

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

ALINE ALEXANDRE

AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE DA LEI FEDERAL 10820/2003:
UM ESTUDO DE POLÍTICA DE CRÉDITO

Florianópolis – SC
2007

ALINE ALEXANDRE

**AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE DA LEI FEDERAL 10820/2003:
UM ESTUDO DE POLÍTICA DE CRÉDITO**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado Profissional em Administração, Área de Concentração: Gestão Estratégica das Organizações, Linha de Pesquisa: Gestão Pública, Terceiro Setor e Responsabilidade Social.

Orientador: Prof. Francisco Gabriel
Heidemann, PhD

Florianópolis – SC

2007

ALINE ALEXANDRE

**AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE DA LEI FEDERAL 10820/2003:
UM ESTUDO DE POLÍTICA DE CRÉDITO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração, na área de concentração de Gestão Estratégica das Organizações, linha de pesquisa: Gestão Pública, Terceiro Setor e Responsabilidade Social, e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, em 29 de junho de 2007.

Prof . Mário César Barreto Moraes
Coordenador do Mestrado

Apresentada à Banca Examinadora, integrada pelos professores:

Orientador: Prof. Francisco Gabriel Heidemann, PhD.
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Membro: Prof^a. Graziela Dias Alperstedt, Dra.
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Membro: Prof. João Rogério Sanson, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Florianópolis, 29/06/2007

Aos meus pais e às minhas duas irmãs,
peças-chave de minha formação.

AGRADECIMENTOS

Aos professores e funcionários do Centro de Ciências da Administração da UDESC, especialmente aos do Programa de Pós-graduação em Administração;

Ao Professor Francisco Gabriel Heidemann, por sua sabedoria e atenção, seu incentivo e sua orientação. Também agradeço pela paciência e pelos esclarecimentos tantas vezes prestados;

Aos colegas da turma de mestrado, pelo conhecimento e bons momentos compartilhados;

Aos meus colegas de trabalho, especialmente a Luis Carlos Bandeira Barcellos e Marcele Pasqualini pelo suporte e apoio. A realização deste trabalho não seria possível sem a colaboração e compreensão de vocês;

Ao chefe e amigo Valcir Paulo Beppler, pelo apoio, incentivo e autorização necessários;

Aos meus pais, Alexandre e Irene, e às minhas irmãs, Juliana e Manuela, pelo carinho, pela participação na minha formação e pela compreensão da ausência necessária;

Ao Fabiano, que se demonstrou um companheiro atencioso e compreensivo, pela paciência e por não me deixar abater.

RESUMO

Este trabalho objetivou avaliar a performance da Lei 10.820/2003, medida que entrou em vigor em 2003 e regulamentou o crédito consignado para empregados subordinados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social, em relação aos seus principais objetivos. Para a avaliação da performance da política primeiramente foi realizada a identificação dos objetivos da política em estudo, dos motivos que levaram o governo a implementar tal medida. Isto foi feito por meio da teoria de políticas econômicas, da análise da medida e da conjuntura anterior à sua implementação. Constatou-se que, no período de implementação da lei, a taxa de juros básica da economia estava elevada, e não era possível sua redução imediata; as taxas de juros ao tomador, conseqüentemente, eram expressivas, consideradas como um fator restritivo à liquidez; o volume de crédito brasileiro era reduzido (principalmente quando comparado a países desenvolvidos) e a inadimplência nas operações de crédito à pessoa física era um fator que auxiliava a elevar seu custo, e, por fim, o nível de consumo no Brasil estava baixo. Assim, foram identificados três objetivos para a política: o aumento no volume de crédito à pessoa física; o aumento do consumo; e a redução das taxas de juros ao tomador. Posteriormente, foi efetuada a escolha de índices que representassem os objetivos identificados e a verificação dos resultados encontrados para estes índices até março de 2007; e a avaliação dos resultados constatados frente aos objetivos. Com base nesses objetivos, foram formulados quatro pressupostos sobre seus resultados: a verificação do aumento no volume de crédito à pessoa física; a redução do *spread* bancário e, conseqüentemente, do custo ao tomador; a elevação do consumo; e a redução da inadimplência bancária. Dos pressupostos elencados, apenas três se verificaram, visto que a inadimplência bancária permaneceu estável. Concluiu-se que os três objetivos da política se constataram na prática, embora com resultados modestos no aspecto da redução da taxa de juros ao tomador.

Palavras-chave: Crédito consignado. Política pública. Performance de políticas. Políticas econômicas.

ABSTRACT

This research intended to evaluate the law's 10.820/2003 performance, policy implemented in 2003 that regulated payroll debit loans for the employees subordinated to CLT's regimen, retireds and pensioners of the INSS. To perform it, first it was held the identification of the objectives of the policy in study, through the theory of economic policies and the analysis of the previous conjuncture to its implementation. It was noted that, during the period of the law's implementation, the basic interest rate of the economy was high, and it was not possible to reduce it immediately; interest rates to borrowers, therefore, were expressive, considered as a factor limiting the liquidity; the volume of Brazilian credit was reduced (especially when compared to developed countries) and defaults on credit to individuals was a factor that helped to raise its cost, and, finally, the level of consumption in Brazil was low. Three objectives had been identified: the increase of credit for natural person; the increase of the consumption; and the reduction of interest rates. After that, it was made the choice of indices that represented the goals identified and the verification of the results for these indices by March 2007; and evaluation of results against the goals. Four hypotheses had been formulated after the identification of the objectives of the politics: that the credit supply for natural people increased; that the spread had reduced and, consequently, the cost to the borrower; that the consumption had increased and the reduction of the default event. Only three of these hypotheses had been observed; the reduction of the default event hadn't happened, being steady in the observed period. It was concluded that the three objectives of the politley had been verified, with modest results in the reduction of the interest rates to the borrower.

Key-words: Public policy. Policy performance. Economic policies. Payroll debit loans.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Abordagens gerais ao estudo do fenômeno político e exemplos teóricos ilustrativos.....	20
Figura 2:	Crises enfrentadas pelo país após 1994.....	46
Quadro 1:	Média do índice de Volume de Vendas no Varejo.....	68
Gráfico 1:	<i>Spread</i> médio das operações de crédito com recursos livres (pessoa física e pessoa jurídica).....	50
Gráfico 2:	Evolução crédito pessoal e crédito consignado no período maio/2000 a março/2007.....	63
Gráfico 3:	Saldo Total de Operações Crédito Pessoa Física.....	64
Gráfico 4:	<i>Spread</i> linhas de Crédito Referenciais do BACEN.....	65
Gráfico 5:	Evolução das taxas de crédito das operações referenciais do Banco Central e da SELIC no período maio de 2000 a março de 2007.....	67
Gráfico 6:	Índice do volume de Vendas no Varejo.....	68
Gráfico 7:	Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da Modalidade.....	71

LISTA DE SIGLAS

BACEN – Banco Central do Brasil

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social

COSIF – Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IR/CSLL – Imposto de Renda/ Contribuição Social sobre Lucro Líquido

PIB – Produto Interno Bruto

PMC – Pesquisa Mensal de Comércio

PNAD – Pesquisa Nacional de Domicílios

SCR – Sistema de Informações de Crédito

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais (Banco Central do Brasil)

TAC – Taxa de Abertura de Crédito

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Tema e problema.....	11
1.2 Objetivos.....	13
1.2.1 Objetivo geral.....	13
1.2.2 Objetivos específicos.....	13
1.3 Estrutura do Trabalho.....	13
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	15
2.1 Política pública.....	15
2.2 Abordagens à política pública: teorias e tipologias.....	19
2.3 Ciclo da política.....	27
2.4 Avaliação de políticas públicas.....	30
2.5 Políticas econômicas e o papel do Estado.....	36
3 A POLÍTICA DO CRÉDITO CONSIGNADO.....	44
3.1 Conjuntura da política.....	44
3.2 A Medida Provisória 130/2003 e a Lei Federal 10820/2003.....	51
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	55
5 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	59
5.1 Determinação dos objetivos da política.....	59
5.2 Resultados da medida.....	62
6 CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	77
ANEXOS.....	82

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas na área de políticas públicas têm apresentado crescimento no Brasil e no mundo, mas ainda possui escassa acumulação de conhecimento na área (SOUZA, 2003). A maior parte da literatura disponível é norte-americana, mas também há autores europeus, cujo tema mais recente consiste na implementação de políticas na União Européia.

A análise política visa estudar o governo em ação; a disciplina abarca análises sobre a identificação do problema que vai ou não se transformar em uma política (ou a definição da agenda), a formulação da própria política, sua legitimação, gestão, implementação e avaliação.

Dye (2005) define que análise política é “descobrir o que os governos fazem, por que fazem, e que diferença isso faz”, e ciência política significa o estudo da política pública, “a descrição e explicação das causas e conseqüências da atividade do governo”. O enfoque do estudo de política pública pode se efetivar tanto sob o ponto de vista das causas das políticas (as conjunturas políticas, econômicas ou sociais que as criaram), quanto de suas conseqüências, seus efeitos sobre um determinado problema, previstos na formulação da política ou não.

Para Howlett e Ramesh (2003, p. 7), o trabalho de análise de políticas públicas ocorre do seguinte modo:

Descrever uma política de governo não constitui uma tarefa fácil quando se compara a saber por que o governo fez o que fez e a mensurar as conseqüências de suas ações. Às vezes o governo pode anunciar as razões para tomar uma decisão, e as razões realmente serem verdadeiras. No entanto, um governo geralmente não dá qualquer razão para tomar uma decisão; ou quando o faz a razão publicamente anunciada pode não ser a verdadeira razão. Em situações como estas, é deixado para os analistas determinarem por que uma alternativa particular foi escolhida e por que, com freqüência, outras opções aparentemente mais atrativas não foram selecionadas.

O interesse do analista associado ao fato de o governo geralmente não explicitar suas razões para a formulação de políticas públicas faz com que sejam encontradas, na literatura, diferentes formas de analisar uma política pública, conforme a perspectiva desejada pelo analista. O objeto de estudo pode ser na relação com o tipo de regime político do país; nas variáveis causais de uma política (também chamadas determinantes da política), ou nos fatores socioeconômicos ou

comportamentais que originam uma política; no conteúdo da política ou ainda nos impactos da política (suas consequências). Howlett e Ramesh (2003) ressaltam que essas diferenças na forma de análise são resultado do trabalho de diferentes comunidades de analistas de políticas públicas, e o modo de análise utilizado depende do interesse do analista na política em estudo. Analistas que trabalham para o governo ou para grupos de interesse, por exemplo, utilizariam a análise com foco nos resultados ou nas consequências das políticas.

Devido aos diferentes graus de interesse e neutralidade envolvendo a análise das políticas públicas, Howlett e Ramesh (2003) diferenciam “análise política” de “estudo da política”; o primeiro seria realizado por analistas de órgãos, instituições ou grupos específicos, enquanto o “estudo de política” seria efetivado por acadêmicos, buscando uma maior compreensão dos processos de política pública e o incremento das teorias e metodologias de análise.

Os acadêmicos, por possuírem maior grau de liberdade e nenhum interesse direto no resultado da política, ofereceriam uma perspectiva mais ampla da política pública, olhando para o processo da política integralmente e se envolvendo com tópicos teóricos, conceituais e metodológicos que contornam as políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 10).

As decisões governamentais, bem como as políticas decorrentes dessas decisões, dizem respeito a diversos assuntos ou problemas públicos como saúde, educação, infra-estrutura, economia, entre outros. Para a realização deste trabalho, optou-se por avaliar uma política econômica, a regulamentação do crédito consignado, implementada em 2003.

1.1 Tema e problema

No final do ano de 2003, o governo brasileiro lançou uma Medida Provisória (MP130/2003) que regulamenta o crédito consignado em folha de pagamento para empregados subordinados à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Imediatamente, verificaram-se propagandas, por meio de panfletos, cartazes e televisão, para atingir

o público-alvo dessa medida por parte de diversas instituições financeiras, evidenciando-se divergências de opiniões com relação ao “custo do dinheiro” e à tentativa de “endividamento” dos brasileiros.

A maior parte das análises existentes sobre o tema até o momento foi realizada por órgãos oficiais, como o Banco Central do Brasil (BACEN), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) e por instituições privadas, particularmente as relacionadas à indústria e ao comércio, que têm interesse específico sobre o assunto, seus efeitos sobre as vendas, a inadimplência e a produção.

A medida em estudo não seguiu o caminho “normal” dos instrumentos legais criados pelo legislativo, ou seja, formulação de um projeto, sua aprovação no Congresso Nacional (nas duas câmaras, a Câmara dos Deputados e Senado Federal), sanção ou veto pelo Presidente da República e, enfim, sua publicação e implementação. Ela foi criada por Medida Provisória, um instrumento passível de utilização pelo Presidente da República, que coloca a norma em vigor a partir de sua publicação, e esta passa a ter um prazo de 60 dias para ser convertida em Lei, prorrogável por igual período (BRASIL, 1988). No caso da MP 130/2003, foi convertida em lei em dezembro de 2003, originando a Lei Federal 10820/2003.

O instrumento de política pública em questão obedece ao aspecto apresentado por Howlett e Ramesh (2003) no tocante às razões para uma tomada de decisão por parte do governo, ou seja, ele não oferece as motivações que levaram o governo a tomar tal medida, nem que objetivos são pretendidos com sua implementação. A maior parte das análises oferecidas até o momento tende a atender interesses específicos, ou a observar determinados aspectos em detrimento de outros, conforme a instituição patrocinadora da análise.

Visando a oferecer subsídio para a prática das políticas públicas, bem como proporcionar uma análise neutra dessa política pública implementada no Brasil, buscar-se-á responder ao seguinte questionamento: “Quais os principais objetivos e resultados da política pública implementada pela Lei Federal 10820/2003?”.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar a performance da política pública referente à regulamentação do crédito consignado, implementada em 2003 através da Medida Provisória 130 e convertida na Lei Federal 10820, do mesmo ano.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar os principais objetivos da Lei Federal 10820/2003;
- Verificar a evolução dos indicadores de resultados encontrados até março de 2007.
- Comparar os resultados verificados da performance da política pública frente aos objetivos identificados.

1.3 Estrutura do Trabalho

Esta dissertação está dividida em seis partes, incluindo esta introdução.

O primeiro capítulo apresenta as definições necessárias para compreensão e delimitação do trabalho, sendo o primeiro conceito verificado o de política pública, seguido de suas tipologias, o ciclo da política, a avaliação de políticas e o papel do governo no que tange a políticas econômicas, assim como algumas noções de políticas macroeconômicas necessárias ao levantamento dos objetivos.

O segundo capítulo expõe a conjuntura que antecede a política pública em estudo, bem como o momento de sua criação e apresenta as principais características da política.

No terceiro capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados para a realização deste trabalho.

O quarto capítulo revela os resultados e as análises, no qual se realiza a determinação dos objetivos do governo com a implementação da medida, bem como os resultados encontrados com relação a esses objetivos.

Por fim, no último capítulo, apresenta-se a conclusão, na qual serão realizados o fechamento do trabalho, a exposição dos resultados alcançados e a confrontação dos objetivos estipulados pelo governo para a implementação da medida e os resultados verificados.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta revisão bibliográfica, são explorados os conceitos envolvidos na análise da política, iniciando-se com a definição de política pública. Após essa definição, apresentam-se as metodologias e tipologias de Howlett e Ramesh (2003) e Dye (2005). Embora, em alguns momentos, essas tipologias pareçam ser equivalentes, percebe-se que as abordagens expostas por Howlett e Ramesh (2003) são voltadas à etapa de definição de agenda da política, à sua escolha e formulação. Dye (2005), porém, apresenta oito modelos que se aplicam principalmente à maneira com que as políticas são escolhidas (ou como a decisão por uma determinada política é realizada). Essas “etapas” que se verificam desde a introdução do trabalho dizem respeito ao ciclo da política, uma das definições mais utilizadas no estudo e na análise de políticas públicas, a qual é o terceiro tópico desta revisão.

A avaliação de políticas públicas constitui a última etapa do ciclo de política e, por isso, apresenta-se em tópico específico, após a exposição desse ciclo. Optou-se por essa sequência devido à importância particular dessa etapa do ciclo de política para esta Dissertação. Os conceitos apresentados até essa seção são mais genéricos e fundamentais para a compreensão do que significa política pública e quais teorias são utilizadas em sua análise. Com esse tópico, inicia-se a exposição de conceitos mais específicos para a elaboração deste trabalho. O último tópico desta revisão remete a um tipo específico de política, as políticas econômicas, e ao papel do Estado frente a elas. Isto se deve ao fato de a medida em estudo ser de natureza econômica, e o modo como são percebidos o Estado e sua relação com as políticas econômicas ser relevante para o estudo.

2.1 Política pública

A definição de política pública visa esclarecer o que é uma política, expor os principais conceitos encontrados na literatura e de que modo essas definições refletem nas formas de análise de políticas.

Encontram-se diversas definições para o termo política pública. Howlett e Ramesh (2003, p. 5) apresentam três conceitos: o primeiro conceito, e mais simplificado, de Thomas Dye, diz respeito a “tudo o que um governo escolhe fazer ou não fazer”; a segundo, de William Jenkin, define política pública como

um grupo de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores, a respeito de uma seleção de objetivos e meios para atingi-los, em uma situação específica onde sua decisão deveria, a princípio, estar sob o poder destes atores para realizá-la.

Por fim, apresenta-se a definição de James Anderson, que descreve uma política como “um curso de ação intencional seguida por um ator ou grupo de atores ao lidar com um problema ou assunto de interesse”.

Ao afirmar que uma política pública é “tudo que um governo resolve fazer ou não fazer”, Dye (2005, p. 1) revela, primeiramente, o governo como o agente da política pública. Mesmo que as atividades de atores não governamentais possam influenciar as ações do governo, o que estes grupos resolvem ou não fazer não constitui política pública. Sua definição poderia ser caracterizada pelo termo “escolha”. Jenkins, por sua vez, apresenta a política como processo, que envolve uma série de decisões (tomadas deliberada ou inadvertidamente), que cumulativamente formam uma política. A capacidade de o governo implementar suas decisões é apresentada em sua definição como um fator relevante para a tomada de decisão por parte do governo. Jenkins introduz a idéia da elaboração de políticas com o comportamento de orientação a objetivos (“seleção de objetivos e meios para atingi-los”) por parte do governo. O conceito de Anderson acrescenta o *link* entre a ação governamental e a percepção, real ou não, da existência de um problema ou assunto que requer ação por parte do governo.

Pressman e Wildavsky (1973), ao realizar a análise da implementação de uma política pública em Oakland/EUA, distinguem o termo programa do termo política. Segundo os autores, uma política implica teorias, que podem estar explicitamente declaradas ou não. Políticas apontam para uma cadeia de efeitos e causas entre as condições iniciais e as conseqüências futuras. As políticas se tornariam programas quando, por ação de autoridade, as condições iniciais são criadas, e os programas passariam a existir quando as condições iniciais – o estágio do “se” das hipóteses políticas – foram superadas. A implementação seria o estágio

seguinte, um processo de interação entre o conjunto de objetivos e as ações destinadas a atingi-los.

Howlett e Ramesh (2003) afirmam que os analistas de políticas públicas variam quanto às justificativas das políticas públicas e aos aspectos enfatizados conforme suas fontes de referência, que, por sua vez, derivam de seus interesses, ideologias e experiências. Devido à complexidade do estudo das políticas públicas, seus analistas têm desenvolvido numerosas soluções para facilitar essa atividade. A mais importante é a redução do nível de complexidade da análise enfatizando um rol limitado de fatores causais ou explanatórios relevantes, ao mesmo tempo em que ressaltam a necessidade de uma perspectiva holística que inclua todas as possíveis variáveis que afetam a tomada de decisão governamental.

Quatro formas de análise comumente utilizadas são apresentadas pelos autores: a primeira relaciona os tipos de políticas à natureza do regime político e é apresentada como uma forma de análise que simplesmente evidencia relações gerais que podem ser encontradas no estudo das atividades governamentais. A segunda perspectiva busca variáveis causais na elaboração das políticas públicas, também chamadas de “determinantes da política”. Este tipo de análise se concentra no quanto as políticas públicas são determinadas pelos fatores socioeconômicos em nível micro ou macro. A terceira forma de análise focaliza o “conteúdo da política”, e está associada à idéia de que a natureza do problema da política e as soluções para resolvê-lo costumam determinar como a política será processada pelo governo (embora esta alternativa não negue a influência da natureza do problema sobre sua solução, é difícil compreender, ou concordar, sobre a precisa natureza do problema). Por fim, a quarta abordagem se concentra na avaliação dos impactos ou resultados da política, dos efeitos diretos e indiretos de políticas específicas, e sua análise tende a ignorar tanto os fatores causais quanto a natureza das ferramentas à disposição do governo.

Essas diferentes formas de análise se relacionam ao interesse do analista ou estudioso; analistas que trabalham para grupos diretamente afetados pelas políticas públicas e para o governo costumam focar suas pesquisas nos resultados da política, pois possuem interesse em condenar ou aprovar uma política de acordo com o impacto atual ou projetado sobre a organização. Os acadêmicos, por ter um maior grau de independência e usualmente não estarem diretamente envolvidos

com os resultados de uma política pública, podem examiná-las de modo mais abstrato, tendendo a se envolverem com os tópicos teóricos, conceituais e metodológicos que abarcam a elaboração das políticas públicas, a olhar para o processo de política como um todo e levar em conta uma grande variedade de fatores, incluindo regimes políticos, fatores determinantes da política, instrumentos da política e conteúdo da política em sua análise.

Bridgman e Davis (2004) descrevem política pública de três formas “diferentes, mas compatíveis”. Primeiramente, eles afirmam que o mundo da política é

um local caótico, onde as idéias podem encontrar um caminho entre as intenções dos políticos, os interesses de várias instituições governamentais, a interpretação dos burocratas e a intervenção de grupos de pressão, a mídia e os cidadãos (BRIDGMAN; DAVIS, 2004, p. 4).

A primeira definição, equivalente à de Dye, denominada “escolha oficial (*authoritative choice*)” de um governo, é a resposta da autoridade governamental (“decisões tomadas por pessoas com poder legítimo em nosso sistema de governo”) a um problema público. Para os autores, isso significa: (1) que a política é intencional (persegue objetivos específicos); (2) que criar políticas públicas é “tomar decisões e testar suas conseqüências”; (3) que a política pública é estruturada com atores identificáveis e uma seqüência “reconhecível” de passos; e (4) que o processo é político em sua natureza, expressando o “eleitoral” e as “prioridades de programas do executivo”. As políticas ajudariam a moldar uma filosofia de governo e seriam uma perspectiva das crenças e intenções deste.

A segunda definição apresenta a política como “hipótese”, uma expressão de teorias sobre causa e efeito. Nessa perspectiva, as políticas são construídas como teorias do mundo, modelos de causa e efeito, que devem fazer suposições sobre comportamento. Reconhece-se a limitação dessas suposições, visto que as políticas públicas não são um laboratório experimental, sendo difícil testar suas suposições antes da implementação. Segundo essa perspectiva, bons processos políticos deixarão as suposições explícitas para que os formuladores de política entendam o modelo que dá suporte à recomendação. A compreensão de política pública nesse enfoque enfatizaria a importância do aprendizado através da implementação e avaliação, ou seja, o aprendizado com a experiência e sua aplicação no ciclo da política.

A última definição apresenta política pública como objetivo, em que esta atua como um curso de ação projetado pelo governo para atingir certos resultados. O processo político deve ajudar os tomadores de decisão a “clarificar” seus objetivos, e toda política pública teria um fim específico. Segundo Bridgman e Davis (2004, p. 6), para evitar a armadilha de definir uma política sem objetivos, devem-se deixar explícitos: (1) a forma de declaração “de autoridade” requerida; (2) o modelo de causa e efeito que dá suporte à política; (3) os objetivos a serem atingidos. No entendimento dos autores, “é fácil perder a visão dos objetivos da política”, e “as soluções podem se tornar mais importantes que o problema”.

A definição de política pública, bem como o modo com que as políticas são formuladas e implementadas estão geralmente associados a uma referência teórica maior. Neste trabalho, essas referências são apresentadas como teorias e tipologias, expondo-se as principais correntes teóricas.

2.2 Abordagens à política pública: teorias e tipologias

Como todas as teorias nas ciências sociais se enquadram em diferentes tipos ou classes, dependendo do tipo de fenômeno que tentam explicar, o nível de análise, o método de análise e a unidade de análise, também, para a política pública, são apresentadas diversas teorias e tipologias. Serão mencionadas duas perspectivas diferentes: a primeira, constante do livro de Howlett e Ramesh (2003), e a segunda, de Thomas Dye. Tais perspectivas são evidenciadas em conjunto, embora os autores apresentem foco em estágios distintos do ciclo da política: as teorias de Howlett e Ramesh (2003) estão mais voltadas à definição de agenda e à formulação de políticas, destacando seis teorias distintas em relação ao método de construção da teoria e a unidade de análise. Dye (2005) expõe oito modelos conceituais, que envolvem estágios distintos do ciclo da política e são aplicados, segundo o autor, com a finalidade de entender diferentes aspectos das políticas públicas.

Howlett e Ramesh (2003) dispõem essas teorias em um nível macro (visto que os estudos de política pública são sempre voltados ao comportamento social

como um todo e não a indivíduos), em dois métodos gerais: dedutivo e indutivo, com três categorias em cada um, como pode ser observado na Figura 1.

Unidade de Análise	Método de Construção da Teoria		
		Dedutivo	Indutivo
	Individual	Teoria da Escolha Racional (<i>Public Choice</i>)	Individualismo Sociológico (Economia do <i>Welfare State</i>)
	Coletividade	Análise de Classes (marxismo)	Teorias de Grupos (Pluralismo/ Corporativismo)
	Estrutura	Institucionalismo Centrado no Ator (Análise de custo de transação)	Neo-Institucionalismo (Estatismo)

Figura 1: Abordagens gerais ao estudo do fenômeno político e exemplos teóricos ilustrativos

Fonte: Howlett e Ramesh (2003, p. 22)

Os oito modelos para a compreensão das políticas públicas expostos por Dye (2005, cap. 2) constituem modelos conceituais, que visam, entre outros objetivos, a simplificar e esclarecer as idéias sobre política e políticas públicas, identificar aspectos importantes de questões político-sociais e propor explicações para as políticas públicas. Alguns modelos são semelhantes aos métodos apresentados por Howlett e Ramesh (2003): Institucionalismo (semelhante ao neo-institucionalismo), Teoria de grupos, Teoria da elite (semelhante à análise de classes – marxismo), Racionalismo (análogo ao Individualismo Sociológico) e Teoria da opção pública (*public choice*). Além desses, Dye (2005) acrescenta os seguintes modelos: Processo, Incrementalismo e Teoria dos jogos.

As teorias dedutivas tentam aplicar máximas universais ao estudo do fenômeno político (são teorias construídas do “topo para baixo” – *top down*) e podem ser diferenciadas em três categorias, conforme o foco da teoria (indivíduo, grupo ou estrutura):

a) Teoria da Escolha Racional (*Public Choice*):

Esta teoria geralmente aplica os princípios da economia neoclássica ao comportamento político. Sua principal suposição é a de que os atores políticos agem “racionalmente”, isto é, de forma a maximizar sua “utilidade” ou “satisfação”. Segundo essa teoria, os indivíduos são guiados por auto-interesse, escolhendo o curso de ação que lhe seja mais vantajoso, o que justificaria seu comportamento eleitoral e a relação entre a política e a economia.

Nessa perspectiva, os eleitores são vistos como consumidores; os políticos como constantemente focados nas eleições; e os burocratas como freqüentemente voltados para o aumento de seu orçamento, o que implica poder e prestígio. Todos os atores políticos (eleitores, legisladores, partidos) procuram maximizar seu ganho pessoal tanto no ambiente de mercado quanto no da política. Os indivíduos estarão sempre buscando maximizar seu bem estar e cabe ao governo suplementar o mercado através da criação de direitos em que o mercado é “fraco” ou não atuante, de modo que “as forças do mercado possam operar e alocar recursos de uma maneira benéfica a toda a sociedade” (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 24). Dye (2005, p. 12) define essas situações, em que o mercado não é atuante, como “falhas de mercado”, que devem ser corrigidas pela ação do governo, através do provimento de bens públicos e regulamentação de atividades que resultam em externalidades (como poluição, por exemplo).

b) Análise de Classes: Teoria Social Marxista

A teoria de classes atribui um comportamento aos indivíduos, visto que se espera que o interesse do grupo seja maximizado. Segundo a teoria marxista, a participação no grupo (a associação) é determinada pela presença ou ausência de certas características, usualmente relacionadas à economia. Conforme essa teoria, cada modo de produção desenvolve um sistema de classes que consiste daqueles que detêm os meios de produção e dos que trabalham para esses, onde a relação entre os dois grupos é sempre conflituosa. As políticas públicas são interpretadas como o reflexo dos interesses da classe capitalista. O domínio capitalista da economia permite a esta classe (a classe dos “donos”) controlar o estado e o que ele faz. Assim, para Marx, o Estado é um instrumento nas mãos dos capitalistas, que o usam para manter o sistema e ampliar seus lucros.

As vertentes neomarxistas reconhecem certa “autonomia” do Estado, que permitiu a este adotar medidas que favorecem o trabalhador. Os neomarxistas, entretanto, afirmam que os capitalistas impõem limites ao que o estado pode fazer em resposta às demandas da classe trabalhadora. O modelo da teoria das elites (DYE, 2005) apresenta as políticas como preferência das elites (nesse modelo, as elites seriam as classes capitalistas do marxismo), sugerindo que “os governados” são apáticos e mal informados sobre as políticas públicas. A elite molda a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam o ponto de

vista das elites, e as mudanças somente ocorreriam quando os acontecimentos ameaçassem o sistema, exigindo que as elites promovessem reformas para preservar o sistema e sua posição.

c) Institucionalismo centrado no ator: análise de custo de transação

Esta terceira perspectiva dedutiva enfatiza a autonomia de instituições políticas da sociedade em que elas existem. Leva em conta que regras, normas e símbolos afetam o comportamento político; que a organização das instituições governamentais influi no que o governo faz; e que padrões exclusivos de desenvolvimento histórico restringem as escolhas futuras. Instituições são definidas não somente como organizações formais (hierarquias burocráticas e redes de troca no mercado), mas também como códigos e regras legais e culturais que atingem o “cálculo” dos cursos de ação e estratégias ótimas dos indivíduos e grupos.

Na perspectiva do custo de transação, há o argumento de que as instituições afetam as ações ao moldar a interpretação dos problemas e as possíveis soluções e restringir a escolha das soluções, os meios e a extensão em que elas podem ser implementadas. Os indivíduos perseguem seus interesses no contexto das organizações formais, regras e normas que moldam suas expectativas e as possibilidades de realização.

Nessa teoria, os bens e serviços na sociedade são classificados em quatro tipos, de acordo com os critérios de exclusividade e esgotamento (exaustão); o critério de exclusividade informa, basicamente, se o bem ou serviço é limitado a um único cliente e o de exaustão trata do aspecto do bem poder ser completamente consumido após uma transação econômica. Os quatro tipos de bens são: bem privado (alta exclusividade e alto esgotamento, como comida colocada à venda, por exemplo), bem de fundo comum (*common-Pool good*) (baixa exclusividade, mas alto esgotamento, como peixes no mar), bem de tarifa (*toll good*) (alta exclusividade, mas baixa exaustão, como pontes e estradas) e bem público (como iluminação pública, segurança pública, que possuem baixa exclusividade e baixa exaustão). Caberia ao governo prover os bens públicos, não permitir que as *toll goods* fossem tratadas como bens públicos (como exemplo, todos pagarem pelas pontes, mas só alguns usufruírem), estabelecer regras para prevenir a exaustão das *common-pool goods* e garantir a segurança da propriedade para os bens privados. A crítica a essa teoria

está no excesso de funcionalismo e na análise limitada e vaga da história e evolução das atividades de formulação de políticas.

As teorias Indutivas dependem do acúmulo de diversos estudos empíricos dos fenômenos para extração de dados. A partir desses dados, os teóricos tentam extrair proposições generalizáveis. Essas teorias acabam sendo, segundo Howlett e Ramesh (2003), menos elegantes e parcimoniosas que as teorias dedutivas. Do mesmo modo, são apresentadas três teorias indutivas, de acordo com o foco da teoria (indivíduo, grupo e estrutura).

a) Individualismo Sociológico: Economia do Bem Estar (*Welfare*)

Esta teoria parte do princípio de que é esperado que os indivíduos, através dos mecanismos de mercado, tomem a maior parte das decisões sociais. No entanto, a teoria reconhece que o mercado não é o meio mais adequado para distribuição de recursos eficientemente, ou, não consegue sempre agregar a maximização da utilidade individual ao bem estar social. Nessas circunstâncias, denominadas falhas de mercado, os economistas desta teoria sugerem que as instituições políticas devem agir para suplementar ou substituir o mercado. As principais falhas de mercado seriam: monopólio; informações imperfeitas (não há informação suficiente para que consumidores e investidores possam tomar decisões racionais); presença de externalidades (como a poluição); tragédia dos comuns (quando bens passíveis de exaustão são explorados sem a devida regulação); e competição destrutiva (quando a competição agressiva entre empresas causa efeitos negativos nos trabalhadores e na sociedade).

O governo nem sempre possui as condições para atuar na correção das falhas de mercado, o que é também chamado “falhas de governo”, e, entre elas, estão o deslocamento de instituições (instituições que perdem o foco de seu objetivo público por seu próprio objetivo “privado” ou “organizacional”), o aumento de custos (o governo gastar mais do que arrecada), e as externalidades derivadas da ação do governo. Nessa teoria, a solução mais adequada a ser tomada é a de menor custo, existindo técnicas para enumeração das propostas e cálculo de seus custos. A dificuldade de sua implementação está no fato de que, em geral, os Estados não criam suas políticas da maneira técnica assumida pela teoria, e o cálculo da opção de menor custo constitui assunto delicado, visto que os custos sociais de uma política nem sempre são fáceis de calcular.

O modelo de racionalismo apresentado por Dye (2005) expõe a política como máximo ganho social. A política racional seria aquela que produz ganho social máximo, ou seja, os governos optariam por políticas cujos ganhos sociais superassem os custos pelo maior valor. Duas importantes orientações se incluem nessa definição: que não se devem adotar políticas cujos custos excedam seus benefícios; e que os tomadores de decisões necessitam selecionar a opção que produza o maior benefício em relação a seus custos. Caberia ao governo “calcular” os custos e benefícios e, neste ponto, reside a maior parte das críticas ao modelo: a dificuldade em calculá-los, pois muitos não são mensuráveis (valores sociais, culturais, políticos).

b) Teorias de grupos: Pluralismo e Corporativismo (*Pluralism and Corporatism*).

O pluralismo tem suas origens nos Estados Unidos e baseia-se na hipótese da primazia dos grupos de interesse no processo político. Os diferentes interesses na sociedade encontrariam sua manifestação concreta em diferentes grupos que consistem de indivíduos com interesses similares; e a sociedade seria “um complexo dos grupos que a formam”. O mesmo indivíduo pode pertencer a grupos diferentes, o que seria um mecanismo de reconciliação e cooperação entre grupos. As políticas públicas constituiriam o resultado da competição e colaboração entre grupos trabalhando para o interesse coletivo de seus membros. Os teóricos reconhecem que alguns grupos são mais influentes do que outros. A crítica a este modelo está no fato de que não fica claro o papel do governo, que seria visto como uma “arena” de negociação entre grupos, enquanto, na prática, a participação do governo é maior do que a prevista na teoria.

Na teoria corporativista, a política pública é delineada pela interação entre o Estado e o grupo de interesse ou grupos reconhecidos pelo Estado. A interação entre grupos é institucionalizada e mediada pelo Estado. Essa concepção descreve bem a situação encontrada em alguns países europeus, mas não se aplica como uma explicação geral do papel do governo. Embora seja significativo saber que nem todos os países têm competição aberta entre grupos, como descrito no pluralismo, essas teorias não dizem muito sobre por que uma política é adotada ou implementada de uma determinada maneira.

A teoria dos grupos exposta por Dye (2005), de mesmo modo, descreve a política como equilíbrio entre grupos. Esse modelo parte do princípio de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se para apresentar suas demandas ao governo. A tarefa do sistema político passa a ser administrar o conflito entre os grupos mediante (1) o estabelecimento das regras do jogo para a luta entre os grupos; (2) a negociação de acordos e o equilíbrio dos interesses; (3) a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas; e (4) o cumprimento efetivo desses acordos. A política pública, nesse modelo, é atingida quando do alcance do equilíbrio na luta entre os grupos.

c) Neo-Institucionalismo sócio-histórico: Estatismo (*Sócio-Historical Neo-Institutionalism: Statism*)

Este terceiro tipo de teoria política indutiva leva em conta as críticas ao pluralismo e ao corporativismo, enfatizando as estruturas sociais organizadas em sua análise. Muitas análises dessa teoria focam somente no Estado, vendo-o como a principal instituição da sociedade e agente chave do processo político; outras, no entanto, atribuem significância a atores sociais organizados além do Estado. Nessa versão da análise neo-institucional, o Estado é visto como um ator autônomo, não necessariamente respondendo às pressões de grupos dominantes ou classes. Sua autonomia e capacidade são baseadas em seu quadro oficial, com ambições pessoais e interesses das agências e o fato de ser a organização mais poderosa, com orçamento, pessoal e, em última instância, poder coercitivo, sem igual.

Dye (2005), no modelo Institucionalismo, apresenta a política como produto institucional, afirmando que as atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas, como o Congresso, a Presidência, os Tribunais, etc. Essas instituições oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas. As instituições governamentais dão às políticas públicas três características: legitimidade (o governo empresta legitimidade às políticas); universalidade (dizem respeito a todas as pessoas na sociedade); e coerção (somente o governo pode prender os violadores de suas políticas).

É difícil aceitar o estatismo nesta forma, sendo complexo, para um Estado democrático, ser completamente autônomo de uma sociedade com direito a voto. Mesmo os governos mais autocráticos tentam responder ao que julgam ser a vontade da população. Howlett e Ramesh (2003, p. 46) ressaltam que poucos

autores se “associam” ao estatismo nessa forma “forte” descrita. A maioria dos teóricos institucionalistas com orientação indutiva meramente destaca a necessidade de levar os dois conjuntos de fatores em consideração na hora de realizar a análise de um fenômeno político. Na perspectiva mais “suave”, o estatismo complementa a teoria centrada na sociedade e fornece algum equilíbrio à teoria social e política.

Dye (2005) apresenta mais três modelos:

a) Processo: a política como atividade política. O modelo, também chamado “ciclo da política”, é tratado em tópico à parte nesta revisão bibliográfica. A perspectiva de política como processo visualiza o processo político como uma série de atividades políticas.

b) Incrementalismo: política como variações sobre o passado. Esta teoria vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores, com apenas algumas modificações incrementais. Os atuais programas, políticas e despesas seriam pontos de partida para as novas decisões, que passam a ser acréscimos ou decréscimos nas políticas em vigor. Quatro motivos são apresentados para a decisão incremental: primeiramente, os custos de tempo e dinheiro para coleta de informações sobre todas as alternativas à política ou são elevados, ou não disponíveis (o tempo pode ser curto para a tomada de decisão, por exemplo); em segundo lugar, os formuladores têm incerteza com relação às conseqüências de políticas completamente novas, aceitando a legitimidade das políticas anteriores; em terceiro lugar, devem ser considerados os valores investidos na política atual, pois, se somas vultosas forem investidas, desaconselham-se mudanças bruscas ou radicais. Por fim, o incrementalismo é politicamente conveniente, facilitando o alcance de acordos quando os itens não tratam de mudanças fundamentais. Nesse modelo, as alternativas consideradas seriam aquelas que “funcionassem” e causassem pequenas perturbações físicas, econômicas, organizacionais e administrativas.

c) Teoria dos jogos: política como escolha racional em situações competitivas. Apresenta-se como o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça. A idéia de “jogo” se deve ao fato da interdependência das escolhas dos tomadores de decisão envolvidos. É um modelo dedutivo e abstrato da formulação de políticas.

Dye (2005, p. 12) ressalta que os oito modelos não competem entre si, no sentido de que nenhum deles pode ser considerado o “melhor” e, embora algumas políticas pareçam ser, em um primeiro momento, explicáveis por um modelo em particular, a maioria das políticas é uma composição de mais de uma dessas alternativas.

Sabatier (1991) descreve a evolução do estudo de políticas públicas, afirmando que as pesquisas, na área, nos últimos vinte anos, podem ser divididas em quatro tipos, conforme seu foco: (1) pesquisa substantiva na área (que envolve a compreensão de áreas específicas da política, como educação, saúde) que gera informações úteis para a construção de teorias indutivas; (2) avaliação e estudos de impactos da política (que tem ampliado o escopo da avaliação para além da análise de custo-benefício); (3) processo da política (ciclo da política); e (4) projeto da política (design das políticas). Os quatro tipos de pesquisa teriam trazido contribuições para a área, mas o terceiro tipo seria o de maior frutos.

2.3 Ciclo da política

Segundo Howlett e Ramesh (2003, p. 11), o “ciclo da política” tem sido uma das formas mais populares de simplificar o processo de formulação das políticas públicas através da divisão do processo em diferentes estágios (etapas) e sub-estágios. O ciclo da política originou-se nos primeiros trabalhos na área e recebeu tratamento diverso pelos autores que seguiram.

Bridgman e Davis (2004, p.22) defendem um ciclo sistemático de política, em que o ciclo representa as rotinas que definem as funções de cada “ator” e suas responsabilidades e canaliza as idéias políticas para uma seqüência reconhecida de passos em seu caminho da “formulação em gabinete” até a realização.

O primeiro modelo de ciclo da política, desenvolvido por Harold Lasswell, em 1951, no trabalho “The Policy Orientation”, é apresentado por Howlett e Ramesh (2003) e Bridgman e Davis (2004). Esse modelo envolvia as seguintes etapas de como as políticas deveriam ser feitas: (1) inteligência (coleta, processamento e disseminação de informação para aqueles que participam do processo decisório); (2)

promoção (das opções pelos envolvidos no processo); (3) prescrição (de um curso de ação); (4) invocação (através de sanções para penalizar aqueles que descumprirem as prescrições); (5) aplicação (da política pelos burocratas); (6) término e (7) avaliação.

As sugestões posteriores do ciclo das políticas incluem a identificação do problema; a definição de agenda (*agenda setting*); a adoção de políticas, a implementação e a avaliação. Dye (2005) e Howlett e Ramesh (2003) descrevem um ciclo com cinco estágios: (1) identificação do problema e definição de agenda; (2) formulação da política; (3) legitimação da política (ou tomada de decisão da política alvo da decisão); (4) implementação da política escolhida; e (5) avaliação da política. Segundo os autores, cada uma das etapas pode ser analisada separadamente em termos de atores envolvidos, instituições, instrumentos e sub-estágios, oferecendo uma maior compreensão do processo.

Com relação à definição de agenda, Dye (2005, p.31) diferencia o conceito de agenda do tipo “*top-down*” (do topo para baixo) da “*bottom-up*” (da base para o topo). Na definição de agenda do tipo “*bottom-up*”, os problemas podem ser identificados por indivíduos ou grupos, por líderes políticos (em busca de reputação e consolidação de imagem para fins eleitorais), por partidos políticos, pela mídia e mesmo por crises e desastres, que criam a demanda para que o governo institua políticas públicas para atendê-los. No conceito de agenda do tipo “*top-down*”, a definição ocorre no estrato superior da administração pública, para, posteriormente, ser implementado pelos burocratas e instituições. Seriam as políticas diretamente criadas pelo Congresso, pelo presidente e mesmo por grupos de interesse em parceria com membros do Congresso.

Dye (2005) também apresenta a existência de não-decisões (*nondecisions*), que ocorrem quando se realiza a prevenção de que certos tópicos virem assunto de política. Segundo o autor, as não-decisões ocorrem quando membros ou grupos influentes do sistema político operam para manter determinados tópicos fora da arena política.

O modelo de ciclo de política também recebe críticas com relação a suas limitações. Bridgman e Davis (2004, p. 23) reconhecem que a política pública tem suas minúcias: questões eleitorais, restrições orçamentárias e dificuldades de implementação podem levar os problemas para a abertura de diversas soluções, ou

solução nenhuma. O modelo é uma ferramenta analítica, que auxilia na compreensão da política pública mesmo que, na prática, os estágios não se verifiquem exatamente nesta forma ou exatamente nesta seqüência, ou não se constate para todo tipo de política pública, mas permanece válido enquanto instrumento de análise de políticas.

Com relação à continuidade da política, segundo Dye (2005, p. 52), “a realização da política não acaba com a aprovação de uma lei pelo Congresso e sua assinatura pelo Presidente”. A implementação é a continuidade da política por outros meios e envolve todas as atividades desempenhadas para executar as políticas aprovadas pelo legislativo. Essas atividades podem incluir a criação de novas organizações ou a delegação de novas responsabilidades a organizações já existentes, que irão traduzir as leis em regras operacionais e regulações.

As produções recentes sobre implementação de políticas públicas (Ver GOGGIN et al., 1990; HOWLETT; RAMESH, 2003; PULZI, H., TREIB, O., 2006) apresentam três gerações de pesquisa sobre implementação: a primeira, dominante na década de 70, foi caracterizada por uma perspectiva pessimista, descrevendo numerosos estudos de caso de políticas públicas e programas que não obtiveram êxito em sua implementação. Entre esses, o estudo de Pressman e Wildawsky (1973) foi pioneiro e teve impacto decisivo sobre a pesquisa nesse campo.

A segunda geração de pesquisas sobre implementação começa a desenvolver uma ampla gama de perspectivas teóricas e hipóteses e foi marcada pelo debate entre duas perspectivas teóricas da implementação: “*top-down*” e “*bottom-up*”. A escola “*top-down*” define a implementação como a execução hierárquica de políticas definidas pela alta administração (topo); enfatiza a habilidade dos tomadores de decisão em produzir os objetivos políticos e controlar o estágio da implementação. A escola “*bottom-up*” apresenta a implementação como estratégia para resolução de problemas diários, pelos “burocratas do nível da rua” (LIPSKY, 1980 apud SHAFRITZ; HYDE; PARKES, 2004), cujos componentes da burocracia local seriam os atores centrais na “entrega” das políticas públicas.

A terceira geração de pesquisas sobre implementação é caracterizada como híbrida, pois tenta preencher as lacunas entre as duas escolas anteriores, incorporando idéias de ambas em seus modelos teóricos. Segundo Goggin et al.

(1990, p. 18), o objetivo das pesquisas da terceira geração é “ser mais científico que as gerações anteriores”.

A fase seguinte do ciclo é a etapa de avaliação, que, segundo Howlett e Ramesh (2003), constitui o momento em que um governo avalia como a política está indo, que resultados têm alcançado, ao mesmo tempo em que diversos membros de subsistemas da política e do público estão interessados em sua própria avaliação dos trabalhos e efeitos da política.

2.4 Avaliação de políticas públicas

Em geral, a teoria de avaliação de políticas possui uma visão instrumental da mesma, em que a avaliação alimenta o processo de formulação de políticas e fornece *feedback* dos programas implementados.

Wholey (1976, p.679) afirma que uma dificuldade encontrada na avaliação de políticas está no fato de a palavra “avaliação” cobrir desde experimentos sociais multimilionários até a apuração do número de visitas efetuadas a um determinado local por dia. O autor define avaliação como medidas e comparações sistemáticas para prover informações específicas sobre o resultado de um programa para utilização em decisões políticas (ou mesmo gerenciais). Após definir avaliação, Wholey (1976) menciona outras dificuldades encontradas na avaliação de políticas: muitos programas são implementados sem consenso sobre quais são seus objetivos (em termos mensuráveis); e muitos programas operam em escalas bastante pequenas, provendo recursos que vão atender a uma parte restrita das necessidades existentes. Caso isso ocorra, os estudos de avaliação adquirem o aspecto de “inconclusivos”, quando, na verdade, o impacto do programa é que possui essa característica. O autor define duas funções distintas para o avaliador de políticas: o auxílio na identificação, documentação e elucidação dos objetivos de uma política, programa ou projeto, ajudando na obtenção de consenso sobre as medidas de desempenho que podem ser utilizadas para orientar as políticas e gerenciar seus resultados; a segunda função seria no gerenciamento de políticas através de informações correntes sobre os recursos utilizados, as atividades

realizadas e os resultados verificados, comparando a performance do programa com um padrão enquanto o programa está em andamento.

Schneider (1986) afirma que o referencial teórico que guia a etapa da avaliação não dá suficiente atenção ao sistema de tomada de decisão e, pelo fato de a avaliação de políticas ter evoluído em diversas disciplinas e pontos de vista simultaneamente, originou “tipos” ou perspectivas diferentes de avaliação, das quais a autora apresenta seis. A primeira, denominada “perspectiva tradicional”, reconhece três formas de avaliação – avaliação do processo (ou formativa), avaliação de resultados (ou somativa) e avaliação de monitoração. De acordo com essa perspectiva, os burocratas que fossem implementar a política devem declarar os objetivos em termos quantitativos e prover dados para que o desempenho seja acompanhado. A segunda perspectiva apresentada é chamada “análise de sistema”; o sistema a ser avaliado inclui os *inputs* da política (recursos, agências, leis), bem como *feedback* das conseqüências para as atividades das agências, de modo que as informações produzidas resultem em mudanças.

A terceira perspectiva é a econômica e de custo benefício, que diferencia duas formas de avaliação: *a priori*, ou anterior à política (que projeta as conseqüências da política), e *ex post* ou *post hoc*, (posterior à política, avaliando seus resultados). A ênfase desta perspectiva está no cálculo da relação custo-benefício, para escolher a melhor alternativa de política a ser implementada (anterior a política) e para definir se uma política deve ou não continuar (posterior à política). A teoria da decisão, vista como um substituto para avaliação de impacto, visa agregar preferências verificando a importância de cada objetivo e colocando-os numa escala padronizada para permitir a avaliação e a decisão (Schneider (1986) afirma que essa perspectiva se configura em ferramenta útil para o processo decisório, mas não substitui a avaliação).

A quinta perspectiva diz respeito à análise da política e sua implementação, visto que a análise envolve a estimativa de conseqüências e custos de cada alternativa de política, é anterior à implementação da opção, auxiliando no processo decisório e de implementação (lembra em muito a perspectiva econômica) e ressalta a necessidade de não separar essas duas etapas do ciclo de política.

A última perspectiva é a das ciências políticas, que estende a responsabilidade dos avaliadores para além da determinação das conseqüências da

política, “incorporando no projeto da pesquisa aqueles aspectos que, se a pesquisa tiver sucesso em estimar impactos causais, auxiliarão a produzir melhores políticas e programas” (SCHNEIDER, 1986, p. 358). Com base nessa perspectiva, a autora sugere um modelo que integra a avaliação ao processo decisório político.

Bolland e Bolland (1984) e Schneider (1986) apresentam a mesma distinção e complementaridade entre “análise” e “avaliação” de políticas. Aquela envolve a projeção das possíveis conseqüências de uma alternativa de política, para “clarear” seus impactos e reduzir a incerteza dos diferentes cursos de ação possíveis. Esta abarca a análise da política em termos de performance, conseqüências ou expectativas. Bolland e Bolland (1984) e Wholey (1976) acrescentam que a avaliação pode ocorrer depois ou durante a política e um dos cuidados necessários em sua realização é verificar que outros fatores podem ter influência sobre o problema que a política visa resolver, para assegurar que os resultados estão de fato relacionados à política.

No entanto, como já citado, dificilmente o governo deixa claro porque tomou determinada decisão, tampouco os indicadores de performance que utilizará para avaliar a política. Segundo Howlett e Ramesh (2003, p. 207), é difícil afirmar que uma política teve sucesso ou fracasso sem critérios para tanto e, além disso, as políticas podem ter fracasso e sucesso em termos substantivos (sucesso ou fracasso real ou percebido na prestação de bens e serviços) ou em termos de procedimento (a política ser justa ou não justa, legítima ou ilegítima). O desempenho em termos de “fracasso” ou “sucesso” pode ser relativo e interpretado de modo diferente por diferentes atores (analistas, burocratas, grupos afetados pela política).

Howlett e Ramesh (2003) também classificam as avaliações de política em três grandes categorias: avaliação administrativa, avaliação judicial e avaliação política. A primeira delas envolve o critério de eficiência, sendo realizada ocasionalmente por agências especializadas em avaliação de políticas ou, eventualmente, por supervisores financeiros (orçamentários), legais e políticos vinculados a departamentos do governo. Dentro dessa categoria, são verificados cinco tipos de avaliação: (1) avaliação de esforços (*effort evaluation*) – avalia os recursos (*inputs*) utilizados para a política: pessoal, comunicação, transporte, etc.; (2) avaliação de performance – avalia os *outputs* da política, geralmente em dados como o número de leitos nos hospitais, ou o número de alunos nas escolas, etc.; (3)

adequação da avaliação da performance (*adequacy of performance evaluation*) – ou da avaliação da eficácia da política; verifica se a política faz o que deveria estar fazendo, se está atingindo os objetivos; (4) avaliação da eficiência – avalia os custos do programa e a qualidade dos resultados, para verificar se estes poderiam ser feitos a um menor custo; e (5) avaliação do processo – dos métodos e procedimentos operacionais.

A avaliação judicial verifica a constitucionalidade da política e se sua implementação viola princípios de direitos naturais ou de justiça. A avaliação política é assumida por qualquer pessoa com interesse na vida política. Por vezes, configura-se como partidária e parcial, apoiando ou contestando uma política (quando é realizada por partidos políticos e *think tanks*). Segundo Howlett e Ramesh (2003), também as eleições são uma forma de avaliação política (não de uma política específica, mas sim das atividades de um governo como um todo), assim como os referendos e plebiscitos. Outra forma de avaliação política envolve a consulta a membros de subsistemas políticos relevantes e incluem audiências públicas, comitês, forças-tarefa, entre outras.

Howlett e Ramesh (2003) destacam que a contribuição do estágio de avaliação estaria na definição da continuidade ou não de uma política, ou da possibilidade de sua alteração, ou mesmo da criação de novas políticas. Alguns modelos de avaliação de políticas são fornecidos pelos autores: modelo técnico ou científico (primeiros modelos) e avaliação como processo de aprendizado (modelos mais recentes). O primeiro é uma forma racional de análise, de verificação dos efeitos da política em relação a seus objetivos. A limitação desse modelo estaria no fato de, na maioria das vezes, os objetivos não serem explícitos. O segundo modelo apresenta como o maior benefício da avaliação da política o processo de aprendizado que pode ser gerado e sua relação com as mudanças nas políticas.

Goldenberg (1983) propõe três propósitos em que a avaliação de políticas é utilizada: para aprender sobre as operações e efeitos de um programa; para controlar o comportamento dos responsáveis pela implementação; e para influenciar a reação das pessoas externas no ambiente do programa. Com relação ao aprendizado, o autor faz uma diferenciação: existem as avaliações sobre os efeitos como um todo, que podem ser aplicadas posteriormente por qualquer pessoa que ache o conhecimento útil (auxiliando na construção de teorias indutivas); e as

avaliações sobre a eficiência operacional do programa (equivalente à avaliação administrativa de Howlett e Ramesh), que são úteis para os gestores, provendo maior orientação para a ação e conhecimento sobre as estratégias de implementação mais “promissoras”. O segundo propósito provê informações sobre o programa que facilitam o controle por parte de outros departamentos ou agências a respeito dos resultados e atividades (neste caso, a forma de medição deve ser escolhida com cuidado e avaliada regularmente, tendo em mente as prioridades e complexidades do programa). O último propósito tem em vista influenciar o ambiente externo ao programa. O autor ressalta que a linha divisória entre uma “influência aceitável” e uma “manipulação indevida” é muito importante e tênue, cabendo aqui a ressalva que Howlett e Ramesh (2003) fazem com relação à neutralidade da avaliação.

O trabalho de Morehouse (1972) dispõe de alguns limites da avaliação, no que diz respeito à orientação metodológica. O autor afirma que, para ser possível realizar análises quantitativas e experimentais para a avaliação de políticas (como proposto pela maior parte das abordagens teóricas), estas devem obedecer a quatro critérios: primeiramente, deve haver uma declaração clara dos resultados específicos pretendidos pelo programa; em segundo lugar, a situação em que o programa opera deveria ser “controlável”; em terceiro lugar, o programa deveria receber “tratamento uniforme” do início ao fim; e, finalmente, o mesmo tratamento deveria ser dado em um grande número de casos para prover uma amostra adequada de experimentos.

Morehouse (1972) afirma que muitos programas de desenvolvimento econômico e de ação social, para os quais são requeridas avaliações, não obedecem a esses quatro critérios. Eles possuem objetivos amplos, que não podem ser especificados de forma “breve e clara”; estão voltados mais à mudança de uma situação do que a afetar um grande número de indivíduos diretamente; geralmente operam em comunidades abertas (não “controlável”) e um dado programa pode tomar formas diferentes, conforme a situação em que será implementado (e tampouco é tratado como um experimento). O autor diferencia dois tipos de programas políticos: de “manutenção” (provê bens e serviços a um público-alvo, como comida ou dinheiro), e de “oportunidade”, que é voltado não à provisão direta das necessidades materiais de um grupo, mas ao aumento da capacidade ou da

oportunidade do grupo em adquirir bens e serviços para si mesmo. Os programas de oportunidade, segundo o autor, devem ser avaliados não somente ao “alcance de objetivos”, mas também através do questionamento dos objetivos e adequação dos meios, “sendo tão sensível quanto possível às variações no contexto econômico e social das operações”.

A avaliação como “*performance measurement*”, ou “medição” de performance, é uma perspectiva bastante presente na literatura de avaliação. Os trabalhos de Wholey (1992, 1999) e Behn (2003) apresentam essa perspectiva. Behn (2003) menciona que a razão usual para se medir performance é a necessidade de avaliação e oferece oito atividades nas quais os implementadores e formuladores de políticas podem se utilizar da avaliação de performance: avaliação, controle, orçamento, motivação, promoção, celebração, aprendizado e aprimoramento (do programa ou da política). Mensurar performance proveria, por exemplo, informações a respeito dos problemas que a política busca resolver, se estão melhorando ou se agravando. Behn (2003) ressalta a função da clareza e do consenso em torno dos objetivos da política: segundo o autor, os responsáveis sabem que, sem objetivos claros, outros poderão utilizar dados da performance somente para criticá-los ou analisar as agências, em vez da utilização para controle e aprimoramento da política.

Essa perspectiva se baseia naquela em que se avaliam resultados (combinados com *inputs* e fatores exógenos à política) e, para que seja possível avaliar a performance, é necessário algum padrão, uma base de comparação mensurável que permita comparar os resultados da política contra um critério.

Wholey (1992) afirma que monitorar performance e reportá-la mantém os oficiais eleitos e o público envolvido na atividade de governar e acrescenta à avaliação dos resultados da política a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas agências e programas. Sugere, em seu trabalho de 1999, sistemas de gerenciamento de performance para agências e programas públicos, de modo simplificado, mas que permita controle e avaliação dos resultados. Outro aspecto que Wholey (1992) ressalta em seu trabalho diz respeito ao fato de que outros fatores podem influenciar os resultados, além da política. Segundo o autor, a avaliação de performance não mensura em que extensão a política está influenciando o resultado, nem pretende fazê-lo. Todavia a avaliação de

performance oferece dados do impacto da política, cabendo aos funcionários públicos utilizar as informações, em conjunto com seu julgamento, para decidir que medidas podem ser tomadas quando os resultados verificados não são satisfatórios, explorando a situação com maior profundidade.

A avaliação de políticas, como observado, ocorre sob diferentes perspectivas. Todas têm em comum a defesa por objetivos claros para políticas e programas, apresentando críticas aos programas em que o único objetivo é “gastar determinado orçamento”. Desse modo, a avaliação seria um instrumento que permitiria a *accountability* por parte do governo, e toda política, segundo a teoria, deveria ter objetivos que permitissem seu controle e avaliação.

2.5 Políticas econômicas e o papel do Estado

Entre as diversas atividades dos governos, a criação e manutenção de condições econômicas favoráveis ao crescimento e desenvolvimento dos países têm sido as principais. Algumas teorias defendem um governo intervencionista, enquanto outras sustentam o auto-ajuste do mercado com a menor intervenção governamental. Este tópico descreve quais são as políticas econômicas utilizadas pelos governos, seus objetivos, os atores envolvidos e os instrumentos empregados.

O Estado, segundo Pereira (apud ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 3),

é a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio. Nessa qualidade o Estado moderno desempenha o papel econômico fundamental de institucionalizar os mercados, e, mais amplamente, de promover o desenvolvimento econômico do país e a segurança econômica de cada um de seus cidadãos.

Ao relacionar finanças públicas à democracia e *accountability*, Abrucio e Loureiro (apud ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 76) tratam da questão da realização da política econômica por técnicos e sua relação com o governo, apresentando os diferentes pontos de vista presentes na literatura. Alguns autores afirmam que a escolha das políticas econômicas deveria ser tecnocrática, visto que o interesse do governo é meramente eleitoral. Outros argumentam que o governo é o responsável pela proteção de direitos básicos, incluindo tópicos de finanças públicas, cabendo

então a ele, com auxílio dos técnicos e de instituições criadas para dar suporte às políticas econômicas, definir as políticas a serem tomadas. Os autores apontam a segunda alternativa não só como a mais adequada, mas também a vigente, na qual as políticas passam por um processo de negociação e debate entre os atores envolvidos, gerando políticas mais coerentes e estáveis.

Isso remete à afirmação de Dye (2005, p. 155), que apresenta as economias políticas como “incrementalismo em funcionamento”. O autor caracteriza as políticas econômicas basicamente como fiscais e monetárias e afirma que,

se a formulação de políticas econômicas fosse completamente racional, seria muito próxima a uma teoria econômica coerente. Os objetivos da política econômica são amplamente compartilhados: crescimento na produção econômica e na qualidade de vida, emprego total da força produtiva da nação, preços estáveis com baixa inflação.

Dye (2005) ressalta que diversas teorias se propõem a atingir esses objetivos e competem por proeminência, mas que, na prática, as políticas fiscais e monetárias são feitas incrementalmente, através de mudanças modestas, que são excelentes previsões de curto prazo para as políticas de governo.

Sandroni (2006, p. 663) define política econômica como o conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Segundo o autor,

o alcance e o conteúdo de uma política econômica variam de um país para outro, dependendo do grau de diversificação de sua economia, da natureza do regime social, do nível de atuação dos grupos de pressão (partidos, sindicatos, associações de classe e movimentos de opinião pública). Finalmente, a política econômica depende da própria visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade.

A divisão das políticas econômicas em três grandes tipos é apresentada por Sandroni (2006), segundo os objetivos governamentais: estruturais, de estabilização conjuntural e de expansão. A política estrutural está voltada para a modificação da estrutura econômica do país, regulando o funcionamento do mercado (proibição de monopólios e trustes) ou criando empresas públicas, regulamentando conflitos trabalhistas, alterando a distribuição de renda ou nacionalizando empresas estrangeiras. A política de estabilização conjuntural visa à superação de desequilíbrios ocasionais, podendo envolver tanto uma luta contra a depressão, como o combate à inflação ou à escassez de determinados produtos. A política de

expansão tem por objetivo a manutenção ou a aceleração do crescimento econômico. Nesse caso, podem ocorrer reformulações estruturais e medidas de combate à inflação, proteção alfandegária e maior rigor na política cambial contra a concorrência estrangeira. Cada uma dessas modalidades apóia-se numa corrente ou mais de pensamento econômico e liga-se a critérios políticos e ideológicos.

Dornbusch e Fischer (2006, p. 14) afirmam que o desempenho macroeconômico é avaliado por três grandes medidas: a taxa de inflação, a taxa de crescimento do produto e a taxa de desemprego. Quando a taxa de crescimento é alta, a produção de bens e serviços está aumentando, possibilitando um aumento no padrão de vida. Normalmente é acompanhada de baixo desemprego. Isso justifica o fato de o crescimento econômico elevado ser o alvo e o desejo da maior parte das sociedades. Segundo os autores, com relação à política macroeconômica, os responsáveis pelas políticas têm sob seu comando dois tipos de política que afetam a economia substancialmente: as políticas fiscais e monetárias.

A política monetária é controlada pelo Banco Central, e seus instrumentos são as variações no estoque de moeda, variações na taxa de juros – taxas de redesconto (pela qual o Banco Central empresta moeda aos bancos) e alguns controles sobre o mercado bancário. A política fiscal está sob o controle do Congresso e, usualmente, é iniciativa do poder executivo. Os instrumentos dessa política são as alíquotas de impostos e os gastos do governo.

Uma definição mais apurada de política monetária pode ser encontrada em Sandroni (2006, p. 664), que a define como um conjunto de medidas adotadas pelo governo visando a adequar os meios de pagamento disponíveis às necessidades da economia do país. Na maior parte das nações, o principal órgão executor da política monetária é o Banco Central, entidade do Estado ou dele dependente, encarregada da emissão de moeda, da regulação do crédito, da manutenção do padrão monetário e do controle de câmbio. A política monetária pode recorrer a diversas técnicas de intervenção, controlando a taxa de juros por meio da fixação das taxas de redesconto cobradas dos títulos apresentados pelos bancos, regulando as operações de *open market* ou impondo aos bancos o sistema de reservas obrigatórias (depósito compulsório¹) para garantir a liquidez do sistema bancário. Em

¹ Depósitos compulsórios são recolhimentos que as instituições financeiras fazem ao Banco Central para cumprir normas de política monetária. Estes recolhimentos são calculados sobre o valor das

relação ao crédito, podem ser adotadas medidas restritivas ou práticas seletivas. As primeiras geralmente ocorrem em períodos de elevada inflação ou crise no balanço de pagamentos e consistem na fixação dos limites de crédito bancário e na redução dos prazos de pagamento dos empréstimos. As práticas seletivas, por sua vez, visam, sobretudo, a direcionar o crédito para as atividades mais rentáveis e produtivas da economia. No Brasil e em outros países, a política monetária constitui atualmente um instrumento de combate aos surtos inflacionários. Sua maior eficácia em relação às outras políticas econômicas se deve à flexibilidade com que pode ser aplicada e ao conjunto de medidas práticas que põe ao alcance das autoridades, desobrigando-as de submeter suas decisões ao legislativo.

Um instrumento de política monetária que vem sendo utilizado para controle inflacionário no Brasil é a taxa de juros básica da economia². Dornbusch e Fischer (2006) apresentam a seguinte relação entre taxa de juros e demanda agregada: quando as taxas de juros aumentam, reduz o investimento, pois, se as taxas forem muito elevadas, as empresas deixam de investir porque o custo do investimento pode interferir no lucro, não apresentando viabilidade para a aplicação. Com relação ao consumo, seria esperado o mesmo comportamento, além do fato de que, a taxas mais altas, é esperado o aumento da poupança das famílias e não do consumo.

Segundo Dornbusch e Fischer (2006), outro fator que interfere na intervenção do governo na economia é o “ciclo político de negócios”, baseado na observação de que os resultados eleitorais são afetados pelas condições econômicas. Assim, quando a situação econômica vai bem e a taxa de desemprego é baixa, os presidentes responsáveis tendem a ser reeleitos.

O ciclo político de negócios também é apresentado por Howlett e Ramesh (2003, p. 125), os quais afirmam que a economia possui “ciclos de negócios”, em que se verificam aumentos e reduções do nível de investimento e de consumo. Segundo os autores, a natureza da intervenção do governo no ciclo de negócios da economia pode ser prevista com base na ideologia política do partido governante

captações realizadas nas diversas operações (depósito à vista, a prazo, cadernetas de poupança, etc.) de acordo com as alíquotas fixadas pelo Banco Central e Conselho Monetário Nacional (GARCIA, 1995).

² A taxa básica de juros no Brasil é a taxa SELIC. Ela é calculada pelo Banco Central considerando a média das taxas que o governo paga aos bancos que lhe emprestam dinheiro, comprando títulos da dívida interna, ou por meio de outros mecanismos. Essa média, denominada Over-Selic, é utilizada

(pró-mercado ou pró-Estado), enquanto a forma de intervenção depende da proximidade das eleições – políticas restritivas (que implicam dificuldades para o público votante) seriam, em geral, realizadas após as eleições, não antes delas.

Sandroni (2006), na definição de política monetária, incluiu o papel do crédito bancário. Dornbusch e Fischer (2006, p. 483) afirmam que manter o controle do crédito significa controlar a taxa de investimento e conservar a estabilidade econômica; um sistema financeiro com bom funcionamento é importante para a alocação eficiente do investimento na economia, e um colapso do sistema financeiro e, portanto, do crédito, pode reduzir severamente o investimento e o Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, os autores ressaltam que, normalmente, o crédito é um alvo intermediário da política econômica, assim como a taxa de juros, a taxa de crescimento da moeda ou da dívida pública. Os alvos principais da política econômica são variáveis como taxa de inflação e de desemprego.

O crescimento econômico pode ser descrito em termos gerais como o crescimento do Produto Interno Bruto de um país. O PIB, por sua vez, representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região, durante um período de tempo. Consideram-se apenas os bens e serviços finais, excluindo-se os insumos, para evitar que valores sejam contados duas vezes na soma do PIB. A fórmula clássica para expressar o PIB de uma região é a seguinte:

$$PIB = C + I + G + X - M$$

Onde, **C** é o consumo; **I** é o total de investimentos realizados; **G** representa gastos governamentais; **X** é o volume de exportações; e **M** é o volume de importações.

Cabe, ainda, diferenciar crescimento de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico é a criação de riqueza material dos países ou regiões (ou seja, crescimento do PIB), assim como do bem-estar econômico de seus habitantes. O processo de desenvolvimento econômico supõe que é necessário realizar ajustes institucionais, fiscais e jurídicos, incentivos para inovações e

como referência para todas as outras taxas de juros e, por esta razão, é também chamada taxa básica de juros (SANDRONI, 2006, p. 820).

investimentos, assim como fornecer condições para um sistema eficiente de produção e distribuição de bens e serviços à população. Em princípio, não existiria desenvolvimento econômico sem crescimento econômico, mas o crescimento econômico por si só não implica melhores condições de vida para a população.

Outras teorias que fundamentam a ação governamental com relação às medidas de expansão de crédito são aquelas que relacionam o desenvolvimento financeiro ao crescimento econômico. Uma das medidas mais comuns para o desenvolvimento financeiro é o valor dos ativos dos intermediários financeiros divididos pelo PIB. As teorias que relacionam o desenvolvimento financeiro ao crescimento econômico não são exatamente recentes. Schumpeter (1961, p. 101) já destacava o papel dos bancos em financiar inovações tecnológicas:

[...] Esse processo de conseguir dinheiro é a criação de poder aquisitivo pelos bancos. A forma que toma é imaterial [...] É sempre uma questão, não de transformar o poder aquisitivo já existente em poder de alguém, mas de gerar do nada o poder aquisitivo, que se adiciona à circulação já existente – gerar do nada, mesmo que o compromisso creditório pelo qual se cria o poder aquisitivo se firme em garantias que, em si, não constituam meios circulatórios. E essa é a fonte de onde novas composições são freqüentemente financiadas e pelas quais teriam que ser sempre financiadas, se não houvesse realmente rendas do desenvolvimento anterior em qualquer época.

Diversos trabalhos têm sido desenvolvidos para apresentar evidências teóricas e empíricas que demonstram que o desenvolvimento financeiro constitui variável favorável ao crescimento econômico de um país. Entre estes, destacam-se Levine (1997) King e Levine (1993), Levine, Loayza e Beck (2000). No Brasil, também há trabalhos realizados nessa área, como o de Carvalho (2002), que apresenta uma pesquisa semelhante, sistematizando aspectos teóricos e empíricos que comprovam a relação positiva entre desenvolvimento financeiro e crédito. Argumenta, na introdução, que, embora as evidências demonstrem a relação, este conhecimento tem sido pouco assimilado. A maioria dos trabalhos realiza uma pesquisa empírica semelhante, relacionando o crédito ao PIB de diversos países e verificando o crescimento econômico evidenciado, o que permite chegar à conclusão da relação positiva entre desenvolvimento financeiro (avaliado na maioria dos trabalhos como a relação crédito/PIB, mas também com a existência de outras variáveis) e crescimento econômico.

Schumpeter (1961) diferencia o crédito para o empresário, ou necessário para a produção, e o crédito oriundo de outros motivos, que não contribui diretamente

para o capital social, mas é, muitas vezes, compensado por outros fatos. Um desses fatos diz respeito ao conceito de demanda agregada. Dornbusch e Fischer (2006) definem demanda agregada como a demanda total por bens e serviços na economia e afirmam que um aumento na demanda agregada (ou um aumento nos gastos) sem limitações à produção fará crescer o produto e o emprego com pequenos efeitos sobre o preço. Com relação ao crédito, os autores destacam que, quando os bancos relaxam os limites de financiamento de seus clientes, os gastos com investimento efetuados pelas empresas e os gastos com bens de consumo duráveis pelas famílias aumentam, crescendo, portanto, a demanda e a produção.

Na teoria econômica, o consumo está diretamente associado às variações na renda das famílias. Duas teorias básicas modernas do consumo são expostas por Dornbusch e Fischer (2006): a teoria do ciclo de vida e a teoria da renda permanente. A primeira teoria, associada principalmente a Modigliani, estabelece que as pessoas planejam seu comportamento de consumo e poupança para longos períodos, alocando seu consumo da melhor forma possível durante toda a sua vida. São apresentados dois períodos para o ciclo de vida das pessoas: o primeiro é caracterizado como um período de poupança, no qual os recursos são guardados para o futuro, e o segundo como um período de “despoupança”, geralmente na velhice, em que as pessoas vão usufruir, ou consumir, a poupança que realizaram. A razão consumo-renda seria estável, pois as pessoas desejariam manter um perfil estável de consumo.

A segunda teoria, associada a Friedman, defende que as pessoas têm seu comportamento de consumo em relação às oportunidades de consumo e não à renda corrente. A teoria argumenta que os indivíduos preferem um fluxo de consumo estável, em vez de um fluxo de fatura num período e escassez em outro. Com base nesse raciocínio, o consumo seria gerado em função da renda média diária. A renda permanente seria “a taxa constante de consumo que uma pessoa pode manter para o resto de sua vida, dado o nível presente de riqueza e renda ganhos agora e no futuro” (DORNBUSCH; FISCHER, 2006, p. 320).

Por fim, um conceito importante relacionado ao consumo e ao crédito diz respeito às restrições de liquidez. Segundo Dornbusch e Fischer (2006, p. 327), as restrições de liquidez ocorrem quando um consumidor não pode pegar emprestado para sustentar o consumo corrente na expectativa de ter uma renda futura mais alta.

Quando uma família enfrenta uma restrição à liquidez, é forçada a consumir de acordo com a renda corrente, em vez de consumir conforme sua renda permanente. Há evidências de que as famílias de baixa renda, segundo os autores, estejam em restrições de liquidez, o que leva o perfil de consumo dessas famílias a um comportamento semelhante à função de consumo keynesiano (em que o consumo é igual à renda disponível multiplicada pelo fator “propensão marginal a consumir”).

3 A POLÍTICA DO CRÉDITO CONSIGNADO

A política pública em estudo foi implementada em 2003. No entanto, muitos dos motivos que levaram à implementação da medida são anteriores à sua formulação. Por esse motivo, esse tópico apresenta, antes da exposição da política em estudo e suas principais características, um breve histórico desde o momento de implementação do Plano Real até o momento de implementação da política.

A apresentação da conjuntura econômica anterior à política permite compreender o contexto em que a mesma foi formulada e implementada e alguns dos motivos que levaram à sua criação.

3.1 Conjuntura da política

Segundo Sandroni (2006, p. 177), *conjuntura econômica* é “o conjunto de fatores estritamente econômicos que influem na marcha da economia, eliminando assim a incidência de forças naturais e de condições sociais extra-econômicas”. Os *indicadores de conjuntura* são

um grande número de variáveis econômicas, que se encontram em relações múltiplas e complexas: produção, estoques, número de pessoas empregadas, taxa de juros, receita e despesa do governo, dívida pública, taxa de formação de capital, renda nacional e índices de preços, entre outros.

Segundo o autor, a análise conjunta desses indicadores e de seus movimentos fornece um quadro da situação econômica em que se encontra o país naquele momento.

Para a compreensão dos motivos que levaram o governo a tomar a decisão em estudo, bem como os objetivos pretendidos com a medida, é necessária a exposição da conjuntura econômica no momento da decisão governamental e a realização de uma breve retrospectiva histórica anterior ao ano de 2003, quando a medida foi implementada. Em julho de 1994, estabeleceu-se o plano real, o primeiro plano de estabilização a obter sucesso, após anos de inflação. Até 1994, as fontes de instabilidade eram as tentativas falhas de estabilização e, após 1995, as

instabilidades foram oriundas de crises externas. Durante o período inflacionário, os bancos tinham bons resultados com o mercado de títulos do governo, bem como com ganhos inflacionários. O Estado era o grande devedor. Segundo Jacob (2003, p.1),

neste ambiente, as empresas conseguiam reproduzir o capital através das operações de tesouraria e especulação com estoques e os bancos o faziam no mercado de títulos do governo. O desdobramento dessa situação foi uma baixa propensão para investir por parte das empresas e também para a concessão de crédito pelos bancos, pois ambos tinham um ambiente que lhes oferecia amplas condições para manter suas atividades lucrativas sem incorrer em maiores riscos.

Após a implantação do real, os bancos deixaram de ter os ganhos com os títulos de governo, e as empresas ficaram passíveis à maior concorrência devido à abertura do mercado. Para compensar a perda dos ganhos inflacionários e devido ao baixo percentual de crédito em relação ao PIB, que era de somente 29%, conforme Soares (2001), esperava-se que os bancos buscassem alternativas para suprir a ausência desses ganhos, através do avanço automático do crédito no país, a partir da estabilidade monetária, assim como da cobrança de tarifas bancárias.

Para evitar um aumento expressivo do crédito, a preocupação principal do governo, inicialmente, foi evitá-lo, estabelecendo políticas monetárias restritivas de crédito: política rigorosa de depósitos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo e sobre outras operações, bem como normas mais limitativas para a concessão de crédito. Em um primeiro momento, a expansão de crédito se verificou, mas, em seguida, recuou com a crise do México. No mesmo período (em agosto de 1994), ocorreu a adesão do país ao Acordo de Basiléia. A adesão ao acordo poderia ser um dos motivos que levara a não expansão do crédito no país, porém, essa hipótese não é válida, como Jacob (2003) e Soares (2001) demonstram em seus trabalhos. Ambos argumentam que o crédito pode ser considerado como estável após a implementação do Plano Real (não houve expansão significativa e, em alguns momentos, foi verificada retração do crédito, o que gerou, no período de 1994-2003, segundo Jacob (2003), um comportamento de estabilização do crédito). O Acordo de Basiléia fixa limites de concessão de crédito para os bancos em relação ao patrimônio líquido da instituição, mas que estes não atingiram os limites, tendo margem para expansão do crédito. Outro fator ressaltado por Soares (2001) é a ponderação de risco zero para os títulos públicos; esta ponderação fez com que os

bancos ampliassem seu patrimônio em títulos públicos (para os quais não era necessário efetuar previsões) e reduzissem o volume de créditos em carteira.

Jacob (2003) conclui seu trabalho afirmando que um dos principais problemas institucionais brasileiros que impede o crescimento econômico de forma sustentada está na questão do financiamento, em que o núcleo das questões concentra-se sobre o crédito bancário. Os fatores que o autor apresenta que justificam o baixo crédito são: a incerteza e postura para gerenciar ativos e passivos por parte das instituições financeiras e a taxa de juros elevada, que não consegue equilibrar oferta e procura. É verdade que as crises externas influenciaram muito o ambiente econômico, gerando incertezas, como pode ser visualizado no resumo das crises enfrentadas pelo país no período, a seguir:

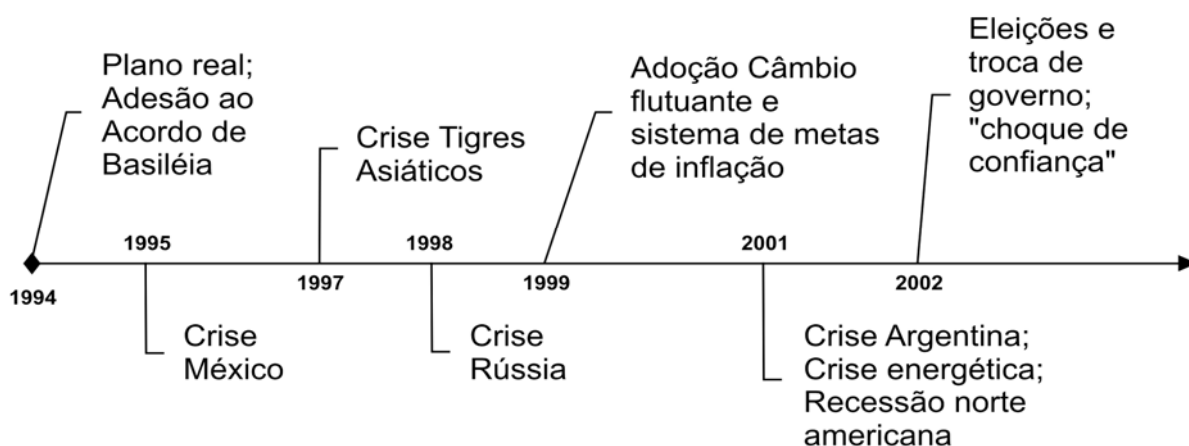


Figura 2: Crises enfrentadas pelo país após 1994

Em 1999, o Banco Central emitiu o primeiro relatório do que passou a ser denominado Projeto Juros e Spread Bancário. Há disponíveis relatórios do período 1999-2005, todos emitidos no final do exercício. O primeiro, de 1999, apresentava a taxa de juros brasileira como uma das mais altas do mundo como parte da explicação do custo do dinheiro para o tomador, mas destacava que, apesar dos juros altos, o *spread*³ bancário era muito expressivo, mesmo tendo caído após 1995. Os *spreads* mais altos eram verificados nos créditos às pessoas físicas, principalmente no cheque especial. O relatório ressaltava que, após o programa de

³ *Spread* bancário é a taxa adicional de risco cobrada (a diferença entre a taxa de juros básica (de captação) e a taxa final ao tomador. É variável conforme a liquidez e as garantias do tomador do

estabilidade fiscal realizado pelo governo desde 1998, quando o câmbio passou a ser flutuante e mantida a austeridade fiscal, era hora de trazer as taxas de juros a patamares mais reduzidos e dar atenção à política monetária. Naquela data, o crédito a pessoas jurídicas era superior à pessoa física (cerca de 64% à pessoa jurídica, e 36% à pessoa física).

Um fator relevante para o alto custo do *spread* bancário, segundo este relatório e também conforme os estudos de Jacob (2003) e Soares (2001), diz respeito ao risco de crédito; este mesmo fator justificaria a dificuldade ou mesmo a não concessão de crédito pelos bancos. O risco de crédito constitui a certeza (ou incerteza) do recebimento do valor emprestado, mais os juros pactuados, pois os bancos assumem o compromisso de pagar seus depositantes. Com o risco de crédito elevado, os bancos cobram um adicional a título da probabilidade de não receber o valor. Além disso, o *spread* tem de cobrir as despesas administrativas e os impostos. O relatório argumenta a questão da inadimplência e as dificuldades de cobrança enfrentadas pelas instituições financeiras.

Sendo o objetivo de fato reduzir os juros ao tomador, será preciso também uma mudança cultural. As instituições do sistema financeiro operam num setor altamente regulamentado pelo Governo e devem ser encaradas como quaisquer outras empresas que têm como objetivos a obtenção de lucros. A melhor postura seria vê-las como parceiros no processo de desenvolvimento, pois a eventual falha de proteção e/ou a sua repressão repercute sobre os clientes. Sem dúvida, é necessário que haja maior concorrência, sobretudo no caso do cheque especial, bem como mecanismos de defesa do consumidor. Contudo, o setor financeiro precisa ser tratado com equilíbrio, para que possa defender-se de maus devedores e desenvolver todas as suas potencialidades. Essa mudança cultural seria importante para reduzir o risco de crédito percebido pelo sistema financeiro, viabilizando o aumento do crédito e a redução das taxas de juros em todos os segmentos (BACEN, 1999, p.12).

Percebe-se o reconhecimento da teoria exposta na revisão bibliográfica por parte do BACEN, visto que as instituições financeiras passam a ter um papel reconhecido no desenvolvimento econômico, como já o tem em outros países. Tal característica está associada ao reconhecimento de que o governo não pode ser a única (e, muitas vezes, nem a mais importante) instituição de fomento, visto suas limitações financeiras, como pode ser percebido no relatório de Juros e Spread Bancário, de dezembro de 2002:

empréstimo e o prazo do resgate. Segundo estudos do BACEN, o *spread* brasileiro é formado pelas despesas administrativas do banco, pelos impostos e o custo de risco de crédito.

A abertura da economia e o reconhecimento das dificuldades financeiras do setor público deram lugar a um modelo mais convencional e menos intervencionista. Nesse novo cenário, ao Estado ficou reservado o papel de promover as condições macroeconômicas (estabilidade) ao investimento privado. Com as dificuldades financeiras do Estado, não se poderia esperar que o financiamento do desenvolvimento continuasse liderado por créditos direcionados e de bancos públicos (BACEN, 2002, p.3).

Para reduzir as taxas de juros ao tomador final, algumas medidas são apresentadas no documento do Banco Central de 1999, além da redução gradual da taxa básica da economia e da cunha fiscal. Essas medidas visam reduzir o risco de crédito e aumentar a eficiência e a alavancagem⁴ das instituições financeiras e são:

- a) Redução de exigências burocráticas (revisar algumas exigências burocráticas do BACEN, como o caso de instrumentos creditícios mais simples (contratos padronizados, ou por meio eletrônico, por exemplo) para créditos de baixa monta);
- b) Ampliação da base de cobertura da central de risco (a central de risco do BACEN, ou Sistema de Informações de Crédito (SCR), está disponível para consulta pelos bancos, mas na data só exibia valores de comprometimento acima de R\$50.000,00);
- c) Aumento de informações da central de risco (enriquecimento dos dados disponíveis no sistema);
- d) Aperfeiçoamento do sistema de pagamentos (redução do risco sistêmico por meio das centrais de compensação e liquidação financeira);
- e) Aperfeiçoamento do COSIF (aumentar a transparência das demonstrações financeiras das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – SFN);
- f) Redução dos compulsórios (sempre em acordo com o regime de metas para a inflação; permitindo maior alavancagem das operações de crédito);
- g) Flexibilização dos direcionamentos de crédito (propor medidas que diminuam, em geral, os direcionamentos das operações de crédito, ou seja, a obrigação de direcionar recursos para crédito rural, imobiliário, etc.);

⁴ O grau de alavancagem é medido através da proporção do patrimônio líquido sobre o ativo total. É aumentado com a busca de novas formas de tomar fundos emprestados, de modo a permitir que as instituições bancárias cresçam mais rapidamente e se aproveitem das oportunidades de lucros (PAULA; ALVES JÚNIOR; MARQUES, 2001, p.291).

h) Transparência das operações bancárias (levantar informações mais detalhadas de prazos e custos das principais operações bancárias e divulgá-las via Internet);

i) Maior concorrência no cheque especial (promover a divulgação pública diária das taxas médias de cheque especial efetivamente praticadas por todos os bancos, para que as pessoas físicas possam dispor de melhores informações para a escolha da instituição financeira em que irá ter conta);

j) Securitização e negociação de recebíveis (simplificar as regras impostas nesse mercado, objetivando o aumento das transações em mercado secundário).

Do mesmo modo, algumas medidas são apresentadas como propostas conjuntas do governo e do Banco Central:

a) Redução do IOF (nas operações financeiras, principalmente para pessoas físicas);

b) Tratamento da dedução do IR/CSLL sobre provisionamento de crédito (estudar a viabilidade de maior uniformização dos procedimentos relativos às deduções de despesas com provisionamento de créditos de liquidação duvidosa);

c) Aperfeiçoamento do Sistema de Pagamentos (consolidar legalmente as modificações que o Banco Central vem realizando no sistema);

d) Criação da Cédula de Crédito Bancário (disseminar um instrumento operacionalmente mais simples, bem como mais eficaz no trâmite judicial);

e) Separação da discussão judicial de juros e principal (evitar que os devedores de má-fé deixem de pagar o principal devido alegando problemas com os juros);

f) Esclarecimento sobre anatocismo (juros sobre juros) no SFN (evitar essa alegação jurídica em processos judiciais, esclarecendo que este dispositivo de lei da usura não se aplica ao SFN);

g) Priorização de crédito garantido (modificar a lei de falências visando maior proteção dos credores);

h) Contrato eletrônico de crédito (aprovar lei para melhor proteger as partes em operações transitadas via Internet);

i) Aumento de informações dos cadastros dos inadimplentes (ampliar o acesso de informações de devedores inadimplentes de instituições financeiras junto às diversas centrais de proteção do crédito);

j) Proteção às centrais de riscos (Código de Defesa do Consumidor e sigilo bancário) – estabelecer que a negativação de pessoas físicas e jurídicas em cadastros de proteção ao crédito não constitui constrangimento ilegal nem invasão de privacidade;

k) Aplicabilidade do juízo arbitral (acompanhar junto ao STF a deliberação sobre a aceitação judicial das decisões tomadas através de juízo arbitral).

No relatório de outubro de 2002, às vésperas da troca de governo, a maioria das medidas propostas no primeiro documento do projeto já havia sido implementada (em verdade, os itens b, d, e, h, i e j, do Banco Central, e as medidas conjuntas com o governo a, c, d. f, h, i). A redução dos compulsórios foi realizada num primeiro momento, mas foi efetuada sua elevação quando da crise na Argentina, em 2001; Nesse período, também houve a crise energética do país. O projeto da Lei de Falências (4376-A, de 1993) ainda tramitava na Câmara. A taxa de juros básica da economia (SELIC) de dezembro de 2002 estava em 25% ao ano, após ter iniciado 2002 em 19%. O risco de crédito continua neste relatório como um fator importante na determinação do *spread* bancário. O *spread* bancário teve uma redução no ano 2000, seguida de uma elevação em 2001, uma redução no início de 2002 e concluiu o ano de 2002 com elevação, como pode ser demonstrado no gráfico 1.

Spread médio das operações de crédito com recursos livres

p.p.

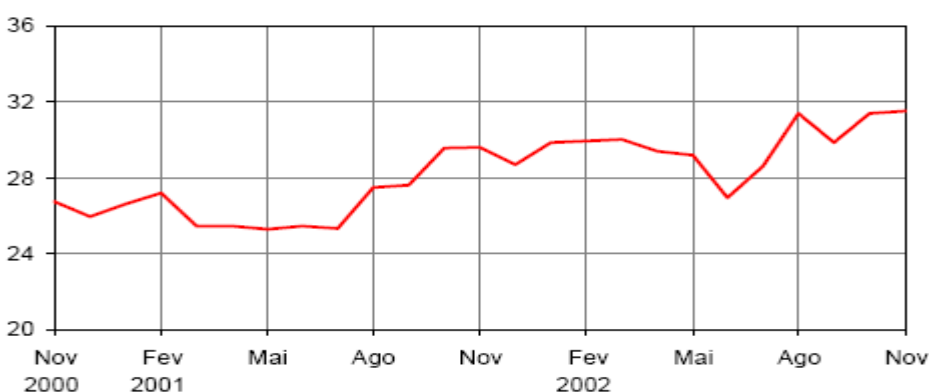


Gráfico 1: *Spread* médio das operações de crédito com recursos livres (pessoa física e pessoa jurídica)

Fonte: BACEN (2002)

O relatório de inflação do BACEN de dezembro de 2002 apresentava um nível de consumo baixo, embora “em recuperação”, devido aos saques extraordinários de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – os saques referentes aos valores dos planos econômicos, resultado do acordo efetuado pelo governo com os trabalhadores –, assim como um crescimento “modesto” da produção de bens de consumo, que ficou com variação positiva de 0,6% em relação ao ano anterior. O crescimento econômico de 2002 foi de 1,9% em relação a 2001, e o nível de desemprego permaneceu, durante o ano todo, em torno de 7%. O percentual de empréstimos em relação ao PIB encerrou o ano em 22%, com prioridade pelos bancos para operações de menor risco.

Em 2003, assume o novo governo, com o cenário apresentado acima. Esse detalhe é relevante porque a medida em estudo é uma das primeiras implementadas pelo novo governo no que tange ao tópico sobre crédito. Uma das promessas de campanha diz respeito à redução das taxas de juros, reconhecidamente alta, e como observado, já fruto de recomendações e previsões de redução por parte do Banco Central. No entanto, o relatório de Juros e Spread Bancário de novembro de 2000 descreve: “a velocidade da redução dos juros e do compulsório tem seus limites dados pela própria estabilidade monetária, já que a atuação do BACEN está voltada prioritariamente para o atendimento das metas de inflação fixadas pelo governo”. Isso significa que, embora a redução da taxa de juros e do compulsório seja necessária, deve obedecer aos critérios necessários para a manutenção da estabilidade monetária.

3.2 A Medida Provisória 130/2003 e a Lei Federal 10820/2003

Desde a posse do governo que venceu as eleições de 2002 até maio de 2007, algumas medidas previstas no documento de 1999 já foram implementadas, visando incrementar o mercado de crédito no país, a redução do *spread* bancário e o aumento da eficiência do sistema de crédito. Entre elas, encontra-se a aprovação da nova lei de falências (que reduz o risco para os credores, ao ampliar a prioridade dos créditos com garantia real nos processos de falência – implementada pela lei

11101/2005). Também são encontradas algumas regulamentações realizadas na área do crédito imobiliário (regulamentação do patrimônio de afetação e regulamentação de alguns títulos destinados à securitização, gerando outras fontes de financiamento além daquelas já existentes no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), implementadas pelas Leis 10.931/2004 e 11.196) e, embora não constante do documento do Banco Central, e como destaque deste trabalho, a regulamentação do crédito consignado em folha de pagamento.

Esta medida é enquadrada, dentro das realizadas pelo governo, no período 2003-2006, como Reforma Institucional para Desenvolvimento de Crédito (juntamente com as medidas citadas anteriormente no parágrafo anterior), e tem como instrumento legal a Lei Federal 10.820 de 2003 (Anexo A), que foi antecedida pela Medida Provisória 130/2003 (Anexo B).

O crédito consignado é uma modalidade de empréstimo em que o devedor sofre um desconto no salário para pagar sua dívida com o banco. O empregador retém parte do salário correspondente à prestação devida e transfere o valor ao banco (RODRIGUES et al., 2006). O limite máximo para o valor de descontos com empréstimos é de 30% do salário e, no caso de outras contribuições deduzidas em folha (como mensalidade de clube ou associação, por exemplo), o total não pode ultrapassar 40% dos rendimentos. Essa modalidade de crédito já era praticada anteriormente no Brasil para funcionários e servidores públicos. Para empregados de empresas privadas, eram realizadas operações com débito em conta corrente no dia do crédito do salário. As principais alterações trazidas pela Lei 10820/2003 são:

- A abertura do crédito consignado para empregados subordinados à CLT em geral;
- A possibilidade de as instituições financeiras realizarem acordos com centrais e entidades sindicais para o estabelecimento de parâmetros, entre eles a possibilidade de averbação de até 30% das verbas rescisórias para amortização do empréstimo em caso de rescisão do contrato de trabalho;
- A possibilidade de contratação com aposentados e pensionistas do INSS (regulamentada pelo INSS através da Instrução Normativa 121, de 01 de julho de 2005).

A lei garante ao empregado o direito de optar pela instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil que tenha firmado acordo com o empregador,

ficando este obrigado a proceder aos descontos e aos repasses dos valores contratados e autorizados pelo empregado.

Segundo Rodrigues et al. (2006), o mecanismo de retenção da renda e o de sua transferência ao banco pelo empregador aumenta a garantia de recebimento nessa modalidade, o que faz com que sejam esperadas menores taxas na sua execução.

O relatório sobre o projeto juros e *spread* bancário de 2003, já com introdução do novo presidente do Banco Central, apresenta a parceria deste com o Governo e reforça o compromisso daquele com a redução do *spread* bancário e o acesso ao crédito por parte da população brasileira. Este relatório apresenta a legislação do crédito consignado como instrumento para redução do custo dos empréstimos e do risco de inadimplência e o papel do governo como instituição regulatória dos mercados.

Outras ações foram desenvolvidas pelo Ministério da Previdência Social, com base nas recomendações do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), com destaque para: proibição da cobrança da TAC (Taxa de Abertura de Crédito), a partir de maio de 2006; limitação da taxa máxima de juros em 2,72% ao mês, a partir de março de 2007; proibição da contratação de empréstimos por telefone; e disponibilização em seu *site* na internet de informações atualizadas sobre as taxas de juros mensais praticadas por todos os bancos conveniados, conforme o prazo de cada empréstimo. O primeiro convênio firmado pelo INSS foi com a Caixa Econômica, em abril de 2004, seguido pelo BMG, em agosto do mesmo ano, e por diversas outras instituições que seguiram (BACEN, 2005, p. 81). A Central Única dos Trabalhadores (CUT) também efetuou acordo com 33 instituições financeiras, fixando prazos e taxas máximas de juros e tarifas de abertura de crédito para o empréstimo consignado em folha. As taxas variam de acordo com o prazo, a consignação ou não de verbas rescisórias e se o empregado é sindicalizado ou não. As taxas máximas neste acordo são de 2,8% ao mês para trabalhadores sindicalizados, e 3,3% ao mês para não sindicalizados (BACEN, 2005, p. 71). O prazo máximo de contratação previsto para ambos os acordos (INSS e CUT) é de trinta e seis meses.

Verifica-se que a medida implementada através da Lei 10.820/2003 diz respeito a crédito para pessoas físicas, possibilitando uma linha de crédito com

menor custo do que as disponíveis até este momento. No momento de implementação da medida, a economia encontrava-se bastante desaquecida, o percentual de crédito em relação ao PIB era baixo e o *spread* bancário para pessoas físicas bastante elevado.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com o delineamento de pesquisa proposto por Selltiz, Wrightsman e Cook (1987), este trabalho é enquadrado como uma pesquisa de avaliação somativa (ou de resultados). A pesquisa de avaliação difere das demais por ser uma pesquisa aplicada, conduzida para avaliar programas, isto é, determinar se programas ou políticas estão funcionando como deveriam. Segundo os autores, muitas vezes, esse tipo de pesquisa é utilizada para decidir se um programa deve parar ou continuar, se as verbas devem ser aumentadas ou reduzidas, com base no atendimento do programa a que foi destinado.

Os autores apresentam duas categorias gerais de pesquisa de avaliação: somativa (ou de resultados) e formativa (ou de processo). As avaliações somativas ou de resultados examinam os efeitos de um programa para verificar se este funciona. Podem utilizar pesquisas experimentais, semi-experimentais ou levantamentos. As avaliações formativas verificam o que é o programa e como funciona, utilizando geralmente a técnica de observação participante. Oferece *feedback* para os participantes durante o processo de implementação, geralmente nos estágios iniciais, quando há espaço para mudanças e aprimoramentos. As avaliações somativas (como este trabalho) ocorrem ao final do programa ou quando o mesmo já está em andamento há tempo suficiente para ter produzido alguns efeitos mensuráveis. No caso em estudo, a política pública está em vigor desde 2003.

Segundo Selltiz, Wrightsman e Cook (1987), a pesquisa de avaliação difere das demais formas de pesquisa somente em relação a seus objetivos, emprego e relações com instituições políticas e sociais, mas não em relação a seus métodos. Assim, esta pesquisa é definida como uma pesquisa qualitativa, descritiva e explicativa, pois visa descrever as características de um fenômeno e identificar os fatores que determinam ou que contribuem para sua ocorrência. Conforme o procedimento de coleta de dados, ela pode ser enquadrada como uma pesquisa documental, tendo como fonte de dados leis, relatórios e pesquisas de órgãos governamentais.

Para que fosse possível avaliar a performance da política, foi necessário, primeiramente, identificar seus objetivos. Os principais objetivos da Lei Federal 10.820/2003 foram identificados de acordo com a teoria econômica, a conjuntura do momento de sua implementação e os atores envolvidos nesse processo, verificando os motivos que levaram à escolha, adoção e implementação dessa medida e os resultados esperados.

O exercício de verificação dos resultados foi realizado contra os objetivos presumidos para a adoção e implementação da política, baseando-se nas teorias de avaliação de performance em que os resultados são verificados frente aos objetivos do programa ou da política. Com base nesses objetivos, foram selecionadas e analisadas amostras de índices que teriam levado o governo a tomar tal medida e seu comportamento posterior à implementação. Um dos motivos pelos quais optou-se pela avaliação na perspectiva de avaliação de performance diz respeito ao fato de o desempenho poder ser relativo quando não há critérios para sua mensuração (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 207). Foram levantados os seguintes pressupostos:

- a) Houve aumento no volume de crédito à pessoa física em função desta medida;
- b) A regulamentação do crédito consignado influenciou na redução do *spread* bancário, reduzindo o custo ao tomador;
- c) A regulamentação do crédito influenciou na elevação do consumo;
- d) Verificou-se redução da inadimplência bancária após a implementação da medida;

A primeira proposta de trabalho previa utilizar os índices no período 1999-2007. O período inicial a ser analisado foi alterado para maio de 2000, devido a alterações na forma de informação dos dados das operações de crédito pelo Banco Central, implementadas em maio de 2000, pela circular 2.957 do Banco Central. Essa circular ampliou o volume de dados coletados, bem como o número de instituições financeiras que devem fornecer informações ao Banco Central. Foi utilizado este período, no qual o ano de 2003 estará na metade da série, permitindo visualizar um período anterior e posterior à sua implementação. Além disso, os dados do período estão disponíveis para consulta no *site* dos órgãos oficiais, o que facilita sua coleta. O período de análise ficou definido, então, de maio de 2000 a março de 2007, quando são encontrados os últimos dados disponíveis.

Para avaliação do consumo, foi utilizado o índice de volume de vendas no comércio varejista, que é apurado mensalmente pelo IBGE, através da pesquisa mensal de comércio. A série temporal utilizada foi capturada no Sistema Gerenciador de Séries temporais do Banco Central (SGS). Essa série está encadeada desde janeiro de 2000 e tem como período de referência, único, a média mensal dos índices de 2003 = 100. Na elaboração do gráfico que representa a evolução do índice, verifica-se que ocorre um salto no índice nos meses de dezembro de todos os anos, devido às festas de fim de ano. Os dados constam no gráfico por apresentarem pouco efeito sobre a curva de tendência, não prejudicando a análise. Todas as tabelas capturadas no SGS utilizadas para elaboração dos gráficos estão disponíveis nos anexos, bem como as leis relacionadas a este trabalho.

Richardson (1999, p. 104) ressalta que as pesquisas explicativas, que tentam determinar os fatores ou motivos que influem em determinados acontecimentos, que pretendem analisar relações entre fenômenos ou que procurem determinar a existência de certa característica, precisam de hipóteses e sua formulação seria o passo seguinte à delimitação do problema. Maxwell (2005, p. 69) afirma que, embora muitos pesquisadores qualitativos incluam as hipóteses (ou pressupostos) no processo de formulação do problema, na pesquisa qualitativa, as hipóteses são formuladas após o pesquisador haver iniciado o trabalho, visto que as hipóteses estão baseadas nos dados e são desenvolvidas e testadas em interação com estes, em vez de idéias desenvolvidas anteriormente que são simplesmente testadas contra os dados. Por esse motivo, os pressupostos deste estudo, citados nos procedimentos metodológicos, são apresentados após a exposição dos objetivos da política pública em estudo, na coleta e análise dos resultados.

Este estudo foi realizado de acordo com duas formas de análise de Howlett e Ramesh (2003): a busca das variáveis causais na elaboração de políticas públicas (determinantes da política) e a avaliação dos efeitos diretos e indiretos de políticas específicas (mas, neste caso, sem ignorar os fatores causais). Este estudo reconhece as definições de políticas públicas apresentadas por Howlett e Ramesh (2003), bem como as de Bridgman e Davis (2004). Assim, entende-se que o governo é o agente da política pública, que age em resposta a um problema público e esta ação obedece a uma teoria sobre causa e efeito. Mesmo com as limitações já

mencionadas do modelo de ciclo da política, este estudo considera que as políticas obedecem a um ciclo, mesmo que nem todas as suas etapas estejam explícitas, aconteçam em ordem lógica seqüencial ou de fato ocorram.

Dentre as tipologias de Howlett e Ramesh (2003) apresentadas, duas foram particularmente relevantes para este trabalho: a tipologia da escolha racional (por tratar-se de um estudo que envolve conceitos macroeconômicos, esta tipologia está presente no contexto); e a do Neo-Institucionalismo Sócio-histórico – Estatismo, na sua versão mais moderada, em que o Estado é a principal instituição da sociedade e o agente-chave do processo político, juntamente com outros atores organizados. Assim como em Howlett e Ramesh (2003), este modelo é entendido como o que fornece mais equilíbrio à teoria social e política.

Quanto aos modelos apresentados por Dye (2005), alguns também apresentaram relevância para este trabalho. São eles: o Institucionalismo (atividades políticas giram em torno de instituições governamentais específicas); o modelo de processo (ciclo da política, já citado anteriormente), o incrementalismo (política como variações sobre o passado) e a teoria da opção pública (também citada anteriormente).

Com relação às definições apresentadas por Morehouse (1972), esta política é enquadrada como “de oportunidade”, sendo avaliada neste estudo quanto aos objetivos e alcance dos mesmos.

As limitações encontradas para a pesquisa dizem respeito à possibilidade da existência de outras variáveis econômicas ou políticas que possam afetar as conseqüências da política. Diferentemente de um experimento, em que se tenta controlar as diferentes variáveis, o problema em estudo não possibilita tal nível de controle, estando aberto a possíveis interferências.

5 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Este tópico é dividido em dois subtópicos: o primeiro busca identificar os objetivos da política, utilizando-se das teorias expostas na revisão bibliográfica, das características da medida política em estudo e das informações da conjuntura econômica do momento da implementação da medida e anterior a esta. Após a identificação dos objetivos, foram selecionados alguns dados e índices relacionados aos objetivos.

No segundo subtópico, são verificados os resultados da medida em estudo até março de 2007, por meio dos índices e dados selecionados, bem como de informações disponíveis nos relatórios de inflação do Banco Central e da Pesquisa Mensal do Comércio do IBGE. Após a coleta de dados, foram realizados gráficos que permitiram a análise dos mesmos, bem como algumas análises percentuais.

5.1 Determinação dos objetivos da política

Dentre as teorias apresentadas, no que tange a políticas econômicas, Dye (2005, p. 155) apresentou os objetivos das políticas como o “crescimento da produção, da qualidade de vida, emprego total da força produtiva da nação e preços estáveis com baixa inflação”. Esses seriam os objetivos do governo de um país na condução de políticas econômicas.

Quando a política pública em questão foi implementada, em setembro de 2003, verificavam-se, entre outros, os seguintes fatores conjunturais:

- O Banco Central já havia identificado o baixo nível de crédito como um dos limitadores do crescimento econômico. Os motivos que levariam a um baixo nível de crédito haviam sido identificados, e a instituição havia instituído o projeto denominado “Juros e *Spread* Bancário” em 1999, elencando ações que possibilitariam reduzir o *spread* bancário, os juros e, conseqüentemente, aumentar o volume de crédito;

- Percebe-se, no mesmo documento de 1999, o reconhecimento por parte do Banco Central das Instituições Financeiras como parceiras para o crescimento econômico, visto as limitações do Estado para a promoção do Investimento e do Consumo;
- O Banco Central identificou, neste projeto, os componentes do *spread* bancário: despesas administrativas, impostos, custo de risco de crédito (inadimplência) e compulsório (componente incluído no relatório de Economia e Crédito Bancário do BACEN, de dezembro de 2005), demonstrando que o custo da inadimplência é um fator relevante para o *spread*.
- O governo que tomou posse em 2003 se deparou com uma elevação recente da taxa SELIC ao patamar de 25%. Embora a redução da taxa de juros fosse uma de suas bandeiras, sua redução brusca colocaria em risco a estabilidade monetária.
- A maior parte das medidas propostas pelo BACEN no projeto Juros e *Spread* Bancário já haviam sido implementadas ou estavam em andamento, o que cria condições para novas medidas. Por outro lado, o projeto ainda não apresentava resultados satisfatórios, devido, principalmente, a crises externas.
- O nível de consumo da economia estava baixo, bem como sua taxa de crescimento.

A medida de crédito consignado implementada pela Medida Provisória 130 de 2003 diz respeito especificamente a crédito para pessoas físicas. De acordo com o pensamento de Schumpeter (1961), quando se fornece crédito às empresas, incentiva-se o investimento, a aplicação em inovações tecnológicas, em produção. Quando se fornece crédito a pessoas físicas, reduzem-se as restrições à liquidez e, conseqüentemente, incentiva-se o consumo. Assim, frente à conjuntura no momento da implementação da política e à teoria sobre crédito, o primeiro objetivo percebido para a implementação da medida em estudo é o aumento do consumo (e o conseqüente aquecimento da economia, através da redução das restrições à liquidez e do fim da crise de confiança estabelecida quando das eleições).

Dentro dos três tipos de política econômica expostos por Sandroni (2006), esta política é enquadrada como de expansão e uma política seletiva de crédito. Em verdade, faz parte de um cenário político maior, que se caracteriza por políticas expansionistas e seletivas de crédito, como pode ser visto no relatório de Economia

Bancária e Crédito de dezembro de 2003. Esse relatório já conta com introdução feita pelo novo presidente do Banco Central, Sr. Henrique Meirelles, que afirma sua parceria com o Governo e reforça o compromisso daquele com a redução do *spread* bancário e o acesso ao crédito por parte da população brasileira e da média e pequena empresas. O relatório apresenta a legislação do crédito consignado como instrumento para redução do custo dos empréstimos e do risco de inadimplência e o papel do governo como instituição regulatória dos mercados.

A implementação da medida pode parecer, em um primeiro momento, contraditória: o governo tenta incentivar o crédito quando a taxa SELIC encontra-se recentemente elevada (o que contrairia o crédito). Em verdade, ao que pode ser percebido nos relatórios do Banco Central, na impossibilidade de redução da taxa básica de juros, buscam-se outras alternativas para expansão do crédito e redução do custo ao tomador. A medida em estudo afeta outro componente do custo do dinheiro para o tomador: o risco de crédito. Ao permitir o desconto diretamente na folha de pagamento do tomador e seu repasse à instituição financeira pela fonte pagadora, o banco tem o risco de crédito reduzido na operação, o que implicaria taxas mais baixas para o tomador, visto a garantia.

As instituições financeiras concedem empréstimos em função de suas fontes de pagamento primárias (rendimento líquido auferido pelo tomador) e secundárias (valor dos colaterais, avais, recebíveis ou receitas com venda de ativos transacionáveis), e o volume e as condições de oferta de crédito estão relacionados à possibilidade de retorno do capital emprestado (PAULA; ALVES JÚNIOR; MARQUES, 2001). Isso implica que as linhas de crédito com garantia possuem menor risco de crédito e, portanto, menores taxas. O segundo objetivo da medida pública em estudo é a redução das taxas de juros ao tomador, através da redução do risco de crédito para a instituição financeira.

Um terceiro objetivo para a medida em estudo é o aumento do volume de crédito à pessoa física. Na ocorrência de taxas mais baixas (e redução das restrições à liquidez), é esperado que um maior número de pessoas busque o crédito para consumo e mesmo para liquidação de dívidas mais onerosas. Pelo fato dessa linha de crédito ter um prazo mais dilatado que as linhas de crédito pessoal convencionais, o montante da operação acaba sendo maior do que as que o tomador conseguiria nas linhas de crédito pessoal convencionais.

Segundo o pronunciamento do presidente do Banco Central, Sr. Henrique Meirelles, o governo espera uma “democratização do acesso ao crédito”. O público não bancarizado é, em sua maior parte, o de baixa renda. Embora seja possível que essa linha atenda a diversas faixas de renda, mesmo a faixas de renda mais baixas, é difícil mensurar, visto a insuficiência de dados com relação à renda dos tomadores, se o alcance das famílias de renda mais baixa está de fato ocorrendo.

Com base nos objetivos encontrados, quatro pressupostos foram formulados:

- a) Houve aumento no volume de crédito à pessoa física em função desta medida;
- b) A regulamentação do crédito consignado influenciou na redução do *spread* bancário, reduzindo o custo ao tomador;
- c) A regulamentação do crédito influenciou na elevação do consumo; e
- d) Verificou-se redução da inadimplência bancária após a implementação da medida.

5.2 Resultados da medida

O primeiro pressuposto diz respeito à possibilidade de aumento do volume de crédito devido à medida. Os dois gráficos, a seguir, apresentam a evolução do crédito pessoal e do crédito consignado e a evolução do crédito total no período de maio de 2000 a março de 2007.

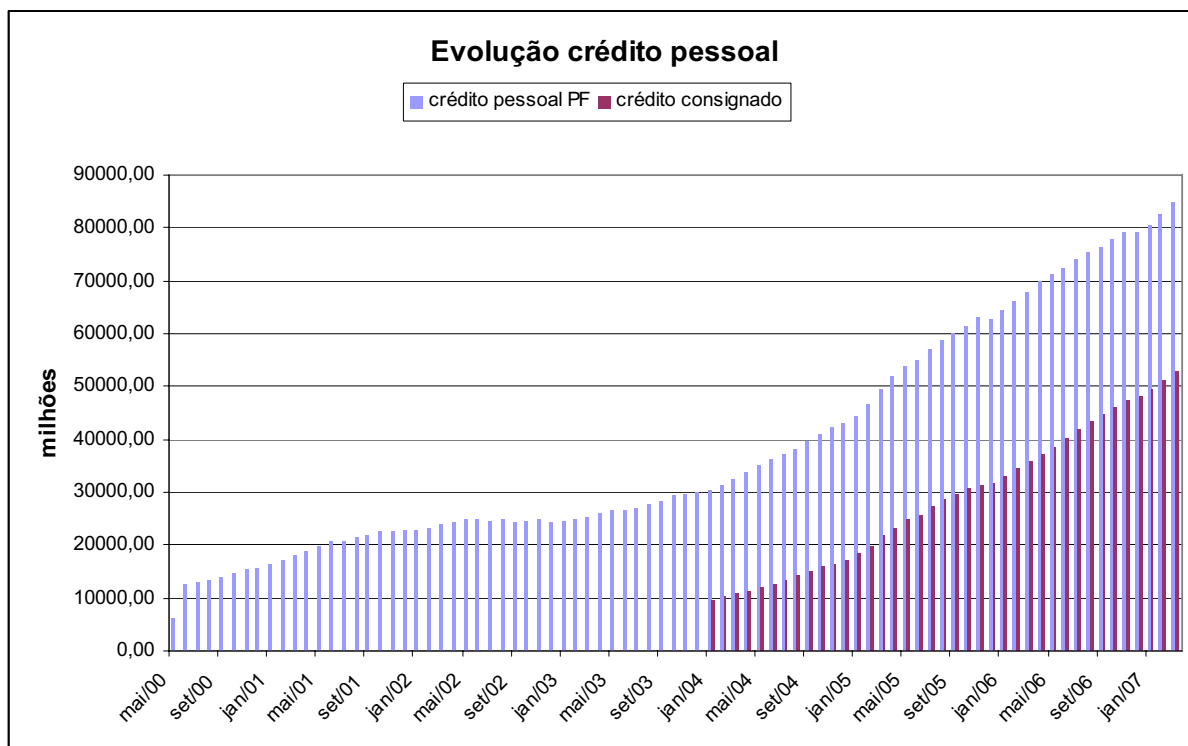


Gráfico 2: Evolução crédito pessoal e crédito consignado no período maio/2000 a março/2007
Fonte: Adaptado das Séries Temporais do BACEN

Verifica-se, neste gráfico, a evolução do crédito pessoal e do crédito consignado no período de maio de 2000 a março de 2007. O crédito consignado teve seu valor aumentado em 444% no período (ou seja, o valor de março de 2007 equivale a mais que cinco vezes o de janeiro de 2004). O crédito pessoal total, contando com o crédito consignado, teve uma elevação de 180,52% no mesmo período, e de 579% quando comparado a junho de 2000. Se descontarmos o valor do crédito consignado, temos um crescimento de 55% e 156%, respectivamente. O valor das operações de crédito consignado, que correspondia a 32% do valor do crédito pessoal em janeiro de 2004, passou a corresponder a 62% do valor de crédito pessoal em março de 2007 (Os dados que deram origem ao gráfico estão no Anexo C).

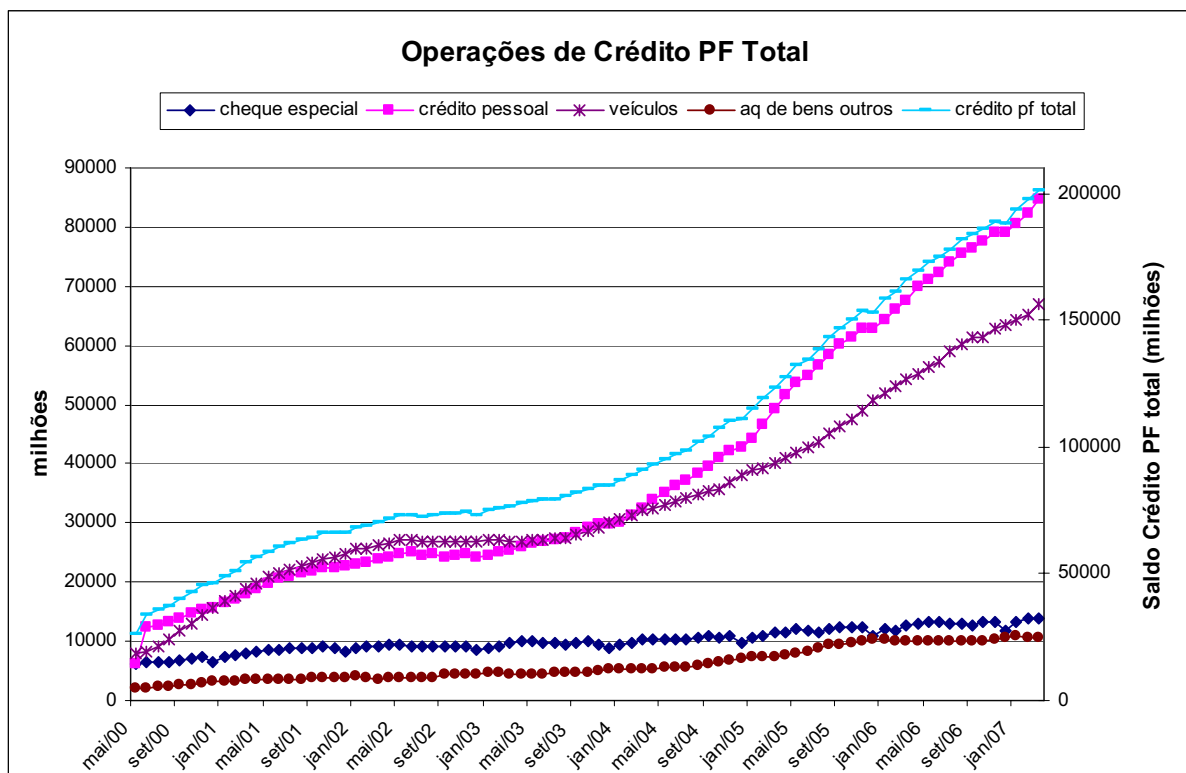


Gráfico 3: Saldo total de operações crédito de pessoa física

Fonte: Adaptado das Séries Temporais BACEN

O gráfico acima demonstra o comportamento das operações referenciais para crédito de pessoa física (operações que o BACEN utiliza para dados referenciais de taxa e volume). Percebe-se o aumento do crédito total à pessoa física no período, devido, principalmente, às operações de crédito pessoal (em que está incluído o crédito consignado) e o financiamento de veículos. O saldo de operações de cheque especial e de aquisição de outros bens (dentre as quais, o crédito direto ao consumidor é uma das operações) permanecem praticamente estáveis no período, apresentando um crescimento inferior às outras operações (os dados que deram origem ao gráfico constam do Anexo D). De fato, houve aumento do crédito concedido à pessoa física em função dessa medida, o que confirma o primeiro pressuposto.

Antes de se efetuar a análise do objetivo de redução do *spread* bancário, segundo pressuposto formulado, cabe a ressalva do motivo pelo qual será avaliado o *spread* em detrimento das taxas totais: o custo total do dinheiro é formado pelo custo de captação dos recursos acrescido do *spread* (como já exposto na conjuntura da política). O custo de captação do recurso é apurado pelo Banco Central, mas, na

maioria de suas análises, a instituição utiliza o valor da taxa de juros básica da economia. Isso se deve ao fato do custo da captação ser função da taxa SELIC ao longo do tempo. Por esse motivo, pode-se afirmar que as taxas das operações de crédito oscilarão acompanhando a SELIC ao longo do tempo (ao alterar a parcela de custo de captação do recurso, que forma a taxa total). Por esse motivo, será verificada a redução ou não do custo ao tomador através da análise do *spread* bancário, ficando as taxas como instrumento ilustrativo. No gráfico abaixo (dados utilizados para a elaboração do gráfico estão no Anexo E) são expostos os *spreads* das operações de crédito referenciais do Banco Central:

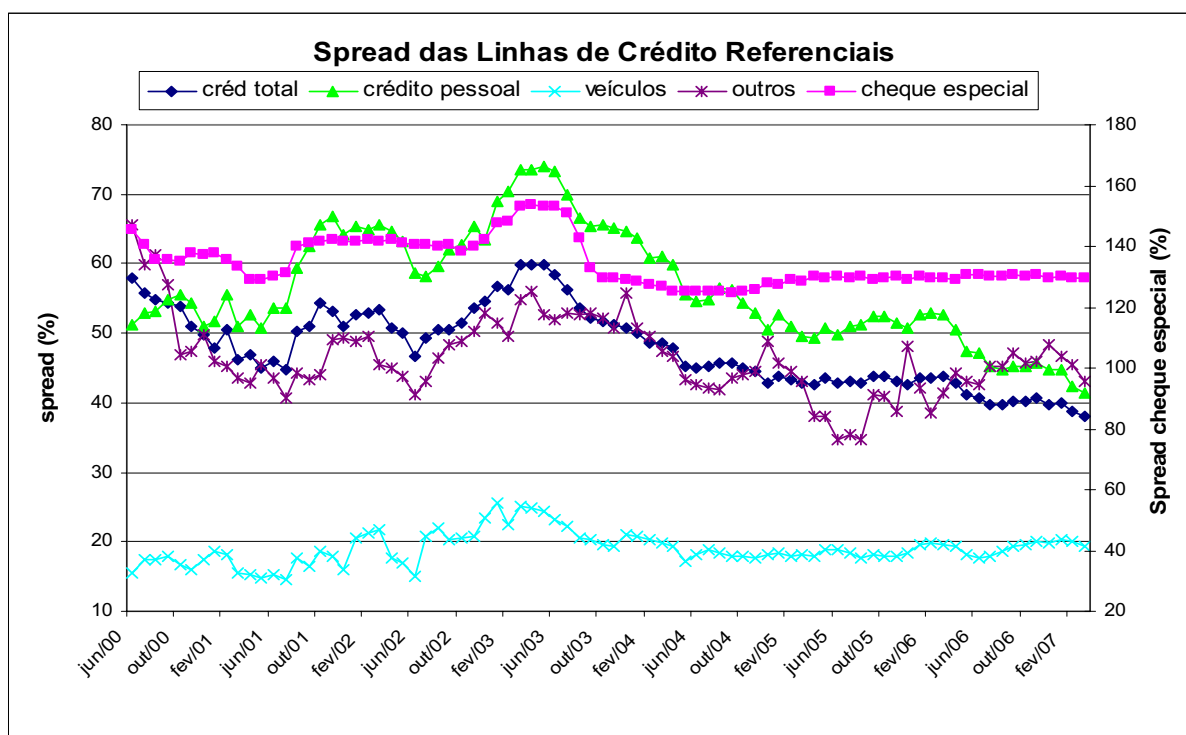


Gráfico 4: Spread linhas de Crédito Referenciais do BACEN

Fonte: Adaptado das Séries Temporais BACEN

Neste gráfico, os *spreads* das operações estão no eixo primário, enquanto o *spread* do cheque especial, por ser bem maior que os demais, é exposto em um eixo secundário. O *spread* das operações de financiamento de veículos e cheque especial têm comportamento linear desde 2003, enquanto a aquisição de outros bens sofre oscilações. Verifica-se a redução do *spread* do crédito pessoal (em que está incluído o crédito consignado) e do *spread* total (que agrega todas as operações) a partir de junho de 2003, quando se verifica a influência do crédito pessoal na redução do crédito total. A redução do *spread* total ocorre em função da

redução do spread do crédito pessoal e do aumento no saldo das concessões, bem como em função do aumento do volume das operações de financiamento de veículos, pois o cálculo do *spread* total é realizado através da média ponderada entre *spread* e volume das operações. O crédito pessoal, por ter maior crescimento em saldo e maior redução no *spread*, acaba sendo a variável de maior influência na redução do *spread* total. Em comparação com os dados de setembro de 2003, o *spread* do crédito pessoal sofreu uma redução de 34,78%, enquanto o *spread* do crédito total sofreu uma queda de 23,92%.

O gráfico abaixo apresenta a evolução das taxas das operações e da SELIC no período, e o eixo secundário corresponde aos valores da SELIC. Observa-se, no gráfico, que as taxas mais elevadas correspondem ao cheque especial, seguido do crédito pessoal, aquisição de outros bens e aquisição de veículos. Somente na metade do ano passado é que as taxas do crédito pessoal ficaram abaixo da taxa de aquisição de outros bens. Embora tenha havido redução nas taxas de crédito pessoal e na taxa total à pessoa física, como o gráfico e o *spread* demonstram, as taxas de crédito pessoal continuam acima de 50% ao ano em março de 2007, quatro vezes o valor da SELIC vigente para o período, e 71,16% superior à taxa para aquisição de veículos (a menor taxa de crédito para pessoa física). Os dados que deram origem ao gráfico constam do Anexo F.

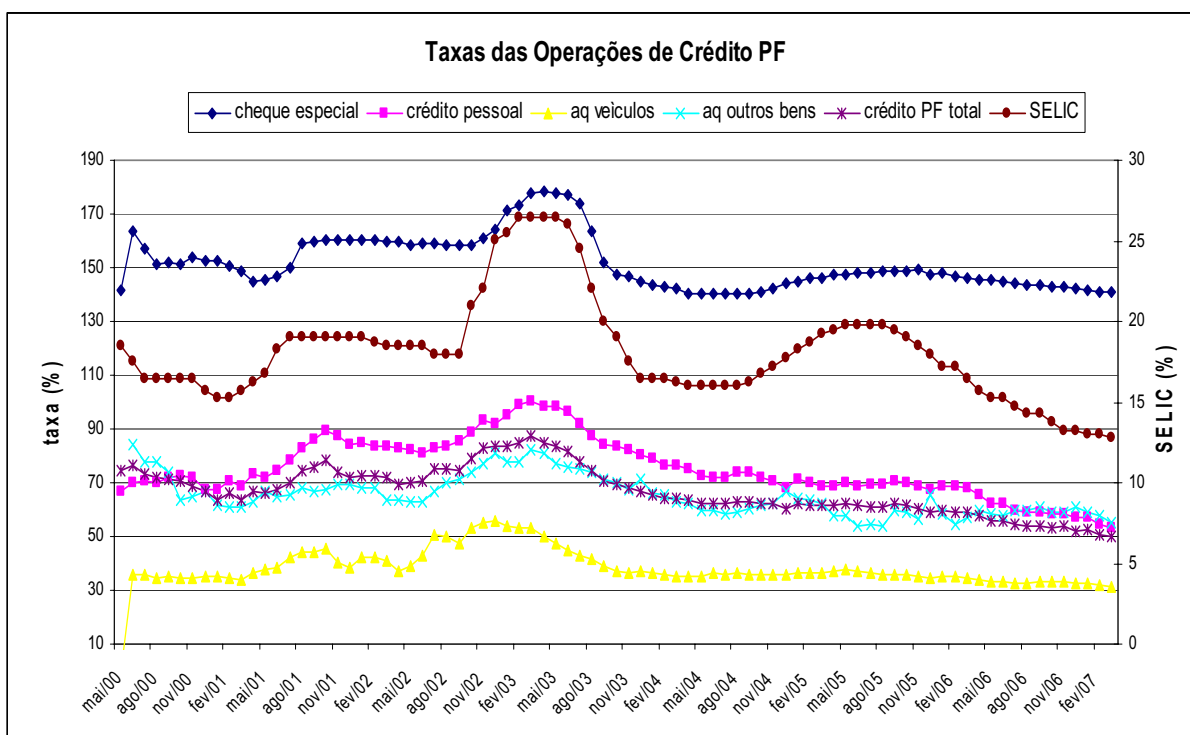


Gráfico 5: Evolução das taxas de crédito das operações referenciais do Banco Central e da SELIC no período maio de 2000 a março de 2007

Fonte: Adaptado das Séries Temporais do BACEN

Muito embora os dados confirmem o pressuposto de que a medida pública influenciou na redução do *spread* bancário, diminuindo o custo ao tomador, as taxas para as operações de crédito pessoa física, incluindo o crédito pessoal, ainda são muito elevadas. A taxa média mensal total para recursos livres referenciais para pessoa jurídica no mês de março, por exemplo, foi de 25,37%, praticamente a metade da taxa verificada para pessoa física.

O terceiro pressuposto formulado em função dos objetivos para a política em estudo é o aumento do consumo⁵. Para verificação desse pressuposto, usar-se-á o índice de volume de vendas do Comércio Varejista, indicador produzido pelo IBGE mensalmente, através da Pesquisa Mensal do Comércio. Além do índice do Comércio Varejista, tem-se o índice do Comércio Varejista Ampliado, que agrega ao índice do Comércio Varejista as atividades “veículos, motocicletas, partes e peças” e “material de construção”. O índice ampliado não será utilizado pelo fato de sua divulgação ter iniciado somente em janeiro de 2004. Esse índice do IBGE possui como variável a ser medida a receita bruta de revenda de mercadorias, não deduzidos os impostos, as vendas canceladas, os abatimentos e os impostos incondicionais. O índice tem como referência a média mensal dos índices do ano de 2003, em que essa média equivale ao valor de referência 100.

Na série histórica utilizada para construção do gráfico abaixo (Anexo G), verifica-se a sazonalidade do período de fim de ano: todos os anos ocorre um pico no índice no mês de dezembro, que foge em muito dos valores tradicionais, seguido de uma queda nos meses de janeiro e fevereiro (queda não só em relação à dezembro, mas também aos últimos meses do ano anterior, bem menos acentuada que a elevação verificada no mês de dezembro). Abaixo evidencia-se o gráfico que apresenta a série histórica, na qual pode-se verificar a variação no índice, bem como a curva de tendência.

⁵ A associação do crédito ao aumento do consumo está relacionada ao conceito de restrições de liquidez, situação na qual um consumidor não pode pegar emprestado para sustentar o consumo corrente na expectativa de ter uma renda futura mais alta (DORNBUSCH; FISCHER, 2006, p. 327). Ao facilitar o crédito, verifica-se redução nas restrições à liquidez e conseqüente aumento do consumo presente.

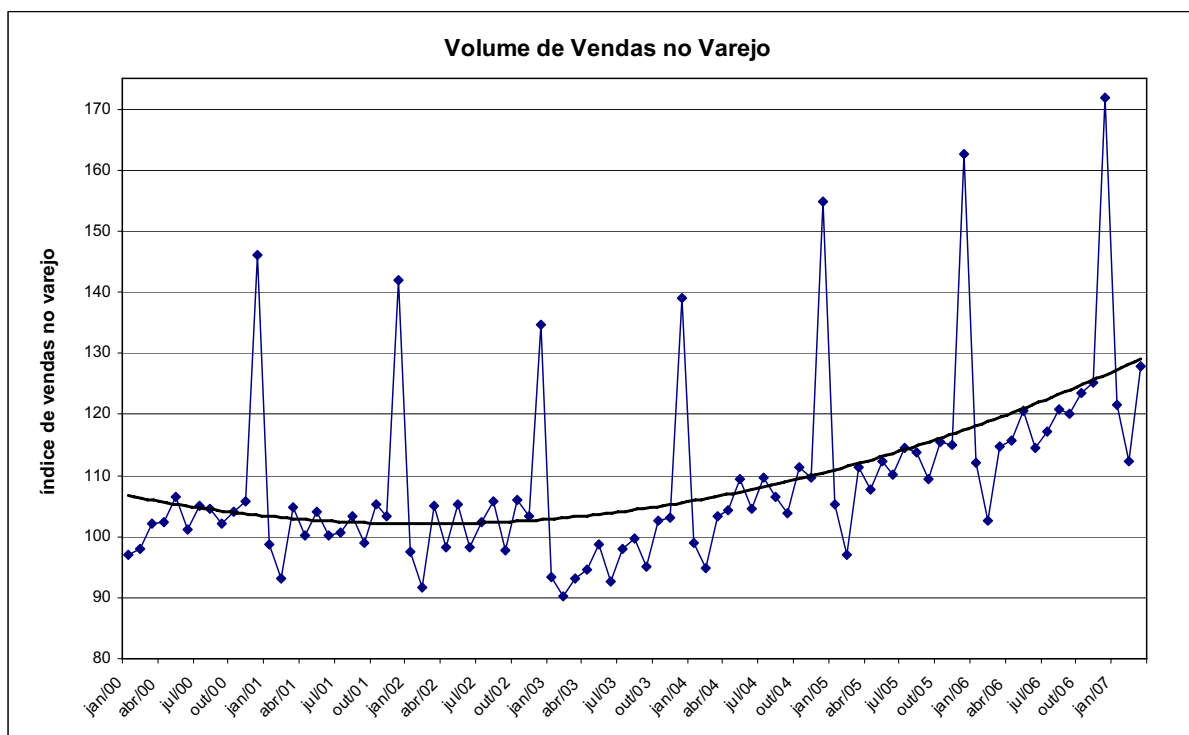


Gráfico 6: Índice do volume de Vendas no Varejo
Fonte: Adaptado das Séries Temporais do BACEN

Verifica-se que o índice teve uma redução entre o período de 2000 a 2002, seguido de uma elevação a partir de 2004. Desde abril de 2004, o índice ficou abaixo de 100 (referência) apenas uma vez. Se realizarmos uma média (incluindo dezembro) dos índices por ano, obtemos o quadro abaixo:

Ano	Média do período
2000	106,21
2001	104,54
2002	103,81
2003	100,00
2004	109,25
2005	114,54
2006	121,59
2007	120,56

Quadro 1: Média do índice de Volume de Vendas no Varejo
Fonte: Adaptado das Séries Temporais do BACEN

O índice é formado pelas seguintes atividades: combustíveis e lubrificantes; supermercados, hipermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo; tecidos, vestuário e calçados; móveis e eletrodomésticos; artigos farmacêuticos, médicos,

ortopédicos, de perfumaria e cosméticos; equipamentos e materiais para escritório, informática e de comunicação; livros, jornais, revistas e papelaria; outros artigos de uso pessoal e doméstico.

Segundo dados das Pesquisas Mensais do Comércio do IBGE (dos últimos quatro anos), algumas dessas atividades são mais sensíveis ao crédito: móveis e eletrodomésticos; equipamentos e materiais para escritório, informática e de comunicação; e outros artigos de uso pessoal e doméstico. A Pesquisa Mensal de Comércio de dezembro de 2003 apresenta o segmento de móveis e eletrodomésticos como o de maior influência no desempenho positivo do varejo em dezembro, após treze meses de desempenho negativo, e relaciona o resultado à melhoria nas condições de crédito. As pesquisas mensais do comércio dos anos de 2004 (principalmente a partir de março), 2005 e parte de 2006 (até novembro) apresentam o mesmo cenário de crescimento das atividades que são sensíveis ao crédito, evidenciando o crédito consignado como um fator que alavancou o desempenho do volume de vendas no varejo, principalmente no setor de móveis e eletrodomésticos, além dos fatores demanda reprimida, aumento da renda real e redução dos preços (no caso dos equipamentos de informática). A atividade que apresentou maior crescimento durante estes três anos foi a de móveis e eletrodomésticos, mas já se verifica, desde a pesquisa de junho de 2006, a redução das taxas de crescimento para essa atividade. A pesquisa de dezembro de 2006, bem como as três pesquisas disponíveis para 2007 (janeiro, fevereiro e março) não falam especificamente do crédito consignado, mas tratam das condições de crédito como fatores para o desempenho positivo das atividades do varejo. O aumento na renda real é um fator apresentado principalmente para o aumento do índice no que tange à atividade de hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo, que apresentou crescimento em praticamente todos os meses desde janeiro de 2004, mas em patamares bem menores do que a atividade de móveis e eletrodomésticos. Os fatores que o IBGE apresenta para a elevação do crescimento do índice do volume de vendas no varejo nas últimas quatro pesquisas são o crédito, o aumento do rendimento real, o nível de emprego e de preços. Os dados de consumo corroboram o pressuposto de que a medida de implementação do crédito consignado influenciou no consumo.

Os dados apresentados confirmam o artigo de Torres, Bichir e Carpim (2006), que expõe a transformação ocorrida no perfil de consumo dos mais pobres, baseada na Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) do IBGE, de 2004, em comparação com anos anteriores. Os autores verificaram que os mais pobres (a parcela da população com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo) passaram a acessar bens e serviços como telefonia, máquina de lavar e geladeira. Os autores chamaram essa constatação de “uma pobreza diferente” em termos do conteúdo a ela associado e vinculam o resultado à queda no preço do vestuário e dos bens duráveis, ao crescimento na oferta de crédito ao consumidor e do crédito consignado em folha de pagamento e ao aumento da participação feminina no mercado de trabalho, ressaltando o papel da política de crédito no aumento do consumo popular no período recente. Neri (2006) faz uma constatação no sentido de aumento de bem-estar social nos últimos anos e afirma, com relação ao crédito consignado, que:

Uma vantagem da consignação é afrouxar o dilema entre eficiência e equidade, implícito na adoção de políticas distributivas. Se são colateralizáveis, os benefícios sociais aumentam a eficiência da economia por meio de um melhor funcionamento do mercado de crédito, dada a redução de incertezas no pagamento dos empréstimos. Nesse último caso, é possível gerar ganhos de bem-estar sem implicações fiscais, o que torna esse efeito particularmente atraente (NERI, 2006, p.28).

O gráfico, a seguir, apresenta o percentual em carteira com inadimplência acima de 90 dias das operações de crédito referenciais para taxa de juros, último pressuposto formulado para verificação dos resultados da política. Os dados que deram origem ao gráfico constam do Anexo H.

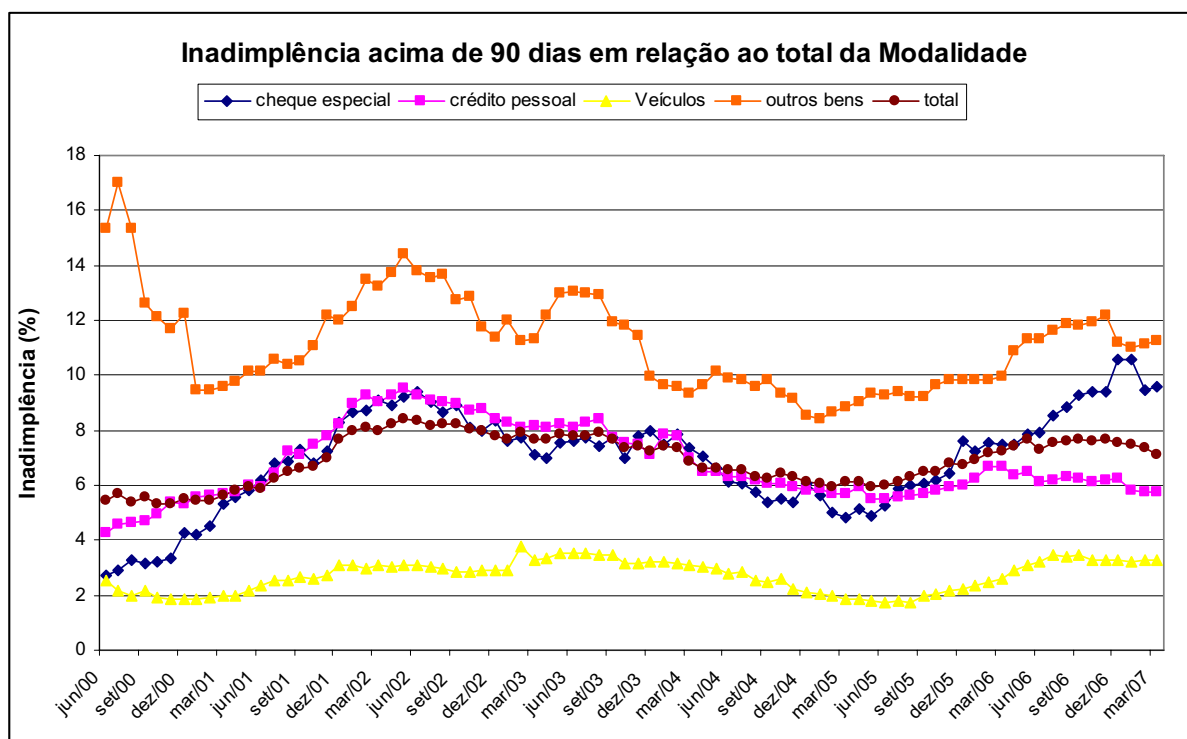


Gráfico 7: Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da Modalidade

Fonte: Adaptado das Séries Temporais BACEN

O gráfico demonstra que, de modo geral, a inadimplência para pessoa física reduziu durante o ano de 2004 e voltou a subir durante o período de 2005 e 2006. A única modalidade que não acompanhou essa tendência foi a de crédito pessoal, mas pode-se dizer que permaneceu estável no período em torno de 6% (média de janeiro de 2004 a 2007). Como as demais modalidades não foram alvo de nenhuma medida e tiveram aumento em sua inadimplência, pode-se associar esse resultado à parcela do crédito pessoal formado pelo crédito consignado, com inadimplências mais baixas. Quando comparado com a inadimplência das operações de pessoa jurídica, entende-se que a diferença de taxas praticadas – a inadimplência total (todas as modalidades) acima de noventa dias para operações referenciais de taxa de juros pessoa jurídica, seja de 2,8% nos últimos sete meses, e a operação de desconto de duplicatas, a modalidade com maior inadimplência neste mesmo parâmetro, possui a inadimplência nos últimos sete meses em torno de seis por cento. O crédito à pessoa jurídica apresenta o mesmo comportamento da evolução da inadimplência que a pessoa física, mas com percentuais menores. O pressuposto de que a medida teria influenciado a inadimplência bancária nas operações com pessoa física está refutada. Pode-se afirmar que ela influenciou na sua estabilidade,

não permitindo a elevação da inadimplência como nas outras modalidades, mas até o momento não se verifica sua influência na redução efetiva da inadimplência.

6 CONCLUSÃO

O objetivo proposto para este trabalho foi avaliar a performance da medida pública referente à regulamentação do crédito consignado, implementada em 2003 através da Medida Provisória 130 e convertida na Lei Federal 10820, no mesmo ano. Para tanto, buscou-se identificar os objetivos da Lei 10820/2003 por meio da teoria de políticas públicas e de políticas econômicas, bem como da análise da conjuntura e das características da política. Posteriormente, foram selecionados dados e índices que representassem esses objetivos em termos mensuráveis, verificando os resultados encontrados até março de 2007 e, por fim, avaliaram-se os resultados frente aos objetivos identificados.

Constatou-se que as políticas públicas são decisões tomadas pelo governo, em consonância com suas intenções e crenças e da visão que os governantes têm em relação ao papel do governo, muitas vezes em resposta a grupos de interesses ou ao eleitorado sobre um determinado problema. Além das diferentes tipologias e teorias de políticas públicas, foi apresentado o ciclo da política, em que o último estágio é a etapa da avaliação da política pública (precedida das etapas de definição da agenda, formulação da política, tomada de decisão da política e implementação). Evidenciaram-se as principais vertentes teóricas, bem como os diferentes tipos de avaliação propostos na literatura.

A política em estudo faz parte de um cenário de políticas de crédito expansionistas e seletivas, moldada por uma filosofia de governo que visa ampliar o investimento e o consumo. O governo assume um papel regulatório, no sentido de promover as condições macroeconômicas (estabilidade) para o investimento privado.

A medida influencia diretamente o crédito à pessoa física, abrindo a possibilidade de uma linha de crédito com menores riscos para a instituição financeira e, conseqüentemente, menores taxas para o tomador. Analisando-se a conjuntura do momento da implementação, a teoria apresentada e os relatórios do Projeto Juros e *Spread* Bancário do Banco Central, foram identificados os seguintes objetivos para a política pública em estudo: o aumento do consumo (conforme observado na conjuntura e na análise de resultados; a pesquisa mensal do comércio

vinha apresentando a redução do consumo e seu reflexo nas atividades do comércio); a redução do *spread* bancário e do custo do crédito ao tomador pessoa física; o aumento no volume do crédito à pessoa física (e a redução da inadimplência bancária, dada as características do crédito consignado em folha de pagamento).

Foram levantados quatro pressupostos com base nesses objetivos, prevendo o alcance destes por parte da política. Destes quatro pressupostos, três se demonstraram verdadeiros, especificamente os que dizem respeito ao aumento no volume de crédito à pessoa física, ao aumento do consumo e à redução do *spread* bancário. No entanto, mesmo com a redução observada no *spread* bancário, o segmento pessoa física continua apresentando taxas de juros e *spreads* elevados. Embora o *spread* mais elevado seja verificado para a modalidade cheque especial, as taxas da modalidade crédito pessoal de março de 2007 permanecem acima de 50%, com um *spread* de cerca de quarenta pontos percentuais. As taxas verificadas para pessoa física são praticamente o dobro das observadas para pessoa jurídica.

O pressuposto refutado diz respeito à inadimplência: esta permaneceu estável para a modalidade crédito pessoal (na qual se enquadra a modalidade em estudo) e demonstrou crescimento para as demais modalidades. As taxas de inadimplência na pessoa física são o dobro das observadas na pessoa jurídica, o que reflete nas taxas de juros das operações de crédito. Os bancos praticam suas taxas em função do risco: quanto maior o risco, maiores as taxas praticadas. Por outro lado, maiores os lucros, o que é apontado pelos relatórios de Juros e *Spread* Bancário do Banco Central como o motivo a levar os bancos a ampliarem sua participação no mercado de pessoa física.

Muitas das medidas implementadas pelo Banco Central citadas no documento do projeto Juros e *Spread* Bancário de 1999 dizem respeito à maior divulgação das taxas e tarifas praticadas como incentivo à concorrência neste mercado, o que levaria à redução das taxas praticadas. Além das medidas de incentivo à concorrência, deve-se buscar mais medidas que reduzam o nível de inadimplência bancária. A operação de crédito consignado pode ser uma alternativa interessante, mas não se demonstra suficiente, devendo-se buscar outras medidas que auxiliem na redução dos níveis de inadimplência. Dentre as medidas apresentadas pelo Banco Central (1999), as que dizem respeito à atuação junto ao judiciário podem ser

relevantes para este fim, de modo a impedir que devedores de má-fé se utilizem das falhas dos meios legais para não pagar suas dívidas. De mesmo modo, a permanência de um cenário macroeconômico favorável, particularmente no que tange a renda e emprego, são fatores que podem auxiliar na melhora dos indicadores.

O consumo, principalmente no que diz respeito à atividade “móveis e eletrodomésticos” da pesquisa mensal de comércio, a atividade apresentada como mais suscetível ao crédito, começa a apresentar desaceleração do crescimento. Até o momento, os nichos de mercado mais explorados pelas instituições financeiras no que diz respeito ao crédito consignado, segundo o relatório de Economia Bancária e Crédito de dezembro de 2005, são os de empresas públicas, aposentados e pensionistas do INSS. O volume concedido a empregados de empresas privadas ainda é baixo, o que demonstra a existência de mercado para expansão dessa operação. No entanto, com o passar do tempo e o comprometimento das famílias, há a tendência de o volume concedido se estabilizar, bem como a parcela de consumo dependente do crédito. Isso somente não se verificará se ocorrer aumento real da renda e do emprego. No que diz respeito ao consumo, cabe destacar a exposição de Neri (2006) de que o crédito consignado teria um impacto positivo no bem-estar por ampliar o acesso a bens e serviços, sem a necessidade de impactos fiscais para o governo.

A atividade de avaliação de políticas, principalmente com vistas a auxiliar o governo no processo decisório e de controle, seria facilitado se, ao formular uma política, o governo enunciasse os motivos que o levaram àquela decisão, bem como a forma de mensuração dos resultados a ser utilizada e os resultados esperados. No entanto, mesmo que o governo assumisse essa postura, cabe a ressalva de Howlett e Ramesh (2003) de que nem sempre os motivos expostos pelo governo são os verdadeiros, além do fato de que, em projetos que envolvam investimento de grande volume de recursos, os impactos negativos que teriam a revelação de um fracasso à sociedade e aos eleitores podem levar o governo a omitir fatos ou evitar a avaliação.

Com relação a pesquisas futuras sobre a política de crédito consignado, cabe a reavaliação dos resultados futuramente, para verificar se houve avanço na redução da taxa de juros, se a política contemplou empregados de empresas privadas e se o crédito consignado se demonstrou efetivo na redução das restrições

à liquidez ou se veio a impedir o consumo futuro devido ao endividamento das famílias. Outro fator a ser avaliado diz respeito à troca de dívidas mais onerosas pelo crédito consignado (de menor custo), não verificado até o momento.

A academia, ao fornecer uma avaliação neutra das políticas, exerce um papel relevante na ampliação do escopo da avaliação (para além da análise de custo-benefício), na construção de teorias indutivas e na manutenção da *accountability* do governo em relação a suas políticas.

REFERÊNCIAS

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Juros e spread bancário no Brasil**. DEPEP/BACEN, 28p, out. 1999. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread1.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007, 20:59:00.

_____. **Juros e spread bancário no Brasil**: Avaliação de um ano do projeto. DEPEP/BACEN, 77p, nov. 2000. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/jurosread112000.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007, 21:15:00.

_____. **Juros e spread bancário no Brasil**: Avaliação de dois anos do projeto. DEPEP/BACEN, 57p, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/jurosread112001.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007, 21:40:00.

_____. **Economia bancária e crédito**: avaliação de três anos do projeto juros e spread bancário. BACEN, 124p, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/jurosread122002.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007, 22:00:00.

_____. **Relatório de inflação**. dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2002/12/ri200212P.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2007, 09:35:00.

_____. **Economia bancária e crédito**: avaliação de quatro anos do projeto juros e spread bancário. BACEN, 130p, dez. 2003. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ftp/rel_economia_bancaria_credito.pdf>. Acesso em: 10 maio 2007, 22:36:00.

_____. **Economia bancária e crédito**. Dez. 2005. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/spread/port/rel_econ_ban_cred.pdf>. Acesso em: 10 maio 2007, 19:27:00.

_____. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=preparaTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 23 maio 2007, 09:48:00.

BEHN, Robert B. Why measure performance? Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, vol. 63, n. 5, p. 586-606, sep./oct. 2003.

BOLLAND, John M.; BOLLAND, Kathleen A. Program evaluation and policy analysis: toward a New Synthesis. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, vol. 6, n. 4, p. 333-340, Winter. 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 21 maio 2007, 20:41:00.

BRIDGMAN, Peter; DAVIS, Glyn. **The Australian Policy Handbook**. Austrália: Allen & Unwin, 2004. Disponível em: <<http://books.google.com/books?id=K-za3mtpoylC&dq=public+policy+evaluation>>. Acesso em: 03 maio 2007, 21:10:00.

CARVALHO, Antônio G. Desenvolvimento Financeiro e Crescimento Econômico. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n. 4, p. 694-715. 2002.

DIEESE/BR. **Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. Nota Técnica, n. 41, jan. 2007.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2006.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Upper Sadlle River, N. J.: Prentice Hall, 2005.

GARCIA, Márcio G. P. Política monetária, depósitos compulsórios e inflação. fev. 1995, 21p. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 2, p. 112-124. 1995. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/mgarcia/Papers/Pol%20Mon%20Dep%20e%20Infl%20-%201994.PDF>>. Acesso em: 25 maio 2007, 17:58:00.

GOGGIN, M. L. et al. Implementation: theory and Practice. **Toward a Third Generation**, New York: Harper Collins, 1990.

GOLDENBERG, Edie N. The three faces of evaluation. **Journal of Policy Analysis and Management**, vol. 2, n. 4, p. 515-525. Summer 1983.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Ontario: Oxford University Press, 2003. 2nd ed.

IBGE. **Fascículos da Pesquisa Mensal do Comércio**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/#sub_download
Download/Estatísticas/Comercio_e_Servicos/Pesquisa_Mensal_de_Comercio/Fasciculo_Indicadores_IBGE. Acesso em: 25 maio 2007, às 19:30:00.

JACOB, Cláudio A. **Crédito bancário no Brasil: uma interpretação heterodoxa**. 2003. 170 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2003.

KING, Robert G.; LEVINE, Ross. Finance and Growth: Schumpeter Might be Right. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 108, n. 3, p. 717-737, aug. 1993.

LEVINE, Ross. Financial development and economic growth: views and agenda. **Journal of Economic Literature**, vol. 35, n. 2, p. 688-726, jun. 1997.

LEVINE, Ross; LOAYZA, Norman; BECK, Thorsten. Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes. **Journal of Monetary Economics**, vol. 46, p. 31-77. 2000.

LIPSKY, Michael. Street Level Bureaucracy: the critical role of street-level buroucrats. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C.; PARKES, Sandra J. **Classics of public administration**. 5th.ed. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, c2004.

MAXWELL, Joseph Alex. **Qualitative research design: an interactive approach**. 2nd.ed. Thousands Oaks: Sage, 2005.

MOREHOUSE, Thomas A. Program evaluation: social research versus public Policy. **Public Administration Review**, vol. 32, n.6, p. 868-874, nov./dez. 1972.

NERI, Marcelo. **Desigualdade, estabilidade e bem-estar social**. Ensaio Econômicos EPGE, N. 637, 26p.dez. 2006. Disponível em: <http://epge.fgv.br/portal/arquivo/2168.pdf> Acesso em: 18 maio 2007, 00:50:00.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues; ALVES JÚNIOR, Antônio José; MARQUES, Maria Beatriz Leme. Ajuste patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real (1994/98). **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 31, n. 2, p. 285-319, abr./jun. 2001.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

PULZI, Helga; TREIB, Oliver. Policy Implementation. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. M. **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis, p. 89-107. 2006. Disponível em:
<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzITreibPolicyImplementation2006.pdf>>
Acesso em: 26 abr. 2007, 22:10:00.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Eduardo A. S. et al. **O efeito da consignação em folha nas taxas de juros dos empréstimos pessoais**. BACEN, abr. 2006. Disponível em:
<http://www.econ.fea.usp.br/seminarios/2006_1/eduardo_rodrigues_28_04_2006.pdf>
> Acesso em: 19 maio 2007, 20:30:00.

SABATIER, Paul A. Political science and public policy. **Political Science and Politics**, vol. 24, n. 2, p. 144-147, jun. 1991.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHNEIDER, Anne Larason. The evolution of a policy orientation for evaluation research: a guide to practice. **Public Administration Review**, vol. 46, n. 4, p. 353-363, jul./ago. 1986.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence S.; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. brasileira. São Paulo: E.P.U., 1987. 3v.

SOARES, Ricardo Pereira. **Evolução do crédito de 1994 a 1999**: uma explicação. Texto para discussão n. 808. IPEA, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em:
<www.ipea.gov.br/default.jsp>, Acesso em: 19 dez 2006, 23:00:00.

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A., 1961.

SOUZA, Celina. "Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TORRES, Haroldo da Gama; BICHIR, Renata Mirandola; CARPIM, Thais Pavez. **Uma pobreza diferente?** Mudanças no padrão de consumo da população de baixa renda. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 74, p. 17-24. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 maio 2007. 00:47:00.

WHOLEY, Joseph S. The role of evaluation and the evaluator in improving public programs: the bad news, the good news, and a Bicentennial Challenge. **Public Administration Review**, vol. 36, n.6, p. 679-683, nov./dec. 1976.

_____. The case for performance monitoring. **Public Administration Review**, vol. 52, n. 6, p. 604-610, nov./dec. 1992.

_____. Performance-Based Management. Responding to the Challenges. **Public Productivity & Management Review**, vol. 22, n.3, p. 288-307, mar. 1999.

ANEXO A – Lei Nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

§ 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, até o limite de trinta por cento.

§ 2º O regulamento disporá sobre os limites de valor do empréstimo, da prestação consignável para os fins do **caput** e do comprometimento das verbas rescisórias para os fins do § 1º deste artigo.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - empregador, a pessoa jurídica assim definida pela legislação trabalhista;

II - empregado, aquele assim definido pela legislação trabalhista;

III - instituição consignatária, a instituição autorizada a conceder empréstimo ou financiamento ou realizar operação de arrendamento mercantil mencionada no **caput** do art. 1º;

IV - mutuário, empregado que firma com instituição consignatária contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil regulado por esta Lei; e

V - verbas rescisórias, as importâncias devidas em dinheiro pelo empregador ao empregado em razão de rescisão do seu contrato de trabalho.

§ 1º Para os fins desta Lei, são consideradas consignações voluntárias as autorizadas pelo empregado.

§ 2º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nesta Lei observará, para cada mutuário, os seguintes limites:

I - a soma dos descontos referidos no art. 1º desta Lei não poderá exceder a trinta por cento da remuneração disponível, conforme definida em regulamento; e

II - o total das consignações voluntárias, incluindo as referidas no art. 1º, não poderá exceder a quarenta por cento da remuneração disponível, conforme definida em regulamento.

Art. 3º Para os fins desta Lei, são obrigações do empregador:

I - prestar ao empregado e à instituição consignatária, mediante solicitação formal do primeiro, as informações necessárias para a contratação da operação de crédito ou arrendamento mercantil;

II - tornar disponíveis aos empregados, bem como às respectivas entidades sindicais, as informações referentes aos custos referidos no § 2º deste artigo; e

III - efetuar os descontos autorizados pelo empregado em folha de pagamento e repassar o valor à instituição consignatária na forma e no prazo previstos em regulamento.

§ 1º É vedado ao empregador impor ao mutuário e à instituição consignatária escolhida pelo empregado qualquer condição que não esteja prevista nesta Lei ou em seu

regulamento para a efetivação do contrato e a implementação dos descontos autorizados.

§ 2º Observado o disposto em regulamento e nos casos nele admitidos, é facultado ao empregador descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais decorrentes da realização da operação objeto desta Lei.

§ 3º Cabe ao empregador informar, no demonstrativo de rendimentos do empregado, de forma discriminada, o valor do desconto mensal decorrente de cada operação de empréstimo, financiamento ou arrendamento, bem como os custos operacionais referidos no § 2º deste artigo.

§ 4º Os descontos autorizados na forma desta Lei e seu regulamento terão preferência sobre outros descontos da mesma natureza que venham a ser autorizados posteriormente.

Art. 4º A concessão de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil será feita a critério da instituição consignatária, sendo os valores e demais condições objeto de livre negociação entre ela e o mutuário, observadas as demais disposições desta Lei e seu regulamento.

§ 1º Poderá o empregador, com a anuência da entidade sindical representativa da maioria dos empregados, sem ônus para estes, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nos empréstimos, financiamentos ou arrendamentos que venham a ser realizados com seus empregados.

§ 2º Poderão as entidades e centrais sindicais, sem ônus para os empregados, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nos empréstimos, financiamentos ou arrendamentos que venham a ser realizados com seus representados.

§ 3º Uma vez observados pelo empregado todos os requisitos e condições definidos no acordo firmado segundo o disposto no § 1º ou no § 2º deste artigo, não poderá a instituição consignatária negar-se a celebrar o empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil.

§ 4º Para a realização das operações referidas nesta Lei, é assegurado ao empregado o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com o empregador, com sua entidade sindical, ou qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha, ficando o empregador obrigado a proceder aos descontos e repasses por ele contratados e autorizados.

§ 5º No caso dos acordos celebrados nos termos do § 2º deste artigo, os custos de que trata o § 2º do art. 3º deverão ser negociados entre o empregador e a entidade sindical, sendo vedada a fixação de custos superiores aos previstos pelo mesmo empregador nos acordos referidos no § 1º deste artigo.

§ 6º Poderá ser prevista nos acordos referidos nos §§ 1º e 2º deste artigo, ou em acordo específico entre a instituição consignatária e o empregador, a absorção dos custos referidos no § 2º do art. 3º pela instituição consignatária.

§ 7º É vedada aos empregadores, entidades e centrais sindicais a cobrança de qualquer taxa ou exigência de contrapartida pela celebração ou pela anuência nos acordos referidos nos §§ 1º e 2º, bem como a inclusão neles de cláusulas que impliquem pagamento em seu favor, a qualquer título, pela realização das operações de que trata esta Lei, ressalvado o disposto no § 2º do art. 3º.

Art. 5º O empregador será o responsável pelas informações prestadas, pela retenção dos valores devidos e pelo repasse às instituições consignatárias, o qual deverá ser realizado até o quinto dia útil após a data de pagamento, ao mutuário, de sua remuneração mensal.

§ 1º O empregador, salvo disposição contratual em sentido contrário, não será co-responsável pelo pagamento dos empréstimos, financiamentos e arrendamentos concedidos aos mutuários, mas responderá sempre, como devedor principal e solidário, perante a instituição consignatária, por valores a ela devidos, em razão de contratações por ele confirmadas na forma desta Lei e seu regulamento, que deixarem, por sua falha ou culpa, de serem retidos ou repassados.

§ 2º Na hipótese de comprovação de que o pagamento mensal do empréstimo, financiamento ou arrendamento foi descontado do mutuário e não foi repassado pelo empregador à instituição consignatária, fica ela proibida de incluir o nome do mutuário em qualquer cadastro de inadimplentes.

§ 3º Caracterizada a situação do § 2º deste artigo, o empregador e os seus representantes legais ficarão sujeitos à ação de depósito, na forma prevista no Capítulo II do Título I do Livro IV do Código de Processo Civil.

§ 4º No caso de falência do empregador, antes do repasse das importâncias descontadas dos mutuários, fica assegurado à instituição consignatária o direito de pedir, na forma prevista em lei, a restituição das importâncias retidas.

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar os descontos referidos no art. 1º nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

§ 1º Para os fins do **caput**, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

I - as formalidades para habilitação das instituições e sociedades referidas no art. 1º;

II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento;

III - as rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Lei;

IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias;

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI - as demais normas que se fizerem necessárias.

§ 2º Em qualquer hipótese, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no **caput** restringe-se à retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.

§ 3º É vedado ao titular de benefício que realizar operação referida nesta Lei solicitar a alteração da instituição financeira pagadora enquanto houver saldo devedor em amortização.

§ 4º É facultada a transferência da consignação do empréstimo, financiamento ou arrendamento firmado pelo empregado na vigência do seu contrato de trabalho quando de sua aposentadoria, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

Art. 7º O art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 115.

.....

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de trinta por cento do valor do benefício.

§ 1º Na hipótese do inciso II, o desconto será feito em parcelas, conforme dispuser o regulamento, salvo má-fé.

§ 2º Na hipótese dos incisos II e VI, haverá prevalência do desconto do inciso II." (NR)

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de dezembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antonio Palocci Filho

Ricardo José Ribeiro Berzoini

ANEXO B – Medida Provisória Nº 130, de 17 de setembro 2003

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

§ 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, até o limite de trinta por cento.

§ 2º O regulamento disporá sobre os limites de valor do empréstimo, da prestação consignável para os fins do caput e do comprometimento das verbas rescisórias para os fins do § 1º.

Art. 2º Para os fins desta Medida Provisória, considera-se:

I - empregador, a pessoa jurídica assim definida pela legislação trabalhista;

II - empregado, aquele assim definido pela legislação trabalhista;

III - instituição consignatária, a instituição autorizada a conceder empréstimo ou financiamento ou realizar operação de arrendamento mercantil mencionada no caput do art. 1º;

IV - mutuário, empregado que firma com instituição consignatária contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil regulado por esta Medida Provisória; e

V - verbas rescisórias, as importâncias devidas em dinheiro pelo empregador ao empregado em razão de rescisão do seu contrato de trabalho.

§ 1º Para os fins desta Medida Provisória, são consideradas consignações voluntárias as autorizadas pelo empregado.

§ 2º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nesta Medida Provisória observará, para cada mutuário, os seguintes limites:

I - a soma dos descontos referidos no art. 1º desta Medida Provisória não poderá exceder a trinta por cento da remuneração disponível, conforme definida em regulamento; e

II - o total das consignações voluntárias, incluindo as referidas no art. 1º, não poderá exceder a quarenta por cento da remuneração disponível, conforme definida em regulamento.

Art. 3º Para os fins desta Medida Provisória, são obrigações do empregador:

I - prestar ao empregado e à instituição consignatária, mediante solicitação formal do primeiro, as informações necessárias para a contratação da operação de crédito ou arrendamento mercantil;

II - tornar disponíveis aos empregados, bem assim às respectivas entidades sindicais, as informações referentes aos custos referidos no § 2º; e

III - efetuar os descontos autorizados pelo empregado em folha de pagamento e repassar o valor à instituição consignatária na forma e no prazo previstos em regulamento.

§ 1º É vedado ao empregador impor ao mutuário e à instituição consignatária escolhida pelo empregado qualquer condição que não esteja prevista nesta Medida Provisória ou em seu regulamento para a efetivação do contrato e a implementação dos descontos autorizados.

§ 2º Observado o disposto em regulamento e nos casos nele admitidos, é facultado ao empregador descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais decorrentes da

realização da operação objeto desta Medida Provisória.

§ 3º Cabe ao empregador informar, no demonstrativo de rendimentos do empregado, de forma discriminada, o valor do desconto mensal decorrente de cada operação de empréstimo, financiamento ou arrendamento, bem como os custos operacionais referidos no § 2º.

§ 4º Os descontos autorizados na forma desta Medida Provisória e seu regulamento terão preferência sobre outros descontos da mesma natureza que venham a ser autorizados posteriormente.

Art. 4º A concessão de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil será feita a critério da instituição consignatária, sendo os valores e demais condições objeto de livre negociação entre ela e o mutuário, observadas as demais disposições desta Medida Provisória e seu regulamento.

§ 1º Poderá o empregador, com a anuência da entidade sindical representativa da maioria dos empregados, firmar, com uma ou mais instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nos empréstimos, financiamentos ou arrendamentos que venham a ser realizados com seus empregados.

§ 2º Poderão as entidades e centrais sindicais firmar, com uma ou mais instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nos empréstimos, financiamentos ou arrendamentos que venham a ser realizados com seus representados.

§ 3º Uma vez observados pelo empregado todos os requisitos e condições definidos no acordo firmado segundo o disposto no § 1º ou no § 2º, não poderá a instituição consignatária negar-se a celebrar o empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil.

§ 4º Para a realização das operações referidas nesta Medida Provisória, é assegurado ao empregado o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com o empregador, com sua entidade sindical, ou qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha, ficando o empregador obrigado a proceder aos descontos e repasses por ele contratados e

autorizados.

§ 5º No caso dos acordos celebrados nos termos do § 2º, os custos de que trata o § 2º do art. 3º deverão ser negociados entre o empregador e a entidade sindical, sendo vedada a fixação de custos superiores aos previstos pelo mesmo empregador nos acordos referidos no § 1º.

§ 6º Poderá ser prevista nos acordos referidos nos §§ 1o e 2o, ou em acordo específico entre a instituição consignatária e o empregador, a absorção dos custos referidos no § 2º do art. 3º pela instituição consignatária.

Art. 5º O empregador será o responsável pelas informações prestadas, pela retenção dos valores devidos e pelo repasse às instituições consignatárias, o qual deverá ser realizado até o quinto dia útil após a data de pagamento, ao mutuário, de sua remuneração mensal.

§ 1º O empregador, salvo disposição contratual em sentido contrário, não será co-responsável pelo pagamento dos empréstimos, financiamentos e arrendamentos concedidos aos mutuários, mas responderá sempre, como devedor principal e solidário, perante a instituição consignatária, por valores a ela devidos, em razão de contratações por ele confirmadas na forma desta Medida Provisória e seu regulamento, que deixarem, por sua falha ou culpa, de serem retidos ou repassados.

§ 2º Na hipótese de comprovação de que o pagamento mensal do empréstimo, financiamento ou arrendamento foi descontado do mutuário e não foi repassado pelo empregador à instituição consignatária, fica ela proibida de incluir o nome do mutuário em qualquer cadastro de inadimplentes.

§ 3º Caracterizada a situação do § 2º, os representantes legais do empregador ficarão sujeitos à ação de depósito, na forma prevista no Capítulo II do Título I do Livro IV do Código de Processo Civil.

§ 4º No caso de falência do empregador, antes do repasse das importâncias descontadas dos mutuários, fica assegurado à instituição consignatária o direito de pedir, na forma

prevista em lei, a restituição das importâncias retidas.

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar os descontos referidos no art. 1º nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

§ 1º Para os fins do caput, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

I - as formalidades para habilitação das instituições e sociedades referidas no art. 1º;

II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento;

III - as rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Medida Provisória;

IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias;

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI - as demais normas que se fizerem necessárias.

§ 2º Em qualquer hipótese, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no caput restringe-se à retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.

§ 3º É vedado ao titular de benefício que realizar operação referida nesta Medida Provisória solicitar a alteração da instituição financeira pagadora enquanto houver saldo devedor em amortização.

Art. 7º O art. 115 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as

seguintes alterações:

"Art. 115.

.....

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de trinta por cento do valor do benefício.

§ 1º Na hipótese do inciso II, o desconto será feito em parcelas, conforme dispuser o regulamento, salvo má-fé.

§ 2º Na hipótese dos incisos II e VI, haverá prevalência do desconto do inciso II." (NR)

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Medida Provisória.

Art. 9º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ	INÁCIO	LULA	DA	SILVA
Antônio		Palocci		Filho
Ricardo José Ribeiro Berzoini				

RETIFICAÇÃO

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 130, DE 17 DE SETEMBRO 2003.

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

Na Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, publicada no DOU de 18 de

setembro de 2003, página 3, 2ª coluna, nas assinaturas, **leia-se:** Luiz Inácio Lula da Silva, Bernard Appy e Ricardo José Ribeiro Berzoini

ANEXO C – Saldo das Operações de crédito pessoal e crédito consignado

Saldo das Operações de Crédito Pessoal e Crédito Consignado (milhões)						
	crédito pessoal		crédito pessoal		crédito pessoal	crédito consignado
fev/00	9890	jan/02	22872	jan/04	30223	9.696
mar/00	10712	fev/02	23192	fev/04	31362	10.208
abr/00	11516	mar/02	23974	mar/04	32551	10.827
mai/00	6288	abr/02	24281	abr/04	33832	11.413
jun/00	12487	mai/02	24800	mai/04	35123	11.913
jul/00	12809	jun/02	24953	jun/04	36164	12.643
ago/00	13387	jul/02	24635	jul/04	37177	13.431
set/00	13965	ago/02	24738	ago/04	38256	14.208
out/00	14753	set/02	24316	set/04	39480	15.012
nov/00	15354	out/02	24518	out/04	40996	16.153
dez/00	15686	nov/02	24797	nov/04	42116	16.306
jan/01	16388	dez/02	24083	dez/04	42817	17.151
fev/01	16971	jan/03	24578	jan/05	44169	18.556
mar/01	18046	fev/03	25046	fev/05	46559	19.941
abr/01	18916	mar/03	25376	mar/05	49344	21.674
mai/01	19684	abr/03	26040	abr/05	51704	23.288
jun/01	20655	mai/03	26619	mai/05	53706	24.859
jul/01	20869	jun/03	26708	jun/05	54876	25.674
ago/01	21481	jul/03	27028	jul/05	56771	27.132
set/01	21915	ago/03	27517	ago/05	58567	28.516
out/01	22392	set/03	28448	set/05	60138	29.685
nov/01	22479	out/03	29212	out/05	61313	30.522
dez/01	22677	nov/03	29739	nov/05	62918	31.291
		dez/03	29879	dez/05	62786	31.704
				jan/06	64350	33.078
				fev/06	65985	34.503
				mar/06	67709	35.801
				abr/06	69988	37.181
				mai/06	71104	38.606
				jun/06	72316	40.100
				jul/06	73979	42.026
				ago/06	75432	43.458
				set/06	76513	44.660
				out/06	77693	46.034
				nov/06	79148	47.338
				dez/06	78985	48.149
				jan/07	80464	49.567
				fev/07	82408	51.167
				mar/07	84783	52.778

Fonte: Séries temporais do Banco Central

ANEXO D – Saldo das Operações de Crédito Pessoa Física, incluindo as operações referenciais

Operações de Crédito Pessoa Física (milhões)							
	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Aquisição de bens			Outros	Total
			Veículos	Outros	Total		
mai/00	6288	6288	7833	2004	9837	2149	26408,2
jun/00	6400	12487	8312	2138	10449	2374	33947,1
jul/00	6420	12809	9284	2263	11546	2345	35639,6
ago/00	6577	13387	10449	2282	12732	2327	37389,6
set/00	6672	13965	11910	2558	14468	2450	39985,6
out/00	7087	14753	13070	2741	15811	2500	42650,3
nov/00	7341	15354	14382	2889	17270	2668	45162,2
dez/00	6506	15686	15597	3270	18867	2577	46000,2
jan/01	7405	16388	16898	3297	20196	2766	49175,8
fev/01	7647	16971	17760	3256	21016	2775	50953,1
mar/01	8108	18046	18968	3409	22377	3052	54082,9
abr/01	8244	18916	19887	3482	23368	3046	56178,1
mai/01	8608	19684	20910	3521	24431	3223	58531
jun/01	8641	20655	21647	3549	25196	3389	60633
jul/01	8763	20869	22262	3565	25827	3486	61829,6
ago/01	8838	21481	22852	3677	26530	3628	63321,7
set/01	8873	21915	23281	3699	26980	3722	64276,1
out/01	9196	22392	23778	3868	27646	3840	65914,7
nov/01	8884	22479	24224	3818	28042	3851	66057,4
dez/01	8130	22677	24672	3780	28452	3909	65922,6
jan/02	8786	22872	25808	3995	29803	3938	68274,3
fev/02	9028	23192	25718	3746	29464	4035	68656,3
mar/02	9001	23974	26197	3652	29849	4001	69957,1
abr/02	9323	24281	26625	3689	30313	4205	71944,8
mai/02	9418	24800	27004	3758	30762	4235	73181,3
jun/02	9093	24953	27202	3804	31006	4257	73206,1
jul/02	9113	24635	26906	3796	30702	4261	72624,6
ago/02	9016	24738	26959	3873	30832	4284	73125,7
set/02	9131	24316	26984	4338	31322	4342	73756,2
out/02	9290	24518	26969	4287	31256	4393	74000,4
nov/02	9027	24797	26866	4323	31189	4420	74160,2
dez/02	8532	24083	26924	4569	31493	4314	73138,3
jan/03	8993	24578	27015	4645	31660	4396	74820,3
fev/03	9102	25046	27085	4705	31790	4469	75946,3
mar/03	9622	25376	26868	4394	31262	4777	76662,7
abr/03	10011	26040	26890	4361	31251	4897	78085,6
mai/03	9909	26619	27028	4471	31499	4999	78708,4
jun/03	9789	26708	27132	4517	31648	5058	79220,1
jul/03	9605	27028	27366	4582	31947	5141	79509,6
ago/03	9432	27517	27564	4678	32242	5249	80430,3

Operações de Crédito Pessoa Física (milhões)							
	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Aquisição de bens			Outros	Total
			Veículos	Outros	Total		
set/03	9868	28448	28000	4721	32721	4852	81818
out/03	9937	29212	28585	4823	33407	4865	83311,3
nov/03	9590	29739	29292	4949	34241	4859	84548,8
dez/03	8901	29879	29984	5335	35318	4877	84807,5
jan/04	9336	30223	30616	5351	35966	4867	86461,9
fev/04	9684	31362	31284	5348	36631	4620	88601,9
mar/04	10193	32551	32038	5320	37358	4651	90950,3
abr/04	10370	33832	32546	5379	37925	4751	93060,8
mai/04	10319	35123	33102	5527	38629	4844	95096,6
jun/04	10399	36164	33588	5590	39178	4817	97348,1
jul/04	10215	37177	34123	5740	39863	4740	98761,2
ago/04	10628	38256	34737	5915	40652	4789	101565
set/04	10898	39480	35380	6170	41549	4836	104049
out/04	10699	40996	35570	6630	42200	4839	107626
nov/04	10933	42116	36751	6831	43582	4900	110345
dez/04	9768	42817	38063	7215	45278	4781	111004
jan/05	10530	44169	38852	7365	46217	4923	114701
fev/05	11038	46559	39337	7303	46640	5111	118943
mar/05	11466	49344	40219	7384	47603	5446	123247
abr/05	11511	51704	40955	7568	48523	5693	127520
mai/05	12004	53706	41792	7982	49774	6171	131865
jun/05	11752	54876	42720	8341	51061	6356	134406
jul/05	11602	56771	43633	8814	52447	6618	138104
ago/05	12222	58567	45041	9405	54446	6942	143037
set/05	12259	60138	46215	9460	55675	7244	146705
out/05	12474	61313	47403	9610	57013	7326	149800
nov/05	12493	62918	48932	10013	58945	7537	153852
dez/05	10943	62786	50682	10209	60891	6653	152720
jan/06	12199	64350	51935	10218	62153	7407	158186
fev/06	11757	65985	53151	10137	63288	7558	161435
mar/06	12790	67709	54303	10091	64394	8035	165613
abr/06	12871	69988	55245	9941	65186	8352	169511
mai/06	13280	71104	56438	10111	66549	8692	172946
jun/06	13199	72316	57138	10077	67216	8629	174648
jul/06	12908	73979	58975	10115	69090	8887	177919
ago/06	13080	75432	60241	10089	70331	9261	181597
set/06	12768	76513	61384	9956	71340	9813	183947
out/06	13348	77693	61519	10133	71652	9766	186197
nov/06	13194	79148	62726	10231	72957	9624	188993
dez/06	11738	78985	63472	10762	74235	9646	188258
jan/07	13287	80464	64463	10864	75327	9835	193285
fev/07	13794	82408	65291	10705	75996	9931	197346
mar/07	13771	84783	66977	10648	77624	9893	201246

Fonte: Séries temporais do Banco Central

ANEXO E – Spread das operações de crédito referenciais Pessoa Física

Spread Operações Referenciais PF					
	Total PF	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição outros bens
dez/99	69,15	-	-	-	-
jan/00	64,05	126,53	55,42	-	-
fev/00	66,8	134,54	57,05	-	-
mar/00	60,38	126,68	50,22	-	-
abr/00	59,64	134,23	48,97	-	-
mai/00	54,32	123,73	46,34	-	-
jun/00	57,88	145,75	51,35	15,6	65,6
jul/00	55,73	140,35	52,96	17,41	59,93
ago/00	54,93	135,36	53,22	17,38	61,3
set/00	54,37	135,73	54,74	17,86	57,05
out/00	53,91	135,08	55,53	16,68	46,86
nov/00	51,04	137,65	54,34	15,94	47,44
dez/00	49,68	137,48	50,94	17,51	49,76
jan/01	47,93	137,63	51,77	18,75	45,93
fev/01	50,61	135,56	55,47	18,26	45,35
mar/01	46,16	133,63	50,96	15,56	43,49
abr/01	46,84	129,12	52,74	15,22	42,78
mai/01	45,07	129,27	50,84	14,68	45,5
jun/01	45,92	129,88	53,54	15,31	43,68
jul/01	44,84	131,17	53,75	14,67	40,64
ago/01	50,17	139,85	59,43	17,57	44,37
set/01	51	141,04	62,58	16,49	43,21
out/01	54,28	141,37	65,63	18,57	44,04
nov/01	53,06	142	66,91	17,9	49
dez/01	50,99	141,62	64,07	15,96	49,41
jan/02	52,78	141,64	65,45	20,53	48,85
fev/02	52,88	142	64,84	21,32	49,49
mar/02	53,33	141,57	65,53	21,81	45,59
abr/02	50,86	142,12	64,6	17,65	45,05
mai/02	50,13	141,13	63,19	17,06	43,89
jun/02	46,61	140,39	58,75	15,12	41,14
jul/02	49,21	140,6	58,28	20,72	43,08
ago/02	50,48	140,27	59,59	22,08	46,4
set/02	50,56	140,36	62,05	20,32	48,26
out/02	51,5	138,63	62,83	20,45	48,79
nov/02	53,54	139,96	65,47	20,84	50,3
dez/02	54,51	142,27	63,45	23,46	52,97
jan/03	56,79	147,72	68,89	25,52	51,58
fev/03	56,27	148,48	70,53	22,54	49,52
mar/03	59,91	153,13	73,42	25,03	54,88
abr/03	59,89	153,79	73,45	24,88	55,93

Spread Operações Referenciais PF					
	Total PF	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição outros bens
mai/03	59,98	153,28	74,04	24,48	52,67
jun/03	58,54	152,98	73,22	23,27	51,9
jul/03	56,35	151,17	69,95	22,2	52,96
ago/03	53,61	142,63	66,6	20,53	52,78
set/03	52,13	133,13	65,4	20,31	52,9
out/03	51,69	129,6	65,59	19,58	52,14
nov/03	51,17	129,39	65,04	19,4	50,65
dez/03	50,85	128,94	64,63	20,92	55,81
jan/04	50	128,39	63,61	20,79	50,74
fev/04	48,64	127,61	60,9	20,2	49,6
mar/04	48,62	126,9	61,06	19,74	47,32
abr/04	47,92	125,38	59,87	19,33	46,72
mai/04	45,16	125,39	55,57	17,21	43,34
jun/04	45,01	125,14	54,55	18,21	42,66
jul/04	45,29	125,21	54,88	18,89	42,12
ago/04	45,74	125,45	56,41	18,32	41,98
set/04	45,69	124,59	56,36	17,84	43,58
out/04	45,09	125,34	54,36	17,92	44,11
nov/04	44,47	125,7	52,91	17,69	44,58
dez/04	42,94	127,76	50,43	18,15	48,89
jan/05	43,78	127,57	52,59	18,49	45,82
fev/05	43,21	128,95	51,03	17,8	44,56
mar/05	42,91	128,57	49,66	18,21	43,14
abr/05	42,6	129,88	49,27	17,96	38,07
mai/05	43,63	129,44	50,72	18,9	38,11
jun/05	42,89	130,21	49,84	18,88	34,67
jul/05	43,04	129,86	51,02	18,31	35,53
ago/05	42,81	130,36	51,12	17,66	34,81
set/05	43,91	129,14	52,42	18,18	41,25
out/05	43,73	129,33	52,39	17,97	40,81
nov/05	43,1	130,3	51,53	17,85	38,79
dez/05	42,6	129,21	50,7	18,46	48,15
jan/06	43,51	130,14	52,79	19,47	42,01
fev/06	43,52	129,51	52,98	19,88	38,41
mar/06	43,87	129,62	52,76	19,6	41,37
abr/06	42,91	129,24	50,53	19,43	44,33
mai/06	41,12	130,76	47,33	18,2	43,05
jun/06	40,6	130,81	47,06	17,71	42,62
jul/06	39,71	130,41	45,23	17,82	45,12
ago/06	39,63	130,09	44,82	18,52	45,13
set/06	40,18	130,49	45,19	19,24	47,23
out/06	40,24	129,96	45,31	19,68	45,62

Spread Operações Referenciais PF					
	Total PF	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição outros bens
nov/06	40,71	130,43	45,62	20,11	45,87
dez/06	39,62	129,8	44,66	19,81	48,25
jan/07	39,94	130,21	44,83	20,32	46,69
fev/07	38,73	129,52	42,35	19,95	45,59
mar/07	38,04	129,39	41,49	19,36	43,16

Fonte: Séries Temporais do Banco Central

ANEXO F – Taxas das modalidades de crédito referenciais para taxa de juros
pessoa física

Taxas Operações de Crédito Referenciais Pessoa Física						
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Aq. Veículos	Aq. Outros bens	total PF	taxa Selic
mai/00	141,87	66,7	-		74,55	18,5
jun/00	163,28	70,05	35,54	84,3	76,67	17,5
jul/00	156,82	70,57	35,95	77,54	73,37	16,5
ago/00	151,32	69,92	34,79	78	71,7	16,5
set/00	151,79	71,62	35,22	73,93	71,25	16,5
out/00	151,28	72,52	34,24	63,85	70,95	16,5
nov/00	153,82	72	34,3	65,1	68,66	16,5
dez/00	152,71	67,72	35,05	66,54	66,49	15,75
jan/01	152,64	67,31	34,93	61,47	63,63	15,25
fev/01	150,38	70,94	34,45	60,82	66,26	15,25
mar/01	148,78	68,41	33,64	60,94	63,47	15,75
abr/01	145,1	73,06	36,17	63,1	66,7	16,25
mai/01	145,7	72,06	37,42	66,72	66,12	16,75
jun/01	147,07	74,4	38,61	64,54	67,17	18,25
jul/01	150,04	78,58	41,95	65,47	69,74	19
ago/01	158,8	83,07	44,32	68,01	74,35	19
set/01	159,89	86,21	44,32	66,84	75,59	19
out/01	160,29	89,17	45,69	67,58	78,56	19
nov/01	160,46	87,49	40,35	69,58	74,08	19
dez/01	160,18	84,25	38,24	69,59	71,82	19
jan/02	160,1	84,73	41,94	68,13	72,85	19
fev/02	160,35	83,68	41,94	68,33	72,4	18,75
mar/02	159,56	83,64	40,76	63,7	71,77	18,5
abr/02	159,7	83,09	37,1	63,54	69,62	18,5
mai/02	158,4	81,99	38,86	62,69	69,97	18,5
Jun/02	158,77	80,77	42,71	63,16	70,44	18,5
Jul/02	158,75	82,79	50,38	66,63	74,94	18
ago/02	158,07	83,69	50,02	69,88	75,28	18
set/02	158,39	85,42	47,37	71,22	74,7	18
out/02	158,53	88,82	52,98	74,12	79,33	21
nov/02	160,87	93,26	54,94	77,02	82,89	22
dez/02	163,93	91,84	55,53	80,71	83,52	25
jan/03	171,47	95,28	53,85	77,66	83,61	25,5
fev/03	173,08	98,9	53,19	77,64	85,05	26,5
mar/03	177,94	100,63	53,46	82,01	87,27	26,5
abr/03	178,46	98,67	50,31	81,24	85,12	26,5
mai/03	177,6	98,09	47,44	77,12	83,66	26,5

Taxas Operações de Crédito Referenciais Pessoa Física						
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Aq. Veículos	Aq. Outros bens	total PF	taxa Selic
jun/03	176,98	96,56	45,09	75,67	81,4	26
jul/03	173,9	91,71	42,94	75,21	77,87	24,5
ago/03	163,86	87,5	41,36	73,85	74,54	22
set/03	152,16	83,92	38,78	71,58	70,71	20
out/03	147,44	83,27	37,3	69,94	69,41	19
nov/03	146,49	81,97	36,55	67,66	68,22	17,5
dez/03	144,63	80,32	36,85	71,54	66,64	16,5
jan/04	143,52	79,06	36,13	66,3	65,37	16,5
fev/04	142,89	76,63	35,66	65,44	64,21	16,5
mar/04	142,03	76,54	35,08	62,94	64,01	16,25
abr/04	140,18	75,26	34,96	62,16	63,34	16
mai/04	140,5	72,67	35,29	59,88	62,37	16
jun/04	140,3	71,89	36,32	59,43	62,36	16
jul/04	140,14	71,66	36,1	58,51	62	16
ago/04	140,62	73,82	36,34	58,76	63,1	16
set/04	140,62	73,87	35,73	60,64	63,15	16,25
out/04	141,1	71,87	35,55	61,37	62,42	16,75
nov/04	141,97	70,93	35,63	62,48	62,25	17,25
dez/04	143,97	68,37	35,63	66,92	60,54	17,75
jan/05	144,6	71,17	36,52	64,48	61,99	18,25
fev/05	146,36	70	36,18	63,7	61,8	18,75
mar/05	146,1	68,71	36,65	62,44	61,59	19,25
abr/05	147,58	68,68	36,95	57,68	61,69	19,5
mai/05	147,57	69,93	37,42	57,78	62,51	19,75
jun/05	148,02	68,56	36,91	54,11	61,32	19,75
jul/05	148,04	69,41	36,14	54,67	61,26	19,75
ago/05	148,48	69,47	35,66	53,73	61,05	19,75
set/05	148,75	70,55	35,88	59,93	62,06	19,5
out/05	148,58	70,27	35,59	59,1	61,68	19
nov/05	149,17	68,74	34,89	56,39	60,43	18,5
dez/05	147,45	67,28	34,8	65,2	59,26	18
jan/06	147,79	68,92	35,27	58,6	59,68	17,25
fev/06	146,79	68,59	35,18	54,43	59,18	17,25
mar/06	146,36	67,81	34,43	56,85	59,02	16,5
abr/06	145,43	65,26	34,09	59,42	57,77	15,75
mai/06	145,36	62,29	33,34	58,11	56,12	15,25
jun/06	145,12	62,16	33,25	57,52	55,78	15,25
jul/06	144,09	59,78	32,58	59,63	54,27	14,75
ago/06	143,61	59,12	32,9	59,42	53,9	14,25
set/06	143,45	58,88	32,99	60,96	53,84	14,25

Taxas Operações de Crédito Referenciais Pessoa Física						
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Aq. Veículos	Aq. Outros bens	total PF	taxa Selic
out/06	142,62	58,58	32,98	58,99	53,48	13,75
nov/06	142,78	58,56	33,09	58,98	53,63	13,25
dez/06	142,04	57,18	32,32	60,98	52,13	13,25
jan/07	141,88	57,23	32,68	59,27	52,28	13
fev/07	141,22	54,47	32	57,94	50,81	13
mar/07	140,8	53,42	31,21	55,36	49,91	12,75

Fonte: Séries Temporais do Banco Central

ANEXO G – Índice Volume de Vendas no Varejo

Índice Volume de Vendas no Varejo (média 2003 = 100) Total					
jan/00	96,97	jan/03	93,38	jan/06	112,02
fev/00	98,06	fev/03	90,2	fev/06	102,68
mar/00	102,15	mar/03	93,13	mar/06	114,67
abr/00	102,27	abr/03	94,59	abr/06	115,79
mai/00	106,41	mai/03	98,68	mai/06	120,59
jun/00	101,23	jun/03	92,65	jun/06	114,49
jul/00	105	jul/03	97,91	jul/06	117,19
ago/00	104,6	ago/03	99,58	ago/06	120,91
set/00	102,06	set/03	94,96	set/06	120,2
out/00	104,03	out/03	102,71	out/06	123,48
nov/00	105,79	nov/03	103,16	nov/06	125,29
dez/00	145,99	dez/03	139,05	dez/06	171,76
jan/01	98,74	jan/04	98,97	jan/07	121,49
fev/01	93,1	fev/04	94,73	fev/07	112,29
mar/01	104,76	mar/04	103,38	mar/07	127,9
abr/01	100,15	abr/04	104,19		
mai/01	104,13	mai/04	109,37		
jun/01	100,12	jun/04	104,56		
jul/01	100,55	jul/04	109,69		
ago/01	103,37	ago/04	106,5		
set/01	99,05	set/04	103,74		
out/01	105,25	out/04	111,32		
nov/01	103,37	nov/04	109,58		
dez/01	141,93	dez/04	154,93		
jan/02	97,61	jan/05	105,15		
fev/02	91,65	fev/05	97,1		
mar/02	105,05	mar/05	111,36		
abr/02	98,23	abr/05	107,75		
mai/02	105,28	mai/05	112,29		
jun/02	98,13	jun/05	110,12		
jul/02	102,41	jul/05	114,61		
ago/02	105,72	ago/05	113,75		
set/02	97,66	set/05	109,29		
out/02	105,91	out/05	115,46		
nov/02	103,39	nov/05	114,98		
dez/02	134,73	dez/05	162,59		

Fonte: Séries temporais do Banco Central

ANEXO H – Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da modalidade – operações referenciais pessoa física.

Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da modalidade - Pessoa Física (%)					
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição Outros bens	Total PF
jun/00	2,74	4,25	2,55	15,32	5,44
jul/00	2,92	4,6	2,18	16,98	5,67
ago/00	3,26	4,63	1,96	15,35	5,41
set/00	3,16	4,72	2,17	12,64	5,54
out/00	3,24	4,96	1,92	12,1	5,34
nov/00	3,37	5,4	1,83	11,7	5,35
dez/00	4,26	5,35	1,85	12,25	5,48
jan/01	4,23	5,54	1,85	9,46	5,43
fev/01	4,53	5,64	1,89	9,45	5,47
mar/01	5,3	5,66	2	9,56	5,64
abr/01	5,57	5,74	2,01	9,79	5,79
mai/01	5,8	6	2,18	10,16	5,95
jun/01	6,19	5,95	2,36	10,16	5,89
jul/01	6,78	6,42	2,54	10,6	6,26
ago/01	6,84	7,24	2,56	10,37	6,52
set/01	7,29	7,1	2,68	10,52	6,62
out/01	6,79	7,49	2,57	11,06	6,7
nov/01	7,21	7,78	2,71	12,19	7
dez/01	8,27	8,2	3,07	11,97	7,67
jan/02	8,66	8,97	3,1	12,51	7,95
fev/02	8,74	9,26	2,99	13,49	8,13
mar/02	9,09	9,01	3,1	13,23	7,96
abr/02	8,89	9,27	3,03	13,72	8,25
mai/02	9,19	9,51	3,07	14,4	8,44
jun/02	9,39	9,27	3,09	13,79	8,34
jul/02	9,04	9,12	3,04	13,56	8,18
ago/02	8,63	9,06	2,99	13,67	8,24
set/02	8,88	8,97	2,85	12,75	8,2
out/02	8,09	8,73	2,84	12,89	8,03
nov/02	7,98	8,8	2,88	11,77	8,01
dez/02	8,38	8,4	2,9	11,4	7,78
jan/03	7,63	8,28	2,88	12,01	7,69
fev/03	7,73	8,1	3,79	11,23	7,9
mar/03	7,14	8,18	3,26	11,31	7,64
abr/03	7	8,12	3,33	12,17	7,65
mai/03	7,54	8,25	3,51	12,99	7,85
jun/03	7,62	8,13	3,55	13,06	7,8

Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da modalidade - Pessoa Física (%)					
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição Outros bens	Total PF
jul/03	7,71	8,27	3,52	12,96	7,82
ago/03	7,43	8,39	3,49	12,9	7,9
set/03	7,71	7,72	3,46	11,93	7,68
out/03	6,99	7,55	3,18	11,79	7,38
nov/03	7,77	7,48	3,13	11,45	7,43
dez/03	7,97	7,09	3,2	9,94	7,26
jan/04	7,51	7,85	3,2	9,67	7,42
fev/04	7,86	7,82	3,18	9,59	7,35
mar/04	7,37	6,98	3,11	9,35	6,87
abr/04	7,08	6,52	3,02	9,67	6,62
mai/04	6,59	6,5	2,95	10,15	6,59
jun/04	6,14	6,28	2,81	9,88	6,54
jul/04	6,05	6,34	2,82	9,81	6,54
ago/04	5,74	6,18	2,55	9,6	6,34
set/04	5,38	6,05	2,47	9,86	6,23
out/04	5,49	6,05	2,6	9,36	6,45
nov/04	5,4	5,92	2,24	9,15	6,28
dez/04	6,05	5,81	2,11	8,54	6,13
jan/05	5,64	5,87	2,03	8,39	6,09
fev/05	5,01	5,67	1,98	8,67	5,94
mar/05	4,85	5,67	1,88	8,83	6,13
abr/05	5,13	5,94	1,85	9,02	6,12
mai/05	4,87	5,49	1,78	9,34	5,94
jun/05	5,26	5,5	1,72	9,28	6,03
jul/05	5,9	5,55	1,78	9,42	6,12
ago/05	5,99	5,63	1,74	9,2	6,3
set/05	6,08	5,67	1,99	9,23	6,48
out/05	6,17	5,8	2,06	9,67	6,47
nov/05	6,44	5,94	2,14	9,85	6,8
dez/05	7,6	6,02	2,2	9,83	6,74
jan/06	7,25	6,23	2,34	9,85	6,93
fev/06	7,57	6,67	2,46	9,85	7,17
mar/06	7,47	6,7	2,62	9,96	7,25
abr/06	7,5	6,4	2,89	10,86	7,43
mai/06	7,84	6,47	3,07	11,31	7,7
jun/06	7,89	6,11	3,2	11,32	7,27
jul/06	8,52	6,21	3,48	11,65	7,54
ago/06	8,86	6,28	3,41	11,85	7,6
set/06	9,29	6,24	3,49	11,8	7,68
out/06	9,39	6,13	3,3	11,91	7,58
nov/06	9,39	6,16	3,27	12,19	7,67
dez/06	10,6	6,25	3,27	11,17	7,57

Inadimplência acima de 90 dias em relação ao total da modalidade - Pessoa Física (%)					
Data	Cheque Especial	Crédito Pessoal	Veículos	Aquisição Outros bens	Total PF
jan/07	10,56	5,83	3,24	11,04	7,46
fev/07	9,45	5,74	3,29	11,12	7,34
mar/07	9,61	5,77	3,29	11,26	7,14

Fonte: Séries Temporais do Banco Central.