

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI

José Celso Cardoso Jr. (org.)

Bráulio Santiago Cerqueira

Carlos Eduardo Santos Pinho

Sérgio Guedes Reis

Thiago Rabelo Pereira

Vinícius Leopoldino do Amaral



**PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL  
E FINANÇAS  
PÚBLICAS NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO**

# **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

**Perspectivas críticas ao financiamento  
do desenvolvimento no século XXI**

**José Celso Cardoso Jr. (org.)  
Bráulio Santiago Cerqueira  
Carlos Eduardo Santos Pinho  
Sérgio Guedes Reis  
Thiago Rabelo Pereira  
Vinícius Leopoldino do Amaral**

## Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### *Diretoria*

Presidente: Marcio Pochmann

Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

## Editora Fundação Perseu Abramo

### *Coordenação editorial*

Rogério Chaves

### *Assistente editorial*

Raquel Maria da Costa

### *Revisão*

Claudia Andreoti

Edilson Moura

Eduardo Marcos Fahl

### *Editoração eletrônica e capa*

Antonio Kehl

---

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P712 Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo : perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI / José Celso Cardoso Jr. ... [et al.] (org.). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2017.  
416 p. : il. ; 30 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-088-1

1. Administração pública - Brasil. 2. Desenvolvimento econômico.  
3. Finanças públicas. 4. Políticas públicas. I. Cardoso Jr., José Celso.

CDU 351.72(81)

CDD 336.81

---

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana

CEP 04117-091 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910

editora@fpabramo.org.br

www.fpabramo.org.br

www.facebook.com/fundacao.perseuabramo

twitter.com/fpabramo

## Sumário

Prefácio.....	7
<i>Marcio Pochmann</i>	
Introdução.....	11
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
Capítulo 1. Ascensão e ocaso do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro: usurpação democrática e corrosão do Estado do bem-estar social (2011-2016) .....	25
<i>Carlos Eduardo Santos Pinho</i>	
Capítulo 2. Ruptura democrática e estagnação econômica: do PAC (2007-2014) ao Teto de Gastos (EC 95/2016) .....	81
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
Capítulo 3. Ruptura democrática e retrocesso civilizatório: as políticas sociais frente ao Golpe de 2016 no Brasil.....	125
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
Capítulo 4. BNDES e financiamento do desenvolvimento no Brasil: por que a devolução antecipada de R\$ 100 bilhões dos empréstimos do Tesouro ao banco foi uma péssima ideia para a economia brasileira .....	177
<i>Thiago Rabelo Pereira</i>	

Capítulo 5. O investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015: política fiscal e demanda agregada no ciclo brasileiro de crescimento e crise .....	217
<i>Bráulio Santiago Cerqueira</i>	
Capítulo 6. Princípios para ativação do Orçamento: orçamento público, Constituição e a busca por igualdade.....	273
<i>Vinícius Leopoldino do Amaral</i>	
Capítulo 7. Proposta de combate à corrupção: da política como negócio à política como vocação .....	303
<i>Sérgio Guedes Reis</i>	
Capítulo 8. O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista ainda no século XXI.....	343
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
Notas biográficas do organizador e autores.....	411

## Prefácio

Marcio Pochmann<sup>1</sup>

Na fase imediatamente posterior ao golpe de Estado de 1964, um debate novo se impôs a respeito dos rumos possíveis para o Brasil. Esse foi o caso do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*<sup>2</sup> de Celso Furtado, que se propôs a analisar a política do desenvolvimento na região, cujo foco especial se concentrou na realidade brasileira daquele período.

Por razões próprias e bem fundamentadas, Furtado acreditou que o Brasil do golpe de 1964 apontaria para um quadro geral de estagnação em sua economia. Mas, ao contrário disso, a economia brasileira registrou trajetória de crescimento surpreendente, cuja concretude havia sido exposta em 1971 no artigo produzido por Maria Conceição Tavares e José Serra, intitulado *Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atual presidente da Fundação Perseu Abramo.

<sup>2</sup> FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966).

<sup>3</sup> Publicado na revista *El Trimestre Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, v. 38, n. 152 (4), p. 905-950, 1971.

As reformas impostas pela Ditadura Militar (1964-1985) convergiram para o maior grau de coordenação do processo de desenvolvimento econômico, com planejamento e estatização voltados à promoção do crescimento em diversos setores do sistema produtivo nacional. O salto na industrialização se mostrou inequívoco, concomitante com a modernização dos setores agrários e de serviços.

Em contrapartida, o autoritarismo vigente tendeu a camuflar a luta de classe, permitindo que o êxito da expansão das forças produtivas transcorresse simultaneamente à concentração da renda e das oportunidades à base da pirâmide social brasileira. No ano de 1980, por exemplo, o Brasil foi considerado a oitava economia mais rica do mundo, enquanto situava-se na terceira posição internacional de maior desigualdade.

Em relação ao golpe de Estado impetrado em 2016, quais poderiam ser os rumos possíveis ao Brasil? Haveria, como em 1964, um conjunto de reformas estratégicas capazes de apontar para a retomada do projeto de desenvolvimento nacional ou uma nova condição de estagnação estaria por se firmar, mais robusta que aquela originalmente apresentada por Celso Furtado nos anos de 1960?

Obviamente, o presente livro não pretende responder tais inquietações diretamente. Mas oferece, contudo, um importante esforço analítico que torna mais inteligente a abordagem sobre o que tem acontecido no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI e que terminaram se afunilando no golpe de 2016.

Sob a organização competente de José Celso Cardoso Jr. e acompanhado de cinco excelentes estudos, o livro *Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI*, editado pela Fundação Perseu Abramo, constitui uma contribuição significativa e necessária ao bom e inteligente debate sobre a situação no Brasil herdada do golpe de 2016. Para tanto, o livro contempla uma interessante reflexão a respeito da fase nacional que antecipou à ruptura democrática.

Considerando os governos Lula da Silva (PT, 2003-2010) e Dilma Rousseff (PT, 2011-2016), especialmente a partir da manifestação da crise de dimensão global em 2008, destacam-se nas análises os instru-

mentos adotados para a ativação planejada da economia nacional, como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no orçamento público, na Petrobras e BNDES, por exemplo. O conjunto de mecanismos direcionados à ativação e coordenação da economia nacional passou a ser desmontado desde a ascensão do governo Michel Temer (PMDB), a partir do golpe de Estado, em 2016.

Para, além disso, os complexos do Estado de bem-estar social implementados desde a Constituição Federal de 1988 e que tiveram reforço inegável nos anos 2000, encontram-se destituídos de força diante das mudanças institucionais que obrigam o decréscimo na relação entre o gasto público não financeiro o produto nacional.

Nesta circunstância, a perspectiva da estagnação econômica se apresenta novamente. Mas agora não apenas considera os argumentos técnicos e fundamentados por modelo analítico mas, sobretudo, a força da realidade descrita no movimento antidesenvolvimento que deriva do condomínio de interesses que sustenta o golpe e o governo Temer desde 2016.

## Introdução

*José Celso Cardoso Jr.*

### Amanhã será outro dia!

O processo político-jurídico-midiático vivido no Brasil no biênio 2015 e 2016 vai entrar para a memória do país (certamente não a memória oficial, mas a de milhares de cidadãs e cidadãos atônitos que têm vivido este processo!) como uma das maiores farsas e injustiças da história política das nações em todos os tempos.

No futuro, historiadores e cientistas sociais terão desvendado os mistérios e meandros desse que já é internacionalmente reconhecido como o processo mais fraudulento e antipopular da história política brasileira.

Fraudulento não apenas porque assentado em evidências pífiás, fundamentos legais frágeis e condução processual enviesada, desde a origem, para a obtenção do resultado final desejado pelas lideranças do movimento *pró-impeachment*. Mas também porque revestido de atos milimetricamente calculados e movimentos intervenientes de parte importante dos poderes constituídos da República, tais como o Ministério Público da União (MPF), a Polícia Federal (PF), o Supremo Tribunal Federal (STF), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, dentre outros. Além disso, foi a todo tempo instigado e manipulado por seto-

res golpistas da grande mídia escrita, radiofônica e televisiva,<sup>1</sup> além de empresários direta e indiretamente ligados ao rentismo financeiro e à superexploração do trabalho e por novos segmentos da sociedade criados e alimentados de forma artificial por meio das redes sociais, tais como o MBL (Movimento Brasil Livre), Revoltados On-Line, Vem pra Rua etc., contando inclusive com financiamento internacional para suas ações.<sup>2</sup>

Além de fraudulento, o golpe de 2016 no Brasil tem também um caráter destacadamente antipopular. Antipopular não só porque orquestrado e implementado por parte das lideranças partidárias, econômicas, sociais e sindicais das mais conservadoras e reacionárias, desde sempre presentes nas estruturas do Estado e do poder no país, valendo-se há muito de seu peso e influência para enriquecimento pessoal ilícito e a construção e manutenção histórica de privilégios e benefícios particulares, muito distantes dos interesses verdadeiramente nacionais. Mas ainda porque declaradamente intencionado a redirecionar a ação do Estado e das políticas públicas, em construção desde a Constituição Federal (CF) de 1988, numa direção que foi eleitoralmente rejeitada pela maioria da população brasileira por quatro vezes seguidas desde 2002. Com isso, vem promovendo e propagandeando, deliberadamente, um desmonte das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais necessários ao desenvolvimento nacional, bem como uma perseguição e combate a direitos sociais da cidadania contemporânea.

Este golpe, portanto, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, *oxalá apenas temporariamente*, o ciclo longo de tentativa de construção do Brasil como nação livre, soberana e democrática.

---

<sup>1</sup> De autoria do jornalista Paulo Henrique Amorim, nunca antes o termo PIG (Partido da Imprensa Golpista) fez tanto sentido.

<sup>2</sup> Para mais informações, ver a reportagem investigativa da Agência Pública: “Rede de *think tanks* conservadores dos EUA financia jovens latino-americanos para combater governos de esquerda da Venezuela ao Brasil e defender velhas bandeiras com uma nova linguagem”: <<http://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>>. Esses grupos se aproveitaram das manifestações de junho de 2013, que se iniciaram com reivindicações por direitos (agenda do transporte coletivo em São Paulo até educação de qualidade), e acabaram criando um ambiente propício para cooptação desta energia política pela direita política acima mencionada.

## O Golpe é contra a Construção da Nação!

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento a que se ligam periodicamente.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Em linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do (acesso amplo ao) mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2004 e 2014, delinearam-se as grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, incluyente, sustentável e... democrático.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ainda que eivado de contradições, os últimos governos permitiram ao Estado reconhecer alguns direitos das classes populares, atenuando gradativamente privilégios seculares das

Portanto, o momento de contestação que se encontra em curso, no instante em que este texto é escrito, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura política. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário (além de ilegal e imoral, posto não haver razões jurídicas nem de outra espécie para tal), proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas uma ruptura constitucional por si só de gravíssimas implicações político-institucionais a futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores supracitados da soberania; da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; da democracia como valor e método de governo; e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

## A sociedade brasileira não cabe no projeto liberal-conservador

Por tudo o que foi dito antes, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, deixa claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdades, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de

---

elites nacionais. Se esse movimento já era incômodo aos barões e baronesas no período de bonança econômica (influenciado pelo cenário internacional), a insistência da população em reeleger a presidente Dilma apesar da chegada da crise econômica ao país tornou-se insuportável aos tradicionais donos do poder. Não reconheceriam, portanto, os resultados das urnas. Os fatos são noticiados, os processos instruídos e julgados, os áudios são vazados, as batidas policiais realizadas, as reputações assassinadas... nesse universo de “gente diferenciada”, tudo ocorre se, e apenas se, serve ao golpe.

uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação – ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se volte na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social acima sugerido, que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

## Plano de organização do livro

Desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidenta Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito e, depois, derrubá-lo como consequência do anterior.

Por outro lado, como já amplamente documentado em ao menos dez livros recentes que já tratam do golpe de 2016 no Brasil (CARDOSO JR. et al., 2016; GENTILI et al., 2016; GUIMARÃES et al., 2016; JINKINGS

et al., 2016; MATTOS et al., 2016; NEPOMUCENO, 2016; PRONER et al., 2016a e 2016b; RAMOS et al., 2016; SADER, 2016; SOUZA, 2016), há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe em curso.

Vistos em conjunto, os livros supracitados expressam, por meio da heterogeneidade, diversidade, pluralidade e espontaneidade de suas ênfases e colocações, toda a grandeza e força do Brasil. O Brasil dos valores e princípios da República, que se une na defesa da esfera pública, do interesse geral, do bem comum. O Brasil dos valores e princípios da Democracia, que reclama por mais e melhores canais de representação política, participação social, deliberação coletiva.

O Brasil, enfim, dos valores e anseios do desenvolvimento nacional, promotor de uma inserção internacional soberana (ativa e altiva no mundo globalizado e interdependente); de uma macroeconomia para o desenvolvimento (que concilia crescimento econômico, estabilidade monetária, geração de empregos dignos e distribuição de renda e riqueza); de uma estrutura produtiva e tecnológica avançada, regionalmente integrada e bem distribuída pelo território nacional; de uma infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações) e social-urbana (moradia, mobilidade, saneamento) de acesso universal e qualidade compatível com a modernidade; de sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; de proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades, para tanto, um país livre do machismo, do racismo, da homofobia e da xenofobia; promotor, por último, mas não menos importante, do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia como valor e método de governo.

Pois todos estes temas e anseios estão tratados neste livro, cujos trabalhos foram agrupados de forma a demonstrar que as diversas dimensões de análise aqui contidas formam na verdade um *continuum de situações* que têm na capacidade do Estado brasileiro de implementar e executar políticas públicas em determinada direção o centro nevrálgico de sua atuação na contemporaneidade.

No capítulo 1, de autoria de Carlos Eduardo Santos Pinho, analisam-se os processos de ascensão e declínio do governo Dilma Rousseff,

sobretudo a partir do golpe parlamentar revestido de legalidade democrática. Primeiramente, disserta-se sobre a emergência do governo Dilma Rousseff, que tenta fazer frente ao poder incontestado da coalizão liberal-financeira encabeçada pelos grandes bancos. Embora tendo fracassado nesta incumbência e nos indicadores econômicos, o governo ampliou a rede de proteção social instaurada na gestão de Lula da Silva, erradicou a extrema pobreza e manteve a mais baixa taxa de desemprego da história.

Posteriormente, o capítulo escrutina acerca dos fatores conducentes ao declínio do governo Dilma, tais como o baixo crescimento econômico, a crise fiscal do Estado brasileiro, a debilidade das capacidades estatais de intervenção, o esfacelamento do presidencialismo de coalizão para um partido de esquerda e a emergência de um escândalo de corrupção envolvendo as elites políticas, empresariais, burocráticas e grandes conglomerados da construção pesada.

Por fim, após a consumação do golpe parlamentar, esmiúçam-se as principais medidas do governo interino de Michel Temer (PMDB), conducentes à corrosão das premissas social-democratas da Constituição de 1988, como a aprovação da EC 95/2016, que limita os gastos públicos por 20 anos, bem como as tentativas de levar a cabo as reformas trabalhista e previdenciária.

O capítulo 2, escrito por José Celso Cardoso Jr., resgata o contexto histórico e aspectos político-institucionais do surgimento e desdobramentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre 2007 e 2014, para sugerir que a ruptura democrática consumada em 2016 no país pode representar mais que um golpe de Estado. Trata-se, a bem da verdade, de uma ruptura também econômica dos fundamentos que sustentaram a trajetória de crescimento da economia brasileira entre 2007 e 2014, dos quais os investimentos em infraestrutura capitaneados pelo PAC foram o seu principal componente.

O capítulo mostra que o PAC foi sendo ajustado ao longo do seu próprio processo de implementação. Para tanto, uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa de aceleração do crescimento. Daí não ser errado

dizer que o PAC tenha sido também um programa de aceleração da atuação estatal no domínio econômico, a partir do que se entende melhor o significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

Todavia, não obstante os avanços identificados, o governo brasileiro não conseguiu transformar o PAC em referência integralmente crível para os investimentos do setor privado, mormente a médio e longo prazos. Em primeiro lugar, o custo do capital, em especial a volatilidade e altos patamares de câmbio e juros, continua sendo um problema estrutural da economia brasileira, basicamente decorrente do arranjo macroeconômico e institucional construído pelo Plano Real (desde 1994) para viabilizar a estabilização monetária no país. Em segundo lugar, a estrutura tributária socialmente regressiva e juridicamente confusa e onerosa dos setores produtivos, aliada aos demais custos de transação (econômicos, jurídicos, administrativos etc.) para operações de natureza público-privada no país, também se constituem em obstáculos ao cálculo econômico e à previsibilidade dos negócios. Tais aspectos, coetados ainda com um cenário internacional descrente e desfavorável a médio prazo, e com um ambiente político-institucional interno conturbado a curto prazo, acabaram quebrando a convenção de crescimento que perdurou entre 2004 e 2010, e isso rebaixou o padrão de confiança empresarial (público e privado) nas apostas a futuro sugeridas pelo PAC e demais políticas públicas federais.

Tudo somado, portanto, sugere-se aqui ao futuro governo brasileiro a ser (oxalá!) eleito em 2018 uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado. Pois na ausência de uma reflexão pública mais estratégica sobre tais assuntos, corre-se o risco de impor-se fôlego curto aos resultados positivos advindos das iniciativas recentes e do discurso governamental, até então vigente, em torno de uma suposta administração pública progressista e progressiva no país.

Em linha de continuidade com o capítulo anterior, o capítulo 3, escrito pelo mesmo autor, apresenta informações e reflexões acerca do

complexo e intrincado tema do financiamento dos gastos sociais no Brasil contemporâneo. Para tanto, realiza tal tarefa à luz, primeiro, da ideia geral de Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), passa pelos principais avanços e desafios institucionais das políticas sociais desde a Constituição Federal de 1988, escrutina algumas características e impasses do circuito de financiamento e gastos sociais, culmina com informações gerais acerca de alguns impactos positivos das políticas e gastos sociais sobre a economia e a sociedade brasileiras, para finalmente colocar em dúvida a sequência do processo de desenvolvimento nacional em função da ruptura democrática ocorrida em 2016.

A questão de fundo é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social. Para tanto, dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para uma reforma tributária de tal monta estão ainda muito distantes das condições mínimas necessárias à sua consecução.

Desta feita, como argumentado ao longo do capítulo, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 vem representando constrangimentos à expansão do gasto social, o qual apenas pôde voltar a crescer depois de 2003, em contexto macroeconômico

de maior crescimento do PIB e da arrecadação tributária. Mesmo assim, a mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não financeira, e em favorecimento da despesa financeira total, principalmente juros e encargos da dívida pública.

Já o capítulo 4, de autoria de Thiago Rabelo Pereira, discute a decisão do governo interino de devolver antecipadamente R\$ 100 bilhões de empréstimos do Tesouro ao BNDES. Para além dos aspectos legais, são avaliadas suas implicações alocativas. Defende-se que a visão tradicional, que circunscreve a missão de um banco de desenvolvimento à correção do desvio entre o retorno social e privado de projetos intensivos em externalidades, deva ser combinada à visão que enfatiza o caráter estabilizador, via canal do crédito, de um banco de desenvolvimento atuando em escala sistemicamente relevante, em contraponto às propensões pró-cíclicas da finança privada. Deve-se considerar, ademais, sua contribuição ao desenvolvimento via mitigação da severidade extrema do racionamento de crédito de longo prazo no Brasil, inibidor do investimento privado e gerador de viés contra projetos capital-intensivos e portadores de ganhos de escala relevantes. Por fim, enfatiza-se a necessidade de avaliação dos custos, mas também dos benefícios fiscais, derivados de sua contribuição ao crescimento econômico e à estabilidade financeira.

Em grande sintonia com o anterior, o capítulo 5, de Bráulio Santiago Cerqueira, reconstitui o comportamento do investimento público federal e da Petrobras entre 2003 e 2015, discute hipóteses sobre a forte retração observada no biênio 2014-2015, e analisa restrições e possibilidades relacionadas à sua eventual reativação. A metodologia de construção das séries indica quatro fases distintas da variável composta para o período: compressão de 2003 a 2005; aceleração entre 2006 e 2010; estagnação relativa de 2011 a 2013; e regressão em 2014 e 2015.

Daí, partindo-se de uma perspectiva teórica que privilegia os nexos diretos entre política fiscal e demanda agregada, o capítulo destaca que mudanças econômicas, políticas e institucionais na primeira década de 2000 (especificamente entre 2003 e 2010) favoreceram a recuperação e uma maior autonomia do investimento federal e da Petrobras em re-

lação ao ciclo econômico, o que potencializou efeitos multiplicadores e aceleradores sobre a economia e sobre o conjunto da formação bruta de capital fixo. Em contraste, o período 2011 a 2015 caracterizou-se por decisões de política que estancaram a expansão do investimento federal e da Petrobras e, especialmente no biênio 2014-2015, por deterioração do cenário econômico e político, fatores esses que levaram à perda de autonomia da variável investimento e ao seu comportamento pró-cíclico recente.

Tudo posto, este capítulo conclui, em linha com o reivindicado pela teoria das finanças funcionais, que a eventual retomada do investimento federal e da Petrobras não esbarra em suposto esgotamento do espaço fiscal à prática de políticas anticíclicas. Ao contrário, a reativação hoje do investimento federal e da Petrobras se depara com restrições políticas, institucionais e ideológicas, cuja superação depende de escolhas políticas e de alterações estratégicas e operacionais do regime fiscal brasileiro.

Chegando finalmente à dimensão propriamente orçamentária das finanças públicas, o capítulo 6, escrito por Vinícius Leopoldino do Amaral, aborda o papel do orçamento público menos como peça contábil do processo de orçamentação e controle burocrático anual das políticas públicas e mais como instrumento tecnopolítico do planejamento governamental, numa perspectiva de pactuação social e política, por meio da qual o orçamento não é um fim em si mesmo, mas uma etapa dentro de um processo econômico dinâmico (ao invés de meramente contábil), ao mesmo tempo que uma ferramenta, vale dizer, uma peça importante dentro de uma função maior – o planejamento público – destinada a um objetivo também maior – a efetivação das políticas públicas como alavanca para o desenvolvimento nacional.

Neste sentido, o capítulo argumenta que a Constituição de 1988, claramente do tipo dirigente, delineou um programa transformador para a sociedade brasileira. Dentre seus elementos centrais, destaca-se o princípio da igualdade. Assim, o direito financeiro e o orçamento público, como elementos-chave para o desempenho do Estado e sob a supremacia da Constituição, certamente precisariam ser instrumentos para sua efetivação. Assim, o capítulo visa estabelecer relações conceituais entre o

orçamento público e o princípio da igualdade, identificando, a partir de várias de suas facetas, o que seria uma violação ao princípio. Tanto pelo lado da receita quanto da despesa, e conclui-se que em vários aspectos o orçamento público incorre em violações severas do princípio da igualdade.

No capítulo 7, de autoria de Sérgio Roberto Guedes Reis, argumenta-se que medidas recentes voltadas a combater a corrupção no Brasil têm adotado um viés principalmente punitivista, que não ataca as causas do problema. Defende-se que essas são constituídas pelos elevados níveis de desigualdade social e pela fragilidade dos espaços públicos, ambos mediados por um sistema de privilégios que beneficia corporações políticas e burocráticas. Com base na experiência sueca de reformas voltadas a fortalecer a democracia, a mitigar a desigualdade e a combater a corrupção, são apresentadas propostas para o Brasil, divididas em três frentes – medidas administrativas, políticas e gerenciais; medidas fiscais e tributárias; e medidas de promoção da ética e da cidadania.

Por fim, mas não menos importante, no capítulo 8, José Celso Cardoso Jr. lança apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso desde 2015, no sentido da ruptura democrática havida e suas principais consequências imediatas: a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais. Esse capítulo argumenta em prol do restabelecimento da ordem legal democrática como caminho para a superação positiva da crise atual, com ênfase na necessidade de recuperação do protagonismo estatal, em particular da função planejamento governamental, como eixo para a retomada de um processo de desenvolvimento de natureza inclusiva, sustentável, soberana e democrática no Brasil.

Em suma, por tudo o que foi dito acima e está exposto nos capítulos deste livro, vemos que a insensatez das medidas já tomadas e daquelas em elaboração ou tramitação legislativa pelo governo golpista possui ao menos três características marcantes:

- Profunda ignorância frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste famigerado século XXI em ebulição;

- Enorme prepotência, arrogância e simplismo com as quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde 2016;
- Tremenda má-fé por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas, sobretudo, negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

Isto posto, na atual quadra de desenvolvimento nacional, vê-se que o Brasil encontra-se mais uma vez diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes e valores antidemocráticos e de criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

## Referências

- CARDOSO JR., J. C. et al. (Orgs.). *Resistência e contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- \_\_\_\_\_; BERCOVICI, G. (Orgs.). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.
- GENTILI, P. (ed.). *Golpe en Brasil: genealogia de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo), 2016.
- GUIMARÃES, J. et al. (Orgs.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- JINKINGS, I. et al. (Orgs.). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- MATTOS, H.; BESSONE, T; MAMIGONIAN, B. (Orgs.). *Historiadores pela Democracia: o golpe de 2016 e a força do passado*. São Paulo: Alameda Ed., 2016.
- NEPOMUCENO, E. et al. *Brasil: Golpe de 2016*. Madrid: Ambulantes, 2016.

PRONER, C. et al. (Orgs.). *A Resistência ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016a.

\_\_\_\_\_. et al. (Orgs.). *A Resistência Internacional ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016b.

RAMOS, G. T. et al. *A Classe Trabalhadora e a Resistência ao Golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

SADER, E. (Org.). *O Brasil que Queremos*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016.

SOUZA, J. *A Radiografia do Golpe: entenda como e por que você foi enganado*. São Paulo: Leya, 2016.

# Ascensão e ocaso do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro: usurpação democrática e corrosão do Estado de bem-estar social (2011-2016)<sup>1</sup>

*Carlos Eduardo Santos Pinho*

## Introdução

O governo Dilma Rousseff (PT) foi marcado por experimentos muito peculiares, por exemplo, a tentativa (fracassada) de domesticar o capitalismo financeiro rentista, a retomada do investimento em infraestrutura e o aprofundamento do modelo de proteção social iniciado pelo governo Lula da Silva. Ademais, cabe ser mencionados o escândalo de corrupção da Petrobras e o desencadeamento da Operação Lava Jato, o agravamento das tensões distributivas e a ruptura da coalizão político-empresarial de suporte à governabilidade assentada no presidencialismo de coalizão. Diante de um quadro internacional desfavorável por ocasião da irrupção, em 2008, da *crise financeira sistêmica internacional* (PINHO, 2012), que conduziu à deterioração do Estado de bem-estar social nos países europeus (Grécia, Itália, Portugal, Espanha etc.), a presidente lançou

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma versão revisada, ampliada e atualizada do artigo “Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)”, publicado na *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, vol. 6, n. 1, 2016, p. 94-121. Disponível em: <[http://www.assecor.org.br/files/4014/6791/2262/emergencia\\_e\\_declinio\\_do\\_governo\\_dilma\\_rousseff\\_luz\\_das\\_capacidades\\_do\\_estado\\_brasileiro\\_2011\\_2016\\_.pdf](http://www.assecor.org.br/files/4014/6791/2262/emergencia_e_declinio_do_governo_dilma_rousseff_luz_das_capacidades_do_estado_brasileiro_2011_2016_.pdf)>

um ambicioso programa de erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria) e manteve as mais baixas taxas de desemprego da história. Foram concedidos subsídios, créditos e vultosos aportes do BNDES para o empresariado industrial, cuja contrapartida em termos de retomada do investimento e geração de empregos foi insatisfatória. Tudo isso ocorreu diante de um quadro de desaceleração econômica, de baixa arrecadação tributária e de retração do *boom* internacional das *commodities*, que deterioraram a capacidade fiscal do Estado brasileiro para dar prosseguimento às políticas de inclusão da última década.

Se os oito anos de FHC e do PSDB, criadores do Plano Real, se notabilizaram pela estabilidade econômica, a marca do período petista é o da inclusão social. Com programas educacionais (PROUNI, FIES, PRONATEC), habitacionais (Minha Casa, Minha Vida; Minha Casa Melhor) ou na área de saúde (Mais Médicos), o governo federal aumentou os gastos públicos ao mesmo tempo em que deu gás a transformações sociais. Desde 2003, a proporção de negros no ensino superior cresceu de 25% para 42%, embora a lei de cotas em universidades federais tenha sido aprovada somente em 2012. Grande parte da mudança foi impulsionada pelo crescimento da oferta de vagas no setor privado (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

A partir de uma interlocução com a literatura nacional e internacional acerca das *capacidades estatais*, bem como a tentativa de aplicar empiricamente tal arcabouço teórico para a caracterização da conjuntura política recente, o propósito deste capítulo é ressaltar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff. Assim, esta pesquisa está embasada na seguinte *questão*: Quais os fatores de ordem político-institucional, socioeconômica e financeira que conduziram à derrocada do governo Dilma Rousseff?

A *hipótese* norteadora desta pesquisa é que, embora Dilma Rousseff tenha consolidado e aprofundado as conquistas sociais do governo Lula da Silva, fracassou na retomada do crescimento econômico em razão do enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, da ausência de reformas estruturais (tributária, política etc.), do esgarçamento do presidencialismo de coalizão para um partido de esquerda, da irrupção do escândalo de corrupção da Petrobras e do *boicote* do empresariado

industrial ao investimento produtivo, uma vez que este segmento do capitalismo brasileiro está cada vez mais imiscuído às práticas financeiras rentistas e não produtivas.

É pertinente esmiuçar precisamente as *capacidades estatais* à luz da literatura especializada. Assim, na perspectiva de Kent Weaver e Bert Rockman, entre as *capacidades estatais* se incluiriam: (1) coordenar objetivos em atrito; (2) *poder impor perdas a grupos poderosos*; (3) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados; (4) garantir a *estabilidade política* para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação e (5) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Ernesto Stein e Mariano Tommasi concebem *capacidade estatal* como a capacidade de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo que as novas políticas se encaixem com as já existentes (STEIN e TOMMASI, 2001). Já segundo Celina Souza, o conceito de *capacidade estatal* incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2016). Finalmente, Luciana Cingolani explora a capacidade extrativa do Estado. De acordo com a autora, a *capacidade fiscal* enfatiza o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos (CINGOLANI, 2013).

O artigo está dividido em 5 seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção disserta sobre a emergência do governo Dilma Rousseff, que tenta fazer frente ao poder incontestado da coalizão liberal-financeira encabeçada pelos grandes bancos. Embora tendo fracassado nesta incumbência e nos indicadores econômicos, *o governo aprofundou a rede de proteção social instaurada na gestão de Lula da Silva, praticamente erradicou a extrema pobreza e manteve a mais baixa taxa de desemprego da história*. Além de tentar reduzir os ganhos da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo nacional, atrelado às finanças internacionais, a presidente tentou viabilizar a transição de uma coalizão assentada no

mercado doméstico de consumo de massas para uma coalizão conducente à retomada dos investimentos em infraestrutura de modo a aumentar a produtividade, a competitividade e suprimir os “gargalos” do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A terceira seção escrutina a miríade de elementos conducentes ao declínio do governo Dilma Rousseff, como o baixo crescimento econômico, a crise fiscal, a debilidade das capacidades estatais de intervenção, o esfacelamento do presidencialismo de coalizão para um partido de esquerda e a emergência de um escândalo de corrupção envolvendo as elites políticas, empresariais e burocráticas. Após o golpe parlamentar que destituiu a presidente do cargo, a quarta seção destina-se a esmiuçar as principais medidas do governo provisório Michel Temer (PMDB), como a aprovação da EC 95/2016, as reformas trabalhista e previdenciária. Trata-se de um governo imerso em escândalos de corrupção, politicamente instável mediante a emergência de uma crise inédita entre os três Poderes da República, com forte rejeição popular e incapaz, até o presente momento, de recuperar o crescimento, o emprego e a expectativa dos atores econômicos. De fato, delineia-se a primazia de uma burocracia econômica de viés fiscalista, austera e contrária ao aumento dos gastos sociais preconizados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, sugere-se que o Brasil caminha para a decomposição do pacto político da Nova República e a corrosão do Estado de bem-estar social. A quinta e última seção realiza as considerações finais do capítulo.

### A ascensão de Dilma Rousseff: enfrentamento da coalizão financeiro-rentista, revitalização do planejamento na área de infraestrutura e erradicação da pobreza extrema

O crescimento econômico – atrelado à distribuição de renda, à instauração de um *mercado doméstico de consumo de massas* e à redução das desigualdades sociais – contribuiu para que Lula da Silva alçasse Dilma Rousseff, ministra-chefe da Casa Civil, à Presidência da República. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, no 2º turno das eleições presidenciais de 2010, a candidata Dilma Rousseff venceu as eleições

com 55.752.483 votos, totalizando 56,05% dos votos válidos. Por outro lado, o candidato José Serra, do PSDB, obteve 43.711.162 votos, correspondendo a 43,95% dos votos válidos.

Embora no limiar de 2011 Dilma tenha optado por uma macroeconomia fortemente ortodoxa ao elevar os juros, aumentar o esforço fiscal e adotar uma série de medidas para frear o crédito, no segundo semestre (agosto), o governo dá início à *Nova Matriz Macroeconômica*<sup>2</sup> (BIELSCHOWSKY, 2015; ESTADÃO, 16/06/2013), alvo de intensa controvérsia no debate em torno da economia política do Brasil contemporâneo. Entre as medidas implementadas, destacam-se: redução da taxa SELIC de juros; queda do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para as linhas de crédito ao consumidor; diminuição dos *spreads* bancários e aumento da oferta de crédito, especialmente, dos bancos públicos; redução e isenção, momentânea, de IPI e outros impostos para alguns setores econômicos, tais como automotivo, moveleiro, “linha branca” de consumo duráveis e construção civil. Bem assim, destacam-se a adoção de mecanismos de controle de capitais com o aumento do IOF sobre várias modalidades de transações financeiras entre não residentes e residentes, reforma do setor elétrico e intervenções recorrentes no mercado cambial a fim de estabelecer uma taxa de câmbio mais competitiva. Apostando na reindustrialização, criou-se o Plano Brasil Maior, ou seja, uma nova política industrial visando promover setores econômicos estratégicos e investimentos em inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento (FILHO e CUNHA, 19/12/2012; VALOR ECONÔMICO, 19/02/2016). Desta forma, realizou-se uma *inflexão pragmática* da política macroeconômica. A preocupação não dizia respeito apenas às questões de curto prazo e inflacionárias, mas o crescimento e o *longo prazo* entraram na agenda das autoridades monetárias.

Em artigo publicado no jornal *Valor Econômico* (19/12/2012), no qual faz um balanço da fase de transição para a Nova Matriz Econômica, o ministro da Fazenda Guido Mantega atentou para o fato de que *a*

---

<sup>2</sup> Em recente artigo no qual analisa o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), André Singer designa esta política econômica de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

*era do ganho fácil e sem risco* ficou para trás, apesar do choro e ranger de dentes dos poucos que se beneficiavam dessa situação. A economia vivia numa *estrutura curto-prazista* e isso está se alterando substancialmente para uma estrutura de longo prazo. Em sua concepção, o Brasil estava viciado em juros altos e câmbio valorizado. Toda estrutura produtiva estava adaptada para essa realidade e a desintoxicação não ocorre do dia para noite. Enquanto os países avançados adotam medidas de austeridade fiscal, que levam a deterioração das condições econômicas e sociais, o Brasil tem buscado outro caminho, o da *política fiscal anticíclica*, estimulando o investimento, reduzindo custos, e mantendo a solidez fiscal, sem deixar de preservar os direitos e conquistas dos trabalhadores, especialmente aqueles de menor renda (MANTEGA, 19/12/2012).

Em entrevista concedida a este mesmo jornal, o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, afirmou que o governo procurou, a partir de políticas anticíclicas, com redução da relação dívida-PIB, criar espaços fiscais para promover intensa desoneração do investimento e da produção. A desoneração da folha favorece a formalização do mercado de trabalho e a redução do custo do trabalho. Trata-se de uma dinâmica muito própria de crescimento do investimento, associada à expansão de classes sociais por causa de programas de inclusão muito importantes, como o de transferência incondicional de renda. *A política econômica prioriza o empresariado vinculado ao setor produtivo, e não aqueles que fazem aplicações financeiras de curtíssimo prazo no Brasil e os especuladores em geral.* Não há espaço para atividades especulativas e taxas de juros elevadas (VALOR ECONÔMICO, 17/12/2012).

Um dos maiores exemplos da “queda de braço” e do “conflito distributivo” do governo com o setor financeiro rentista se deu quando a presidente fez um pronunciamento à Nação no dia anterior à comemoração do Dia do Trabalho, 1º de Maio de 2012, em que demonstrou firmeza quanto à necessidade irrevogável de redução das taxas de juros pelas instituições privadas. Em suas palavras:

É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo [...]

A economia brasileira só será plenamente competitiva quando nossas taxas de juros, seja para o produtor, seja para o consumidor, se igualem às taxas praticadas no mercado internacional [...] Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor, enquanto a taxa básica SELIC cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade os seus compromissos [...] O setor financeiro, portanto, não tem como explicar essa lógica perversa aos brasileiros. (REUTERS, 30/04/2012)

Desta forma, Dilma tentou contrarrestar o poder abissal do capitalismo financeiro especulativo no Brasil. Em 10 de outubro de 2012, durante a 170ª reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM), criado em 1996, a taxa SELIC ficou definida em 7,25% ao ano – o menor patamar da série histórica iniciada em 1986 (BANCO CENTRAL, 2012). Desde agosto de 2011, em dez cortes consecutivos, a taxa de juros caiu de 12,5% para 7,25%. A coalizão desenvolvimentista conduzida por Dilma Rousseff, ao promover um verdadeiro enfrentamento ao capital financeiro rentista e reforçar o papel indutor do Estado para atrair o investimento privado, viabilizou uma inflexão no custo do capital. Medidas como a redução das taxas de juros nos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), nos bancos privados e nas instituições financeiras foram levadas a cabo. De fato, deu-se os primeiros passos no sentido de criar condições institucionais de combate ao *rent-seeking* e, portanto, o ímpeto voraz do setor financeiro rentista e não produtivo.<sup>3</sup> Em uma clara linha de descontinuidade com o governo Lula, delineou-se uma tentativa de *domesticação* do capitalismo financeiro. Tal movimento foi um esforço deliberado que esbarrou em interesses poderosíssimos, tendo em vista a lucratividade desmedida dos

---

<sup>3</sup> Embora a taxa básica (SELIC) tivesse caído e alcançado o patamar mais baixo da história, 7,25% ao ano, as taxas praticadas pelos bancos privados não estimulam o consumo e os investimentos. Durante a 39ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no dia 30/08/2012, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que: “Uma das razões pelas quais a economia brasileira cresceu pouco foi a falta de liberação de financiamento pelas instituições financeiras e as taxas de juros elevadas (O GLOBO, 31/08/2012)”.

bancos acumulada nos últimos anos e os fracassos sucessivos da indústria, que perde competitividade, dinamismo e participação no PIB. No ambiente de crise internacional e de especulação financeira, ao iniciar uma política de juros baixos e a redução dos *spreads*<sup>4</sup> bancários, o governo Dilma Rousseff empreendeu uma “tentativa republicana” que esbarrou em interesses fortemente enraizados. Houve uma iniciativa, ainda que efêmera, de robustecimento das capacidades institucionais do Estado para *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tentou-se empecer as tendências de “oligarquização” e, portanto, de concentração de vasta riqueza nas mãos de um grupo seletivo e avesso à democracia assentada nos valores do *desenvolvimento com incorporação social*. Apesar desta iniciativa relevante e de curta duração, a coalizão intervencionista “está perdendo a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 29/12/2013), que visa ao retorno da “Santíssima Trindade” macroeconômica e ortodoxa: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

Três grandes conflitos foram enfrentados por Dilma em seu primeiro mandato: (1) os problemas consecutivos de corrupção entre os ministros indicados por sua base política, que levaram à demissão de sete deles no primeiro ano de governo; (2) uma rebelião conservadora da base do governo, que levou a derrotas em diversas propostas importantes, como nos casos do Código Florestal e do Decreto n. 8.243 sobre participação; (3) e as manifestações de junho de 2013, que ajudaram a consolidar uma visão acerca da corrupção no sistema político e no governo. À medida que a presidenta demitia ministros do seu primeiro ano de governo, também fragilizava a sua base no Poder Legislativo, já que quase todos tinham fortes vínculos congressuais. Com isso, acentuou-se a disjunção entre governabilidade como capacidade de deci-

---

<sup>4</sup> *Spread*, segundo o Banco Central do Brasil, refere-se à diferença entre o preço de compra (procura) e venda (oferta) de uma ação, título ou transação monetária. Analogamente, quando o banco empresta dinheiro a alguém, cobra uma taxa pelo empréstimo – uma taxa que será certamente superior à taxa de captação. A diferença entre as duas taxas é o chamado *spread* bancário. Trata-se da diferença entre a taxa de empréstimo e a média ponderada das taxas de captação de CDBs (Certificados de Depósito Bancário).

são e governabilidade como estabilidade e legitimidade política. A base congressual do governo tornou-se profundamente conservadora e bateu de frente com o governo em algumas situações relevantes. A primeira delas se deu na votação do Código Florestal, e a segunda, na votação da medida provisória dos portos. No primeiro caso, com pouco apoio da mídia e de setores da oposição, o projeto do Código Florestal sofreu diversas derrotas no congresso em questões fundamentais, tais como a recuperação da vegetação em áreas próximas de mananciais. No segundo caso, ainda que com apoio de fortes setores empresariais e da imprensa, foi muito difícil para o governo aprovar a medida provisória dos portos. Neste último, diferentemente do caso do Código Florestal, emergiu claramente uma liderança do PMDB, Eduardo Cunha, contra os interesses do governo. A ação de Eduardo Cunha aponta para os limites do presidencialismo de coalizão e para a formação de uma base conservadora no Congresso que bloqueia as ações do governo. Assim, com o tempo, o presidencialismo de coalizão e a fragmentação partidária passaram a se constituir em problemas para a construção da governabilidade no Brasil<sup>5</sup> (AVRITZER, 2016).

Conforme já mencionado, além de enfrentar o poder do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da *infraestrutura* na agenda pública nacional. Nos últimos anos, o fim da bonança internacional das *commodities* e a desaceleração da economia chinesa evidenciaram as limitações do Estado brasileiro para levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no *mercado interno de consumo de massas*, como houve no governo Lula da Silva. Assim, a iniciativa privada vem sendo apresentada como a única alternativa para alavancar os investimentos

---

<sup>5</sup> Do ponto de vista operacional, a democracia brasileira tem garantido a governabilidade de diversas formas: primeiramente, ao estabilizar, entre 1994 e 2014, a relação entre o Executivo e o Legislativo, garantindo no Congresso maioria para a aprovação de projetos de lei fundamentais, como aqueles que estabilizaram a moeda e introduziram o Bolsa Família ou permitiram os aumentos reais do salário mínimo. Mas não há dúvidas de que estamos no final de um ciclo no que tange à democracia brasileira. Trata-se do fim de um ciclo em relação às características do governo de esquerda que existe no Brasil desde 2003; estamos encerrando um período no que concerne ao presidencialismo de coalizão e sua capacidade de ancorar o sistema político e da capacidade do Estado de financiá-las sem gerar fortes conflitos distributivos (AVRITZER, 2016).

estratégicos em infraestrutura – rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia – a fim de minimizar o “custo Brasil”, aumentar a produtividade e a competitividade da economia. O debate em torno da infraestrutura e da urgência em suprimir os “gargalos” que obstaculizam o desenvolvimento tem fomentado o envolvimento das elites e atores estratégicos como o Poder Executivo e seu aparato burocrático, o Poder Legislativo, o empresariado industrial, os trabalhadores e os setores da sociedade civil, como economistas e intelectuais. É cada vez mais premente a necessidade não somente de crescer, mas de modificar as condições estruturais para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma inserção assertiva na ordem internacional. Diante disso, cabe levantar três questões concernentes à temática da infraestrutura e analisar como o governo Dilma Rousseff operacionalizou-as e as respondeu: (1) o governo possibilitou a transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento* sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (2) o governo avançou no combate aos “gargalos” da infraestrutura para alcançar um desempenho/crescimento econômico exitoso bem como propiciar uma inserção competitiva nos mercados globais? (3) quais os principais obstáculos econômicos e político-institucionais à transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento*?

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o *desmonte da estrutura de planejamento passada*.<sup>6</sup> A crise econômica

---

<sup>6</sup> Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o Brasil evoluiu na experiência de *planejar*, a partir da criação de instituições como o IPEA e o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (GEIPTOT). Todavia, esse período desenvolvimentista foi interrompido quando

iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país, que envolvia grupos de trabalho de diversos ministérios e órgãos, sob a coordenação política e técnica de um órgão central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tal declínio conjuntural transformou-se, nas décadas seguintes, em declínio estrutural, com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas (FLEURY, 2013). Porém, a Empresa de Planejamento e Logística, criada pela Lei n. 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares àquelas do GEIPOP, com uma abrangência maior.<sup>7</sup> Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2014).

Os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo elaborado pelo World Economic Forum (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram a qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente) seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º). Por outro lado, desde a década de 1960, os países escandinavos – Finlândia, No-

---

graves turbulências econômicas e políticas levaram o Brasil a trocar os projetos desenvolvimentistas pelos planos de estabilização monetária. Além de restrições orçamentárias decorrentes da dívida pública interna e externa, entre 1985 e 1994, foram executados seis planos de estabilização com duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária entre cada um deles, resultando em baixa capacidade de investimento por parte do Estado. A estagnação dos investimentos levou à *perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro* (FLEURY, 2013; FALCÓN, 2013).

<sup>7</sup> Não se trata, porém, de uma reprodução dos modelos de planejamento do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), haja vista que se forma, hoje, um ambiente institucional conformado por atores privados, agências regulatórias, ministérios e empresas de planejamento.

ruega e Suécia – realizaram periodicamente projetos de longo prazo de infraestrutura de transportes. O resultado do planejamento pode ser visto na boa colocação dos três países no *ranking* de eficiência logística criado pelo Banco Mundial, no qual ocupam a 3º, a 10º e a 12º posições, respectivamente. No quesito infraestrutura, a Noruega se destaca, situando-se na 3º colocação e deixando a Finlândia e Suécia nas 8º e 10º posições, respectivamente (FLEURY, 2013).

Nos últimos anos, a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de *capacidades estatais e burocráticas* para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011, após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos. Esse movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal (FALCÓN, 2013).

Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a agenda devotada a suprimir os “gargalos” de infraestrutura emergiu na economia política do Brasil recente. Tal agenda, por sua vez, está vinculada à *revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura* e a *preservação de instituições estratégicas* como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento de longo prazo dos projetos realizados em parceria com o setor privado. A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.<sup>8</sup> reiteram a retomada do planejamento estatal

---

<sup>8</sup> Trata-se de uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inserção competitiva do Brasil nos mercados globais. No âmbito da primeira fase do Plano de Investimento e Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012, as políticas de concessões, ainda que muito incipientes, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias e aeroportos, ao passo que os setores ferroviário e portuário precisam avançar em seus respectivos marcos legais e regulatórios.

Tentando responder às indagações acima levantadas, do ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo, *há entraves para a transição de um modelo de governança asentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto central.*<sup>9</sup> São eles: os elevados “custos de transação” e o reduzido êxito legislativo do governo Dilma Rousseff quando comparado ao governo Lula da Silva, a heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa (SANTOS e CANELLO, 2014) e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas. Neste último caso, configura-se uma polarização de ideias (e de práticas políticas) acerca dos rumos que o país deve seguir. Por um lado, há uma coalizão liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das elevadas taxas de juros que afugentam o investimento produtivo. Por outro lado, há uma coalizão novo-desenvolvimentista que procura aglutinar os interesses antagônicos de dois atores estratégicos. Em primeiro lugar, o empresariado industrial, partidário da flexibilização das relações trabalhistas, é pouco arrojado e mobiliza de forma irrisória o investimento e a inovação, sobretudo em momentos de crise, mas que se beneficia consideravelmente das políticas governamentais, como a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos fiscais e vultosos empréstimos do BNDES. Em segundo lugar, os trabalhadores,

---

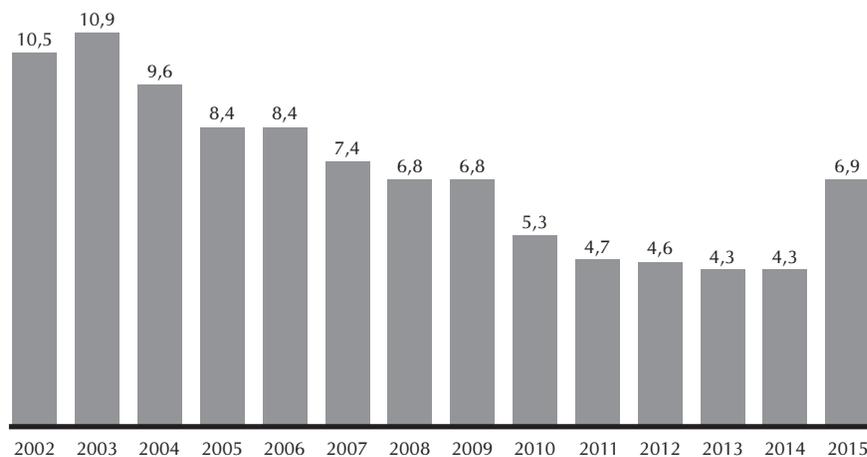
<sup>9</sup> A natureza do regime democrático requer a barganha e diversos atores para chegar ao consenso. Isso, todavia, impõe problemas de coordenação da ação estatal, como é o caso do debate público sobre a necessidade de incrementar os investimentos em infraestrutura e suprimir os “gargalos” que impedem o crescimento da economia brasileira de forma competitiva e sustentada.

que demandam por melhores salários e a retração da desigualdade social via distribuição de renda. Soma-se a isso a desconfiança dos mercados financeiros (e também do empresariado) oriunda do fraco crescimento econômico obtido nos últimos anos, da perda de dinamismo e competitividade industrial, da persistência inflacionária, do aumento do gasto público para estimular a demanda e da diminuição do superávit primário, exigindo do governo o beneplácito a uma política fiscal mais rigorosa. Daí, portanto, a debilidade em formar uma “coalizão minimamente vencedora” (LEFTWICH, 2010), tal como o fizeram os países asiáticos, bem como constituir um “Bloco Social de Dominação” (AMABLE e PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil. Isso vem atravancando a feitura de uma *coalizão política desenvolvimentista* que viabilize a *passagem de um modelo redistributivo para um paradigma norteado pelo investimento*.

Soma-se a essa dificuldade de transição, para uma *estratégia de investimento com inclusão social*, o fortalecimento cada vez mais incisivo da retórica ortodoxa de diversos economistas – serviços do mercado financeiro – e de setores conservadores da imprensa corporativa, contrários ao aumento dos gastos sociais, que reduziram substancialmente as desigualdades nos últimos anos. São de reconhecimento público as graves distorções da Nova Matriz Macroeconômica por meio de desonerações fiscais, que acabaram resultando em enormes transferências de recursos para a indústria sem contrapartida na maior produção industrial, acarretando a perda da credibilidade do Tesouro para fazer políticas fiscais contracíclicas (PAULA, 27/01/2016). Além disso, na maioria das vezes, o governo concedeu, a partir do BNDES, benefícios e subsídios ao empresariado industrial sem transparência orçamentária, metas de desempenho, avaliação criteriosa dos resultados e revisão diante de (possíveis) fracassos. Ou seja, o governo careceu de maior controle de resultados e capacidade de gestão. O retorno do empresariado (aos subsídios estatais) em termos de geração de empregos e fomento ao investimento foi baixo. A despeito das distorções desta política econômica heterodoxa e do baixo crescimento acumulado desde 2011, é crucial salientar que

ela inseriu a *dimensão social* no centro das políticas públicas. Conforme mostra o **gráfico 1**, em dezembro de 2014, ela propiciou a mais baixa taxa de desemprego em toda a história do Brasil contemporâneo, de **4,3%** (IBGE, 2016). Ademais, preservou os ganhos de renda real dos trabalhadores, reduziu a pobreza extrema e deu continuidade à política de valorização do salário mínimo, em clara contraposição às políticas econômicas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas de Mercado (1990-2002). Esses fatores inovadores são negligenciados pelos economistas/cardeais da ortodoxia convencional e pela grande imprensa. Para eles, a prioridade é o pagamento de juros da dívida para o mercado financeiro em detrimento dos mais pobres e da integridade do tecido social da democracia brasileira.

Gráfico 1: Evolução da taxa de desocupação (%) dos meses de dezembro (2002-2014)

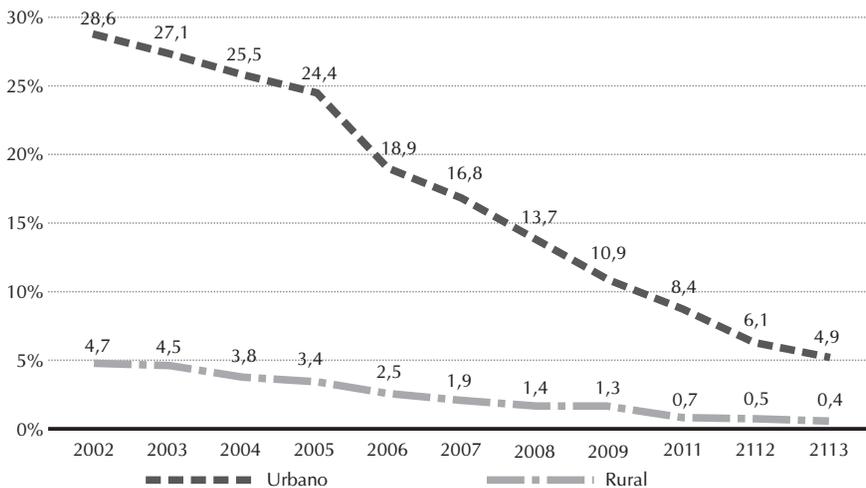


Fonte: IBGE

Em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançava o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de edu-

cação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. É importante ressaltar que o núcleo duro da pobreza brasileira abrange 71% de negros e negras, 60% da região Nordeste e 40% de crianças e adolescentes (0 a 14 anos). Um marco importante foi atingido pelo Brasil Sem Miséria em março de 2013, quando os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, *22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do Plano*. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. Um fato histórico, que superou prazos e metas. *O Brasil Sem Miséria cumpriu todas as metas a que se propôs*. Metas ousadas e relevantes que foram superadas graças ao esforço coordenado de todo Governo Federal (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015a).

Gráfico 2: Indicador de pobreza multidimensional crônica urbana e rural



Fontes: PNAD/IBGE 2013. PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 2015b. Elaboração: SAGI/MDS

Cabe ser destacados os principais resultados desta política pública de teor multidimensional, que contribuiu significativamente para a reconstituição do tecido social, historicamente marcado pela exclusão, pobreza

e miséria: (1) 1,38 milhão de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e imediatamente no Bolsa Família (junho/2011 a novembro/2014); (2) o benefício médio mensal do Bolsa Família aumentou 84% acima da inflação; (3) aumento de 643% no total de famílias identificadas no Cadastro Único como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, passando de 191,9 mil famílias em julho/2011 para 1,42 milhão de famílias em agosto/2014; (6) mais de 1,57 milhão de matrículas em cursos de qualificação profissional do PRONATEC; (7) 358 mil famílias recebendo assistência técnica para aumentar a produção e melhorar a renda; (8) 781,8 mil cisternas entregues para universalizar o acesso à água para famílias do semiárido; (9) 301,6 mil operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) realizadas com agricultores familiares de baixa renda; (10) prioridade na expansão da rede de saúde para territórios com maior vulnerabilidade social a partir do Plano Brasil Sem Miséria; (11) 724,5 mil famílias de baixa renda beneficiadas com unidades habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida; (12) 3,6 milhões de operações de microcrédito com beneficiários do Bolsa Família e, finalmente, (13) 478 mil empresas de microempreendedores geridas por beneficiários do Bolsa Família (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015a).

Gráfico 3: Terceira maior redução do número de pessoas subalimentadas no mundo – 2002/2014 - FAO

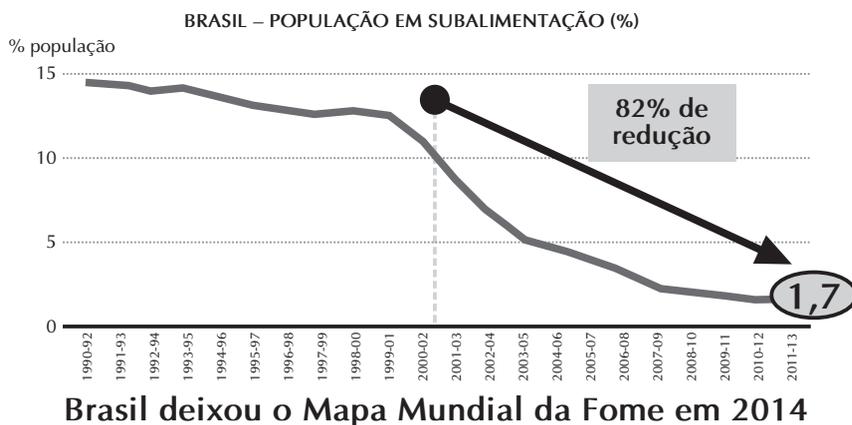
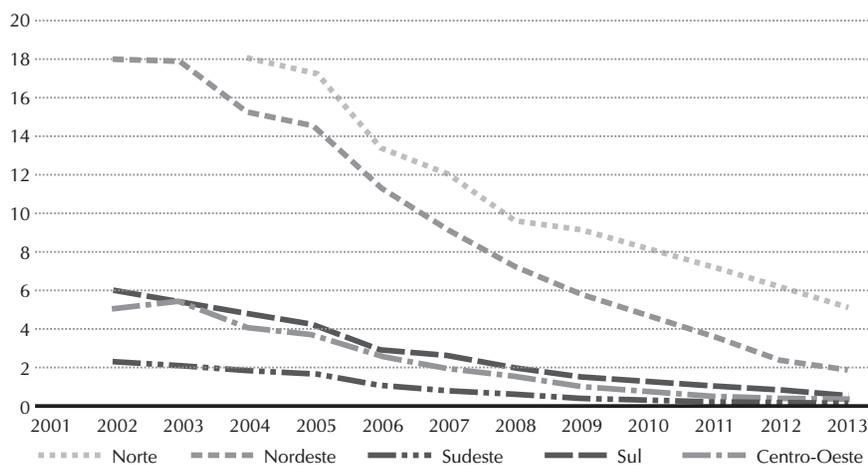


Gráfico 4: Indicador de pobreza multidimensional crônica por região



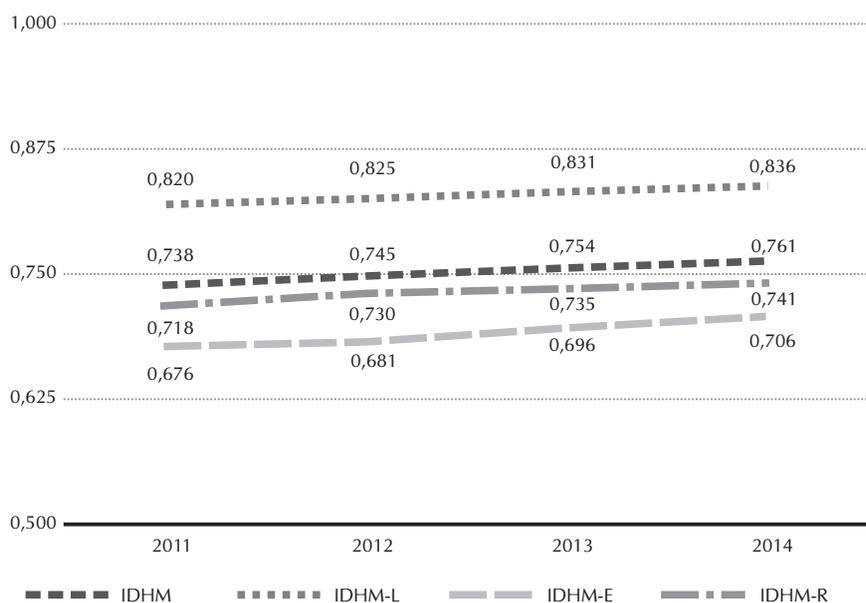
Fontes: PNAD/IBGE 2013. PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 2015b. Elaboração: MDS

Segundo os dados mais recentes do Radar IDHM<sup>10</sup>, que é fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), de 2011 a 2014, o IDHM do Brasil apresentou crescimento contínuo (Gráfico 4), a uma taxa média de

<sup>10</sup> O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Ele conta um pouco da história dos municípios, estados e regiões metropolitanas em três importantes dimensões do desenvolvimento humano. Para se chegar ao IDHM de um município, estado, região metropolitana ou do país, são consideradas a expectativa de vida ao nascer dos indivíduos, a escolaridade da população adulta, a frequência escolar da população jovem e o padrão de vida medido pela renda *per capita* dos seus residentes. O IDHM é importante porque ele populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico; sintetiza uma realidade complexa em um único número; e estimula políticas públicas que melhorem a vida das pessoas. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou país. A metodologia aplicada em 2014 para o IDH Global compreende quatro variáveis: na saúde, a variável é a esperança de vida ao nascer; na educação, é a combinação de duas variáveis – média de anos de estudo da população com 25 anos ou mais e anos esperados de escolaridade –; na renda, a variável é a renda nacional bruta *per capita* (O GLOBO, 22/11/2016).

crescimento anual de 1,0%, inferior à observada entre 2000 e 2010 (Tabela 1), que foi de 1,7%. Todas as 3 dimensões que compõem o IDHM apresentaram crescimento contínuo no período 2011-2014. O subíndice referente à dimensão Educação cresceu a uma taxa anual de 1,5%, superior à do IDHM, do mesmo modo que o subíndice de Renda, com crescimento anual de 1,1%, enquanto o subíndice de Longevidade evoluiu a uma taxa de 0,6% por ano. Tanto no caso do IDHM quanto dos subíndices de Educação e Longevidade (Tabela 1), a taxa média de crescimento anual no período 2011-2014 foi inferior à observada no período 2000-2010. Apenas no caso do subíndice de Renda ocorreu o inverso e a taxa média de crescimento anual foi maior no período 2011-2014 (RADAR IDHM, 2016).

Gráfico 5: Evolução do IDHM e seus Índices Componentes no Brasil (2011 a 2014)



Fonte: Radar IDHM

Tabela 1: IDHM e seus subíndices – Brasil 2011-2014 e 2000-2010

	Subíndices			
	 Longevidade	 Educação	 Renda	 IDHM
2011	0,820	0,676	0,718	0,738
2012	0,825	0,681	0,730	0,745
2013	0,831	0,696	0,735	0,754
2014	0,836	0,706	0,741	0,761
taxa média de crescimento	0,6%	1,5%	1,1%	1,0%
2000	0,727	0,456	0,692	0,612
2010	0,816	0,637	0,739	0,727
taxa média de crescimento	1,2%	3,4%	0,7%	1,7%

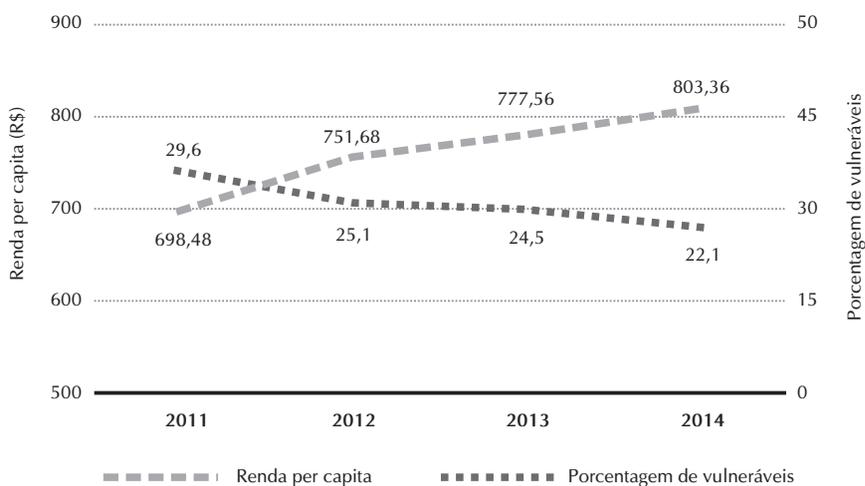
Fonte: Radar IDHM

No tocante à dimensão renda, o subíndice é obtido a partir do logaritmo de um único indicador, a renda domiciliar *per capita*.<sup>11</sup> No período 2011-2014, a taxa média de crescimento anual desse indicador foi de 1,1%, mostrando-se superior àquela observada no período 2000-2010 (Tabela 2), mas com significativo arrefecimento após 2013. *A renda domiciliar per capita, cresceu a 3,0% ao ano entre 2000 e 2010 e a 4,8% ao ano entre 2011 e 2014.* É importante verificar que, em ambos os períodos, o crescimento da renda domiciliar *per capita* foi acompanhado pela redução da pobreza (Gráfico 5). Entretanto, a taxa anual de

<sup>11</sup> A renda domiciliar *per capita* se refere a valores deflacionados para agosto de 2010, data de referência do Censo Demográfico (RADAR IDHM, 2016).

redução da proporção de pessoas que vivem em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo foi maior no período de 2011 a 2014 que na década anterior. Em 2014, 22,1% dos brasileiros viviam em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo (RADAR IDHM, 2016).

**Gráfico 6: Renda *per capita* e proporção de vulneráveis<sup>12</sup>, Brasil, 2011-2014**



Fonte: Radar IDHM

Portanto, o Radar IDHM, para o período 2011-2014, obtido a partir dos dados das PNADs, aponta para uma tendência de avanço dos principais indicadores socioeconômicos do país, em todas as dimensões do desenvolvimento humano, seja na escala nacional, nas UFs e nas principais RMs. Entre as dimensões do desenvolvimento humano, a renda foi aquela que apresentou uma taxa de crescimento anual superior àquela observada no período intercensitário, enquanto as taxas de crescimento das demais dimensões foram inferiores (RADAR IDHM, 2016).

<sup>12</sup> Proporção de vulneráveis se refere à proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010 (RADAR IDHM, 2016).

Tabela 2: Indicadores de Renda – Nível, Pobreza e Desigualdade, Brasil, 2011-2014 e 2000-2010

	Renda <i>per capita</i> (R\$ de 1/8/2010)	% de vulneráveis	Índice de Gini
2011	698,48	29,6	0,53
2012	751,68	25,4	0,53
2013	777,56	24,5	0,53
2014	803,36	22,1	0,52
taxa média de crescimento	4,8%	-9,3%	-0,6%
2000	592,46	48,4	0,64
2010	793,87	32,6	0,60
taxa média de crescimento	3,0%	-3,9%	-0,6%

Fonte: Radar IDHM

Conforme salientado, e agora aprofundado, além da grande mídia conservadora, economistas, consultores do mercado financeiro especulativo e ex-burocratas do Estado brasileiro têm obtido amplo espaço na grande imprensa e organizado *think tanks* liberais que disseminam a retórica do “Estado mínimo”. São argutos defensores do recrudescimento do (fracassado) tripé macroeconômico, que defenestram a política anticíclica dos governos Lula e Dilma e chamam atenção para a insustentabilidade da trajetória de aumento dos gastos públicos acima do crescimento da economia, que exigirá um ajuste maior, sob pena de um desastre fiscal. Esses apóstolos da defesa ideológica das políticas de austeridade, carregados de ironia em seus artigos jornalísticos, atribuem diversos adjetivos de cunho depreciativo à Nova Matriz Macroeconô-

mica, tais como “estratégia desenvolvimentista fracassada”, “mágica populista”, “aventura heterodoxa”, “keynesianismo de quermesse”, “fiasco retumbante”, “atoleiro fiscal”, “aventura charlatanesca”, dentre outros. Segundo eles, o experimento heterodoxo levado a cabo nos últimos anos, ao tornar o setor público o principal protagonista no processo de desenvolvimento do país, aprofundou os problemas estruturais, tendo conduzido o país à estagnação atual e ao esgotamento do contrato social da redemocratização, consubstanciado na Constituição de 1988. Ainda, de acordo com eles, a reação do governo à crise de 2008 agravou ainda mais os problemas nacionais e os desenvolvimentistas abusaram das políticas de salário mínimo para expandir o emprego sem qualquer consideração acerca dos efeitos sobre a produtividade. O Congresso deveria mexer em “vacas sagradas” como a *política de valorização do salário mínimo*. Além de serem favoráveis à redução da intervenção estatal na economia e refratários à “canibalização do gasto social” dos últimos anos, são partidários da tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual um ajuste fiscal forte produz uma melhoria nas expectativas empresariais, que reagem positivamente aumentando seus investimentos, e permite uma redução nos juros em médio prazo (ALMEIDA, LISBOA e PESSÔA, 2015; AMADEO, 13/03/2015; ARBACHE, 23/09/2015; EL PAÍS BRASIL, 19/10/2015; ESTADÃO, 24/09/2015; FERREIRA e FRAGELLI, 19/08/2015; FRAGA, 13/09/2015; FOLHA DE S.PAULO, 13/09/2015; FRANCO, 26/01/2014; O GLOBO, 17/09/2015; LOYOLA, 06/07/2015; MENDES, 2014; MEIRELLES, 11/05/2014; PESSÔA, 02/05/2015; PINHEIRO, 04/03/2016; SCHWARTSMAN, 17/07/2013; VALOR ECONÔMICO, 01/10/2015; WERNECK, 05/06/2015).

Tais análises são muito similares às dos tecnocratas formuladores da política macroeconômica do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, como Octávio Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Carlos Langoni, Roberto Campos etc. Todos sem complacência com a dimensão social do desenvolvimento e compulsivos pelo crescimento econômico a todo custo, como se – e somente se – este fosse capaz de resolver as mazelas nacionais. Isso mostra como, ao longo do tempo, o comprovadamente fracassado neoliberalismo foi incapaz de se atualizar às de-

mandas sociais e continua tão perverso e concentrador de renda como nunca; não só nos países em desenvolvimento, mas no mundo desenvolvido. A sua face financeira vem cada vez mais dilacerando o Estado brasileiro como provedor de serviços públicos e formatador de uma rede de proteção social em médio e em longo prazo. O que a fração de economistas ortodoxos se nega a reconhecer é que *o intervencionismo estatal foi a alavanca para o desenvolvimento e a modernização da estrutura produtiva do capitalismo brasileiro*. A rigor, se seguissemos o liberalismo, ainda seríamos uma grande fazenda, ou seja, um protótipo de Nação aferrada à vocação agrarista e com uma enorme população analfabeta, faminta e na mais absoluta miséria. Sem uma *inflexão desenvolvimentista* na política macroeconômica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, os ganhos sociais (inéditos) e de *sustentabilidade no longo prazo* não existiriam. Anteriormente, o “Estado mínimo” dos anos 1990, aprisionado à ortodoxia convencional, privilegiava o superávit primário em detrimento da sociedade, marcada por elevadíssimos índices de miséria, pobreza, privação, informalidade e desemprego. É exatamente a este Estado inerte e obsoleto que esses economistas da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo brasileiro desejam retornar. Um Estado que é empiricamente incapaz de planejar (estrategicamente) o desenvolvimento no longo prazo, de dar conta do problema da desigualdade e de minimizar o *déficit de inclusão social* no Brasil.

A despeito das medidas favoráveis ao empresariado industrial e das possíveis convergências entre este setor e o viés desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff, os industriais foram progressivamente se afastando da presidente, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista de oposição. Cresceu entre eles a ideia de que se tratava de mandato “intervencionista”, que inviabilizava os investimentos e não gerava confiança.<sup>13</sup> O irônico é que a intervenção, que de fato houve,

---

<sup>13</sup> A presidente teria aberto excessivas frentes de luta simultaneamente. Ao longo de muitos meses, entre 2011 e 2012, Dilma, em pessoa, dedicou-se ao microgerenciamento dos projetos de ferrovias e rodovias envolvidos no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Desejava garantir que as concessões a serem realizadas, por meio de parcerias público-privadas, não resultassem em privatização. Ao mesmo tempo, pretendia que houvesse limitação

visava atender os próprios industriais. Estava em curso, portanto, a dissolução da coalizão produtivista e a formação da *frente única burguesa antidesenvolvimentista* (SINGER, 2015). Diante do insuficiente desempenho econômico do país, a coalizão financeiro-rentista recuperou as suas forças e os economistas a ela vinculados passaram a “explicar” o baixo crescimento, que seria consequência da política industrial, sobretudo da política de desonerações, que “confundiria” os empresários e os levaria a não investir. Tal explicação não fazia sentido, todavia obteve certa credibilidade com a redução do superávit primário e o aumento da inflação. Logo a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes, enquanto a presidente mostra dificuldade em fazer com eles o *pacto político desenvolvimentista* (BRESSER-PEREIRA, 02/12/2013a; 2013b) ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (DINIZ, 2013).

A inflação, depois de o governo não conseguir mais segurar artificialmente os preços administrados, como os de combustíveis e energia elétrica, saltava para 10,67%, mais que o dobro da meta de 4,5%. O superávit primário, que com Lula chegou a registrar 3,7% do PIB embalado pelo crescimento da economia e pelo cenário internacional favorável com o superciclo das *commodities* passou para um déficit de 1,9%. Economistas e integrantes da oposição costumam enfatizar os equívocos da política desenvolvimentista de Dilma, que minaram a confiança do empresariado e mexeram com fundamentos macroeconômicos: os aportes bilionários no BNDES, para empréstimos a juros subsidiados; a intervenção no setor elétrico; a tentativa de baixar os juros na marra; a concessão de isenções tributárias para alavancar setores da indústria; e os efeitos inflacionários e fiscais que daí decorreram. As contas públicas deterioraram-se. A dívida bruta, que era de 51% do PIB no fim do

---

do lucro, por meio da chamada “modicidade tarifária”. Os mesmos princípios foram aplicados para impor limites de ganho às empresas envolvidas na produção de energia elétrica, quando decidi reordenar o setor em 2012 e baratear o preço da energia em 20%. Nos dois casos, certamente movida pelo interesse público, feriu interesses privados que foram se juntar ao *bloco rentista* no momento em que a “batalha do *spread*” motivava crescentes ataques do setor financeiro ao “intervencionismo” (SINGER, 2015).

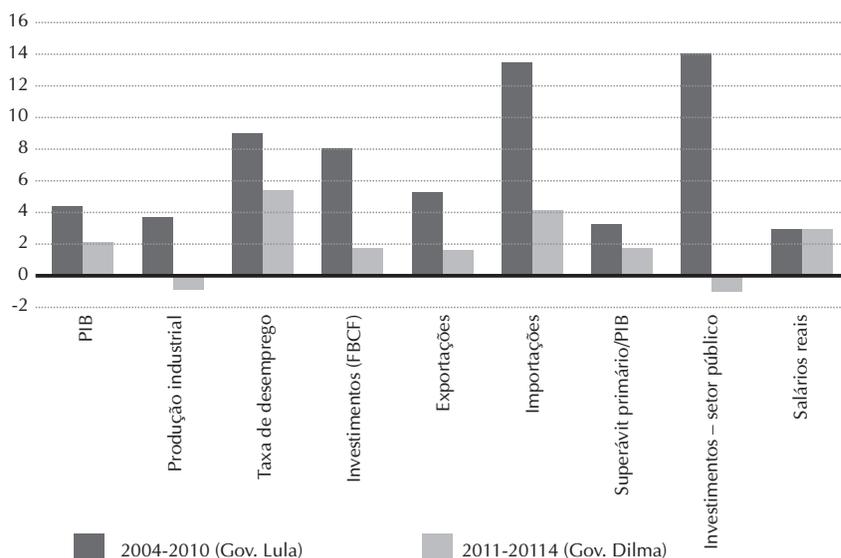
governo Lula, deve chegar a 73,5% até dezembro de 2016. Em meio à campanha à reeleição, acelerou-se o que ficou conhecido como contabilidade criativa. As “pedaladas fiscais” praticadas por outros presidentes, embora não na mesma intensidade, e também por atuais governadores de Estado, entraram no debate como justificativa para o *impeachment* (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

As políticas anticíclicas adotadas a partir do segundo governo Lula e a instauração da *Nova Matriz Macroeconômica* no primeiro mandato de Dilma Rousseff são vistas como “fracasso” por parte das elites econômicas e financeiras, que execraram e difamaram publicamente o seu principal formulador: o ministro da Fazenda, Guido Mantega (2006-2014). A despeito do baixo crescimento, esta *política econômica desenvolvimentista* teve como principal legado a *inclusão social*. Ao longo da trajetória institucional do desenvolvimento capitalista brasileiro, há exemplos de crescimento econômico pujante com exclusão social exacerbada, além de fracasso econômico e social simultâneos. Primeiramente, durante o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), quando do crescimento econômico vultoso a taxas de 13,0%, especificamente durante o propalado “milagre econômico” (1968-1973). Ora, de que adianta crescer em demasia se o principal ativo de uma Nação – o seu povo – permanece em condições aviltantes de existência humana? Em segundo lugar, no contexto da “década perdida” dos anos 1980, em virtude da crise fiscal do Estado – que sucumbiu o padrão de industrialização substitutiva de importações (ISI) –, do endividamento externo, da recessão e do aumento do desemprego. Em terceiro lugar, a tragédia se materializou nos anos 1990 quando da adesão subordinada à ortodoxia convencional, que garantiu um crescimento pífio e subjugou a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira a um processo perverso de exclusão econômica e social. De fato, de acordo com as evidências empíricas desta pesquisa, durante a vigência do governo Dilma Rousseff, o *Estado do bem-estar social* foi fortalecido e a agenda de *redução das desigualdades sociais estruturais* ocupou o centro de gravidade da esfera pública.

Como mostra o gráfico 5, a despeito da deterioração dos indicadores econômicos (PIB, produção industrial, investimentos, exportações,

importações e superávit primário), foi na gestão Dilma Rousseff que as taxas de desemprego foram significativamente reduzidas e a política de valorização do salário mínimo continuada e incrementada. Certamente, se o empresariado industrial fosse dotado de uma visão estratégica de longo alcance e reforçasse o investimento produtivo para preservar o emprego e a renda dos mais pobres em face da crise econômica advinda da desaceleração do crescimento, seria possível minimizar os impactos perversos desta crise. Acontece que o empresariado brasileiro pauta suas ações por critérios eminentemente imediatistas, privatistas e curto-prazistas e está cada vez mais vinculado às práticas rentistas do sistema financeiro especulativo. Isso inviabiliza a tessitura de um *consenso* capaz de aglutinar o Estado, o setor produtivo, a burocracia pública e os trabalhadores em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento que viabilize a retomada do crescimento com a preservação das conquistas sociais.

Gráfico 7: Tendências dos Indicadores Macroeconômicos Brasileiros nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff – Médias de crescimento, 2004-2014



Fonte: Elaboração e tradução do autor a partir de SERRANO E SUMMA, 2015.

## O ocaso do governo Dilma Rousseff: ausência de reformas estruturais, resiliência do neoliberalismo e declínio das capacidades estatais

O esgotamento do governo Dilma Rousseff ocorre entre o final de 2014 e o início de 2015. Ele é causado por uma sucessão de componentes adversos, simultâneos e com graves reverberações econômicas, políticas e sociais, que vêm resvalando para o declínio das *capacidades estatais* de implementação de políticas públicas de longa duração. Logo abaixo, serão explicados cada um deles. *Delineia-se, portanto, o esfacelamento da estratégia desenvolvimentista ancorada no crescimento econômico com dinamização do mercado doméstico de consumo de massas e inserção social dos setores populares.*

Primeiramente, o crescimento econômico em notória desaceleração nos últimos quatro anos minou gradualmente a arrecadação do Estado brasileiro e deteriorou sua *capacidade fiscal*<sup>14</sup> (CINGOLANI, 2013). Após crescer 7,5% em 2010, a economia brasileira cresceu 3,9% em 2011 e apenas 1,8% em 2012. O crescimento aumentou modestamente para 2,7% em 2013, mas a economia entrou em recessão técnica (dois trimestres consecutivos de crescimento negativo) em 2014 e cresceu apenas 0,1% em 2015. Além disso, a indústria de transformação exibiu o mesmo padrão: as taxas médias de crescimento de 3,6% em 2004-2010 e -0,9% em 2011-2014. Finalmente, a criação de emprego formal foi em média de 1,46 milhões de empregos por ano em 2004-2010, que foi reduzida para 829.000 em 2011-2014 e apenas 152 mil em 2014. O crescimento médio do PIB no período 2004-2010 foi de 4,4%, ligeiramente mais do que o dobro do observado no período 1995-2003. No entanto, a taxa de crescimento média do período 2011-2014 caiu consideravelmente para 2,1% e, em 2014, a economia cresceu perto de zero (0,1%) (SERRANO e SUMMA, 2015).

---

<sup>14</sup> Em contraposição à crise fiscal, que vem deteriorando as capacidades intervencionistas do Estado brasileiro para a provisão de políticas públicas, os bancos acumulam lucros exorbitantes, como é o caso do Itaú Unibanco, que registrou lucro líquido contábil de R\$ 23,360 bilhões em 2015, o que representa um crescimento de 15,4% em relação ao ano anterior (VALOR ECONÔMICO, 02/02/2016).

Segundo, a irrupção do maior escândalo de corrupção envolvendo atores públicos (partido políticos da “base aliada” do governo e burocratas estatais) e privados (grandes conglomerados econômicos, empreiteiras<sup>15</sup> de obras públicas e elites empresariais) no bojo da principal empresa do país, a Petrobras vem afetando as *capacidades estatais* de intervencionismo para a promoção de políticas públicas e ameaçando a sustentabilidade do Estado do bem-estar social no Brasil. Tal escândalo de corrupção vem se desdobrando na Operação Lava Jato, protagonizada por instituições de controle como a Polícia Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, com graves repercussões econômicas e políticas. A Petrobras e sua cadeia produtiva e de fornecedores têm cortado investimentos e engavetado projetos (ESTADÃO, 19/01/2016; FOLHA DE S.PAULO, 15/06/2015). O impacto da Operação Lava Jato descontou cerca de R\$ 142 bilhões ou 2,5% do PIB nacional em 2015 (VALOR INVESTE, 15/08/2016). A paralisação das grandes obras de infraestrutura e a criminalização das empreiteiras vêm gerando vasto desemprego, sobretudo na construção civil, que emprega a população mais carente e de baixa qualificação profissional.

Terceiro, a crise político-institucional e a abertura do processo de *impeachment* contra a presidente reeleita democraticamente evidenciam a exposição das fraturas na coalizão governativa, provocando o esgotamento do “presidencialismo de coalizão” para um partido de esquerda e o agravamento da paralisia decisória. A agenda de políticas públicas estratégicas para alavancar o desenvolvimento do país é obstruída diante da tentativa sistemática, oportunista e golpista de interrupção do processo democrático. Ademais, *a crise é agravada pela falta de uma liderança política efetiva na Presidência da República* (COUTO, 04/05/2015).

Quarto, a ausência de *reformas estruturais* imprescindíveis como a democratização da propriedade fundiária, a tributação progressiva, o combate sistemático à sonegação fiscal dos mais aquinhoados, a regu-

---

<sup>15</sup> A falta de participação social na área de infraestrutura convergiu para a retomada das relações privadas com grandes empreiteiras e o pipocar de novos casos de corrupção. Muitas empresas no Brasil se modernizaram, contudo, as empreiteiras não o fizeram, uma vez que as altas margens de lucro não induzem à modernização econômica e administrativa (AVRITZER, 2016).

lamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, sobre o capitalismo financeiro especulativo/apátrida bem como a realização de uma auditoria da dívida pública.<sup>16</sup> A regressividade do sistema tributário brasileiro, ao incidir forte e predominantemente sobre o consumo, obsta o investimento produtivo, penaliza as classes trabalhadoras e as camadas médias. Em virtude da inabilidade política da chefe do Executivo e do predomínio de uma coalizão ultraconservadora no Parlamento composta por latifundiários, evangélicos, grandes empresários e militares, tais reformas estruturais se tornariam impossíveis.

Quinto, o Brasil adotou uma política econômica recessiva de ajuste fiscal para restabelecer a credibilidade junto ao sistema financeiro internacional e retomar o crescimento da economia. A consequência da austeridade é a paralisação dos investimentos produtivos em prol da obtenção de um superávit primário para o pagamento dos juros da dívida pública<sup>17</sup> e alimentar as práticas rentistas do setor financeiro. Este cenário marca o revigoramento do velho *tripé macroeconômico* dos anos 1990 – austeridade fiscal, regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Esgota-se, portanto, a possibilidade de formulação de uma alternativa social-democrata diante da ruptura da *coalizão política desenvolvimentista*, que tinha as políticas sociais no cerne da estratégia nacional de desenvolvimento. O objetivo é enfatizar a direção equivocada que o Estado vem seguindo, a partir de sua rendição ao “austericídio” fiscal num quadro de resiliência do neoliberalismo e de financeirização da economia. Isto se materializa em cortes de programas sociais estratégicos (Minha Casa, Minha Vida), recessão econômica, agravamento do desemprego, deterioração da renda, retrocesso social da “Nova Classe

---

<sup>16</sup> Num contexto de crise fiscal exacerbada, tal dívida vem drenando os (escassos) recursos do Estado brasileiro para o pagamento de juros ao sistema financeiro, paralisando o setor produtivo (comércio, indústria, serviços, obras públicas) e inviabilizando a geração de empregos, de renda e, acima de tudo, impossibilitando a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos, ainda precários.

<sup>17</sup> As projeções para a dívida pública nos próximos anos mostram um quadro preocupante, apontando para trajetória de crescimento acelerado. O endividamento bruto, que fechou 2015 em 66,2% do PIB, pode bater em quase 84% em 2018 (VALOR ECONÔMICO, 11/02/2016).

Média” (Classe C) e falta de recursos nas áreas de saúde e educação públicas. Convém elucidar a paralisação de investimentos do PAC (O GLOBO, 03/11/2015) e a retração do papel do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, que são indispensáveis à materialização de uma estratégia *endógena* de desenvolvimento.

O cenário de depreciação do tecido social ficou evidente quando da divulgação dos dados do CAGED, mostrando que, no ano de 2015, foram perdidos **1.542.371** empregos formais, representando um declínio de 3,74% em relação ao estoque de empregos de dezembro de 2014. Trata-se do pior resultado desde 1992, quando começou a série estatística do governo. É a primeira vez em que as demissões superaram as contratações no Brasil desde 1999, consequência da retração na atividade econômica, baixa demanda por bens e serviços, contração do crédito, entre outros fatores. Segundo o recorte geográfico, os dados mostram que todas as grandes regiões reduziram o nível de emprego formal celetista. Os principais setores responsáveis pela redução do emprego no ano foram: Indústria de Transformação (-608.878 ou -7,41%), Construção Civil (-416.959 ou -13,60%), Serviços (-276.054 postos ou -1,58%) e Comércio (+218.650 postos ou 2,32%) (CAGED, 21/01/2016; FOLHA DE S.PAULO, 21/01/2016; O GLOBO, 21/01/2016).

Gráfico 8: Síntese do comportamento do mercado de trabalho formal – 2003-2015



Fonte: CAGED

Visto esse quadro adverso, que atua como um óbice ao governo Dilma Rousseff, ao interpretarmos o seu esgotamento à luz das *capacidades estatais* – conceituadas por Weaver e Rockman (1993) na introdução deste capítulo –, podemos identificar achados empíricos inovadores.

Primeiramente, o governo Dilma Rousseff é marcado pela falta de coordenação de objetivos em atrito, ou seja, não se comunica entre si e tampouco com a sociedade que o reelegeu e que é objeto de políticas públicas. Por conta da adoção de um programa econômico antagônico ao que fora proposto nas eleições presidenciais, vem perdendo a sua base social e tampouco se aproxima dela.

Em segundo lugar, o governo empreendeu uma política macroeconômica mais assertiva, em 2012, e baixou as taxas de juros a fim de estimular a competitividade entre os bancos públicos e privados para reforçar o investimento produtivo e minimizar o rentismo. Por parte da coalizão outrora desenvolvimentista, isso configurou uma verdadeira *inflexão* ao tentar domesticar o capitalismo financeiro. Não obstante essas iniciativas relevantes, o governo vinha sendo *incapaz de impor perdas a grupos poderosos*, propiciando que a ortodoxia fiscal e o rentismo financeiro usufruam de hegemonia no Brasil, em detrimento da sociedade e de uma visão estratégica de ampla dimensão.

Terceiro, o governo reeleito vinha representando e satisfazendo – mediante sucessivas elevações da taxa de juros – os interesses poderosos e mais organizados do capitalismo rentista/parasitário vinculado às finanças internacionais e integralmente dissociado dos interesses nacionais. Por outro lado, os interesses difusos e menos organizados provenientes da sociedade foram relegados a um patamar secundário, dado o perfil insulado, centralizado e pouco propenso a negociações da Presidência da República.

Quarto, a *estabilidade política*, essencial para que as políticas públicas pudessem ter tempo de maturação na sua implementação, constitui a exceção num contexto de escândalos de corrupção envolvendo a classe política, burocratas do Estado, grandes conglomerados econômicos e elites empresariais. A crise política e institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa, a degenerescência do presidencialismo de coalizão para uma agremiação de esquerda

que se propõe reformista, os conluios golpistas, a paralisia decisória e a interrupção do mandato da presidente reeleita democraticamente, em 2014, com mais de 54 milhões de votos. Ora de forma explícita ora de maneira velada, isso ocorreu via golpe parlamentar orquestrado por atores políticos, midiáticos, empresariais, financeiros e pelo consentimento de segmentos do Judiciário. Dentre os principais atores envolvidos na conspiração golpista, destacam-se o PMDB, a grande imprensa corporativa, o empresariado industrial aglutinado em torno da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e os banqueiros.

Em quinto e último lugar, o governo foi incapaz de gerenciar divisões políticas no seio de sua tecnoburocracia formuladora da política macroeconômica, de modo a garantir que não houvesse atritos internos. Um exemplo foi o conflito entre o ministro da Fazenda, Joaquim Levy; por um lado, e a ala política do governo e do Ministério do Planejamento – encabeçado por Nelson Barbosa – acerca do tamanho do aperto nas contas públicas para garantir o cumprimento da meta de superávit primário em 2015, ou seja, a economia para o pagamento dos juros da (imensa) dívida pública do Estado brasileiro. Embora Nelson Barbosa tenha obtido êxito neste conflito e sido posteriormente alçado ao principal cargo do Ministério da Fazenda, após a saída do ortodoxo Joaquim Levy, não havia garantias de mudança de rota no sentido de uma *guinada desenvolvimentista na política macroeconômica*, tendo em vista as pressões do mercado financeiro, do bombardeio sistemático da grande imprensa e das expectativas negativas dos agentes econômicos para a retomada do investimento.

Interpretando para o caso brasileiro a definição de *capacidades estatais* de Stein e Tommasi (2001), também presente na introdução deste capítulo, a coalizão governativa de Dilma Rousseff mostrou-se incapaz de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo a que as novas políticas propostas são incompatíveis com as já existentes. Nas gestões petistas, as diferentes esferas governamentais foram reconfiguradas estrategicamente para a promoção de políticas de inclusão social, transferências de renda e valorização do salário mínimo, responsáveis pela substancial queda das desigualdades. Ora, o que propõe o PMDB, principal partido que integra a “base aliada” dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, em

documento lançado em 29/10/2015 é a mais aviltante incoerência entre as políticas já existentes e as “novas”. O programa chamado paradoxalmente “Uma Ponte para o Futuro” e integralmente apoiado pela grande imprensa em editoriais (O GLOBO, 31/10/2015), constitui um retrocesso ao passado neoliberal, na medida em que propõe a desindexação dos recursos orçamentários para a saúde, educação e benefícios previdenciários. Ademais, ancorado no “tripé macroeconômico”, o texto defende que é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. Esse ultraje aos princípios e conquistas sociais da Carta Magna de 1988 deverá ser feito em nome do “equilíbrio fiscal”, cujo objetivo é gerar superávit fiscal para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. O excerto abaixo do documento revela o caráter impiedoso e austero do programa com relação à esmagadora parcela da sociedade brasileira que arcará com os custos de sua eventual implementação:

Sem um *ajuste de caráter permanente* que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais [...] Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. *Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência*, mas principalmente reformas estruturais.<sup>18</sup> Nos últimos anos, é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado [...] Tudo isto parece mostrar que o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo. Só um *choque institucional* pode revertê-lo, bem como uma visão integrada da questão e muita lucidez e autoridade política. (UMA PONTE PARA O FUTURO, PMDB, 29/10/2015)

<sup>18</sup> As “reformas estruturais” não incluem uma tributação progressiva que desonere os mais pobres e atenuar a regressividade do sistema tributário brasileiro; não combatem rigorosamente a sonegação fiscal e, tampouco, defendem a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Ou seja, as “reformas estruturais” que o partido mais fisiológico e oportunista da República advoga são mais do mesmo: transferência de recursos públicos para o sistema financeiro, austeridade fiscal e retração de direitos constitucionais consagrados. O resultado direto e imediato dessa agenda, portanto, é a individualização dos ganhos e a socialização das perdas para o conjunto majoritário da população, que sofrerá com mais recessão, desemprego, arrocho salarial e a dilapidação do tecido social.

Essas análises corroboram o declínio das capacidades do Estado brasileiro, no governo Dilma Rousseff, de dar prosseguimento a uma estratégia nacional de longo prazo, bem como a debilidade de pensar estrategicamente a Nação fora dos parâmetros macroeconômicos da (malfadada) austeridade fiscal.

## O Golpe Parlamentar Consumado: burocracia econômica austera, instabilidade institucional e dilapidação do Estado de bem-estar social no Brasil

Após a consumação do golpe parlamentar travestido de legalidade democrática, argumentando-se que a presidente fora destituída do cargo por cometer “pedaladas fiscais” e, portanto, violar a (sacrossanta) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prima pela austeridade nos gastos públicos, o governo do presidente interino Michel Temer nomeou para os Ministérios da Fazenda economistas de perfil fiscalista e com vasta experiência tanto no mercado financeiro como no setor público.

O governo provisório de Michel Temer será assentado sobre três pilares, informam o discurso do presidente interino e as primeiras medidas anunciadas: comércio exterior, estabilidade da economia e um forte programa de concessões e desmobilização de ativos. O perfil da nova equipe econômica é um sinal claro de que o objetivo do novo governo é retomar o arcabouço que vigorou entre meados de 1999 e 2011, na medida em que os integrantes do Ministério da Fazenda nomeados pelo ministro Henrique Meirelles têm perfil fiscalista. Ele mostrou que a prioridade número 1 do governo é mesmo o reequilíbrio das contas públicas. A composição da nova equipe reforça a percepção de que, a partir de agora, a política fiscal ajudará o trabalho do Banco Central (BC) no controle da inflação, pois será executada em consonância com a política monetária (VALOR ECONÔMICO, 13/05/2016; 18/05/2016a).

É importante mencionar quem são os principais integrantes da burocracia econômica do governo Temer, bem como as suas respectivas áreas de atuação. Nomeado secretário de Política Econômica, Carlos Hamilton foi, em seu período como diretor de Política Econômica do Banco Cen-

tral, um crítico explícito e isolado dentro do governo da escalada de gastos verificada no primeiro mandato de Dilma. Marcos Mendes, consultor legislativo do Senado, é outro especialista em finanças públicas que reforçará o time de fiscalistas. Mansueto Almeida, do IPEA, será o secretário de Acompanhamento Econômico e incumbido de fazer uma análise detalhada das contas e das despesas públicas. Marcelo Caetano, também do IPEA, será o secretário da Previdência Social. Aos mencionados, somam-se funcionários públicos de carreira, de reconhecida competência, como Jorge Rachid (Receita Federal), Otávio Ladeira (Tesouro) e Tarcísio Godoy (Secretaria Executiva da Fazenda) (VALOR ECONÔMICO, 18/05/2016b; ROMERO, 18/05/2016). Essa equipe, ao lado do novo presidente do BC, Ilan Goldfajn, vai se esforçar para colocar a política econômica no rumo da disciplina fiscal e monetária, do fortalecimento do tripé superávit primário, câmbio flutuante e metas para inflação, da liberalização comercial e da redução do Estado-empresário. Muito ou quase tudo vai depender do parlamento, mas é por isso que o governo será, segundo o presidente interino, Michel Temer, “congressual” (ROMERO, 18/05/2016).

As principais medidas de austeridade aventadas pelo governo provisório Temer e por sua burocracia econômica para equacionar o problema da deterioração das contas públicas são a EC 95/2016 (PEC do teto de gastos públicos), a reforma trabalhista, a reforma da previdência e outras propostas que limitam os gastos sociais. Cabe-nos explicar cada uma delas ordenadamente.

A PEC do teto cria um teto para o gasto público, com objetivo de evitar que a despesa cresça mais que a inflação a partir de 2017.<sup>19</sup> O Novo Regi-

---

<sup>19</sup> Segundo a economista Laura Carvalho, a PEC também desvia o foco do debate sobre a origem da nossa alta taxa de juros – que explica uma parte muito maior do crescimento da dívida, já que se refere apenas às despesas primárias federais. O corte de despesas de 2015 não gerou uma retomada. Soma-se a isso o desemprego em alta, o alto grau de endividamento de empresas e famílias, o aumento da capacidade ociosa da indústria e as sucessivas frustrações de arrecadação das várias esferas de governo, que constituem apenas alguns dos elementos que vêm transformando a economia brasileira em um deserto. Uma PEC que levará a uma estagnação ou queda dos investimentos públicos em infraestrutura física e social durante 20 anos em nada contribui para reverter esse quadro, podendo até agravá-lo. A PEC é deletéria aos mais pobres, tendo em vista que não só comprime despesas essenciais e diminui a provisão de serviços públicos como inclui sanções em caso de descumprimento que seriam pagas por todos os assalariados.

me Fiscal terá duração de 20 anos. A partir do décimo ano, o presidente da República poderá rever os critérios uma vez a cada mandato presidencial. Cada um dos três poderes, e seus órgãos, terá limites específicos para despesas. O Executivo poderá compensar excessos de gastos dos demais poderes em até 0,25% do seu limite, nos três primeiros anos de vigência das novas regras. Em 2017, os limites serão estabelecidos com base na despesa paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), corrigidos em 6,52%, que é a inflação prevista para o ano. Nos anos seguintes, os limites serão corrigidos pela inflação (IPCA) acumulada em 12 meses até junho do ano anterior. No tocante ao teto para cada Poder, segundo estimativas da consultoria de orçamento, o teto do Executivo para 2017 ficaria em R\$ 1,232 trilhão; do Judiciário, em R\$ 39,7 bilhões; do Legislativo, em R\$ 11,5 bilhões, sendo R\$ 5,6 bilhões para a Câmara e R\$ 4 bilhões para o Senado; do Tribunal de Contas da União (TCU), R\$ 1,9 bilhão; e do Ministério Público, R\$ 5 bilhões. Haverá tratamento diferenciado para saúde e educação em 2017. A saúde terá 15% da receita corrente líquida e a educação ficará com 18% da arrecadação de impostos. A partir de 2018, as duas áreas passarão a ter as despesas corrigidas pela inflação, como os demais setores. Quem romper o teto ficará automaticamente proibido de elevar despesas obrigatórias, como reajustes e mudanças de carreira para servidores; ganho real para o salário mínimo; abertura de concurso público, criação/expansão de programas; concessão de incentivos fiscais (O GLOBO, 13/12/2016a). Ademais, há um projeto que autoriza a renegociação de dívidas de estados e municípios com a União, submetendo os gastos dessas unidades da Federação ao teto por dois anos. O plano do governo é enviar ao Congresso outro projeto depois, estendendo o teto imposto aos gastos federais a Estados e municípios por mais tempo (FOLHA DE S.PAULO, 13/12/2016).

---

Se o governo gastar mais que o teto, fica impedido de elevar suas despesas obrigatórias além da inflação. Como boa parte das despesas obrigatórias é indexada ao salário mínimo, a regra atropelaria a lei de reajuste do salário mínimo impedindo sua valorização real – mesmo se a economia estiver crescendo. A PEC constitui uma falácia, uma vez que tira da mesa de discussão os três itens que mais explicam o quadro de deterioração fiscal atual: (1) a falta de crescimento econômico, (2) a queda de arrecadação tributária e (3) o pagamento de juros. Portanto, a deterioração fiscal verificada no Brasil nos últimos anos em nada tem a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais (CARVALHO, 13/10/2016ab; 01/12/2016).

Com relação à reforma trabalhista, o governo golpista alega que a CLT, dos anos 1940, precisa ser atualizada por não conseguir atender a todos os setores da economia, como o de tecnologia, por exemplo, que passa por constantes transformações. Outro motivo é que foram incorporados vários penduricalhos às leis, que geram interpretações divergentes e estimulam disputas judiciais. Para tanto, torna-se necessário a flexibilização da CLT, permitindo que os *acordos coletivos possam prevalecer sobre o legislado*. Os acordos coletivos prevalecerão sobre a legislação para: (1) parcelamento das férias em até três vezes; (2) jornada de trabalho limitada a 220 horas mensais; (3) parcelamento do PLR; (4) intervalo intrajornada (almoço, por exemplo, que não poderá ser inferior a 30 minutos); (5) banco de horas e (6) regulamentar as horas *in itinere* (deslocamento quando não há transporte público); (7) trabalho remoto e (8) remuneração por produtividade. Além disso, a reforma proposta aumenta de três para até oito horas o contrato de trabalho temporário, estabelece que o trabalho em tempo parcial passará de 25h para 30h, sem hora extra ou 26h + 6h extras semanais, altera a punição por manter empregado sem registro, prorroga até 2018 o Programa de Proteção ao Emprego e, por fim, defende a eleição de representantes sindicais no local de trabalho (O GLOBO, 13/12/2016b; VALOR ECONÔMICO, 23/12/2016). O objetivo é aumentar a produtividade da economia e reduzir os custos dos empresários ao investir.

Quanto à reforma da previdência, a nova fórmula proposta pelo governo para o cálculo das aposentadorias reduz o valor dos benefícios, independentemente do tempo de contribuição ou da idade do trabalhador. Se a proposta for aprovada, o INSS passará a considerar todos os salários do trabalhador, incluindo os mais baixos, para calcular uma renda média ao longo da vida profissional e chegar ao valor do benefício mensal a ser pago. Pelas regras atuais, salários mais baixos, correspondentes a 20% do período em que o trabalhador contribuiu com a Previdência, são descartados na hora do cálculo, o que eleva o salário médio e, portanto, o valor do benefício. É sobre essa média salarial mais baixa que serão calculadas as aposentadorias se a reforma da Previdência passar como planeja o governo. Além da idade mínima

de 65 anos, o governo quer exigir 25 anos de contribuição ao INSS. Cumpridas essas exigências, o valor da aposentadoria será equivalente a no mínimo 76% da média salarial, mais 1% por ano adicional de contribuição com o INSS. Para receber o valor integral, no entanto, seria preciso ficar na ativa por 49 anos. O teto para os benefícios pagos pelo INSS hoje é de R\$ 5.189. Trabalhadores enquadrados na regra de transição proposta pelo governo (homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45) também teriam todos os salários considerados pelo cálculo (FOLHA DE S.PAULO, 08/12/2016; O GLOBO, 13/12/2016c).

Outras propostas de reforma do governo:

<b>Pensão por morte</b>	A proposta do governo proíbe o acúmulo de pensão por morte e aposentadoria. Os beneficiários teriam que escolher um dos dois.
<b>Salário mínimo</b>	O governo quer manter o piso das aposentadorias vinculado ao salário mínimo, mas quer desvincular os benefícios assistenciais como o concedido a idosos e deficientes.
<b>Unificação</b>	O governo quer uniformizar as regras para trabalhadores urbanos e rurais, do setor privado e do serviço público, com algumas exceções
<b>Militares</b>	O impacto fiscal que a reestruturação dos planos de carreiras dos militares pode trazer para as contas públicas está emperrando as negociações em torno de mudanças nas regras de aposentadoria das Forças Armadas. A ideia do governo é finalizar um texto com a contribuição das Forças Armadas para a Reforma da Previdência Social ainda em maio de 2017 para encaminhá-la à Câmara dos Deputados entre junho e julho. Representantes do governo têm reforçado que as Forças Armadas, assim como acontece em vários países, devem ter um regime diferenciado de aposentadoria. A intenção é aproximar, ao máximo, as regras dos militares daquelas que serão exigidas da maior parte da população. Dentre as propostas em estudo estão o aumento do tempo de serviço do militar de 30 para 35 anos, a idade mínima para passarem para a reserva e a cobrança de uma alíquota de 11% de contribuição para os pensionistas, que hoje são isentos. Também pode haver aumento no percentual descontado dos salários para contribuir com a Previdência. Quando a PEC 287 foi encaminhada ao Congresso, em dezembro de 2016, o governo Temer foi alvo de inúmeras críticas por deixar de fora os militares, cujo déficit com aposentadorias e pensões é expressivo. No ano passado, o regime de previdência dos militares teve um rombo de R\$ 34,069 bilhões, ante R\$ 32,506 bilhões de 2015, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, divulgado pelo Tesouro Nacional.

<b>Políticos</b>	Parlamentares entrarão nas regras gerais da reforma proposta, mas terão uma transição diferente, ainda não divulgada
<b>Trabalhador rural</b>	Considerados segurados especiais, os trabalhadores das áreas rurais podem se aposentar por idade (60 anos homens e 55, mulheres), bastando apenas comprovação da atividade no campo. O governo quer que esse segmento também passe a contribuir para o regime, ainda que em condições mais facilitadas. A idade também vai subir.
<b>Benefícios assistenciais – LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social)</b>	Idosos ou deficientes de baixa renda têm direito a um benefício assistencial mesmo sem nunca terem contribuído, o que é considerado injusto com os demais que contribuem. A ideia é subir a idade (hoje de 65 anos) para além dos demais e pagar um benefício um pouco mais proporcional.
<b>Desvinculação do piso da Previdência do salário mínimo</b>	O governo pretende desvincular o reajuste do salário mínimo (que permite ganhos reais) do piso previdenciário, o que exerce forte impacto nas contas do INSS.

Fontes: *Folha de S.Paulo* (08/12/2016), *O Globo* (13/12/2016) e *Valor Econômico* (12/05/2017).

A despeito da presença de uma coalizão majoritária no Parlamento para levar a efeito a aprovação das medidas do ajuste fiscal – EC 95/2016, reforma trabalhista, reforma da previdência – o governo provisório Temer vem sendo marcado pelo agravamento dos escândalos de corrupção da Operação Lava Jato bem como pelas tensões entre os três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. Em delação do ex-diretor da Odebrecht, Cláudio Melo filho, o presidente e o núcleo do governo foram citados. Ao confirmar gestões do então presidente do PMDB a fim de obter apoio financeiro da empreiteira a campanhas eleitorais do partido, não ficou configurada alguma retribuição de Temer nem o presidente pode ser processado por fatos ocorridos antes do mandato. Mas a simples menção do seu nome no contexto da Lava Jato o enfraquece e a seu governo. O PMDB do Senado, o núcleo mais forte do partido, também sai avariado do depoimento de Melo Filho. Estabelecem-se vínculos perniciosos entre a liberação de dinheiro da Odebrecht e o recebimento, em troca, de emendas em MPs e a aprovação de projetos de interesse da empresa (O GLOBO, 13/12/2016ad).

Segundo o cientista político Fernando Abrucio, a combinação de recessão com a desestabilização política por dois anos seguidos produziu um quadro desolador para o país. Voltamos ao cenário dos piores momentos dos governos José Sarney e Fernando Collor, quando não havia governabilidade e a economia estava muito mal. Mas, mesmo nesses dois períodos, o Brasil conseguiu, após algum sofrimento, sair do fundo do poço e, o mais importante, evitou que se instalasse uma crise institucional. Importantes lideranças políticas, sociais e judiciais estão agora flertando com o perigo. O bom senso e a parcimônia decisória estão dando lugar ao personalismo inconsequente e à falta de respeito entre os Poderes. Sem sair desse processo de esgarçamento político e institucional, não será possível retomar os rumos do desenvolvimento. O tamanho da crise atual pode ser mensurado por três aspectos. O primeiro é a combinação de múltiplos fatores, o que gera uma tempestade perfeita. Não é apenas um mau momento do presidente da República, mas também do Congresso Nacional e de quase toda a classe política. Soma-se a isso a bancarrota dos Estados, quebrados numa proporção tal que grande parte deles não consegue honrar os salários dos servidores. Parcela importante dos municípios poderá entrar nesse clube dos desesperados em 2017. É importante lembrar que funcionários públicos constituem um contingente significativo em várias partes do país, com reflexos sociais imprevisíveis. Ademais, a crise na Federação pode levar a deterioração rápida da prestação dos serviços públicos básicos, num país em que a qualidade da gestão pública já não é das melhores. Na lista de múltiplos fatores, deve-se acrescentar a crise econômica, persistente e com sinais ruins para todos os lados: recessão, desemprego elevado, empresas em deterioração e taxa de juros absurdamente altas. E mesmo que reformas melhorem as expectativas dos agentes econômicos, por um bom tempo os brasileiros continuarão a perder emprego e renda. É um passo para a explosão social, essa sim com potencial de desestabilizar o poder político (ABRUCIO, 09/12/2016).

Para finalizar a tempestade perfeita, o choque entre os Poderes ganhou uma dimensão para além dos controles mútuos necessários a uma democracia, os “*checks and balances*” definidos pelos pais fundadores

dos Estados Unidos. Decerto que o reforço do sistema de Justiça foi um avanço gerado pelas regras da Constituição de 1988. Também é verdadeiro que o Ministério Público e o Judiciário têm cumprido papéis importantes na melhora do país, incluindo aí a Operação Lava Jato. Mas é igualmente correto dizer que tem havido exageros por parte de promotores, juízes e ministros do STF. A ânsia pela justiça, partindo de uma hipótese benigna, tem atropelado preceitos básicos do Direito, da Democracia e da convivência institucional. Surge então o segundo aspecto, bastante alarmante: o país está flertando com a crise institucional. Enquanto vivia-se uma crise política, mesmo que em maiores proporções do que no passado recente, ainda havia a esperança de que no final as instituições dariam conta. Mas quando os Poderes batem cabeça, com decisões conflitantes e, pior, tomando medidas que aparentam represália em relação ao outro, o efeito pode ser a instauração de um vale tudo institucional. O Ministério Público Federal, assim como o Judiciário e a Polícia Federal, tem cumprido um papel importantíssimo na Operação Lava Jato. Entretanto, *as instituições de controle devem ficar no papel de fiscalizadores, e não no de legisladores*. Se alguns de seus membros quiserem exercer essa função, que concorram a eleições. Nenhum país desenvolvido e democrático foi salvo por líderes messiânicos advindos do sistema de Justiça (ABRUCIO, 09/12/2016).

Entretanto, aqui entra o terceiro aspecto que dá um caráter mais perigoso à crise atual: os líderes que temos não têm tido a temperança e/ou a legitimidade necessárias para agir contra a bola de neve que está nos esmagando. Do lado político, além de quase toda a classe estar desacreditada, aqueles que poderiam cumprir esse papel estão envolvidos numa guerra fratricida desde a eleição de 2014. E não menos importante, por fim, é conclamar as lideranças judiciais a terem a parcimônia necessária para ajudarem na garantia da democracia. Se promotores e juízes ocuparem completamente o espaço da política, e por ação própria, o país será levado a uma crise institucional sem paralelos. Se forem democratas, deverão pensar nisso, urgentemente (ABRUCIO, 09/12/2016).

A análise de Leonardo Avritzer apresenta relativa convergência com a esboçada acima, uma vez que chama atenção para o fortalecimen-

to do Poder Judiciário, sem precedentes na história do Brasil, e exemplos equivalentes no mundo, e quanto ao risco dessa movimentação fragilizar ainda mais a legalidade política no país. A única saída para a estabilidade institucional hoje são as eleições diretas, como forma de “relegitimizar o poder político”, salientando a necessidade de STF e Ministério Público se voltarem ao papel estabelecido na Carta Magna, ou seja, de guardiões da Constituição Federal de 1988. O poder político não tem condições hoje de se legitimar da maneira como foi feito, com o *impeachment* e a transição, mas, por outro lado, é preciso que o STF e o Ministério Público voltem ao seu papel de guardião da Constituição. Portanto, o STF é guardião da Constituição, não é dono da Constituição e não é dono do direito (AVRITZER, 16/12/2016).

No dia em que atualizo este capítulo, o Senado aprovou, em segundo turno, o texto principal da chamada PEC do Teto de Gastos, que, conforme já salientado, fixa um limite para os gastos públicos por 20 anos. A PEC 55 foi aprovada por 53 votos a favor e 16 contra. O texto principal foi aprovado com apenas quatro votos de folga em relação ao quórum mínimo exigido de 49 votos favoráveis em caso de Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Em seguida, o Plenário do Senado rejeitou por 52 votos a 20 o destaque apresentado pelo PT que queria incluir no texto da PEC do teto um dispositivo garantindo que o salário mínimo não seria afetado pelo limite. O segundo destaque queria retirar Educação e Saúde do limite de gastos. Tal destaque foi rejeitado por 52 votos a 19 (O GLOBO, 13/12/2016). Na verdade, o que o novo regime se propõe a fazer é retirar da sociedade e do parlamento a prerrogativa de moldar o tamanho do orçamento público, que passará a ser definido por uma variável econômica (a taxa de inflação), e impor uma política permanente de redução relativa do gasto público. Em suma, trata-se da imposição de um projeto de país que dificilmente passaria no teste de um pleito eleitoral, única forma de garantir sua legitimidade (PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016).

Para além das medidas impopulares de austeridade fiscal e de degeneração da rede de proteção social robustecida a partir de 2003, que fogem drasticamente à alçada da soberania popular, o governo ilegítimo e

usurpador da democracia de Michel Temer é reprovado pela maioria da população. Após um ano de governo completado no dia 12/05/2017, o governo é dono de altíssima impopularidade e de uma coleção de crises políticas. Não obstante, o presidente até aqui conseguiu fazer avançar extensa agenda legislativa, talvez a mais ambiciosa em escopo desde a redemocratização. Como provam os 61% que reprovam o governo e os 71% que rejeitam especificamente a reforma da Previdência segundo a mais recente pesquisa Datafolha, não é uma agenda para todos os gostos. Com 38% do seu curto mandato de 2 anos, 7 meses e 20 dias completados, Temer já disse que a impopularidade é um passaporte para fazer o que considera correto – e que também lhe garante apoio na elite empresarial, ao seu lado desde que Dilma Rousseff (PT) foi afastada e, depois, impedida. Conseguiu ver medidas polêmicas aprovadas no Congresso: o teto de gastos, a desvinculação de receitas, o fim da exclusividade da Petrobras no pré-sal, a lei de governança das estatais, a reforma do ensino médio. Avançaram a reforma trabalhista e, a trancos e barrancos, a mudança previdenciária aprovada em comissão na Câmara. Como se vê, a seara econômica é sua prioridade, e foi de lá que saíram as melhores notícias até aqui para o governo, na agenda não parlamentar: a queda da inflação, que, porém, teve na recessão brutal uma forte aliada, a consequente queda nos juros e uma sacada popular: a liberação de estimados R\$ 35 bilhões de contas inativas do Fundo de Garantia. O presidente montou um esquema de poder convencional, mas eficaz no papel. Dos seus 28 ministros, 20 vieram do Parlamento, o que teoricamente amplia o comprometimento de partidos e bancadas com o governo. Não é tão óbvio, tanto que o PSDB busca virar o voto de talvez metade de sua bancada na Câmara para apoiar a reforma da Previdência. Deixando a área econômica blindada com nomes que eram unanimidade no mercado, Temer acendeu velas a duas deidades. Todavia, a Operação Lava Jato, devastando o cenário político desde 2014, garantiu instabilidade ao arranjo. Além do próprio Temer, que é citado, nada menos que oito ministros estão no alvo da investigação e serão afastados caso sejam denunciados – linha de corte malandra, já que a morosidade judicial os favorece. Mas o dano de imagem está

feito. Segundo o Datafolha, 73% dos brasileiros acham que Temer está envolvido no escândalo, que atingiu em cheio PMDB e PSDB (FOLHA DE S. PAULO, 07/05/2017).

No momento em que concluo o capítulo, uma crise institucional sem precedentes irrompe em Brasília. Trata-se da divulgação, na noite do dia 17/05/2017, da delação premiada de Joesley Batista e o seu irmão Wesley, proprietários da JBS, a maior produtora mundial de proteína animal. É uma delação como jamais foi feita na Lava Jato: Nela, o presidente Michel Temer foi gravado em um diálogo embaraçoso. Diante de Joesley, Temer indicou o deputado Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR) para resolver um assunto da J&F (*holding* que controla a JBS). Posteriormente, Rocha Loures foi filmado recebendo uma mala com R\$ 500 mil enviados por Joesley. Temer também ouviu do empresário que estava dando a Eduardo Cunha e ao operador Lúcio Funaro uma mesada na prisão para ficarem calados. Diante da informação, Temer incentivou: “Tem que manter isso, viu?”. Ademais, Aécio Neves foi gravado pedindo R\$ 2 milhões a Joesley. O dinheiro foi entregue a um primo do presidente do PSDB, numa cena devidamente filmada pela Polícia Federal. A PF rastreou o caminho dos reais. Descobriu que eles foram depositados numa empresa do senador Zeze Perrella (PMDB-MG) (O GLOBO, 17/05/2017). Portanto, os desdobramentos políticos e sociais desta crise institucional de vasta envergadura e suas reverberações para a economia política do desenvolvimento no Brasil poderão ser objeto de uma pesquisa futura.

## Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi mostrar a ascensão e o ocaso do governo Dilma Rousseff à luz de uma interlocução com a literatura (nacional e internacional) sobre as capacidades estatais. Mostrou-se como a presidente dotou-se de capacidades institucionais para o enfrentamento do sistema financeiro, a retomada do investimento em infraestrutura via planejamento e a consolidação e ampliação da rede de proteção social. *Apesar da insuficiência e deterioração dos indicadores econômicos, as capa-*

*idades estatais do governo Dilma Rousseff convergiram para levar a efeito uma política social-democrata assentada na desmercantilização dos trabalhadores, na formação de recursos humanos e na erradicação da extrema pobreza.* Não obstante os avanços sociais, o governo Dilma exauriu-se porque a coalizão política desenvolvimentista que emergiu ao poder em 2003 compactuou com os setores mais retrógrados, reacionários e arcaicos da sociedade brasileira e sequer contestou as alianças tradicionais para assegurar a governabilidade a todo custo. Foi incapaz de romper com o tripé macroeconômico ortodoxo, que duplicou o desemprego em um ano, deteriorou a renda dos mais pobres e vem provocando a reversão do maior legado social da estratégia desenvolvimentista de longo prazo no Brasil, que é a inserção de um vasto contingente de setores populares (outrora abandonados à própria sorte) ao mercado formal de trabalho e ao corpo político da Nação. Num contexto de chantagem parlamentar, de penetração do poder econômico na política, de conluio golpista, de crise fiscal do Estado, de um escândalo de corrupção de grandes proporções econômicas, de ausência de reformas estruturais como a taxação dos mais ricos e de aguçamento do conflito distributivo, chegou-se a um patamar insustentável de manutenção desta coalizão governativa fracionada, fragmentada e fraturada. Prováveis soluções no campo progressista para minimizar os efeitos deletérios da crise fiscal – como a tentativa de recriação da CPMF – foram fortemente rejeitadas pelo empresariado, pelas elites parlamentares conservadoras, pela fração financeira do capital e pela imprensa corporativa. Criando um clima de “terrorismo”, a grande mídia exacerbou o problema econômico para justificar uma política de austeridade e arrocho das políticas fiscal e monetária.

Os dados empíricos mobilizados por esta pesquisa mostram que a deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República e a chegada ao poder de Michel Temer por meio de um golpe parlamentar revestido de legalidade democrática não suscitou a melhoria da expectativa dos agentes econômicos bem como a retomada do crescimento. Muito pelo contrário, a economia vem se deteriorando a cada dia, o desemprego não retrocede e o imperativo do receituário ortodoxo vem erodindo a

rede de proteção social consolidada na última década. Delineia-se um processo de corrosão do Estado de bem-estar social, cujas bases social-democratas foram consagradas na Constituição de 1988. O elemento mais paradoxal desta conjuntura é que se tenta enterrar a Carta Magna num contexto de crise fiscal, baixo crescimento e queda na arrecadação, quando a mesma fora criada e o gasto social levado a cabo – ainda que de modo muito incipiente – em um cenário de crise inflacionária, endividamento externo, crise fiscal e de reformas orientadas para o mercado (1990-2002).

Segundo a retórica de austeridade disseminada pela grande imprensa privada conservadora em constantes editoriais, pela burocracia econômica do governo usurpador e por sua coalizão parlamentar de apoio – que aprovou majoritariamente a EC 95/2016 –, os gastos sociais (saúde, educação, seguro desemprego, previdência e assistência social) não cabem mais no orçamento do Estado brasileiro, em termos práticos, o povo não cabe no orçamento. Para restabelecer o equilíbrio fiscal e a estabilização da dívida pública, é necessário rever o pacto político da redemocratização do país. Todavia, para pagar os juros de uma imensa e falaciosa dívida pública, não há restrição fiscal; há restrição fiscal para a execução de políticas públicas elementares ao bem-estar da sociedade brasileira. Diante do esfacelamento do governo Dilma Rousseff, as elites políticas antirrepublicanas e as elites econômicas predatórias caminham juntas para dilacerar a Carta Magna, marco do processo civilizatório brasileiro. Tal como Getúlio Vargas e João Goulart, Dilma Rousseff tentou alterar a equação distributiva brasileira, tradicionalmente marcada pela “privatização dos ganhos e socialização das perdas” de modo a impulsionar a “individualização das perdas e socialização dos ganhos”. Os custos em matéria de governabilidade foram elevados e a presidente pagou um preço caro por isso.

Diversos elementos da crise incidiram sobre a capacidade da presidenta de governar, entre os quais vale a pena destacar: o colapso da aliança congressual de sustentação do governo que aponta para elementos de instabilidade no próprio presidencialismo de coalizão; a forte mobilização da opinião pública contra a presidenta que é decorrência

da quebra da hegemonia do PT sobre o campo participativo; o forte impacto da Operação Lava Jato sobre o PT e sobre a base do governo associado a uma total incapacidade do governo de estabelecer de forma equilibrada os termos da autonomia da Polícia Federal. O agravamento dos impasses vividos pela democracia brasileira, no início de dezembro de 2015, envolveu os seguintes elementos: a votação do pedido de abertura de processo contra o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha; a elaboração de um parecer acusando-o de mentir à CPI da Petrobras e a aceitação por Cunha do pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Todos estes elementos apontam para uma saída político/judicial para a crise que poderá abalar o equilíbrio entre os poderes construído ao longo dos últimos 30 anos (AVRITZER, 2016).

As elites político-econômicas do Brasil contemporâneo são marcadas pela falta de consenso e de concepção estratégica de longo prazo. Afeitas ao imediatismo, só defendem corte de gastos públicos e retração de conquistas sociais em momentos de crise. No plano político impera o antirrepublicanismo, a falta de visão nacional e o facciosismo. No âmbito econômico, viceja o caráter predatório das elites, refratárias a quaisquer tentativas de reformas de cunho social-democrata, progressista e desenvolvimentista, como a taxação de fortunas. Por estas razões, o Estado brasileiro vem sendo acometido por uma governabilidade precária ou, no caso extremo, pela ingovernabilidade. Isso inviabiliza o Estado planejar estrategicamente políticas públicas sustentáveis e de amplo alcance para a Nação.

No governo provisório Temer, configura-se a resiliência da crise política envolvendo o Executivo e o Legislativo bem como a posterior irrupção da *crise institucional* por ocasião do aprofundamento da Operação Lava Jato, que envolve o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Os principais integrantes da cúpula do governo como Renan Calheiros, Eliseu Padilha, José Serra etc., além do presidente Michel Temer, estão envolvidos em denúncias de corrupção e recebimento de propina da empreiteira Odebrecht. Cumpre ressaltar que essa crise de gravíssimas proporções para a democracia brasileira, que é instrumentalizada de modo espetaculoso pela grande mídia, assinala a exacerbação das

prerrogativas institucionais do Poder Judiciário e do Ministério Público com gravíssimas repercussões para a qualidade da democracia brasileira. Soma-se a isso a rejeição do presidente pela maioria da população, o aprofundamento da recessão, o agravamento do desemprego e a falta de expectativa dos agentes econômicos quanto a retomada do crescimento.

O Brasil está subjugado à volição especulativa e estelionatária dos mercados financeiros e das agências de classificação de risco, que contam com o beneplácito da grande imprensa corporativa. O rentismo financeiro viola os princípios da Constituição de 1988, dedicada à construção de um Estado Social, e cujas premissas são a ampliação da rede de proteção social, a universalização das políticas públicas e a promoção da cidadania. Tais medidas, portanto, demandam a expansão do gasto social público, o que é incompatível com a retórica ortodoxa vigente no Brasil assentada em ganhos de curto prazo. Há três elementos fatais da dinâmica econômica recente: investimento público decedente, taxa de juros elevadíssima e redução de gastos governamentais. Inviabiliza-se a instauração de uma estratégia de longo prazo, inclusiva e sustentável no tempo. Aguça-se, portanto, a transferência de renda da sociedade para o setor bancário-financeiro parasitário, aumentando exponencialmente o lucro dos bancos e reduzindo a massa salarial dos trabalhadores. Não há *Estado de bem-estar social* que resista à tamanha predação liderada pelo sistema financeiro. De forma perversa, os economistas brasileiros porta-vozes das agências de classificação de risco e com forte ressonância na grande imprensa defendem o argumento de que *as despesas públicas não cabem no tamanho do Brasil* e que o Estado deve priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Isso evidencia a letalidade de uma dinâmica financeira apátrida, que é insustentável para a sociedade brasileira. E com a consumação do golpe parlamentar liderado por Michel Temer, tais economistas foram alçados à cúpula da burocracia econômica governamental e vêm pautando suas ações pelos princípios da austeridade fiscal.

Em relativa convergência com o pensamento de Karl Polanyi quanto à primazia do mercado autorregulável (POLANYI, 2000), Charles Lindblom chama atenção para o fato de que o mercado aprisiona o

processo de tomada de decisão política bem como restringe as tentativas de melhorar as instituições. O ponto central, portanto, é que *o sistema de mercado aprisiona a política* (LINDBLOM, 1982). O Brasil de hoje não foge a esta realidade, já que a *política* é instrumentalizada para a consecução dos interesses do *mercado*.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando. Maior crise desde o fim da ditadura, *Valor Econômico*, 09/12/2016.
- ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos e PESSÔA, Samuel. Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras, *Folha de S.Paulo*, 19/07/2015. Disponível em: <<http://app.folha.uol.com.br/#noticia/574947>>. Acesso em: 27 jan. 2016.
- AMABLE, Bruno e PALOMBARINI, Stefano. A Neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism, *Socio-Economic Review*, vol.7, n.1, p. 123-143, 2009.
- AMADEO, Edward. Descalabro desenvolvimentista, *Valor Econômico*, 13/03/2015.
- ARBACHE, Jorge. Fim de um ciclo, *Valor Econômico*, 23/09/2015.
- AVRITZER, Leonardo. *Os Impasses da Democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1. 153 p., 2016.
- \_\_\_\_\_. Brasil deve amargar longo caminho até sair da crise, avalia Avritzer, *Jornal GGN*, 16/12/2016. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/documento/brasil-deve-amargar-longo-caminho-ate-sair-da-crise-avritzer#.WFSHIV1wC4Y.facebook>>. Acesso em: 16 dez. 2016.
- BANCO Central do Brasil. *COPOM reduz taxa SELIC para 7,25% ao ano*. 2012. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota\\_copom\\_10\\_2012.aspx](http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota_copom_10_2012.aspx)>. Acesso em: 15 out. 2012.
- BELLUZZO, Luiz G. de M. Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas, diz Belluzzo, *Folha de S.Paulo*, 29/12/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financieiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>>. Acesso em: 13 jan. 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013. In: *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 4, 2015. Disponível em: <[https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CS6\\_CAEB5\\_v4\\_LIVRO\\_17022016\\_10256.pdf](https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CS6_CAEB5_v4_LIVRO_17022016_10256.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. Governo, empresários e rentistas, *Folha de S.Paulo*, 02/12/2013a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013.
- \_\_\_\_\_. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia e Política*. [online], vol.21, n. 47, p. 21-29. ISSN 0104-4478. 2013b Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

- CAGED. Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal: Brasil – Balanço do Ano de 2015. 2016. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4FF110CB015260E7D9F0650A/Brasil%20Dezembro%202015%20com%20certos.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- CARVALHO, Laura. Governo terá de encarar a realidade após aprovação da PEC do Teto, *Folha de S.Paulo*, 01/12/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/12/1837339-governo-tera-de-encarar-a-realidade-apos-aprovacao-da-pec-do-teto.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. PEC 241 pode prolongar a crise, *Folha de São Paulo*, 13/10/2016a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/10/1822278-pec-241-pode-prolongar-a-crise.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. 10 perguntas e respostas sobre a PEC 241, *Blog da Boitempo*, 13/10/2016b. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/13/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-pec-241/>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT. (Working Paper, n. 53). 2013.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O PT na conjuntura política brasileira, *Estadão*, 04/05/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-pt-na-conjuntura-politica-brasileira/>>. Acesso em: 28 fev. 2016.
- DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 21, n. 47, p. 9-20. ISSN 0104-4478. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- EL PAÍS Brasil. Giambiagi: “Já ingressamos na fase da canibalização do gasto social”, 19/10/2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579\\_665784.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html)>. Acesso em: 02 fev. 2016.
- EMPRESA de Planejamento e Logística (EPL). 2014. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2014.
- ESTADÃO. Brasil terá o pior PIB entre as principais economias do mundo, prevê relatório do FMI, 19/01/2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-piora-projecoes-para-brasil-e-pib-deve-encolher-3-5-em-2016-e-ficar-estagnado-em-2017,1822957>>. Acesso em: 19 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Nova matriz pode ser a gota d’água, 24/09/2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/nova-matriz-pode-ser-a-gota-dagua/>>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. “Nova matriz” econômica é colocada em xeque pelo mercado, 16/06/2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-matriz-economica-e-colocada-em-xeque-pelo-mercado-imp-,1043071>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- FALCÓN, Maria Lúcia de O. Plano Mais Brasil: o plano plurianual para 2012-2015. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- FERREIRA, Pedro; FRAGELLI, Renato. Foi a Nova Matriz, *Valor Econômico*, 19/08/2015.
- FILHO, Fernando Ferrari; CUNHA, André Moreira. É necessário mais do que flertar com as políticas keynesianas”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.

- FLEURY, Paulo F. Infraestrutura – sonhos e realidade. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- FOLHA de S.Paulo. Nova fórmula proposta pelo governo reduz valor final da aposentadoria, 08/12/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1839475-nova-formula-proposta-pelo-governo-reduz-valor-final-da-aposentadoria.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Senado vota em 2º turno a PEC do Teto, que limita gastos do governo, 13/12/2016. Disponível em: <<http://aovivo.folha.uol.com.br/2016/12/13/5131-aovivo.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Brasil fecha 1,5 milhão de vagas em 2015, pior resultado desde 1992, 21/01/2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731910-brasil-fechou-15-milhao-de-vagas-de-trabalho-em-2015.shtml>>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Crise faz Estados reduzirem seus investimentos em 46% neste ano, 15/06/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1642127-cri-se-faz-estados-reduzirem-seus-investimentos-em-46-neste-ano.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Editorial: Última chance, 13/09/2015.
- \_\_\_\_\_. Impopular, governo Temer vive paradoxo com agenda ambiciosa, 07/05/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1881718-impopular-governo-temer-vive-paradoxo-com-agenda-ambiciosa.shtml>>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- FRAGA, Armínio. Respostas à altura da crise, *O Globo*, 13/09/2015.
- FRANCO, Gustavo. H. B. O caráter da inflação, *Estadão*, 26/01/2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-carater-da-inflacao-imp-,1123014>>. Acesso em: 27 jan. 2016.
- IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego – Dezembro 2015, 28/01/2016. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/fasciculo\\_indicadores\\_ibge/2015/pme\\_201512pubCompleta.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201512pubCompleta.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- LEFTWICH, Adrian. Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies, *Forum for Development Studies*, vol. 37, n. 1, March, p. 93-111, 2010.
- LINDBLOM, Charles. Market as Prison. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, p. 324- 336, 1982.
- LOYOLA, Gustavo. A velha “nova matriz econômica”, *Valor Econômico*, 07/01/2013.
- MANTEGA, Guido. O primeiro ano da nova matriz econômica, *Valor Econômico*, 19/12/2012.
- MEIRELLES, Henrique. Pecados nada originais, *Folha de São Paulo*, 11/05/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/henriquemeirelles/2014/05/1452364-pecados-nada-originais.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- MENDES, Marcos José. *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- O GLOBO. Cai ritmo do crescimento do desenvolvimento humano do país, 22/11/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/cai-ritmo-do-crescimento-do-desenvolvimento-humano-do-pais-20515665>>. Acesso em: 17 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Flexibilização da CLT entra na pauta do governo Temer, 22/05/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/flexibilizacao-da-clt-entra-na-pauta-do-governo-temer-19353463>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

- \_\_\_\_\_. Senado aprova PEC, e teto de gastos valerá a partir de 2017, 13/12/2016a. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/senado-aprova-pec-teto-de-gastos-valera-partir-de-2017-20640357>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: entenda a proposta em 14 pontos, 13/12/2016b. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/reforma-da-previdencia-entenda-proposta-em-14-pontos-1-19744743>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Reforma trabalhista: saiba o que pode ou não ser mudado. 2016c. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/reforma-trabalhista-saiba-que-pode-ou-nao-ser-mudado-19753053>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Barroso nega liminares e mantém sessão da PEC dos gastos no Senado”, 13/12/2016d. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/barroso-nega-liminares-mantem-sessao-da-pec-dos-gastos-no-senado-20639340>>. Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Mercado formal de trabalho fecha 1,5 milhão de vagas em 2015, 21/01/2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mercado-formal-de-trabalho-fecha-15-milhao-de-vagas-em-2015-18514450>>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Editorial: Bases para um amplo acordo nacional contra a crise, 31/10/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaio/bases-para-um-amplo-acordo-nacional-contra-crise-17930664>>. Acesso em: 28 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. PAC sofrerá corte de R\$ 2,7 bi em 2016, 03/11/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/pac-sofrera-corte-de-27-bi-em-2016-17957403>>. Acesso em: 28 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Editorial: Os fatos empurram Planalto a fazer cortes efetivos, 22/10/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaio/os-fatos-empurram-planalto-fazer-cortes-efetivos-17841672>>. Acesso em: 28 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Estado brasileiro está “semiquebrado”, diz Armínio Fraga, 17/09/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/estado-brasileiro-esta-semiquebrado-diz-arminio-fraga-17519957>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Mantega volta a criticar juros cobrados por bancos privados, 31/08/2012.
- \_\_\_\_\_. Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha, 17/05/2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha-21353935>>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- PAULA, Luiz Fernando de. Mudança na política econômica?, *Valor Econômico*, 27/01/2016.
- PESSÓA, Samuel. Contratação fiscal expansionista, *Folha de S.Paulo*, 02/05/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/05/1624043-contratacao-fiscal-expansionista.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- PINHEIRO, Armando Castelar. A emergência do ajuste, *Valor Econômico*, 04/03/2016.
- PINHO, Carlos. E. S. O Planejamento Estratégico e Social-Democrata do Brasil para o Desenvolvimento: alternativas políticas à crise financeira sistêmica do século XXI. *Revista Debates Latinoamericanos*, Ano. 10, n. 20, Outubro, p. 76-110, 2012. Disponível em: <<http://revista.rlcu.org.ar/numeros/10-20-October-2012/documentos/Pinho.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2013.
- PLANO Brasil Sem Miséria. Caderno de Resultados 2011-2014, janeiro. 2015a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficos-bsm-35anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficos-bsm-35anos.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2016.

- PLANO Brasil Sem Miséria. Comissão de Segurança Social e Família, maio. 2015b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/audiencias-publicas/audiencia-publica-2015/apresentacao-da-ministra-do-mds/ministra-tereza-campello>. Acesso em: 17 maio 2017.
- PLATAFORMA Política Social. Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil. 2016. Disponível em: [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE\\_final\\_ok.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE_final_ok.pdf). Acesso em: 22 out. 2016.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- REUTERS. Na TV, Dilma eleva tom a bancos privados e pede corte em juros, 30/04/2012. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE83T08720120501>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- RADAR IDHM. 2016. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM\\_Analise.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_Analise.pdf). Acesso em: 17 dez. 2016.
- ROMERO, Cristiano. Nova equipe vai resgatar política de FHC e Lula, *Valor Econômico*, 18/05/2016.
- SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. *Nota de Pesquisa*, NECON, IESP/UERJ. 2014. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- SCHWARTSMAN, Alexandre. O fracasso órfão, *Folha de S.Paulo*, 17/07/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/07/1312186-o-fracasso-orfao.shtml>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014, *Center for Economic Policy Research*, CEPR Report, Washington, D. C. (forthcoming). 2015. Disponível em: <https://franklinserrano.files.wordpress.com/2015/05/summa-serrano-aggregate-demand-and-the-growth-slowdown-brazil-2011-2014-draft-26-may-2015.pdf>. Acesso em: 17/07/2015. Acesso em: 05/03/2016.
- SINGER, André. Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, julho. 2015. Disponível em: [http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content\\_1604/file\\_1604.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf). Acesso em: 22 jan. 2016.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila.; BOSCHI, Renato Raul. (Orgs.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_capacidades.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf). Acesso em: 11 abr. 2016.
- STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. In: *Visiones del Desarrollo en América Latina*. 2001. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap2Visiones.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2013.
- VALOR Econômico. Governo ajusta medidas trabalhistas para atender pleitos de empresários, 23/12/2016.
- \_\_\_\_\_. Piora perspectiva para dívida pública e projeções superam 80% do PIB em 2018, 11/02/2016.

- \_\_\_\_\_. Marca da era PT, avanço social evita crise mais profunda, 12/05/2016.
- \_\_\_\_\_. Temer define tripé que guiará governo, 13/05/2016.
- \_\_\_\_\_. Meirelles monta equipe essencialmente fiscalista, 18/05/2016a.
- \_\_\_\_\_. Nova equipe prepara diagnóstico fiscal, 18/05/2016b.
- \_\_\_\_\_. Itaú Unibanco lucra R\$ 23,360 bilhões em 2015, alta de 15,4%, 02/02/2016.
- \_\_\_\_\_. “Nova matriz” desancorou inflação, conclui estudo, 01/10/2015.
- \_\_\_\_\_. Transição para a nova política econômica afetou PIB, diz Holland, 17/12/2012.
- \_\_\_\_\_. Trava negociação em torno de aposentadoria de militares, 12/05/2017.
- VALOR INVESTE. O efeito da Lava Jato no PIB Sse confirmou, diz Gesner Oliveira, 15/08/2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/4672327/o-efeito-da-lava-jato-no-pib-se-confirmou-diz-gesner-oliveira>>. Acesso em: 15 mai. 2017
- UMA PONTE para o Futuro. Fundação Ulisses Guimarães, PMDB, 29/10/2015. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- WEAVER, R. K.; ROCKMAN, Bert A. Assessing the Effects of Institutions. In: R. WEAVER, Kent.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). “When and How Do Institutions Matter?” *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- WERNECK, Rogério Furquim. Círculo vicioso, *O Globo*, 05/06/2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaocirculo-vicioso-16348425>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

# Ruptura democrática e estagnação econômica: do PAC (2007-2014) ao Teto de Gastos (EC 95/2016)<sup>1</sup>

*José Celso Cardoso Jr.*

## Introdução

Durante a década compreendida, grosso modo, entre os anos de 2003 e 2013, o Brasil vivenciou um interessante movimento de retomada das atividades de planejamento governamental no âmbito de um processo mais amplo de reemergência do protagonismo estatal na redefinição de caminhos e na própria implementação de políticas e programas de – e para – desenvolvimento nacional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este texto foi produzido a convite do ILPES/CEPAL (Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social, vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com sede na cidade de Santiago, no Chile. Agradecemos ao ILPES/CEPAL pela autorização para publicá-lo, com algumas modificações substantivas em relação ao Texto para Discussão n. 2174 do IPEA, de março de 2016. E isentamos esta organização pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

<sup>2</sup> Sintomáticos desse fenômeno são os mais de 30 documentos oficiais de planejamento produzidos entre 2003 e 2013 apenas em âmbito federal no Brasil, conforme nos informa estudo anterior de Cardoso Jr. (2014a). De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

Todavia, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, revertendo o processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: 1) o alargamento do mercado consumidor doméstico; 2) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014; e 3) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.<sup>3</sup>

Muito brevemente, apenas para enquadrar a situação descrita acima, referimo-nos a um conjunto de fatores tais como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008, com estagnação ou piora esperada para os próximos anos;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobras, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até então exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região Sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014 e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e descon-

---

<sup>3</sup> O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura, e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que teria vigora no Brasil entre 2004 e 2014.

fiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (emissoras de televisão, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo até então vigente, em particular ao Partido dos Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que jogaram para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão anteriormente indicados como as expectativas da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação atual dizendo que se esgotou a *convenção de crescimento* que havia ancorado a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013 (IPEA, 2010),<sup>4</sup> e seus protagonistas agora aguardam o desfecho dos acontecimentos narrados até aqui.

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos aqui apresentados com relação ao peso econômico e ao papel político, fundamentais, que o PAC jogou na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e práticas recentes do planejamento governamental no país. Neste capítulo, portanto, buscaremos apresentar elementos para uma interpretação acerca das *origens e desenvolvimento institucional* do PAC, lançado no começo de 2007 (PAC-1), posteriormente recalibrado em fins de 2010 (PAC-2) e, em termos práticos, encerrado em 2015, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), ainda sob o comando de Dilma Rousseff, em derradeira tentativa de reanimar o mercado e destravar investimentos.

Ao indagar sobre suas *origens*, buscaremos desvendar, na seção 2, sobre quais bases e contexto deitam raízes o arranjo político e insti-

---

<sup>4</sup> Do livro citado (IPEA, 2010), ver em particular o capítulo 1 – *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*: uma abordagem de economia política, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – *Institucionalidade e Política Econômica no Brasil*: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

tucional original do PAC, e como ele foi-se modificando ao longo do tempo. Por sua vez, ao explorar aspectos relativos ao seu *desenvolvimento institucional* ao longo do tempo (2007 a 2014), buscaremos proceder a um registro das principais inovações dele derivadas nos campos do planejamento governamental e da gestão pública (seção 3).<sup>5</sup> Por fim, ao sugerir *perspectivas* futuras, buscaremos evidenciar problemas e desafios prementes no contexto atual do investimento público no Brasil, tentando vislumbrar o potencial latente de alguns dos desdobramentos do PAC para a trajetória esperada de desenvolvimento do Brasil na próxima década, como também estabelecendo algumas das chances e condições de aperfeiçoamento tecnopolítico e institucional da própria função do planejamento governamental no país, em sintonia direta com a dimensão da gestão pública para o desenvolvimento nacional (seção 4).

### O PAC como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro entre 2007 e 2014: breves considerações sobre o seu contexto histórico de formulação e implementação

O PAC pode ser considerado um *laboratório de experimentos institucionais* no que se refere ao circuito planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU) e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

A questão é que, depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado (1974 a 2004), os anos recentes

---

<sup>5</sup> Aos interessados em uma visão panorâmica acerca de alguns dos principais resultados do PAC, em termos físicos (entrega de bens e serviços) e financeiros (evolução global e nível de execução dos recursos), ambos com algum grau de desagregação territorial por grandes regiões ou Estados da federação, e também por grandes setores ou áreas da atividade econômica, ver Cardoso Jr. e Navarro, 2014.

(mormente o período 2004 a 2014) trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento. Desta maneira, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) inseriu-se neste novo cenário como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. Ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento relativamente satisfatório das instituições e dos mercados, mesmo considerando a deterioração e posterior ruptura do quadro macroeconômico e político nacional no biênio 2015/2016.

De saída, é preciso entender que o primeiro governo Lula (2003-2006) conviveu com situações extremamente complexas e delicadas.<sup>6</sup> No plano econômico, os anos iniciais de governo foram de fortes constrangimentos macroeconômicos, com o produto interno bruto (PIB) estagnado em 2003, altos patamares de juros internos, fragilidade fiscal e externa, inflação na casa dos 9% ao ano, acima, portanto, do teto da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil (BCB).<sup>7</sup>

Do ponto de vista social, o governo Lula herdava de seu antecessor um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de

---

<sup>6</sup> Antes do governo Lula, entre 1995 e o final de 1999, em ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram processo intenso de deterioração. Os níveis absoluto e relativo de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

<sup>7</sup> Não há ainda muitos estudos a contextualizar e explicar as origens do PAC no Brasil. Talvez uma exceção seja a tese de doutoramento de Abreu (2014), além de trabalhos anteriores que perpassam o tema, tais como: Campos Neto *et al.* (2009); Campos Neto *et al.* (2010); Campos Neto *et al.* (2011); Campos Neto *et al.* (2015); Silveira e Julio (2013); Ribeiro (2014). No entanto, a partir de entrevistas semiestruturadas com dirigentes públicos direta ou indiretamente envolvidos neste processo, bem como a partir de trabalhos que remontam os quadros político, social e econômico da primeira metade da década de 2000, tais como Singer (2012), Oliveira (2012), Cardoso Jr. (2013) e Sader (2013), é possível destacar alguns aspectos cruciais para este entendimento.

desocupação e desemprego da ordem de 12,3% em 2003, níveis elevados de informalidade e, portanto, grandes contingentes de população não cobertos pelos principais programas públicos de proteção laboral, tais como o seguro-desemprego e o abono salarial, ou de proteção previdenciária, como os benefícios acidentários, auxílios, pensões por morte e incapacidade laboral, aposentadorias etc. Tampouco havia cobertura significativa da população mais pobre e vulnerável pelos programas então existentes de assistência social. Ademais, como o salário mínimo, piso constitucional da maior parte dos benefícios citados, era de apenas R\$ 388,20 (a preços de 2013), ou R\$ 200,00 a preços de então, fica claro que nem mesmo a população inserida na base do mercado de trabalho, a maior parte dela referenciada ao salário mínimo, podia desfrutar das condições mínimas de renda para as despesas correntes de alimentação, vestuário, habitação, transporte, cultura etc. Como consequência, embora já em ligeira queda desde anos anteriores, o índice de Gini para a desigualdade de rendimentos do trabalho, além de muito elevado para padrões internacionais, não podia ser tido satisfatório, posto conviver com indicadores muito ruins para o mercado laboral. Não à toa, a distribuição funcional da renda (repartição da renda entre ganhos do capital e do trabalho) inclinava-se francamente em favor dos rendimentos do capital (lucros, juros, dividendos, aluguéis etc.).

Finalmente, do ponto de vista político, o primeiro governo Lula conviveu com a ameaça permanente do *impeachment*, seja por ter sido o primeiro governo de origem realmente popular da história brasileira, e por isso um teste de fogo para a nossa ainda jovem e frágil democracia, seja pela sucessão de denúncias de corrupção que acometeram o governo, que ficaram conhecidas como o “escândalo do mensalão”. Intensamente repercutida pela mídia privada nacional, ao final de 2010 culminou com empresários e políticos de vários partidos julgados pelo Superior Tribunal Federal (STF) e condenados pela controvertida ação penal 470, por muitos considerado um julgamento de exceção (SANTOS, 2013).

Mas enfim, tudo somado, a questão a se destacar é que cabia ao governo Lula, ainda em seu primeiro mandato, a árdua tarefa de esca-

par das ameaças de *impeachment* e, ao mesmo tempo, compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com enfrentamento crível das mazelas sociais históricas do país, tudo isso respeitando o regime político democrático vigente (embora sabidamente problemático), bem como buscando recuperar e aperfeiçoar o funcionamento republicano das instituições públicas.

Neste sentido, pode-se concluir como exitosa a *performance* global dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), pois, voltando ao plano econômico, o governo deflagrara, ainda em 2003, uma série de medidas de estímulo ao mercado interno, com destaque para iniciativas de ampliação e diversificação do crédito interno, ampliação e diversificação da pauta exportadora, ampliação e descentralização federativa do gasto social, além de medidas tributárias (tais como a ampliação dos limites de cobertura do sistema tributário simplificado – Simples – para pequenas e médias empresas) e medidas fiscalizatórias nos campos da proteção laboral e previdenciária e também nos da arrecadação e eficiência tributária.

No caso do crédito interno, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do seu volume total frente ao PIB, teve início processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: 1) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; 2) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e 3) expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial.

Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado do que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força de trabalho. Dito de outro modo: quando um emprego é criado para preencher um posto

de trabalho (novo ou velho) que existe por força de demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação dependerá do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânea de fatores objetivos e subjetivos, tais como: a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio/juros esperada, o nível de confiança microeconômica no empreendimento etc.

Já com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplos de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de Estados e municípios), foi justamente neles que cresceu, de maneira significativa, o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Tudo posto, pode-se dizer então que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do real no Brasil,

houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), cujas causas – como a expansão das exportações puxada, sobretudo, pela forte demanda chinesa por *commodities*, a reativação do crédito (e, por conseguinte, do investimento total), bem como do gasto social público (e, por consequência, do consumo interno) – estão na origem do movimento de recuperação da economia brasileira ao longo do governo Lula. Mas note-se: reativação do crescimento econômico puxado, sobretudo durante o primeiro mandato presidencial (2003-2006), principalmente pelo lado do consumo. O investimento, ainda neste primeiro momento, mantinha-se em nível historicamente baixo e crescia de modo apenas vegetativo (reprodução simples do capital).

De todo modo, do ponto de vista social, é possível afirmar que, apesar do arranjo restritivo de política econômica (câmbio semiflutuante, superávit fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira reagiu bem, no biênio 2004/2005, aos estímulos domésticos citados e, operando em um momento de comércio internacional favorável, conseguiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Desta maneira, os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas ainda em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar pequena melhora.

Posteriormente, no período 2006-2010, mesmo com o arranjo de política macroeconômica praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, até instalar-se a crise internacional em 2008, combinada com reduções nos patamares de juros internos e com importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho a novos estímulos da política econômica. Sobretudo com a entrada em operação do PAC em 2007, evidenciava-se – daí pra frente – tanto a relação de causalidade entre

padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo do trabalho e da proteção social como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Isso quer dizer que a queda na desigualdade de rendimentos, ao menos entre 2003 e 2013, passou a ser motivada por aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, em contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocaram em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico compatíveis tanto com a reestruturação e o reordenamento do mercado de trabalho como com trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social. Daí se poder falar em êxito relativo do governo Lula em compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com um processo socialmente virtuoso de reestruturação do mercado laboral doméstico.

Por fim, do ponto de vista político, a difícil reeleição presidencial de Lula em 2006, mas num contexto econômico e social bem melhor que o de quatro anos antes, engendrou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, tal que se abriram portas para iniciativas de cunho desenvolvimentista. Em outras palavras: uma reorganização algo mais progressista de governo, aliada a um cenário social e econômico mais benigno, permitiram alguns avanços no campo da reconstrução de *capacidades estatais*<sup>8</sup> e a criação ou reativação de certos *instrumentos de governo*,<sup>9</sup> ambos os aspectos funda-

---

<sup>8</sup> Entre as quais se destacam a convergência da inflação para o centro da meta estipulada pelo BCB e o incremento da arrecadação tributária devido à recuperação do crescimento econômico fundado no mercado interno.

<sup>9</sup> Dentre os quais se destacam: 1) as *empresas estatais* do setor produtivo, especialmente os planos de inversões da Petrobras e da Eletrobras; 2) os *bancos públicos* (Banco Nacional

mentais para a nova fase de crescimento da economia brasileira observada no quadriênio 2007-2010.

É, portanto, neste amplo contexto que ganha força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso ao país incrementar sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no bojo da campanha pela reeleição de Lula em 2006, dá-se vida e estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo há meses.<sup>10</sup> Com isso, abrindo novas frentes de expansão ou reunindo inicialmente uma carteira de projetos de investimentos

---

de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, maior banco de fomento brasileiro; Banco do Brasil – BB, maior instituição de crédito rural; Caixa Econômica Federal – CEF, maior agente de financiamento habitacional; Banco do Nordeste do Brasil – BNB, e Banco da Amazônia – BASA, que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões); 3) os *fundos públicos* (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte – FNO, Nordeste – FNE, e Centro-Oeste – FCO, além dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia e os respectivos instrumentos de política pública que podem ser por eles mobilizados); e 4) os *fundos de pensão* ligados, ainda que indiretamente, ao âmbito decisório do governo federal, como o são os fundos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, Petrobras etc., importantes instrumentos de financiamento de longo prazo (*funding*) para o investimento setorial e para as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social do país. A esse respeito, ver Cardoso Jr. (2014).

<sup>10</sup> Aqui, fazemos referência ao PPI (Projeto Piloto de Investimento), lançado em 2005 como uma carteira de empreendimentos em diversas áreas da infraestrutura, tais como: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, além de pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 2005). Nas palavras de Abreu e Câmara (2015), “O PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais da ortodoxia liberal – com *locus* organizacional nas áreas de gestão de orçamento e finanças públicas do Governo Federal e nas organizações multilaterais –, de que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 1980 recaíram majoritariamente sobre o investimento público em infraestrutura. [...] Os estudos prévios ao lançamento do PPI mostravam que, no caso das estradas, menos de 20% dos 58 mil quilômetros da malha rodoviária federal pavimentada haviam sido objeto de obras de recuperação entre 1995 e 2005. A deterioração da infraestrutura foi percebida como um grande limitador do potencial de crescimento da economia. Nesse cenário, mesmo os adeptos da ortodoxia liberal passaram a admitir a necessidade da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura. [...] Desse modo, os decretos de programação orçamentária e financeira preservaram os projetos do PPI dos contingenciamentos e foi estabelecido um fluxo financeiro para o PPI separado do cronograma geral de pagamento dos ministérios.” (ABREU e CÂMARA, 2015, p. 83).

que estavam dispersos e malparados, entre diversos ministérios setoriais formula-se e lança-se o PAC em princípios de 2007.<sup>11</sup>

Ao lado do Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda monetária a famílias pobres de todo o país, o PAC passaria a ser, então, o outro carro-chefe das transformações em curso na economia brasileira sob o segundo mandato do presidente Lula da Silva.

### O PAC como arranjo político e institucional inovador: origens e modificações gerais entre 2007 e 2014

Diante do exposto até aqui, fica clara a razão pela qual o arranjo político-institucional do PAC-1 consubstanciou-se a partir da própria Presidência da República. Como bem caracterizou Pires (2015),

A execução de grandes projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis. Em função destes e outros desafios, a concretização de investimentos em infraestrutura envolve, comumente, atrasos nos cronogramas e aumentos nos custos previstos no início dos empreendimentos. Tais tendências são agudizadas no ambiente político-institucional brasileiro, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas.

Deste modo, e tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos

---

<sup>11</sup> O PAC-1 foi formalizado por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011 que instituiu o PAC-2.

e quadros técnicos mais importantes de planejamento global e setorial, mormente no campo da infraestrutura econômica, social e urbana, entende-se por que o PAC-1 encontrou sua via de realização nos quadros profissionais e estruturas de gestão (vale dizer, de comando e controle) já instalados no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito de atribuições da Casa Civil.<sup>12</sup>

As tarefas de alinhamento estratégico, articulação interinstitucional e coordenação intragovernamental, visando colocar em funcionamento, em tempo politicamente hábil, as apostas do PAC-1, eram por demais complexas e decisivas àquele momento de início do segundo mandato presidencial, após todos os percalços narrados na seção anterior, para ser deixada à burocracia tradicional existente. Ainda mais que, como sugerido, esta se encontrava em descompasso (técnico-profissional e político-institucional) com as premências e urgências do novo governo que buscava, a um só tempo, refazer-se das dificuldades políticas e avançar para uma agenda pretensamente mais progressista nos campos social e econômico.

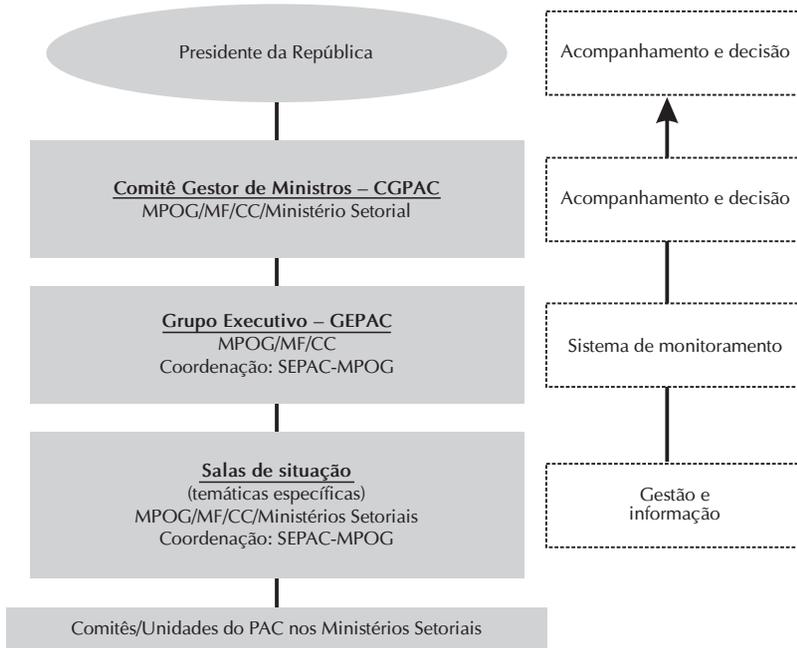
Desta feita, no nascedouro do PAC-1, por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, instituíu-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, tal como sugerido pela Figura 1, extraída de Pires (2015). Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo posteriormente transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio do Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011. Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) no âmbito do MP, que desde então exerce as atividades de Secretaria Executiva do Grupo Executivo do PAC (GEPAC).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> O PAC nasceu e se implementou, em seu primeiro momento (PAC-1: 2007-2010), a partir da Presidência da República, tendo na ocasião a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como líder do processo.

<sup>13</sup> Durante o PAC-2 (2011-2014), cria-se, como dito no texto, uma estrutura própria para coordenar e gerir o PAC (a SEPAC: Secretaria do PAC), agora sob comando geral do MP, durante este período chefiado pela ministra Miriam Belchior.

Figura 1: Arranjo institucional do PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.



Fonte: Pires (2015) a partir de apresentações públicas da equipe da SEPAC.

Desde o início, o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) foi formado pelos titulares do MP, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que eram os responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. Era uma instância de âmbito político que operava na dimensão decisória do programa. Por sua vez, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) atuava como instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos seguintes ministérios:

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI);

- Casa Civil da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM);
- Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SPE).

Em linhas gerais, as secretarias citadas eram responsáveis pela coordenação do planejamento federal, pela operação do orçamento, pelo acompanhamento econômico-financeiro dos recursos governamentais e pela articulação e monitoramento dos programas prioritários do governo. Sob tal configuração, cabia à SEPAC as seguintes atribuições: 1) subsidiar a definição das metas relativas aos projetos integrantes do PAC; 2) monitorar e avaliar os resultados do programa; 3) produzir informações gerenciais relativas a ele; e 4) exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC).

Ao GEPAC cabia consolidar as ações estratégicas, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC de forma coordenada com os demais ministérios executores, a depender da política em questão. O GEPAC atuava na linha de frente da coordenação e do monitoramento do programa, procurando dirimir, dentro das possibilidades dos atores envolvidos, entraves que estivessem impactando o andamento dos empreendimentos ou qualquer outro tipo de ação governamental no âmbito do PAC.

A estrutura de gestão se complementava pelos órgãos executores do PAC,<sup>14</sup> peças-chaves da implementação do programa. Na administração direta e indireta, cabia aos ministérios setoriais, e suas vinculadas, a implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC. De fato, os ministérios participavam desde a formulação da carteira de empreendimentos,<sup>15</sup> com propostas de investimentos oriundas de seus respectivos planejamentos setoriais ou de outras demandas prementes,

---

<sup>14</sup> Administração direta, indireta e setor privado.

<sup>15</sup> A seleção de projetos e empreendimentos do PAC aproveitou-se da experiência antes citada de priorização de obras iniciada no PPI. No lançamento do PAC-1, alguns critérios gerais foram estabelecidos, por exemplo: projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, sinergia entre projetos, recuperação de infraestrutura existente e prioridade para projetos em fase de conclusão.

sejam de origem técnica ou política. Neste arranjo institucional, os processos de planejamento, contratação, execução, homologação de resultados e prestação de contas continuaram sob a responsabilidade dos órgãos setoriais.<sup>16</sup>

Cabe ressaltar que, apesar da importância institucional, não era apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garantia o funcionamento e a eficácia do programa, mas sim a prioridade política dada a ele como parte de uma estratégia maior de investimento e desenvolvimento do país. A partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituiu como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. Isto é, de construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado (PIRES, 2015).

A principal novidade desse arranjo consistiu em envolver e comprometer coletivamente vários atores governamentais de diversos ministérios, agrupando-os em torno dos seguintes objetivos declarados: 1) acelerar o ritmo de crescimento da economia; 2) aumentar o emprego e a renda; 3) diminuir as desigualdades sociais e regionais; e 4) superar gargalos de infraestrutura no país.

Assim, o PAC-1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas legais, regulatórias e institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico, melhorias na gestão pública, melhoria do ambiente de negócios e investimentos, estímulos ao crédito e ao financiamento, medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Pela legislação brasileira, cada ministério é responsável por sua própria prestação de contas, mesmo se participam de programas multissetoriais.

<sup>17</sup> Grande parte das mesmas será detalhada adiante.

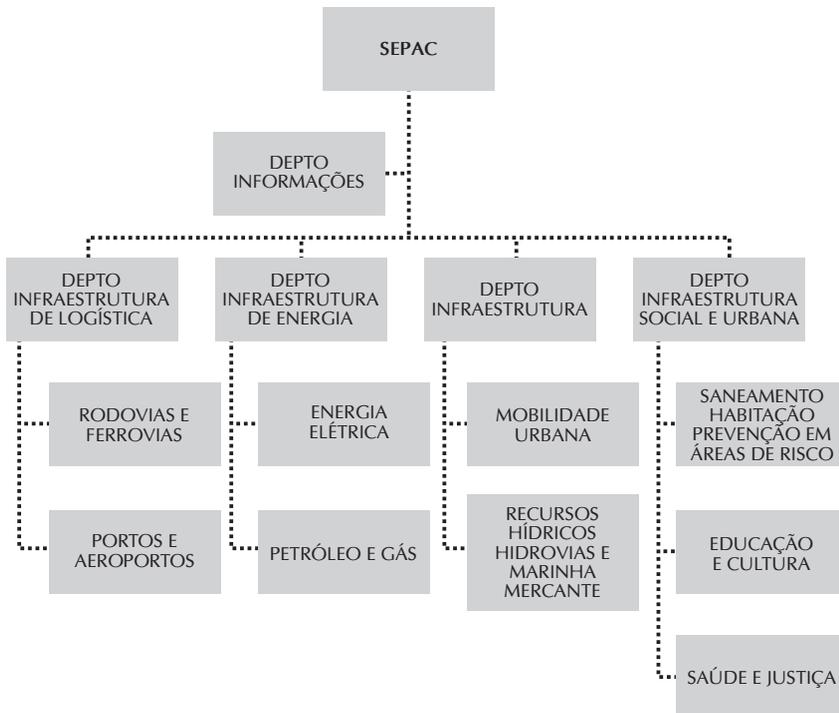
O PAC-2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas:

- **Energia:** investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Busca promover também a exploração das novas jazidas de petróleo e gás natural descobertas na camada pré-sal na costa brasileira e a construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país. Tem como áreas prioritárias a geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração);
- **Transportes:** tem como prioridade os investimentos em rodovias, portos, aeroportos e ferrovias do país, buscando otimizar o escoamento da produção brasileira e garantir a segurança dos usuários dos modais logísticos. Fazem parte também deste eixo obras em hidrovias e a disponibilização de equipamentos para estradas vicinais;
- **Cidade Melhor:** visava ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras. Fazem parte desse eixo ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;
- **Comunidade Cidadã:** serviços sociais e urbanos nas grandes cidades brasileiras, com ações de ampliação na cobertura de serviços comunitários nas áreas de saúde, educação e cultura. Fazem parte desse eixo: unidades de pronto atendimento (UPAs), unidades básicas de saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas e praças esportivas e de cultura;
- **Minha Casa, Minha Vida:** Programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade a famílias de baixa renda. Trouxe aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011);

- **Água e Luz para Todos:** investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país. Fazem parte desse eixo os programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos.

Para dar conta das atividades de coordenação e monitoramento das áreas citadas, a SEPAC passou a se organizar conforme o organograma sugerido pela Figura 2.

Figura 2: Estrutura Finalística aproximada da SEPAC



Fonte: Elaboração do autor a partir de apresentações públicas da equipe da Sepac.

Entre as atividades da SEPAC diretamente relacionadas aos seus principais objetivos estratégicos, estavam ações de: 1) monitoramento dos empreendimentos do PAC, principalmente em relação à execução física das obras, efetuando intervenções e intermediações nas situações com algum grau de criticidade no andamento, para garantir o bom

ritmo de sua execução; 2) participação nas discussões junto às várias instâncias de monitoramento do PAC, com o objetivo de aprimorar a gestão do programa, tornando mais célere a implementação dos planos, além da elaboração de medidas que garantam a eficiência e eficácia das estratégias adotadas; 3) participação na elaboração de planos e modelos a serem implementados, em continuidade ao objetivo de dotar o país de infraestrutura, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições de vida da população brasileira; 4) participação na definição do escopo e universo de novas categorias de empreendimentos do PAC, bem como na avaliação e seleção de projetos apresentados por proponentes em todas as esferas públicas, visando ao atendimento dos requisitos previamente elencados; 5) participação na composição do orçamento anual dos ministérios quando se trata de ações previstas no PAC; 6) prestação de contas e promoção da transparência sobre o andamento do PAC a todos os segmentos da sociedade, por meio da publicação dos balanços quadrimestrais ou semestrais, cartilhas regionais, e disponibilização dos dados em portais dedicados ou compartilhados com outros órgãos; 7) levantamento e consolidação de dados quantitativos e qualitativos para subsidiar as pautas das agendas dos servidores públicos federais, quando se trata de assuntos pertinentes ao PAC; e 8) participação na elaboração de regulamentações tangíveis à gestão e ao controle na implementação dos planos lançados pelo programa (DECRETO 7.470 de 04 de maio de 2011).

Desta maneira, ao abordar o PAC como um instrumento (ou por meio dos seus instrumentos), torna-se possível compreender aspectos decorrentes da implementação das políticas públicas que, pelas abordagens tradicionais, dificultaria a compreensão da essência do programa (LASCOURMES e LE GALÉS, 2012; NAVARRO, 2016). Para além do alcance ou não dos objetivos e das metas declaradas pelo PAC, esta abordagem pretende explorar como se deu a readequação da estrutura estatal brasileira, por meio da qual se buscou viabilizar os meios necessários para a execução de políticas públicas de infraestrutura nos últimos anos.

À luz do desenho institucional e da estrutura de gestão apresentadas acima, destaca-se que o PAC teve seu desempenho viabilizado por

um conjunto de alterações normativas e regulatórias, além de arranjos de gestão específicos, de caráter pretensamente sistêmico, que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (Estados e municípios) e privados, as quais influenciaram positivamente nas próprias condições de realização dos empreendimentos, ao menos durante o período aqui estudado, entre 2007 e 2014.

Entre tais alterações, dar-se-á destaque apenas àquelas mais importantes (segundo nosso juízo), reportando para os balanços globais quadrienais do PAC-1 (BRASIL, 2010) e PAC-2 (BRASIL, 2014) uma listagem mais ampla divulgada pela própria SEPAC. Ademais, seguiremos a mesma forma de classificação das medidas legais utilizada pela SEPAC, a saber: 1) medidas de gestão; 2) medidas de melhoria do ambiente de negócios e investimentos; 3) medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; 4) medidas fiscais de longo prazo); 5) medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; e 6) medidas de desoneração tributária – cf.: Quadros 1 a 6 a seguir.

Quadro 1: Principais medidas de gestão (2007 a 2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais	Decreto nº 6.021/2007	Maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais.
Criação de carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos	Lei nº 11.538/2007 MP nº 407/2007	Concurso finalizado para contratação de 600 cargos, sendo 516 cargos de analista e 84 cargos de especialista.
Institui o Programa Luz Para Todos para o período 2011-2014	Decreto nº 7.520/2011 Decreto nº 7.656/2011	Os benefícios proporcionados pelo programa passam pela geração de empregos e pelo aumento da aquisição de equipamentos, como geladeiras e bombas d'água, que alavancaram a produção agrícola de pequenos produtores. Destaca-se ainda a melhoria na qualidade de vida, nas condições de moradia e nas atividades escolares das populações atendidas.

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação do Regime Diferenciado de Contratação e extensão ao PAC	Lei nº 12.462/2011	Mais de 400 licitações já realizadas por RDC em mais de 20 entes federais nas áreas de logística, educação, saúde e ciência e tecnologia. Redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%. Mais de 80 licitações lançadas por Estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal, nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo.
Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental	LCP nº 140/2011	Aumento da segurança jurídica dos empreendedores, favorecendo investimentos.
Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão – Secretaria de Aviação Civil	Lei nº 12.462/2011	A SAC foi criada para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A.)	Lei nº 12.743/2012	Fortalecimento do planejamento logístico do país. A EPL foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte.
Lei dos <i>royalties</i> do Petróleo – regime de partilha de produção	Lei nº 12.734/2012	Distribuição das participações governamentais de forma a atender aos interesses nacionais, buscando a redução das desigualdades regionais e benéficas para as gerações presentes e futuras.
Destinação dos <i>royalties</i> do petróleo para saúde e educação	Lei nº 12.858/2013	Destina as receitas de <i>royalties</i> e participação especial para a Educação e para a Saúde – 75% e 25% respectivamente – e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde.
Criação da PPSA: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.	Decreto nº 8.063/2013	Responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Simplificação de procedimentos para transferências de recursos federais para entes federativos	Decreto nº 8.113/2013	Agilização dos procedimentos de transferências para obras de acessos a instalações portuárias e terminais e de anéis e contornos urbanos.

Fonte: Balanços do PAC (BRASIL, 2010; 2014a).

Quadro 2: Principais medidas de melhoria do ambiente de negócios (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Marco Regulatório para o Setor de Saneamento	Lei nº 11.445/2007	Aumento do investimento do setor privado em saneamento. Participação privada não passava de 6% do setor até 2006, chegou a 7,5% em 2007, a 9,8% em 2008 e tem a expectativa de chegar a 30% nos próximos anos.
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI)	Lei nº 11.488/2007 e Portaria Nº 403/2013	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de irrigação, com redução dos custos de instalação de infraestruturas e, com isso, o aumento da área irrigada.
Marco Regulatório da Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587/2012	Institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.
Novo Marco Legal da Mineração	PL nº 5.807/2013 – Câmara dos Deputados	Melhoria do ambiente institucional e estímulo ao melhor aproveitamento de jazidas, ao controle ambiental e à atração de investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração.

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Novo Marco Legal do Setor Portuário – Autorizações para Terminais Privados (TUPs)	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a Secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).
Instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico	Portaria Interministerial nº 571/2013 (CC, MF, MS, MP, MMA, MI e MCidades)	Representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o país para os próximos 20 anos, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões.
Instituição e aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Lei nº 11.977/2009 Lei nº 12.249/2010 Lei nº 12.424/2011 Lei nº 12.693/2012 Lei nº 12.722/2012	Foram contratados mais de 3 milhões de moradias e entregues mais de 1,5 milhão, e estima-se que o Programa gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano.
PIL Aeroportos – Programa de Concessão de Aeroportos	Decretos nº 6373/2008, nº 7.531/2011 e nº 7.896/2013	Realizados 6 leilões para concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ. Entregue Terminal de Passageiros e Sistemas de Pista e Pátio do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, ampliação do TPS dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Investimentos previstos de R\$ 26 bilhões.
Criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	Lei nº 12.462/2011 Lei nº 12.648/2012	Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Novo Marco Regulatório de Ferrovias e PIL Ferrovias – Programa de Concessão de Ferrovias	Decreto nº 8.129/2013 Decreto nº 8.134/2013	Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários e reestrutura a VALEC para atuar nesse novo modelo. Lançados em junho/2014, Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) de 6 ferrovias, com total de 4.676 km.

Fonte: Balanços do PAC (BRASIL, 2010; 2014a).

Quadro 3: Principais medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Redução da TJLP e redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.	Resolução CMN 3498/2007	Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com Recursos do FGTS	Lei nº 11.491/2007 IN CVM 462/2007 Resoluções CCFGTS 545, 551, 552 e 553	O regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.
Concessão de Crédito à Caixa para Aplicação em Saneamento e Habitação	Lei nº 11.485/2007	Patrimônio de referência da Caixa ampliado em 13/06/2007.
Aprimoramento da legislação de PPP	Lei nº 12.766/2012	Aporte de recursos para realização das obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos. Redução do custo de capital das PPPs – possibilidade de dedução de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre os aportes públicos. Ampliação dos limites de despesas com PPPs para Estados e municípios para 5% da Receita Corrente Líquida.
Prorrogação do PSI/BNDES	Resolução BNDES nº 2.427/2013 Resolução CMN nº 4.300/2013 Circular BNDES nº 01/2014	De janeiro de 2011 a julho de 2014, o Programa já desembolsou R\$ 207,6 bilhões. As taxas de juros são entre 4% e 8% ao ano. No subprograma Projetos Transformadores, os juros foram de 4% para 3,5% ao ano.
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social	Resolução CMN nº 3.686/2009 Resolução CMN nº 4.270/2013 Resolução CMN nº 4.333/2014 Resolução CMN nº 4.334/2014	Contratação de investimentos públicos com recursos onerosos da ordem de R\$ 29 bilhões em saneamento, R\$ 5 bilhões em urbanização de assentamentos precários, R\$ 6 bilhões em pavimentação e qualificação de vias urbanas e R\$ 5,5 bilhões para investimentos em sistemas de mobilidade urbana de grandes e médias cidades.

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)	Resolução CMN nº 4.271/2013	Impulso ao mercado imobiliário, contribuindo para o dinamismo do setor – o crédito imobiliário como participação do PIB subiu de 2,2% em 2007 para 8,2% em 2013.

Fonte: Balanços do PAC (BRASIL, 2010; 2014a).

#### Quadro 4: Principais medidas fiscais de longo prazo (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Controle da expansão da despesa de pessoal da União	PLP nº 01/2007	Limita as despesas com pessoal no período de 2007 a 2016.
Política de longo prazo de valorização do salário mínimo	PL nº 01/2007 – Câmara (PLC 42/2007 – Senado)	Aprovado na Câmara e no Senado.

Fonte: Balanços do PAC, (BRASIL, 2010; 2014a).

#### Quadro 5: Principais medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Receita Federal do Brasil	Lei nº 11.457/2007 Instrução Normativa nº 829, de 2008	Unidades de atendimento (CAC e ARF), em todo o país, já estão funcionando com atendimento unificado. Nas Delegacias de Julgamento e no Conselho de Contribuintes, já estão funcionando as Turmas de Julgamento do Contencioso Previdenciário.
Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica	Decreto nº 6.022/2007	Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD) PVA (Programa Validador e Assinador) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 02/01/2010; Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – Total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores; Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.

Fonte: Balanços do PAC (BRASIL, 2010; 2014a).

Quadro 6: Principais medidas de desoneração tributária (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de Obras de Infraestrutura (REIDI)	Lei nº 11.488/2007, Decretos nº 6.144/2007 e nº 6.167/2007	Aprovados 422 projetos pelo MME de geração e de transmissão de energia.
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Lei Complementar nº 123/2007	Adesões ao Simples Nacional: aproximadamente 4,3 milhões de empresas e criação de mais de 700 mil novas empresas.
Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em Edificações	Lei nº 11.488/2007	Renúncia fiscal prevista – R\$ 1,15 bilhão em 2007, R\$ 2,3 bilhões em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010.
Depreciação acelerada para máquinas e equipamentos	Lei nº 11.482/2007	Renúncia prevista – R\$ 900 milhões por ano.
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei nº 11.434/2006	Renúncia prevista – R\$ 600 milhões em 2007, R\$ 1,1 bilhão em 2008, R\$ 1,2 bilhão em 2009 e R\$ 1,3 bilhão em 2010.
Reporto. Prorrogação do prazo e ampliação das desonerações de II, IPI e PIS/COFINS sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário	Leis nº 12.715/2012 e nº 12.688/2012	Desoneração de R\$1,0 bilhão em 2012-2014.
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/PASEP e COFINS, IRPJ e CSLL	Lei nº 12.715/2012	Reduz o custo da construção de creches e pré-escolas no país.
Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos para 56 segmentos da indústria, comércio e serviços	Leis nº 12.546/2011, nº 12.715/2012, nº 12.794/2012 e nº 12.844/2012	Desoneração de R\$ 37,5 bilhões em 2012-2014.
Desoneração de IPI sobre materiais de construção	Decretos nº 7.542/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,6 bilhões em 2011-2014.

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital	Leis nº 12.794/2012 e nº 12.788/2012 e Decretos nº 7.543/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,8 bilhões em 2011-2014.
REIF, RETID, RECINE e RETAERO. Desoneração de IPI e PIS/PASEP e COFINS em projetos da indústria de fertilizantes, produtos das indústrias de defesa e aeroespacial	Lei nº 12.598/2011 e nº 12.794/2012 e Decretos nºs 7.923/2013 e 8.122/2013	Desoneração de R\$ 0,7 bilhão em 2011-2014.
Redução a zero das alíquotas de PIS/PASEP e COFINS sobre serviços de transporte coletivo municipal de passageiros	Lei nº 12.860/2013	Desoneração de R\$ 2,2 bi em 2013-2014, reduzindo os custos e incentivando o transporte coletivo no país.

Fonte: Balanços do PAC (BRASIL, 2010; 2014a).

Evidentemente, nem todas as medidas supracitadas aconteceram apenas em função do PAC, mas sem dúvida se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isto porque o PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado, em alguns casos, de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados que fundamentariam melhor as escolhas realizadas, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

Como forma de exemplificar os argumentos supracitados, Abreu e Câmara (2015, p. 84) destacam alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005 como

ponto de inflexão do governo Lula no uso do orçamento público federal como instrumento da ação governamental:

Por uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 (LDO, 2005), foi alterada a forma de medir o resultado primário das contas públicas. As despesas do PPI – totalizando R\$ 2,8 bilhões em 137 empreendimentos no ano de 2005 – poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário. [...]

Adicionalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA, 2005) introduziu um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI em até 30% de cada uma delas, enquanto a regra geral histórica era somente 10%.

Em conjunto, essas duas alterações normativas, apesar de serem simples, tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI.

Desde então, uma série de outras pequenas medidas de grande impacto foram sendo introduzidas nas referidas leis (LDO e LOA) que anualmente direcionam e viabilizam o orçamento federal da União. Sem ser exaustivo, é possível mencionar algumas delas, tais como: 1) supressão gradativa de novas rubricas de investimentos da conta final do superávit fiscal anual, tais como gastos de investimentos das estatais e de Estados e municípios, todos, ano após ano, incorporados à carteira do PAC; 2) supressão gradativa de gastos prioritários do governo federal da mesma conta final do superávit primário anual, tais como gastos com os programas Brasil Sem Miséria (responsável pelo pagamento do Bolsa Família), PRONATEC (de expansão física da rede de escolas de formação profissional), Mais Médicos e outros, o que, na prática, passou a significar um abrandamento do contingenciamento orçamentário tradicional, agora um *contingenciamento seletivo*, relativamente aos programas considerados prioritários pelo governo federal;<sup>18</sup> 3) alterações na forma de

---

<sup>18</sup> Em outras palavras: substituição do Anexo de Metas prioritárias, que trazia categorias puramente orçamentárias do gasto, pela declaração – no corpo das respectivas leis – das priori-

aglutinação das ações orçamentárias, visando alargar a unidade mínima de execução do gasto público, com vistas a ampliar a flexibilidade alocativa do gasto no interior dos respectivos planos orçamentários etc.<sup>19</sup>

Em outro estudo, Fiuza e Medeiros (2014, p. 14-15) ressaltam o papel transformador propiciado pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) a partir da Lei nº 12.462 de 2011:

O RDC já introduz uma mudança de mentalidade na formulação dos objetivos da licitação. [...] Embora a redação atual da Lei 8.666/1993, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortearem o processo e a falar em eficiência e competitividade. Essa recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária.

[...] A ênfase da legislação de compras sempre se ateu aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: resultados esperados com a contratação; objetivos do comprador; e condições de mercado para se comprar o que se pretende. Ora, isso requer que eficiência, inovação, competição e melhor relação

---

dades reais do governo a cada momento, tais como os exemplos citados (Brasil Sem Miséria, PRONATEC, Mais Médicos, além do próprio PAC).

<sup>19</sup> Aqui cabe um parêntesis para tratar da relação entre PAC, PPA e LOA. Embora o PAC tenha ganhado proeminência política dentro do governo, e com isso se descolado dos processos formais e instrumentos gerais de planejamento, orçamento e gestão mais ou menos comuns ao restante de programas governamentais, a maior parte da carteira de investimentos já estava presente na estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, representada por ações orçamentárias específicas por empreendimento. Posteriormente, o mesmo tipo de representação continuou no PPA 2012-2015 sob a forma de *empreendimentos individualizados como iniciativas* ou mesmo como metas do plano, duas das categorias que estruturam o plano plurianual vigente. Vale lembrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estipulam marcações próprias para ações orçamentárias que compõem o PAC, as quais permitem tratamento diferenciado para a sua gestão orçamentária. Como exemplo, destaque-se a possibilidade de remanejamento, entre rubricas diferentes do gasto, de até 30% do montante das dotações orçamentárias originalmente programadas. Desta feita, é possível dizer que não há sobreposição técnica entre os instrumentos PPA, PAC e LOA, mas tão somente o fato de que o PAC possui um tratamento diferenciado dentro do PPA e da LOA, algo que se manifesta especialmente em termos de priorização política e de uma estrutura própria de coordenação, gestão e monitoramento dos empreendimentos que fazem parte de sua carteira de projetos.

custo-benefício para o setor público brasileiro façam parte da lista de princípios da nova lei de licitações.

Embora o RDC ainda seja um regime de contratação pública de aplicação recente e âmbito limitado a alguns setores apenas, é possível comprovar pela Tabela 1 o seu impacto positivo no que tange ao tempo de elaboração de projetos, tempo de licitação e tempo de início das obras contratadas.

Tabela 1: Comparativo geral entre RDC (Lei nº 12.462/2011) e Lei nº 8.666/1993

RDC x Lei 8.666	Tempo de elaboração dos projetos, em dias	Tempo de licitação das obras, em dias	Tempo para início das obras, em dias
Lei 8.666/93	240	174	774
RDC global	240	47	647
RDC integrado	120	79	379

Fonte: DNIT e SEPAC-MP. Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014c).

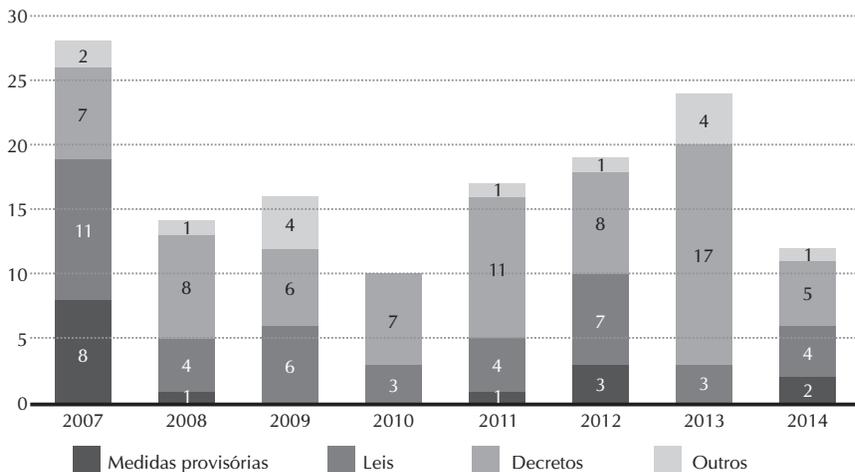
Em ambos os casos citados (mudanças na LDO e LOA e criação e extensão do RDC ao PAC), foi fator fundamental para o êxito dos novos projetos de investimento a expansão concomitante que houve no campo das concessões de crédito (mormente o crédito público de longo prazo), fenômeno que pôde ser observado ao longo de todo o período entre 2003 e 2014 no Brasil. Como bem demonstra Mora (2015, p. 55), atendo-se ao período entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010:

Houve um expressivo aumento do crédito no governo Lula, com um aumento de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB, em dezembro de 2002, para 45 p.p. do PIB em dezembro de 2010. A elevação das operações de crédito implicou na amplificação da capacidade de gasto tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas. O crescimento do crédito, inicialmente, foi liderado pelo setor privado e com recursos livres e, em um segundo momento, foi capitaneado pelo crédito direcionado. As pessoas físicas foram as primeiras contempladas nesse processo, ou seja, ainda em 2004, enquanto,

somente em 2006-2007, o ritmo de concessão de crédito à pessoa jurídica se acelerou. O sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento de concessão de crédito, mas, em um segundo momento, a atuação dos bancos federais – especificamente, o BB, a Caixa e o BNDES – foi fundamental ao atenuar a tendência à queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.

De toda maneira, para além das medidas em destaque nos quadros supracitados, cujo detalhamento explicativo extrapolaria os limites deste texto, foi possível contabilizar, em trabalho realizado por Soares e Assunção (2015), um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, conforme distribuição anual apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1: Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)



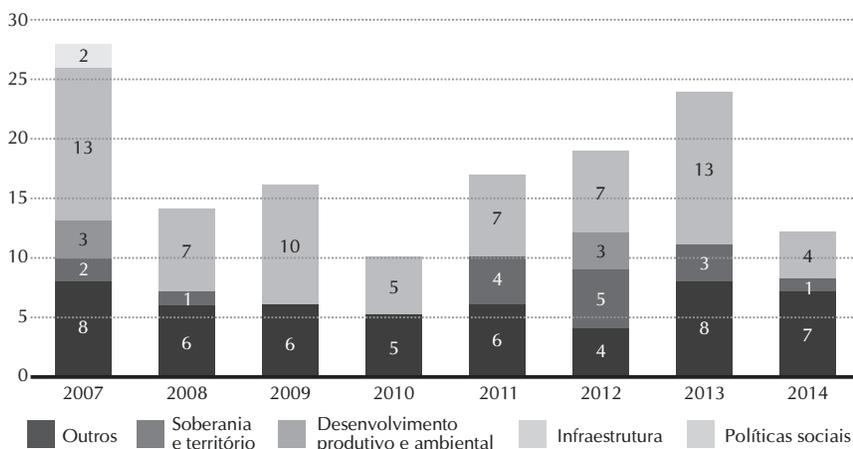
Fonte: Soares e Assunção (2015). Elaboração do autor.

Ao serem divididas em tipos, percebe-se um importante número de medidas provisórias em 2007, por ocasião do lançamento do PAC, já que esse tipo de norma é arma poderosa para alterar unilateralmente o

*status quo* legal, seguidas por número elevado de decretos ao longo dos anos, o que reforça a ideia de que o decreto tem sido o instrumento normativo mais aplicado para dar concretude às ações do Executivo, conforme Lassance (2014) e Soares e Assunção (2015).

Adicionalmente, o Gráfico 2 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do Estado.<sup>20</sup> No gráfico fica clara a intenção do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.

Gráfico 2: Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)



Fonte: Soares e Assunção (2015). Elaboração do autor.

<sup>20</sup> Este agrupamento de políticas está sendo trabalhado e desenvolvido no bojo do Projeto “Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo”, coordenado por José Celso Cardoso Jr. Assim, as políticas foram reunidas com base em programas temáticos e áreas programáticas pensadas a partir do Plano Plurianual da União, o PPA 2012-2015. As políticas sociais englobam: seguridade social; direitos humanos e segurança pública; e educação, esportes e cultura. As políticas de soberania, território e gestão englobam: soberania e território; e política econômica e gestão pública. As políticas de infraestrutura englobam: planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; e mobilidade urbana e transportes. As políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental englobam: desenvolvimento produtivo com inovação; e desenvolvimento produtivo com sustentabilidade.

Com base nessas informações, Soares e Assunção (2015) corroboram a percepção de Pires (2015), que ao investigar as interações e práticas cotidianas da burocracia de médio escalão responsável pela articulação e coordenação geral das diversas linhas de ação do PAC explicitadas na seção anterior, afirmou ser o PAC um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, inclusive, de *aceleração da ação governamental*, voltado à implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura.

Como resultado prático, a quantidade de obras paralisadas no âmbito do PAC reduziu-se praticamente a zero durante o PAC-2, sendo, ademais, significativa a diferença no quantitativo de paralisações recomendadas pelo Tribunal de Contas da União quando as obras pertencem ou não ao PAC (tabela 2).

Tabela 2: Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras do PAC paralisadas	15	13	23	2	0	1	0	0
Obras não pertencentes ao PAC paralisadas	37	35	41	18	6	4	3	2
Total (anexo VI da LOA)	52	48	64	20	6	5	3	2

Fonte: LOA, SIOP. Elaboração: (RIBEIRO, 2014, p. 25-26).

Esses resultados decorreram de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais das etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura, tal como ilustrado pela Figura 3.

Dentre tais fatores, cabem destacar: 1) algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU; 2) a criação de um grupo especial da Advocacia Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC; 3) a maior celeridade na transferência de recursos do PAC para Estados e municípios, após terem recebido *status* de transferências obrigatórias

Figura 3: Representação sintética do ciclo de vida de projetos de infraestrutura no Brasil



Fonte: SEPAC, a partir de informações disponíveis no portal: <[www.sepac.gov.br](http://www.sepac.gov.br)>.

da União; 4) a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de Estados e municípios; 5) a identificação e classificação dos gastos do PAC como recursos não contingenciáveis do orçamento, e a sua retirada do cômputo do superávit fiscal primário anual; 6) a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental; 7) aprimoramentos das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) ao PAC; e 8) finalmente, a recomposição da capacidade técnica e planejadora do Estado na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, tais como a EPE (Empresa de Planejamento Energético, em 2003), a EPL (Empresa de Planejamento e Logística, em 2012), a EMBRAPII

(Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, em 2013), a PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A., em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como Gestores Públicos (EPPGG), Analistas de Finanças e Controle (AFC), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), além da criação das carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Políticas de Infraestrutura (AIE) no âmbito do MP (tabela 3).

Dada a evidente correspondência que há entre tais características e grande parte dos programas e dados listados como pertencentes ao PAC, conclui-se que este programa vinha sendo algo mais que um mero programa de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Tratava-se, adicionalmente, de programa de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional.

### Considerações finais: ruptura democrática e estagnação econômica pós-2016

Como visto ao longo do estudo, o PAC nasceu de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade) com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país. Nestes termos, não foi o planejamento que dinamizou a retomada do crescimento econômico ainda em 2004, organizando posteriormente o PAC, mas bem o contrário: foram a retomada do crescimento e o próprio surgimento do PAC em 2007 que fizeram avançar o planejamento setorial em alguns aspectos e segmentos da infraestrutura crítica do país.

Não tendo sido um programa concebido no âmbito do planejamento burocrático, ele foi sendo conduzido e ajustado ao longo do pró-

prio processo de implementação. Para tanto, uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa de aceleração do crescimento. Daí não ser errado dizer que o PAC tenha sido também um programa de aceleração da atuação estatal no domínio econômico, a partir do que se entende melhor o significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

No caso do planejamento, é importante ter claro que a priorização política que foi dada ao PAC conferiu a ele o que o governo federal brasileiro tinha de melhor em termos de recursos humanos, financeiros, jurídicos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais etc. Ou seja, tudo aquilo hoje considerado necessário à atividade de planejar e governar em ambientes complexos e dinâmicos. A própria atividade de monitoramento intensivo, estruturada pela SEPAC a partir das salas de situação e dos balanços quadrimestrais públicos de divulgação, se encaixa nesse conjunto de condições e instrumentos de planejamento necessários à realização tempestiva dos empreendimentos previstos pelo programa. Por sua vez, no que toca à gestão pública, houve, como registrado e comentado ao longo do estudo, um conjunto amplo de novos regramentos e arranjos que ajudaram a viabilizar o PAC do ponto de vista técnico, normativo, humano, financeiro, jurídico etc.

Desta feita, ao longo do processo de constante (re)elaboração e implementação, o PAC foi migrando de uma simples carteira de projetos para algo como um plano de investimentos com maior sinergia entre seus empreendimentos, tanto no que toca à perspectiva temporal quanto setorial. Em outras palavras: sendo ele um pacote de investimentos em infraestruturas críticas ao país, foram-se estabelecendo mais e melhores conexões entre os horizontes de curto, médio e longo prazo, de modo que isso serviu não só para melhor organizar a própria atuação estatal nessas áreas, como também para ampliar o seu poder de atração sobre os interesses e capitais privados, direta ou indiretamente relacionados aos investimentos principais. Já do ponto de vista setorial, houve

também um esforço crescente, por parte do governo, de influenciar a carteira de investimentos de modo que se fizesse avançar as conexões e complementaridades entre setores e entre regiões do país, algo que foi demonstrado por mapas e tabelas ao longo deste estudo.

Todavia, não obstante os avanços relatados, o governo brasileiro não conseguiu transformar o PAC em referência integralmente crível para os investimentos do setor privado, mormente em médio e longo prazo. Em primeiro lugar, o custo do capital, em especial a volatilidade e altos patamares de câmbio e juros, continua sendo um problema estrutural da economia brasileira, basicamente decorrente do arranjo macroeconômico e institucional construído pelo Plano Real (desde 1994) para viabilizar a estabilização monetária no país. Em segundo lugar, a estrutura tributária socialmente regressiva e juridicamente confusa e onerosa dos setores produtivos, aliada aos demais custos de transação (econômicos, jurídicos, administrativos etc.) para operações de natureza público-privada no país, também se constitui em obstáculo ao cálculo econômico e à previsibilidade dos negócios.

Tais aspectos, cotejados ainda com um cenário internacional decrescente e desfavorável em médio prazo, e com um ambiente político-institucional interno conturbado em curto prazo, acabaram quebrando a convenção de crescimento que perdurou entre 2004 e 2010, e isso rebaixou o padrão de confiança empresarial (público e privado) nas apostas a futuro sugeridas pelo PAC e demais políticas públicas federais.

Para superar tais dificuldades de conjuntura, é preciso levar em consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência recente do PAC, sobretudo no interregno 2007 a 2014. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, foram exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo a sua base tributária robusta e fontes de *funding*) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise internacional que desde 2008 vem jogando para baixo o estado de con-

fiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica e política que se instalou no país desde meados de 2014. Para tanto, cabe ao futuro governo, a ser democraticamente eleito em 2018, recuperar sabedoria e vontade própria para reverter as orientações recessivas da conservadora política macroeconômica em curso desde janeiro de 2015, bem como as sinalizações dúbias acerca de qual é o seu projeto de país e de desenvolvimento nacional.

A segunda grande lição derivada do PAC relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes como este de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários como o PAC, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *statu quo* da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Tudo somado, portanto, sugere-se aqui ao futuro governo brasileiro a ser eleito em 2018 uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado. Pois na ausência de uma reflexão pública mais estratégica sobre tais assuntos, corre-se o risco de impor-se fôlego curto aos resultados positivos advindos das iniciativas recentes e do discurso governamental em torno de uma suposta administração pública progressista e progressiva no país.

O anterior é especialmente importante se a perspectiva de desempenho governamental estiver centrada na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar e aperfeiçoar as estruturas de planejamento, execução e gestão do Estado é tarefa primordial para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social aqui sugerido. Este é o cerne de uma

reforma contemporânea do Estado e da administração pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

Do ponto de vista metodológico, tal como esperamos ter evidenciado ao longo do trabalho, *peso econômico* e *papel político* são fatores distintos da abordagem explicativa aqui utilizada para narrar a trajetória de sucesso do PAC no interregno 2007-2014, mas eles só se justificam em conjunto, pois uma dimensão explica e reforça a compreensão da outra. Isso quer dizer que, do ponto de vista da aprendizagem político-institucional para a agenda de planificação do desenvolvimento na América Latina, é de suma importância observar e diferenciar os aspectos determinantes em cada caso e contexto, mas tendo em mente que, isoladamente, nenhum deles pode explicar as razões de sucesso ou fracasso dos casos concretos. É preciso, portanto, lançar mão de abordagens metodológicas *multi-inter-transdisciplinares* como forma de captar de modo mais adequado o peso econômico e o papel político de cada fator identificado ou aventado como relevante ao caso em questão. É apenas da simbiose e síntese dos múltiplos aspectos considerados que nascem explicações e interpretações mais robustas e realistas sobre determinados acontecimentos de natureza social.

Isto posto, cabe qualificar as colocações supracitadas, dizendo, resumidamente, que o PAC teve seu sucesso viabilizado pela combinação predominante de duas forças importantes da conjuntura: de um lado, o *peso econômico* representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento recente; de outro, o *papel político* desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube, a um só tempo, mobilizar parte da burocracia estatal – e as próprias empresas estatais e bancos públicos – em uma direção desejada, atrair o interesse empresarial privado (nacional e estrangeiro) e também o interesse de segmentos expressivos da sociedade que passaram a vivenciar melhorias em dimensões importantes do seu cotidiano (tais como emprego, renda, consumo, moradia, mobilidade etc.), decorrentes de ações e efeitos diretos e indiretos do PAC e de alguns outros programas governamentais correlatos, tais como o Brasil Sem Miséria, o PROUNI e o PRONATEC. Não à toa, um deles direcionado ao enfrentamento direto

da pobreza no país; os outros destinados à formação e qualificação profissional e ao aumento da empregabilidade laboral.

Como constata Mazzucato:

Trata-se do Estado agindo como força de inovação e mudança, não apenas reduzindo os riscos para os atores privados avessos aos riscos, mas também assumindo a liderança com ousadia, com uma visão clara e corajosa – exatamente o oposto da imagem do Estado que costuma ser vendida. [...]

Desse modo, uma defesa apropriada do Estado deveria argumentar que ele não apenas faz o *crowd in* do investimento privado (aumentando o PIB através do efeito multiplicador) – noção correta, porém limitada, apresentada pelos keynesianos –, mas vai além. [...] Em vez de analisar o papel ativo do Estado através de sua correção das falhas de mercado (ênfático por muitos economistas progressistas que enxergam corretamente muitas falhas), faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi, que destacou como o mercado capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado. Na inovação, o Estado não apenas reúne (*crowd in*) os investimentos do empresariado como também o dinamiza – criando a visão, a missão e o plano. (2014, p. 28; 32-33)

Embora a autora esteja, no livro citado, referindo-se mais diretamente à inovação tecnológica, o argumento é válido também para a *inovação institucional* proporcionada pela atuação do Estado no domínio econômico como um todo, pois os resultados sociais e econômicos de sua ação dependem grandemente, como visto neste trabalho, de inovações e mudanças nos âmbitos organizacional e operativo, as quais envolveram, no caso brasileiro do PAC, criação e fortalecimento de empresas públicas e carreiras burocráticas, alterações normativas amplas e variadas nos campos da gestão, contratação de bens e serviços, nova regulação setorial, financiamento público e privado, nova regulamentação ambiental etc.

Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que o norte da ação governamental recente – e o próprio PAC em particular – vive sob constante ameaça. Riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas prio-

ritárias do governo brasileiro. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

## Referências

- ABREU, C. R. *Orçamento público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura*. 2014. Dissertação (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- \_\_\_\_\_.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BRASIL. *Projeto Piloto: relatório de progresso nº1*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, MPOG, 2005.
- \_\_\_\_\_. *PAC 1: balanço de 4 anos [2007-2010]*. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015] – ano-base 2012*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, v.1, 2013.
- \_\_\_\_\_. *PAC 2: balanço de 4 anos [2011-2014]*. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015] – ano-base 2013*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, v.1, 2014b.
- \_\_\_\_\_. *Balanço de Gestão: [2011-2014]*. Brasília: MPOG, 2014c.
- CARDOSO JR. J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, ILPES/CEPAL, 2014a.
- \_\_\_\_\_. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014b.
- \_\_\_\_\_. *Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*. Brasília: IPEA, 2015.
- \_\_\_\_\_.; GOMIDE, A. Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.5, Brasília: IPEA, 2014.

- CAMPOS NETO, C. A. et al. *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC*: mapeamento IPEA de obras portuárias. Brasília: IPEA, 2009.
- \_\_\_\_\_. et al. *Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC*: mapeamento IPEA de obras ferroviárias. Brasília: IPEA, 2010.
- \_\_\_\_\_. et al. *Avaliação dos investimentos do PAC*: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e IPEA. Brasília: Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n.11, 2010.
- \_\_\_\_\_. et al. *Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC*: mapeamento IPEA de obras rodoviárias. Brasília: IPEA, 2011.
- \_\_\_\_\_. et al. *Investimentos na infraestrutura de transportes*: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. Brasília: IPEA, 2015.
- FIUZA, E.; MEDEIROS, B. *A Agenda perdida das compras públicas*: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- LASCOURMES, P.; GALÉS, P. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.
- LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. In: MONASTÉRIO, L; NERI, M.; SOARES, S. (Eds.). *Brasil em desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
- MAGALHÃES, L. C. *Crescimento, emprego e distribuição de renda*: o desempenho econômico do primeiro governo Dilma e o ressurgimento do pacto antidistributivista no Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/eZSCPq>>. (Mimeografado)
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor*: desmascarando o Mito do Setor público vs. Setor privado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.
- MORA, M. *A Evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. *Reinventando o capitalismo de Estado*: o Leviatã nos negócios – Brasil e outros países. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.
- NAVARRO, C. A. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional. Brasília: Dissertação de Mestrado, CEAM-UNB, 2016.
- OLIVEIRA, F. A. *Política econômica, estagnação e crise mundial*: Brasil, 1980-2010. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.
- PAGNUSSAT, J. L. Carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. In: CARDOSO JR. J. C. (Org.). *PPA 2016-2019*: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4, IPEA, 2015.
- PIRES, R. R. C. *Por dentro do PAC*: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. Brasília: IPEA, 2015.
- RIBEIRO, R. *Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*: 2007/2014. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, nota técnica nº 15, 2014.
- SADER, E. (Org.). *Lula e Dilma*: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- SANTOS, W. G. *Ação Penal 470*: uma exceção para a história. São Paulo: Portal Carta Maior, 15 de nov. 2013.

- SILVA, V. C.; MORI, C. K. *Agenda de ações para modernização e melhoria da gestão pública: iniciativa inovadora no Brasil*. Brasília: MPOG, 2014. Mimeografado
- SILVEIRA, M.; JULIO, A. Os Investimentos em transportes do PAC e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. *Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 4, 2013.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- SOARES, F. M.; ASSUNÇÃO, L. O. (Re)pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *PPA 2016-2019: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4, IPEA, 2015.

# Ruptura democrática e retrocesso civilizatório: as políticas sociais frente ao Golpe de 2016 no Brasil

*José Celso Cardoso Jr.*

## Apresentação

Este capítulo apresenta informações e reflexões acerca do complexo e intrincado tema do financiamento dos gastos sociais no Brasil contemporâneo. Para tanto, após esta breve apresentação (seção 1), realiza tal tarefa à luz, primeiro, da ideia geral de sistema brasileiro de proteção social (seção 2), passa pelos principais avanços e desafios institucionais das políticas sociais desde a Constituição Federal de 1988 (seção 3), escrutina algumas características e impasses do circuito financiamento e gastos sociais (seção 4), culmina com informações gerais acerca de alguns impactos positivos das políticas e gastos sociais sobre a economia e a sociedade brasileiras (seção 5), para finalmente colocar em dúvida a sequência do processo de desenvolvimento nacional em função da ruptura democrática ocorrida em 2016 (seção 6).

## O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS): modelo híbrido e insuficiente<sup>1</sup>

Estudos desenvolvidos desde meados da década de 1980 vêm enfatizando a importância do aparato institucional e do gasto público no âmbito das políticas sociais, dentre outros aspectos que justificariam as análises sob a perspectiva de um *sistema brasileiro de proteção social* (SBPS).

Neste texto, entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como *sistema* menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX e início do XXI, conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Deste modo, tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente híbrido, insuficiente e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento que garantem grande parte de sua implementação em caráter permanente.

Caracterizado como *híbrido* (no sentido de heterogêneo) e *insuficiente* (no sentido de incompleto), o SBPS tem sido objeto privilegiado de estudo, bem como campo das mais diversas proposições. Apesar do progressivo avanço de aspectos importantes das condições de vida no país, expressos na melhoria de indicadores sociais como expectativa de vida ou mortalidade infantil, a gravidade da situação social brasileira, ainda presente no século XXI, reafirma a necessidade de um debate mais amplo e desimpedido sobre o escopo, o financiamento e os impactos do SBPS.

Para tanto, o Quadro 1 apresenta o raio de abrangência da ação social do Estado em âmbito federal no Brasil desde a CF-1988. Resu-

---

<sup>1</sup> Esta seção se vale e atualiza trechos de Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), Cardoso Jr. e Abrahão (2005), Cardoso Jr. (2013) e Cardoso Jr. (2015).

midamente, é possível agrupar as políticas sociais brasileiras segundo quatro eixos estruturantes. A identificação destes eixos ancora-se tanto na leitura histórica da política social brasileira como no levantamento de certas características institucionais específicas ao caso nacional, visando permitir o resgate das diferentes modalidades de intervenção que ainda hoje se agrupam no SBPS.

Quadro 1: Raio de abrangência da intervenção social do estado em âmbito federal, Brasil

Recorte analítico	Principais políticas sociais
Políticas do Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural)
	2. Previdência a Servidores da União (militares e estatutários)
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador *
	4. Organização Agrária e Política Fundiária
Políticas de Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social
	6. Alimentação e Nutrição
	7. Ações Diretas de Combate à Pobreza / Transferência de Renda
Direitos Sociais de Cidadania	8. Saúde
	9. Educação
	10. Cultura
Políticas de Infraestrutura Social	11. Habitação **
	12. Saneamento ***
	13. Transporte Coletivo Urbano ****

Fonte: IPEA / Disoc, elaboração dos autores.

\* Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um Sistema Público de Emprego.

\*\* Inclui ações de Urbanismo, além de Moradia.

\*\*\* Inclui ações de Meio-Ambiente, além de Saneamento Básico (água, esgoto e lixo).

\*\*\*\* Contribui para a Infraestrutura Social, mas se realiza ao nível municipal.

Considera-se aqui que compõem o eixo do **Emprego e Trabalho** aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Estas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que desde a Constituição de 1988 seja possível identificar o surgimento institucional de outro conjunto de políticas que tem no trabalho não assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais.

O eixo da **Assistência Social e Combate à Pobreza** reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de luta pela redemocratização (1984 à atualidade) que estes programas começam a ganhar densidade institucional, vislumbrando-se, nas décadas de 1990 e primeira de 2000, uma política nacional de assistência social, cuja forma de acesso, contudo, ainda se dá pela via da necessidade.

O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja garantia de acesso é incondicional e se baseia no reconhecimento de direitos sociais mínimos do cidadão, assumem caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Denomina-se este eixo **Direitos Incondicionais de Cidadania Social**. Na Saúde, é considerada obrigação do Estado a garantia universal de acesso aos seus serviços. Na Educação, a Constituição de 1988 afirmou a universalidade do Ensino Fundamental. Estas duas políticas distinguem-se ainda pela corresponsabilidade das três esferas de governo. De fato, tanto o SUS como o Ensino Fundamental estão sob a responsabilidade das esferas municipais e estaduais, cabendo ao governo federal a regulação geral, bem como responsabilidades complementares em relação ao financiamento e à implementação de programas de apoio e provisão de certos serviços.

Finalmente, o eixo, estruturado em torno das chamadas políticas de **Infraestrutura Social**, é formado por políticas sociais de natureza diversa, como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas cujas garantias legais de acesso apenas muito recentemente (pós-2003) começaram a ser mais bem definidas. Não obstante as tentativas recentes (pós-1995 e, sobretudo pós-2007, por meio

do PAC) para aproximar as políticas federais de habitação e saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento destas políticas no campo das políticas sociais.

Para além dessa sumária caracterização, o Quadro 2 (nas páginas seguintes) fornece um conjunto de informações adicionais que ajudam a explicitar o hibridismo e a heterogeneidade das políticas sociais brasileiras no que se refere aos seus aspectos organizacionais e operativos.

Com o precedente em mente, podemos afirmar que parte não desprezível da explicação para a situação (ainda atual) de desproteção social no Brasil reside no descompasso entre o padrão histórico de proteção aqui constituído e as transformações concretas pelas quais têm passado a economia e o Estado desde o último quarto do século XX. Em essência, o arcabouço institucional aqui constituído está em desacordo com a natureza e a evolução das condições de funcionamento da economia e do mercado de trabalho, não obstante alguns avanços formais e parciais no âmbito das políticas vinculadas ao mundo do trabalho (casos da previdência rural, da flexibilização nos critérios de atendimento das políticas de proteção ao trabalhador e do conjunto de programas dirigidos à organização agrária), das políticas de assistência social (casos da institucionalização de programas de transferência de renda a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências, bem como da concessão de bolsas e serviços especializados a jovens e crianças carentes), das políticas universais de saúde e de educação nos níveis de Ensino Fundamental e Médio, e da criação de políticas socialmente mais redistributivas de habitação e saneamento. Mas ainda assim, mesmo constatando movimento gradual de convergência entre o padrão de proteção social e as estruturas socioeconômicas sobre as quais ele se sustenta, há ainda grande distanciamento entre ambas as dimensões, sendo o *gap* entre elas uma boa medida do grau de *desproteção social* ainda vigente na sociedade brasileira.

Do confronto entre o passivo social ainda existente no país e o padrão brasileiro de proteção social historicamente constituído ressaltam aquelas que nos parecem ser as suas duas principais características constitutivas: o *hibridismo* em termos dos princípios (liberal-assistencial,

Quadro 2: Raio de abrangência e características organizativas da intervenção social do Estado em âmbito federal, Brasil.

Recorte Analítico	Políticas de âmbito federal	Principais Programas
Políticas que se organizam com base no Emprego e no Trabalho *	1. Previdência Social Básica - RGPS	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural
	2. Previdência a Servidores da União	2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação para fins de reforma agrária)
Políticas que se organizam com base na Assistência Social e no Combate Direto à Pobreza **	5. Assistência Social	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS) 5.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS) 5.4 PETI (Erradicação do Trabalho Infantil) 5.5 Juventude
	6. Alimentação e Nutrição	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Transferência de Renda	7.1 Bolsa-Família
Políticas que se organizam com base no eixo dos Direitos de Cidadania ***	8. Saúde	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família
	9. Educação (2)	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos) 9.2 Ensino Médio (Desenvolvimento do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos) 9.3 Ensino Superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação) 9.4 Ensino Profissionalizante (Desenvolvimento da Educação Profissional) - Pronatec
	10. Esporte e Cultura	10.1 Esporte 10.2 População Indígena 10.3 Produção e Difusão Cultural 10.4 Preservação do Patrimônio Histórico
Políticas que se organizam visando a geração de Infraestrutura Social ****	11. Habitação e Urbanismo	11 Infraestrutura Urbana e Moradia
	12. Saneamento e Meio-Ambiente	12 Saneamento Básico, Lixo e Esgoto
	13. Transporte Coletivo Urbano (3)	13 Mobilidade Urbana

Fonte: IPEA. Elaboração dos autores.

(\*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para autoconsumo; trabalho não remunerado.

(\*\*) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais.

(\*\*\*) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos.

(\*\*\*\*) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

Característica Dominante	Estratégia de gestão	Participação privada na provisão social (1)	Participação Social
1.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo 1.2 direito social: parcial e indiretamente contributivo	centralizado/federal centralizado/federal	1.1 prev.privada compl. 1.2 ausente	1.1 CNPS 1.2 CNPS
2.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo 2.2 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	centralizado/federal centralizado/federal	2.1 e 2.2 prev.privada compl.	2.1 CNPS 2.2 CNPS
3.1 universalização restrita: meritocrático-contributivo 3.2 universalização restrita: focalização ex post 3.3 universalização restrita: auto-financeável 3.4 clientela definida: meritocrático-contributivo	centralizado/federal descentralizado/estadual centralizado/federal centralizado/federal	3.1 ausente 3.2 e 3.3 parceria privada na execução 3.4 parceria privada	3.1 CODEFAT 3.2 CODEFAT 3.3 CODEFAT
4.1 universalização restrita: focalização ex post 4.2 universalização restrita: focalização ex post 4.3 função social da propriedade	execução descentraliz. centralizado/federal centralizado/federal	4.1 ausente 4.2 ausente 4.3 ausente	4.1 CODEFAT 4.2 ausente 4.3 ausente
5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 centralizado/federal execução descentraliz	5.1, 5.2, 5.4 e 5.5 ausente 5.3 e 5.5 parceria privada na execução	5.1 FNAS 5.2 FNAS 5.3 FNAS 5.4 FNAS 5.5 FNAS
6.1 universalização restrita: focalização ex post 6.2 focalização ex-ante: benefícios mediante teste de meios	6.1 e 6.2 descentralizado em estados e municípios	6.1 e 6.2 parceria privada na execução	6.1 CONSEA 6.2 CONSEA
7.1 focalização ex ante: teste de meios	7.1 centralizado/federal	7.1 ausente	7.1 ausente
8.1 universalização restrita: focalização ex post 8.2 universalização irrestrita 8.3 focalização ex ante	8.1 descentraliz/munic. 8.2 centralizado/federal 8.3 descentraliz/munic.	8.1 part. privada na execução + planos privados de saúde 8.2 parceria privada na execução 8.3 ausente	8.1 CNS 8.2 CNS 8.3 CNS
9.1 e 9.2 universalização restrita: focalização ex post 9.3 e 9.4 outros critérios	9.1 descentraliz/munic. 9.2 descentraliz/estadual 9.3 centralizado/federal 9.4 descentralizado público e privado	9.1 ensino privado fundamental 9.2 ensino privado nível médio 9.3 ensino privado nível superior 9.4 sistema S + participação privada	9.1 CNEducação 9.2 CNEducação 9.3 CNEducação 9.4 ausente
10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 parceria privada na execução	10.1 CNEsporte 10.2 CNPIndígenista 10.3 CNPCultural 10.4 CIPHAN
11 focalização ex ante: teste de meios	11 centralizado/federal	11 participação privada na execução	11 CNHabitação
12 universalização restrita	12 descentralizado em estados e municípios	12 participação privada na execução	12 CONAMA
13 critérios diferenciados	13 descentralizado municipal	13 participação privada na execução	13 critérios diferenciados

(1) participação privada lucrativa e não lucrativa na provisão final de bens e serviços sociais.

(2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das atribuições pelo Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania.

(3) Embora classificável como política de infraestrutura social, é uma política que se efetiva totalmente a partir de iniciativas municipais.

modelo anglo-saxão; meritocrático-contributivo, modelo europeu continental; universal-social, modelo escandinavo; e familístico, modelo mediterrâneo) que regem os arranjos institucionais dos diversos programas sociais, e a *insuficiência* no que toca à sua capacidade de prover proteção social aos diversos segmentos da população.

Conquanto o hibridismo possa ser uma característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para o quadro de insuficiência de suas políticas sociais em prover proteção social adequada à parcela expressiva da população.

Daí a importância de identificar e atuar sobre as condições de desproteção social – fenômeno aqui entendido a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto pré-definido de políticas sociais – políticas que transferem renda no âmbito da previdência social, assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa

	Mundo Do Trabalho	Mundo Da Inatividade
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação protegida autofinanciável: RGPS urbano + RJU;</li> <li>2. auto-ocupação protegida autofinanciável;</li> <li>3. segurados especiais: RGPS rural parcial e indiretamente financiável;</li> <li>4. proteção temporária: seguro-desemprego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. cobertura previdenciária: RPGS rural + urbano + RJU;</li> <li>6. cobertura assistencial estatal + filantrópica;</li> <li>cobertura previdenciária privada.</li> </ol>
<b>DESPROTEÇÃO SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira;</li> <li>2. auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes;</li> <li>3. desemprego involuntário.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada);</li> <li>5. ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).</li> </ol>

Fonte: IBGE, PNAD: para categorias de “posição na ocupação”. Elaboração própria.

O substrato teórico-metodológico para entender a definição de (des) proteção restrita abarcada pelo Quadro 3, é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar

proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 2000).

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o Mercado, as Famílias e as Comunidades Civas de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor. No caso brasileiro, sobretudo após o marco constitucional de 1988, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, conforme nos esclarece o Quadro 4.

Quadro 4: Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil

Obtenção de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil			
	Classes Altas	Classes Médias	Classes Baixas
Estado	Médio	Alto	Alto
Mercado	Alto	Médio	Baixo
Famílias	Médio	Alto	Alto
Sociedade Civil	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: (CARDOSO JR, 2013). Elaboração própria.

Em linhas gerais, poderíamos dizer que a proteção social, para as classes superiores na pirâmide distributiva brasileira, dependeria fortemente do seu acesso aos mercados privados de educação (sobretudo nos níveis Fundamental e Médio), saúde e previdência complementar, ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, certas especialidades da saúde, teto de remuneração da previdência pública etc.

Já os estratos médios da pirâmide social brasileira estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde, previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nestas mesmas áreas citadas. Para estes estratos, o Mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços.

Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva brasileira estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das Famílias, sendo baixa a participação do Mercado e média a da Sociedade Civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a estes segmentos.

Com as considerações anteriores em mente, torna-se razoável afirmar, para o caso brasileiro atual, que:

- A centralidade da proteção social, em uma sociedade capitalista razoavelmente desenvolvida, ancora-se sobre políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciárias, assistencial e de emprego, trabalho e renda convertem-se em eixo central da proteção social. Importante notar que este aspecto independe da forma de financiamento da proteção social, vale dizer: independe de o modelo ser liberal-residual (como nos países anglo-saxões), meritocrático-contributivo (como nos países europeus continentais), social-democrata-universalista (como nos países europeus nórdicos) ou familístico (como nos países europeus meridionais). Em todos os casos, o eixo central da proteção social ancora-se sobre garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda;
- Num contexto socioeconômico como o brasileiro, em que o patamar de renda domiciliar *per capita* é reduzido e sua distribuição muito desigual, o Estado (mediante políticas públicas de previdência, assistência e emprego, trabalho e renda) é o principal segmento ou ator social a estruturar e disponibilizar bens, serviços e renda à população. Embora sujeito à verificação empírica, é provável que em segundo lugar deva vir, em ordem de importância, não o Mercado privado de proteção social, mas sim as Famílias, cujo papel na tarefa de provisão de proteção social é ainda tão menosprezado (academicamente falando!) quanto difícil de aferir;
- Embora a função “proteção social” envolva e acione diversas estratégias combinadas de provisão entre pessoas e famílias, certamente não se esgotando nem se reduzindo à obtenção de renda monetária, esta fonte pode ser considerada o eixo central da proteção social num país como o Brasil, motivo pelo qual dimensionar e mapear a (des)proteção social

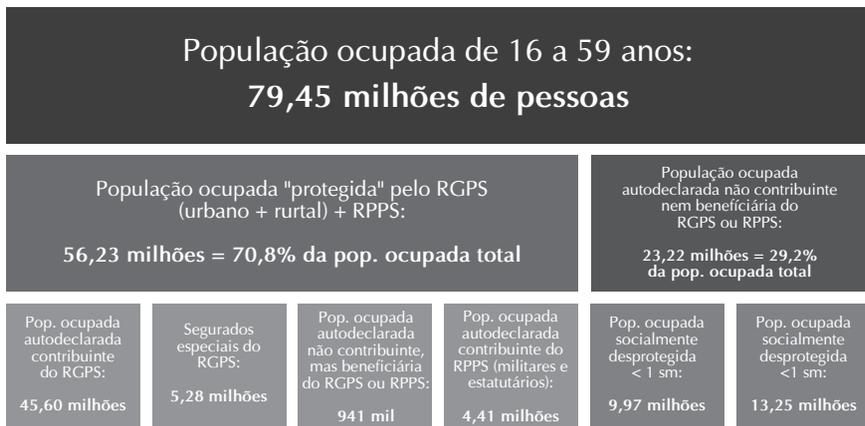
segundo as considerações e restrições acima enunciadas parece ser um procedimento aceitável do ponto de vista do enfoque aqui pleiteado.

Do ponto de vista operacional, embora o ideal seja trabalhar com um conceito de PIA (população em idade ativa) que incorporasse, além da PEA (população ocupada e população desempregada involuntariamente), também o contingente de desempregados voluntários e de inativos involuntários (que não fazem parte do mercado de trabalho na condição de ofertantes ativos de trabalho), sabemos que as estatísticas existentes não permitem – senão através de aproximações grosseiras – esta construção.

Por este motivo, circunscrevemos o universo amostral à PEA entre 15 e 59 anos e à População Idosa de 60 anos ou mais. Embora seja preciso verificar as condições de acesso da população idosa aos programas previdenciários e assistenciais de transferência e garantia de renda, é importante ressaltar que o foco principal se concentra aqui sobre a PEA acima definida, já que das condições de inserção no mundo do trabalho e no arco de ação das políticas públicas deve derivar sua capacidade futura de proteção social, conforme Quadro 5, nas páginas seguintes.

Em linhas gerais, tomando-se os dados do Censo 2010, chegamos à seguinte situação de (des)proteção previdenciária no Brasil:

Figura 1: Brasil – Proteção previdenciária da população ocupada (16 a 59 anos), segundo o Censo/IBGE 2010



Fonte: Elaboração: SPPS/MPS.

Quadro 5: Compatibilização entre benefícios de garantia de renda e categorias de inativos e trabalhadores da PNAD.

Categorias Sociais PNAD/IBGE	Previdência Social benefícios permanentes na inatividade				Assistência Social	
	APS idade	APS tempo	APS invalidez	APS morte	BPC RMV	Bolsa Família
<b>* Condição de Inatividade</b>						
1. Idoso com contribuição prévia	X	X	X	-	-	-
2. Idoso sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	-
3. Pensionista	-	-	-	X	X	-
4. Segurado especial inativo	X		X	X	X	
<b>* Condição de Atividade</b>						
5. Segurado especial ativo	X	-	X	X	-	X
6. Militar	X	X	X	X	-	X
7. Funcionário Público	X	X	X	X	-	X
8. Empregado com carteira	X	X	X	X		X
9. Empregado sem carteira	-	-	-	X	X	X
10. Doméstico com carteira	X	X	X	X	-	X
11. Doméstico sem carteira	-	-	-	X	X	X
12. Contra própria contribuinte	X	X	X	X	-	X
13. Contra própria, não contribuinte	-	-	-	X	X	X
14. Empregador contribuinte	X	X	X	X	-	X
15. Empregador não contribuinte	-	-	-	X	X	X
16. Autoconstrução e Autoconsumo contribuintes	X	X	X	X	-	X
17. Autoconstrução e Autoconsumo não contribuintes	-	-	-	X	X	X
18. Trabalhador não remunerado	-	-	-	X	X	X
19. Desempregado sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	X
20. Desempregado com contribuição prévia	-	-	-	X	X	X

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

	Trabalho e Renda benefícios temporários durante a idade ativa						
	Salário Família	Salário Maternidade	Auxílio doença	Seguro Acidente	Seguro Desemprego	Abono Salarial	FGTS
<b>* Condição de Inatividade</b>							
1	-	-	-	-	-	-	X
2	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-
<b>* Condição de Atividade</b>							
5	X	X	X	X	-	-	-
6	X	X	X	X	-	-	-
7	X	X	X	X	-	-	-
8	X	X	X	X	X	X	X
9	-	-	-	-	-	-	-
10	-	X	X	-	X	-	X
11	-	-	-	-	-	-	-
12	-	X	X	-	-	-	-
13	-	-	-	-	-	-	-
14	-	X	X	-	-	-	-
15	-	-	-	-	-	-	-
16	-	X	X	-	-	-	-
17	-	-	-	-	-	-	-
18	-	-	-	-	-	-	-
19	-	-	-	-	-	-	-
20	-	-	-	-	X	X	X

Por detrás destes números agregados, confirma-se movimento positivo de expansão da cobertura previdenciária, medida entre 2000 e 2010 pelo percentual de contribuintes ao RGPS (portanto, excluindo-se dos cálculos os militares e estatutários que contribuem para o RPPS), da ordem de +12,6% para os empregados assalariados, +12,1% para as trabalhadoras domésticas, +20,4% para os autônomos por conta própria, e +2,4% para os empregadores (IBGE, Censo 2010). Já quando se considera a população idosa de 60 anos ou mais, a taxa de proteção previdenciária sobe, entre 2000 e 2010, de 80,8% para 83,9% entre os homens, e de 62,6% para 77,6% entre as mulheres (IBGE, Censo 2010).

De posse das informações anteriores, tem-se – levando-se em conta apenas a população ocupada entre 16 e 59 anos – que apesar dos avanços recentes, ainda cerca de 30% dela, isto é, algo equivalente a 25 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, se autodeclararam sem qualquer tipo de cobertura laboral ou previdenciária.

Este vazio protetivo concentra-se nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticas) e dos trabalhadores autônomos por conta própria, a grande maioria inserida em atividades precárias do setor terciário (comércio e serviços dos mais variados tipos) e na construção civil. Especialmente preocupante é o fato de este contingente desprotegido situar-se em faixa etária entre 25 e 39 anos de idade, justamente a faixa para a qual é mais importante uma vinculação previdenciária robusta, sob o risco de não se conseguir, ao longo do ciclo laboral futuro, construir trajetórias sustentáveis de inclusão pelo trabalho no mundo da proteção social regulada pelo Estado. Tal caracterização implica em situação prospectiva de grave desproteção previdenciária, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que, no caso dos trabalhadores rurais, o regime de previdência rural tem garantido ampliação até quase a universalização do acesso.

## O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS): avanços e ameaças desde a CF-1988<sup>2</sup>

Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu os princípios da *seguridade social* e da *universalização* em áreas vitais da reprodução social.

Ambos os princípios, é bom que se diga, recebiam influência positiva de duas forças teórico-ideológicas que se autorreforçavam e que, politicamente, acabaram ajudando a conformar o desenho de políticas públicas do período que veio a ficar conhecido como os Trinta Anos Gloriosos do capitalismo, aproximadamente, entre 1945/50 e 1975/80.

De um lado, as concepções keynesianas da moeda e do emprego ajudaram a pautar as políticas de pleno emprego do pós-Guerra na Europa, EUA e Japão, as quais engendraram processo virtuoso de conexão entre expansão do investimento público e privado, emprego, geração e manutenção da renda do trabalho, consumo de massas, demanda agregada, ganhos de produtividade, incremento simultâneo de lucros, salários e arrecadação tributária, nova rodada de demanda efetiva, ampliação e sustentação do emprego, renda, consumo etc. (KEYNES, 1987, 1988).

De outro lado, as ideias e diretrizes de políticas públicas emanadas a partir do Relatório Beveridge ajudaram a compor entendimento sólido sobre a necessidade de reformas sociais amplas na Inglaterra do pós-Guerra. Apontando as mazelas da guerra e a situação social dela derivada como fonte de inseguranças várias e regressão civilizatória na Europa como um todo, o relatório tratava de sugerir universalização da proteção social em áreas da atuação estatal que fossem capazes de combater e reverter o que considerava serem os riscos maiores à coesão social naquele momento histórico: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (BEVERIDGE, 1942). Desta maneira, o arco

---

<sup>2</sup> Esta seção se vale e atualiza trechos de Cardoso Jr. (2013).

de cobertura universalizante das políticas sociais que se gestou, sobretudo na Europa ao longo dos Trinta Gloriosos, ajudou não só a restaurar a autoestima e a coesão social da população, por meio de mínimos civilizatórios em cada caso, como se acoplou virtuosamente aos mecanismos de estabilização monetária e aos componentes da demanda agregada e crescimento econômico dos países que se perfileram às diretrizes de proteção sugeridas pelo famoso relatório.

No caso brasileiro, ambas as influências acima citadas estiveram presentes nos processos nacionais de redemocratização e reconstitucionalização dos anos 1980, e não à toa os princípios da Seguridade Social e da Universalização acabaram – felizmente – se inscrevendo na CF-1988, apesar do contexto histórico mundial já fortemente adverso à época, matizado pela nova fase de hegemonia liberal que se propagava desde os EUA de Ronald Reagan e da própria Inglaterra de Margareth Thatcher.

A Constituição Federal brasileira de 1988, não obstante, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a LOAS e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde.

Nos três casos, há mudança qualitativa quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social, estabeleceu condições materiais objetivas para efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de Seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar deste conjunto de avanços legais, uma combinação de fatores (econômico-estruturais e político-conjunturais) fez com que uma nova estratégia social fosse sendo gestada e implementada ao longo da década de 1990, em grande medida na contracorrente das

inovações sociais constitucionalizadas em 1988. Esta nova estratégia social se caracterizaria por combinar cinco diretrizes gerais no campo da proteção social: *universalização restrita*, *privatização crescente*, *descentralização fiscal*, *focalização sobre a pobreza* e *aumento da participação social compensatória*. Trata-se de reforma social de orientação liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas sociais em várias áreas do mundo do bem-estar (trabalho, previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública etc.).

Muito embora a Constituição de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, parece-nos bastante evidente que a estratégia social levada a cabo ao longo das décadas de 1990 e primeira de 2000, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intrasetores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento do princípio público e universalizante que na verdade está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Não é por outra razão que cunhamos aqui a expressão ***universalização restrita*** para nos referirmos ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já praticamente trinta anos (1988-2018) da promulgação da Carta Constitucional.

Porquanto a provisão de saúde e a educação fundamental tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados, tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao Ensino Fundamental, tendo o mercado privado de escolas

de Ensino Médio e faculdades e universidades particulares crescido fortemente desde 1988.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 1990. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação da previdência rural, cujo avanço social reside no fato de que não guarda vínculo contributivo direto com os benefícios concedidos, o RGPS-urbano teve na verdade poder bastante limitado para ampliar sua cobertura na década liberal. Isto se deveu, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, fulcro por excelência do modelo europeu-continental (ou meritocrático-contributivo), em contexto de alargamento da informalização e precarização das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS-urbano é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, desta forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial para capturar as franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde um contingente muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, tais que os colocariam, em outras condições de civilidade, abaixo de linhas de pobreza não tão reduzidas, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma encontrada pelo Estado para regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura geral de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas.

A primeira delas é que o esforço de financiamento para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria de ser

superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dos anos 1990 e primeira década de 2000, motivo pelo qual o país tão somente conseguiu implantar um tipo de universalização restrita das suas principais políticas sociais. A segunda é que o grande impulso dado à **privatização** – ou aumento de participação dos setores privados (lucrativos ou não) na provisão total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte da estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia, impondo com isso a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.

Outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo desde a década de 1990. Em primeiro lugar, a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para Estados e municípios. Em segundo, a focalização das políticas, programas e ações governamentais sobre parcela considerada mais pobre da população. Finalmente, o aumento da participação social organizada – setor público não estatal, ou setor privado não lucrativo – em atividades de cunho social.

A **descentralização** nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Princípio originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação dos entes subnacionais e também da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais, a descentralização acabou se traduzindo em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a Estados e municípios. Ainda que a ideia da descentralização como princípio fundamental de gestão pública tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato grande descompromisso dos entes federados com aspectos da descentralização que não estivessem diretamente ligados à eficiência das políticas e, sobretudo, dos gastos sociais. Por isso, falamos apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que na prática ela não se revestiu, senão em raras exceções

até o momento, dos princípios de envolvimento populacional efetivo e participação social na gestão da coisa pública.

Por sua vez, a **focalização** das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como princípio ideológico que se construiu e se implementou desde os anos 1990, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inserção pelo trabalho produtivo e socialmente útil para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficiente aplicação dos recursos sociais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social montada nos anos 1990 e ainda vigente neste novo milênio.

Por fim, aliado à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da **participação social** organizada – porém compensatória – na composição de certa estratégia geral de atendimento social ao longo das décadas de 1990 e 2000 esteve originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados até o momento alcançados, em termos de efetividade das instituições participativas, é ainda bastante ambíguo para ser avaliado adequadamente neste momento.

### Financiamento e Gastos Sociais: dilemas da estrutura tributária e da composição do gasto público federal<sup>3</sup>

Podemos dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras desde a CF-1988 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais,

---

<sup>3</sup> Esta seção se vale e atualiza trechos de Cardoso Jr. e Abrahão (2005) e Cardoso Jr. (2013).

ainda que fosse uma estratégia tão somente implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo face aos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Não obstante, é importante mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabelecerá melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização.

Por meio do Quadro 6 (nas páginas seguintes), podemos ver que existe, de fato, certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social.<sup>4</sup>

Segundo o recorte analítico aqui adotado, é possível ver que as políticas do eixo do Emprego e do Trabalho consumiram no período 2002/2015 algo como 64,1% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente  $\frac{3}{4}$  de tudo o que é gasto na área social está de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (Políticas de Proteção ao Trabalhador, Organização Agrária e Política Fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores

---

<sup>4</sup> Dadas as dimensões deste capítulo, não se vai avançar na questão do tipo de progressividade/regressividade do financiamento social nem do tipo de redistributividade do gasto social federal. Estes temas ainda estão situados num nível exploratório de análise e requerem maior aprofundamento teórico e empírico para se consolidarem na literatura especializada sobre o assunto. De qualquer modo, o grau de progressividade/regressividade do financiamento social deve estabelecer confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios. Por sua vez, o grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

Quadro 6: Raio de abrangência e características financeiras da intervenção social do Estado em âmbito Federal, Brasil.

Recorte Analítico	Políticas de âmbito federal	% GSF 2002-2015	Principais Programas
Políticas que se organizam com base no Emprego e no Trabalho *	1. Previdência Social Básica - RGPS	57,5	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural
	2. Previdência a Servidores da União		2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	5,4	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	1,2	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação para fins de reforma agrária)
	<b>Subtotal 1</b>	<b>64,1</b>	
Políticas que se organizam com base na Assistência Social e no Combate Direto à Pobreza **	5. Assistência Social		5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/LOAS) 5.3 Atenção à Criança (SAC/LOAS) 5.4 PETI (Erradicação do Trabalho Infantil) 5.5 Juventude
	6. Alimentação e Nutrição		6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Transferência de Renda		7.1 Bolsa-Família
	<b>Subtotal 2</b>	<b>7,2</b>	
Políticas que se organizam com base no eixo dos Direitos de Cidadania ***	8. Saúde	12,8	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família
	9. Educação (2)	14,1	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos) 9.2 Ensino Médio (Desenvolvimento do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos) 9.3 Ensino Superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação) 9.4 Ensino Profissionalizante (Desenvolvimento da Educação Profissional) - Pronatec
	10. Esporte e Cultura		10.1 Esporte 10.2 População Indígena 10.3 Produção e Difusão Cultural 10.4 Preservação do Patrimônio Histórico
	<b>Subtotal 3</b>	<b>26,9</b>	
Políticas que se organizam visando a geração de Infraestrutura Social ****	11. Habitação e Urbanismo		11 Infraestrutura Urbana e Moradia
	12. Saneamento e Meio-Ambiente		12 Saneamento Básico, Lixo e Esgoto
	13. Transporte Coletivo Urbano (3)		13 Mobilidade Urbana
	<b>Subtotal 4</b>	<b>1,7</b>	
<b>TOTAL GSF</b>		<b>100,0</b>	

Fonte: IPEA/ Disoc; SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT. Elaboração dos autores.

(\*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para autoconsumo; trabalho não remunerado.

(\*\*) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais.

(\*\*\*) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos.

(\*\*\*\*) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

Característica Dominante	Fonte principal do financiamento (1)	Tipo de Progressividade do Financiamento Social A/	Tipo de Redistributividade do Gasto Social Federal B/
1.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo 1.2 direito social: parcial e indiretamente contributivo	1.1 e 1.2 contrib.sociais: cofins + cetss + cpmf	1.1 Regressivo / contributivo 1.2 Progressivo / parcial/e contributivo	1.1 Neutro 1.2 Progressivo
2.1 seguro social contratual: meritocrático-contributivo 2.2 seguro social contratual: meritocrático-contributivo	2.1 e 2.2 contrib.sociais e recursos fiscais	2.1 Neutro / contributivo 2.2 Neutro / contributivo	2.1 Regressivo 2.2 Neutro
3.1 universalização restrita: meritocrático-contributivo 3.2 universalização restrita: focalização ex post 3.3 universalização restrita: autofinanciável 3.4 clientela definida: meritocrático-contributivo	3.1, 3.2 e 3.3 FAT (PIS/PASEP) 3.4 recursos fiscais	3.1 Neutro / contributivo 3.2 Progressivo / universal 3.3 Progressivo / universal 3.4 Regressivo / contributivo	3.1 Neutro 3.2 Progressivo 3.3 Progressivo 3.4 Regressivo
4.1 universalização restrita: focalização ex post 4.2 universalização restrita: focalização ex post 4.3 função social da propriedade	4.1 FAT (PIS/PASEP) 4.2 rec.fiscais + fundo combate pobreza 4.3 recursos fiscais	4.1 Progressivo / universal 4.2 Progressivo / universal restrito (demanda explícita) 4.3 Progressivo / universal restrito (demanda explícita)	4.1 Progressivo 4.2 Progressivo 4.3 Progressivo
5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 focalização ex ante: benefícios mediante teste de meios	5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 contrib.sociais (cofins) + fundo combate à pobreza	5.1 Progressivo / focalizado 5.2 Progressivo / focalizado 5.3 Progressivo / focalizado 5.4 Progressivo / focalizado 5.5 Progressivo / focalizado	5.1 Progressivo 5.2 Progressivo 5.3 Progressivo 5.4 Progressivo 5.5 Progressivo
6.1 universalização restrita: focalização ex post 6.2 focalização ex ante: benefícios mediante teste de meios	6.1 salário-educação 6.2 contrib.sociais (cofins) e fundo combate à pobreza	6.1 Progressivo / universal 6.2 Progressivo / focalizado	6.1 Progressivo 6.2 Progressivo
7.1 focalização ex ante: teste de meios	7.1 contrib.sociais (cofins) e fundo combate à pobreza	7.1 Progressivo / focalizado	7.1 Progressivo
8.1 universalização restrita: focalização ex post 8.2 universalização irrestrita 8.3 focalização ex ante	8.1, 8.2 e 8.3 rec.fiscais + contrib.sociais (csll + cpmf + cofins) + fcp	8.1 Progressivo / universal 8.2 Progressivo / universal 8.3 Progressivo / focalizado	8.1 Progressivo 8.2 Progressivo 8.3 Progressivo
9.1 e 9.2 universalização restrita: focalização ex post 9.3 e 9.4 outros critérios	9.1, 9.2 e 9.3 rec.fiscais + contrib.sociais (sal.educação + cofins) + fcp 9.4 recursos fiscais + contrib. sociais privadas (sistema S)	9.1 Progressivo / universal 9.2 Progressivo / universal restrito 9.3 Regressivo / meritocrático 9.4 Neutro / focalizado	9.1 Progressivo 9.2 Progressivo 9.3 Regressivo 9.4 Neutro
10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 critérios diferenciados	10.1, 10.2, 10.3 e 10.4 rec.fiscais + contrib.sociais (loterias e prognósticos)	10.1 Progressivo / universal 10.2 Progressivo / focalizado 10.3 Progressivo / universal 10.4 Progressivo / universal	10.1 Progressivo 10.2 Progressivo 10.3 Progressivo 10.4 Progressivo
11 focalização ex ante: teste de meios	11 recursos fiscais + FGTS + FAT	11 Regressivo / focalizado	11 Progressivo
12 universalização restrita	12 recursos fiscais + FGTS + FAT	12 Regressivo / focalizado	12 Progressivo
13 critérios diferenciados	13 critérios diferenciados	-	-

(1) fonte principal do financiamento > 75% do total.

(2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das atribuições pelo Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania.

(3) Embora classificável como política de infraestrutura social, é uma política que se efetiva totalmente a partir de iniciativas municipais.

A/ Grau de progressividade / regressividade do financiamento social deve estabelecer confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios.

B/ Grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

da União). Do total, 57,5% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural).

Como já dito antes, as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir de onde tem início o processo de construção das políticas sociais brasileiras. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.) como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de contribuição, invalidez e viuvez.

Ainda há, evidentemente, vazio de proteção social para segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram, na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer tipo. No caso da população em idade ativa comprovadamente pobre (segundo os critérios de acesso aos programas e ações da Assistência Social), o governo disponibiliza ações sociais temporárias de proteção.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende não da comprovação do exercício (passado, presente ou futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda

monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – situam-se, portanto, em torno do eixo da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza. Para a população com 65 anos ou mais, também comprovadamente pobre (renda domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo), há outro conjunto de ações e programas da Assistência Social, como o BPC/LOAS. Este conjunto de programas e ações representou, no período considerado, 7,2% do gasto social federal, tendo sido financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do fundo de combate à pobreza e contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, especialmente a COFINS.

No que se refere às políticas do eixo Direitos Incondicionais de Cidadania, vale destaque para alguns dos programas da Saúde, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; Saúde da Família. No conjunto, a área Saúde representou no período 2002/2015 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 12,8% do total, financiados em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a COFINS e a CSLL foram as mais importantes. Cabe mencionar que, no caso da Saúde, os gastos do governo federal representaram apenas 50% de todos os gastos efetuados, pois o SUS é sistema formado pelas ações e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. No período analisado, quando se intensificou a descentralização do SUS, houve redução da participação relativa da União no seu financiamento e aumento das demais esferas.

O segundo maior fator de gasto social federal no período foi a rubrica Educação e Cultura (com 14,1% do total), embora seja preciso mencionar que os níveis de ensino Fundamental e Médio sejam na verdade financiados por municípios e Estados, respectivamente. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação).

Somados os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 26,9% do gasto social federal foram despendidos,

no período 2002/2015, em nome de políticas e programas que estavam (bem ou mal, até o golpe de Estado de 2016 e a aprovação da EC 95/2016 de teto dos gastos públicos) se consolidando como direitos sociais-incondicionais de cidadania. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, Saúde Pública e Ensino Fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo *status* independente dentro das políticas sociais brasileiras. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho nem tampouco se resume às camadas mais pobres da população. Ao contrário, ambas foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social.<sup>5</sup>

Por fim, no eixo das políticas de Infraestrutura Social, encontramos nas áreas de Habitação e Saneamento, programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais dos trabalhadores, como o são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/PASEP). O percentual de gasto social federal com ambas as políticas somou, no período considerado, tão somente a 1,7% do total.<sup>6</sup>

Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou dito de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou

---

<sup>5</sup> Não à toa, o golpe de Estado havido no Brasil em 2016, e a concomitante EC 95/2016 de contenção de gastos públicos pelos 20 anos subsequentes, implica numa ruptura completa do processo de institucionalização das políticas públicas de saúde e educação (além de outras), redirecionando a atuação estatal para uma lógica de mínimos necessários, ao mesmo tempo em que alarga o campo de atuação privada lucrativa no âmbito dessas (e outras) políticas sociais.

<sup>6</sup> A área de Transporte Coletivo Urbano, embora classificável em política de Infraestrutura Social, é política que se efetiva totalmente na esfera municipal, motivo pelo qual não está contemplada aqui.

materialização apenas social. Embora de origem antiga no Brasil, as políticas de Habitação e Saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970. Mas problemas de ordem institucional e financeira produziram grande desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990. De modo que a tentativa de reordenamento institucional e econômico das políticas de infraestrutura social desde então apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem das políticas sociais brasileiras.

Do que foi dito até aqui, importa ressaltar a existência de grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade esta que congrega as seguintes fontes: recursos orçamentários provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras de menor importância.

Quadro 7: Estrutura de financiamento das políticas sociais do governo federal. Brasil

ORÇAMENTÁRIOS	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	OUTRAS FONTES
Recursos Ordinários do Tesouro	<b>Seguridade Social</b>	Operações de Crédito
Vinculação da receita de impostos para MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	Renda líquida da loteria federal
DRU: Desvinculação de Receitas da União ( ex-FEF/FSE)	COFINS: Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social	Renda de órgãos autônomos
Fundo da Pobreza	Contribuição ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos Federais	Aplicação do Salário-Educação/ quota Federal e outras fontes do FNDE: Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
Complementação do FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico)	Contribuição de Empregadores e Trabalhadores à Seguridade Social	Recursos Diretamente arrecadados

ORÇAMENTÁRIOS	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	OUTRAS FONTES
	Contribuição ao Programa PIS/PASEP	Diversos
	Contribuição sobre a Arrecadação de Concursos de Prognósticos (Loterias)	
	<b>Outras fontes</b>	
	Contribuição do Salário-Educação	
	FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	

Fonte: STN. Elaboração do autor.

Conquanto esta diversidade de fontes possa ser característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora saibamos que os marcos gerais desta institucionalidade tributária derivem de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar que:

- *Primeiro*, os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país, embora em grande parte consagrados na legislação, não têm sido, por inteiro, aplicados na orçamentação da Seguridade Social;
- *Segundo*, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva;
- *Terceiro*, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de

injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva, tal qual exemplificamos rapidamente abaixo, tendo como referência apenas alguns casos paradigmáticos:

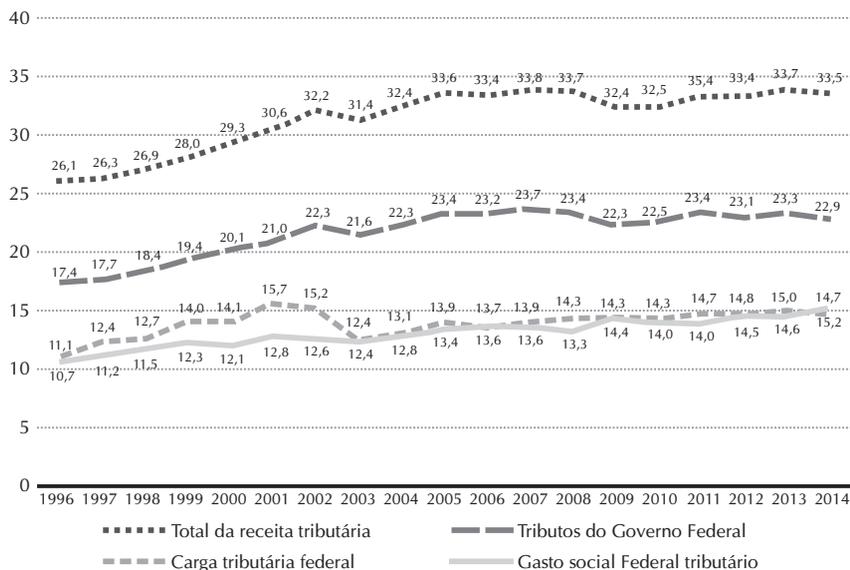
- Ensino Fundamental: embora redistributivo no gasto, sobretudo o é por atender aos setores populacionais mais mal posicionados na estrutura social desigual do país. Os programas da área, embora financiados com recursos gerais do orçamento público, incorrem em certa dose de injustiça distributiva pelo simples fato de que é a própria estrutura tributária brasileira regressiva quanto ao financiamento em geral;
- Saúde: o gasto é distributivo, sobretudo, por atender aos segmentos mais pobres da estrutura social brasileira, sendo o financiamento parcialmente injusto por depender, em grande parte, de contribuições que, embora incidentes sobre bases variadas, são onerosas para os setores produtivos da economia e regressivas em seus próprios termos;
- RGPS – urbano: embora parcialmente justo no esquema de financiamento, certamente é não redistributivo do ponto de vista do gasto, pois tal modelo tende sempre a sancionar a estrutura de distribuição existente;
- RGPS – rural: conquanto seja bastante redistributivo no gasto, é relativamente injusto no financiamento, posto valer-se das contribuições de empregadores e trabalhadores urbanos para financiar-se.
- Seguro-desemprego: carrega certa dose de injustiça distributiva na medida em que se destina exclusivamente a trabalhadores desempregados do setor formal da economia. No entanto, este é um programa financiado basicamente com recursos do FAT (PIS/PASEP), fundo patrimonial recolhido sobre o faturamento de empresas que não necessariamente têm, em seu corpo funcional, apenas trabalhadores formalizados.

Indo além, os números gerais referentes à importância relativa do gasto social e da capacidade tributária de financiamento no Brasil no período 1996/2014 são apresentados no Gráfico 1.

Em linhas gerais, vê-se um ligeiro aumento das receitas totais (três níveis de governo) e também da carga tributária da União (nível federal)

ao longo do período, assim como uma situação de plena capacidade de financiamento dos gastos sociais efetivamente realizados. Tanto a Carga Tributária Social Federal como o Gasto Social Federal Tributário cresceram no período.<sup>7</sup>

Gráfico 1: Evolução da Carga Tributária e do Gasto Social no Brasil: 1996-2014.



<sup>7</sup> Atente-se para o fato de que a **Carga Tributária Social Federal** é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Mas sob ela se agrupam os tributos que existem em função de alguma necessidade de gasto social, tão somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo, cf. visto no Quadro 7. Cabe também advertir que a Carga Tributária Social não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da COFINS, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/PASEP, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes dos FGTS e os impostos que financiam os gastos sociais e parte dos gastos com Educação. Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas. Da mesma maneira, o **Gasto Social Federal Tributário** inclui apenas aqueles gastos efetuados com recursos de impostos e contribuições sociais e econômicas, deixando de fora os gastos financiados com fontes não tributárias, tais como: operações de crédito, recursos diretamente arrecadados etc. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados na construção da CTSF e do GSFT, ver Cardoso Jr. (2013).

O aumento da carga tributária total pode ser explicado, em sua maior parte, pelo aumento mais que proporcional da carga tributária social. Esta, por sua vez, esteve ancorada, sobretudo, em maior participação das contribuições sociais no total da arrecadação federal. Os dados mostram o aumento da participação dos gastos sociais no montante total da despesa do Governo Federal. Os gastos sociais passaram a corresponder a 67,3% do total da despesa em 2015, frente a 59,9% em 2002. Em relação aos gastos tributários, o aumento da participação dos gastos sociais foi ainda mais significativo, passando de 17,0% em 2002 para 38,6% em 2015.

Pela Tabela 1, destacam-se os aumentos nos dispêndios com Educação e Cultura (0,74 pontos do PIB) e Assistência Social (0,78 pontos do PIB), além da manutenção de um patamar elevado de dispêndios com Previdência Social (aumento de 0,97 pontos do PIB no período analisado). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período, como consequência da aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000, uma vez que este dispositivo legal prevê que, para a União, o volume de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde deve ser corrigido anualmente pela variação do PIB nominal do ano anterior. Ou seja, o efeito prático dessa medida foi limitar, em termos percentuais do PIB, o montante destinado às despesas com saúde. Por fim, os gastos com organização agrária, saneamento básico e habitação não foram representativos em todo o período analisado.

Tabela 1: Evolução do Gasto Social Federal no Brasil – 2002 a 2015 – em % PIB

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Educação e Cultura	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6	2,7
Organização Agrária	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Previdência Social	8,0	8,2	8,3	8,9	8,9	8,6	8,3	8,9	8,5	8,4	8,7	8,7	8,9	9,3

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saneamento Básico e Habitação	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
Saúde	1,8	1,6	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
Trabalho e Emprego	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	1,4	1,2
<b>Total</b>	<b>12,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,2</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>15,4</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>	<b>17,0</b>	<b>17,5</b>

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, IBGE.

Inclui a execução orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Importante destacar que o FIES não é, por definição, uma despesa direta, mas sim uma inversão financeira, ou seja, um empréstimo que o Governo Central faz aos estudantes, e que deverá ser quitado por eles no futuro.

Inclui a emissão de Títulos da Dívida Agrária – TDA.

Cabe salientar que foram incluídos na categoria Previdência Social os dois regimes previdenciários mais comuns no Brasil (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). Assim, em termos de distribuição do gasto social direto entre as suas rubricas, pode-se constatar pela Tabela 2 que essa categoria sempre representou percentual superior a 50% do total dispendido pelo governo brasileiro com os gastos sociais, apesar de nos últimos anos da série ser possível visualizar um decréscimo nessa categoria, compensado pelo acréscimo na participação dos gastos com Assistência Social e Educação e Cultura.

Tabela 2: Composição do Gasto Social Federal no Brasil – 2002 a 2015.  
Em % do total (diretos e tributários)

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	3,7	4,4	6,0	6,4	6,9	7,2	7,4	8,6	9,0	8,7	8,9	9,3	8,9	8,8
Educação e Cultura	13,2	12,3	11,5	11,2	11,3	12,2	13,0	13,0	13,7	14,3	14,7	14,7	15,3	15,4
Organização Agrária	1,5	1,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,2	1,2	0,8	1,0	0,8	0,8	0,5	1,2
Previdência Social	62,3	64,7	62,7	63,7	62,4	60,6	59,3	57,4	57,1	56,1	54,9	54,7	52,3	53,2
Saneamento Básico e Habitação	1,1	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	1,2	1,5	1,3	2,1	2,6	2,7	2,7	2,8

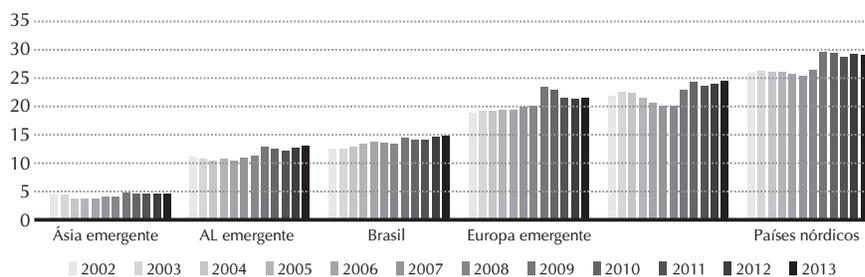
Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saúde	14,0	12,8	13,4	12,2	12,4	12,6	12,8	12,7	12,6	12,3	12,7	12,3	12,2	11,8
Trabalho e Emprego	4,1	4,1	3,8	4,0	4,6	4,9	5,0	5,6	5,4	5,4	5,4	5,5	8,0	6,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.

Em termos internacionais, vê-se pelo Gráfico 2 que o gasto social do Governo Federal aumentou mais de 11% em todos os grupos de países no período analisado, com exceção da Ásia emergente. A maior parte da variação dos gastos sociais ocorreu entre os anos de 2008 e 2009 como consequência da crise econômica global. Em 2013, nenhum grupo de países ainda havia conseguido retornar aos patamares de gasto social anteriores a 2009. O componente do gasto social responsável pela maior parte dessa variação inclui gastos com previdência e assistência social, e outros programas de auxílio à população.

O gasto social federal no Brasil foi superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e da América Latina, mas a variação do gasto brasileiro foi menor do que a dos grupos de países asiáticos e latino-americanos entre 2008 e 2009 como resposta à crise global. Em relação aos países europeus e seu Estado de bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo.

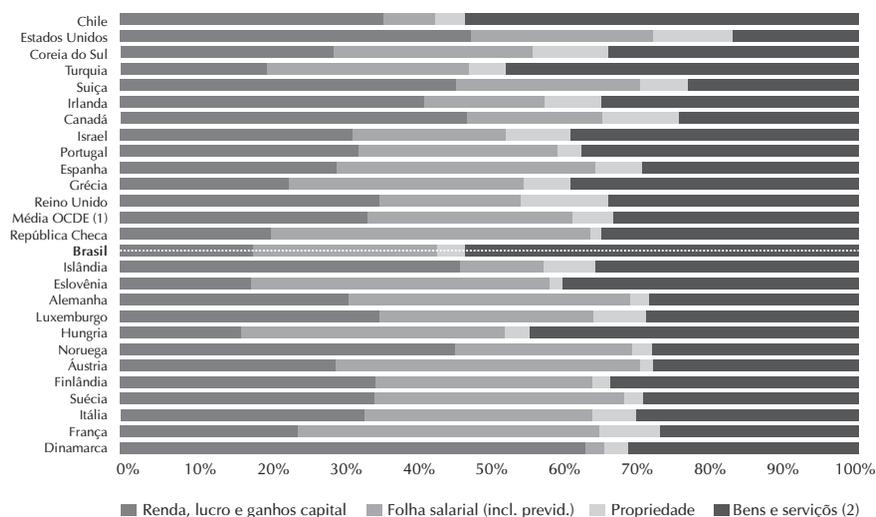
Gráfico 2: Gasto Social Federal (em %-PIB): 2002 a 2013. Comparação Internacional



Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015).

Em termos da capacidade de financiamento do gasto social, observa-se pelo Gráfico 3 que, em termos comparativos internacionais, para a base Renda o Brasil tributa menos do que a média dos países da OCDE, enquanto que para a base Bens e Serviços, tributa mais. Com relação às bases Folha de Salários e Propriedade, não se observam diferenças significativas entre o Brasil e a média dos países membros da OCDE.

Gráfico 3: Carga Tributária por Base de Incidência. Brasil e Países da OCDE (2013)

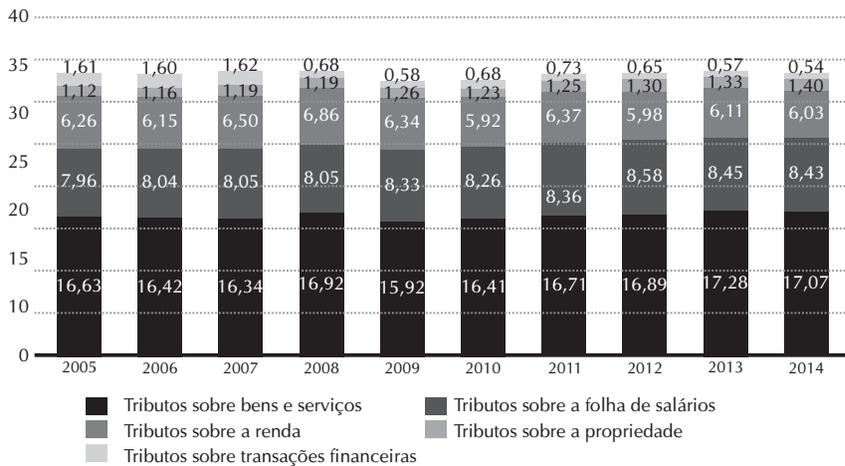


Pelo exposto, concluímos que estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento das políticas e programas governamentais da área social.

Esta afirmação leva-nos a sugerir que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no

Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo. Por um lado, a tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; por outro, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional, tal como se observa pelo Gráfico 4.

Gráfico 4: evolução e composição da carga tributária total por base de incidência, em porcentagem. Brasil: 2005 a 2014.



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração do autor.

Adicionalmente, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz da propriedade como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais 1,5% do PIB foi arrecadado anualmente no Brasil em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

E vários autores conservadores argumentam que o potencial de arrecadação de tributos sobre a renda é reduzido no Brasil porque o nível de rendimentos gerais é muito baixo e a base de incidência do IRPF muito estreita. Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase que exclusivamente,

com aspectos ligados à racionalização dos impostos sobre o consumo, ainda que isto não seja suficiente para reverter a regressividade desta forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.

Ora, tanto o diagnóstico acima exposto quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos:

- O quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil;
- Os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e também de empresas;
- O potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e também sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira;
- A regressividade intrínseca de qualquer base tributária centrada sobre o consumo de bens e serviços, especialmente aquela proveniente da grande desigualdade e heterogeneidade presentes na estrutura de consumo da sociedade brasileira;
- O fato de que transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do país.

Em resumo, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo mais potente se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios conhecidos de justiça distributiva. No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o *patrimônio* (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e *progressiva* no que tange aos fluxos de renda.

Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual as sociedades interferem na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.<sup>8</sup>

Se, então, é verdade que a diversificação das fontes de tributação aliada à simultânea ampliação das bases de incidência foi sempre resposta necessária do Poder Público frente à complexificação do sistema econômico, é possível concluir que parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, está ligada à situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era *financeirizada* e a estrutura de financiamento público anacrônica em sua conformação geral.

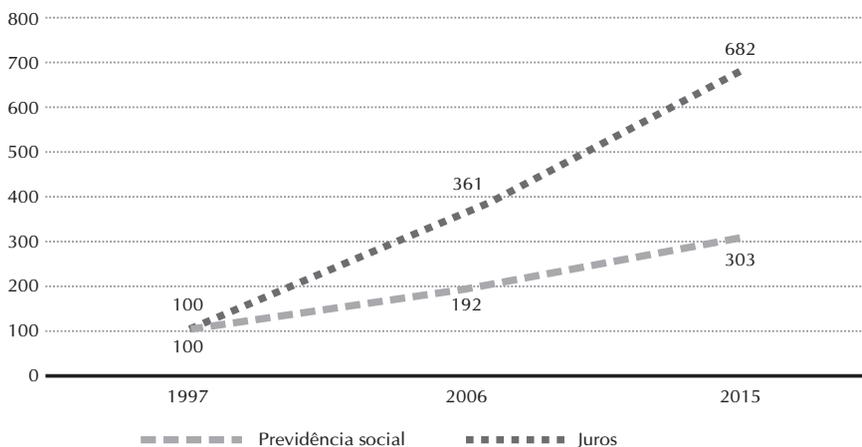
Um pequeno exercício é suficiente para demonstrar o poder exercido pelo financismo em nossa sociedade. Caso houvéssemos adotado as

---

<sup>8</sup> Resumidamente, é possível defender a assertiva de que, historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada *base ótima de tributação*, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do PAEG (1964/67) praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda (IR, âmbito federal), produção (IPI, âmbito federal), circulação de mercadorias (ICM, âmbito estadual) e serviços (ISS, âmbito municipal). Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com certo atraso inevitável, encontramos-nos novamente em situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital (CARDOSO JR., 2013).

dotações do orçamento de 1997 e fizéssemos uma projeção de 19 anos, veríamos que o ritmo de crescimento das despesas com juros (já descontada a inflação) foi campeão absoluto. Elas eram R\$ 62 bi no início do período, atingiram R\$ 224 bi em 2006 e chegaram a R\$ 423 bi em 2015. Assim percebe-se que o crescimento real com juros foi da ordem de 582% ao longo de quase duas décadas.

Gráfico 5: Despesas do Orçamento com previdência social e juros. Brasil: índice 1997 = 100



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal. Elaboração do autor.

Já as despesas com a previdência social representavam R\$ 153 bi em 1997, subiram para R\$ 294 bi em 2006 e chegaram a R\$ 463 bi em 2015. Ou seja, elas experimentaram um crescimento bem inferior – evoluíram 203% ao longo do período considerado.

Em síntese, o aumento da carga tributária total dependeu basicamente do aumento da carga tributária de origem social, mas devido à desvinculação de parte destes recursos para a União, os gastos sociais não aumentaram na mesma magnitude. Ao contrário, houve no período um forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas em parte por uma transferência de renda do lado real.

Desta forma, as restrições macroeconômicas do período constrangeram o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto, de modo que, se por um lado não houve queda absoluta dos mesmos, por outro se constata que o seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

Através do Gráfico 5 é possível verificar a perversidade da imensa transferência de renda que vem se processando no Brasil, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como das classes trabalhadoras para as classes rentistas. Particularmente importante para a compreensão deste argumento são as transferências que se observaram, principalmente do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para o Orçamento Fiscal da União (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 1988).<sup>9</sup> Mediante o FSE/FEF/DRU, desvinculou-se, entre 1994 e 2015, 20% de recursos gerais do orçamento para uso “livre” por parte do governo federal, percentual este que subiu para 30% desde 2016. Sabe-se que grande parte desses recursos foi destinada à geração de superávit primário para o pagamento de parte dos juros da dívida pública.

Outras fontes de prejuízo ao Orçamento Geral da União (OGU) e ao Orçamento da Seguridade Social em particular (OSS) provêm das Renúncias, Isenções e Desvinculações Tributárias promovidas em anos recentes pelo governo federal, visando atender reivindicações antigas da classe empresarial. Não obstante, praticamente não houve contrapartida alguma em termos de geração ou manutenção de novos e melhores postos de trabalho, aumento ou manutenção de rendimentos e da própria capacidade produtiva de oferta de bens e serviços, fatores esses que, se somados, poderiam se converter parcial e positivamente à sociedade e à arrecadação tributária.

<sup>9</sup> Observe-se que “a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos da União, remete necessariamente ao parágrafo 5º do art. 165, que reza que a lei orçamentária compreenderá: I. o orçamento fiscal; [...] III. o orçamento da seguridade social. Desta forma, se o orçamento da Seguridade Social não for suficiente para o custeio de suas ações, caberá à sociedade o ônus de seu financiamento, por meio do orçamento fiscal.” (FRAGA, 2000, p. 10).

Além da DRU e das Renúncias, Isenções e Desonerações Tributárias, pode-se afirmar que também o Custo Fiscal-Financeiro da Rolagem da Dívida Pública Federal, o Custo Fiscal-Financeiro para Sustentação das Reservas Internacionais, a Dívida Ativa da União (em particular a Dívida Ativa Previdenciária) e os Recursos em Caixa da União no BACEN são enormes fontes potenciais de financiamento da economia brasileira, aí incluído o financiamento sustentável de políticas sociais de caráter universalizante.

Desta maneira, o descompasso entre a forma dominante de arrecadação tributária – baseada em tributos sobre o consumo, dentre os quais se destacam as contribuições sociais – e a utilização fiscal-financeira destes recursos indicam que, embora o aumento de carga tributária da União tenha sido puxado preponderantemente pelo aumento da carga tributária social, mais especificamente, pelas contribuições sociais, uma parte menos que proporcional foi de fato convertida em aumento de gasto social ao nível federal.

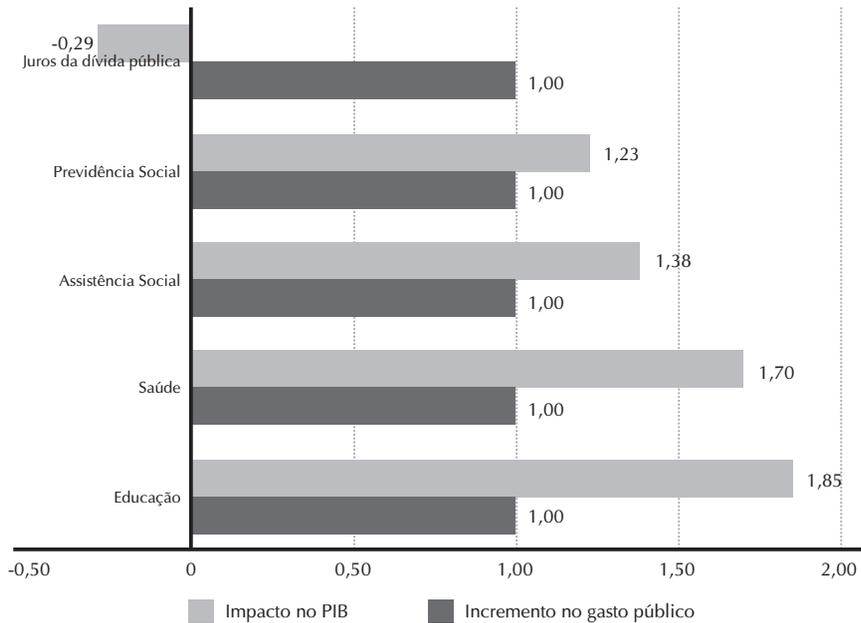
Por outro lado, os grandes agregados dos gastos efetuados pelo governo federal no período confirmam que uma parte não desprezível do aumento do gasto público federal, resultado do aumento da carga tributária, não foi apropriada pelo GSF, mas pelas formas financeiras do gasto público.

A prioridade esteve de fato centrada no pagamento do serviço da dívida, em evidência clara acerca do sentido mais profundo do ajuste macroeconômico. Esta imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – vem se processando mediante mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, primazia dos interesses econômico-financeiros necessários à estabilização monetária e certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes – e sobretudo desiguais – no acesso e acúmulo de recursos estratégicos de poder.

## SBPS, Macroeconomia e Sociedade: evidências de sinergias e impactos agregados das políticas e gastos sociais sobre o crescimento econômico, o bem-estar social e o combate à pobreza e à desigualdade de rendimentos do trabalho

Não obstante o trabalho anterior, é importante concluir este mostrando o impacto global da aplicação do gasto social federal sobre dimensões relevantes da vida brasileira. Começando pela relação entre gastos sociais e crescimento do PIB, vê-se pela Figura 2 que entre ambos existem efeitos multiplicadores positivos e maiores que 1 para os gastos com previdência social, assistência social, saúde e educação, os quais somam mais de 90% de todo o gasto social federal em seu conjunto. Ao contrário, há relação negativa entre o gasto com juros da dívida pública e o crescimento do PIB.

Figura 2: Representação sintética do efeito multiplicador do gasto social brasileiro sobre o PIB, em porcentagem



Fonte: (BRASIL, 2014b). Elaboração do autor.

Com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplos de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país.

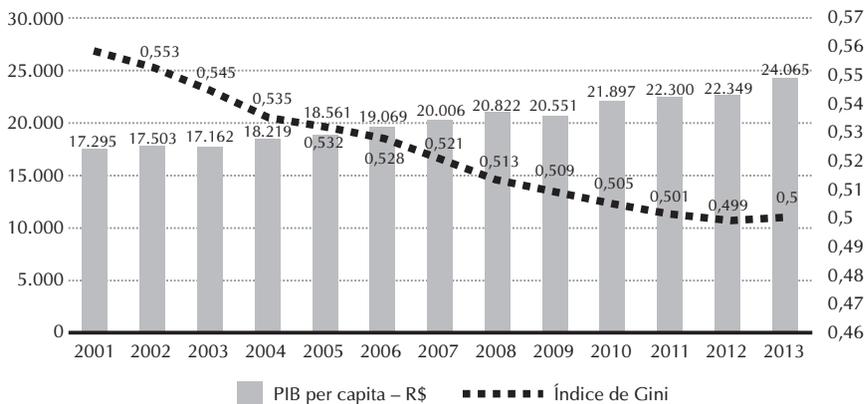
Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados. Dadas às características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de Estados e municípios), foi justamente neles que cresceu, de maneira significativa, o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Decorrente do anterior, como demonstrado pelo Gráfico 6, houve – na curta mas exitosa experiência recente de desenvolvimento no Brasil (2003 a 2013) – combinação virtuosa entre decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda *per capita* e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho.

Isso quer dizer que a queda na desigualdade de rendimentos, ao menos entre 2003 e 2013, passou a ser motivada por aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, em contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocaram em pauta a exequibilidade de políti-

cas de crescimento econômico compatíveis tanto com a reestruturação e o reordenamento do mercado de trabalho como com trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social. Daí se poder falar em êxito relativo do governo Lula em compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com um processo socialmente virtuoso de reestruturação do mercado laboral doméstico.

**Gráfico 6: Evolução anual do PIB *per capita* real e do índice de Gini. Brasil: 2001-2013**



Fonte: IBGE. (BRASIL, 2014b). Elaboração do autor.

Como se sabe, tal combinação de fenômenos, tida como situação desejável, não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, certa combinação virtuosa e longeva de decisões políticas e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis, propícias ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Por fim, pela tabela 3 é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002 e 2013 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de

natureza social, há de se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física, necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil.

Tabela 3: Benefícios e serviços sociais públicos ofertados – Brasil (2002 e 2013)

PROGRAMAS SOCIAIS SELECIONADOS	2002	2013
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
Procedimentos ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na atenção básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na atenção especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em tempo integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio regular	7,6 milhões	7,25 milhões
PNAE – alunos beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD – livros didáticos adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
PNATE – alunos beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola – ônibus adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na educação profissional de nível médio	279.143	749.675
Matrículas no ensino superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
FIES – contratos firmados	65.921	559.896
PROUNI – bolsas ocupadas	95.612 (2005)	177.284
Moradias do Minha Casa, Minha Vida	-	1,5 milhão
Contratos realizados no PRONAF	0,9 milhão	2,2 milhões

Fontes: MEC, MS, MDS, MPS, MCIDADES, MDA, MTE. Elaboração: SPI, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (BRASIL, 2014b, p. 44).

Sendo um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2015, na casa dos 205 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

### Considerações finais: ruptura democrática, retrocessos e riscos sociais pós-golpe de Estado de 2016 no Brasil

No campo especificamente social, os governos brasileiros dos anos 1990 conduziram várias mudanças no sistema nacional de proteção social, com a justificativa de que o modelo de proteção inscrito na Constituição seria muito custoso para a estrutura fiscal do Estado, além de inadequado em face das novas propostas de reforma administrativa e do sistema econômico. Por esta razão, o núcleo duro de qualquer sistema de bem-estar – a saber: as condições de regulação do mercado de trabalho e o modelo de previdência social – passaram por importantes mudanças institucionais durante a década de 1990.

No caso do mercado de trabalho, em que praticamente a maior parte da população ativa nunca foi contribuinte do sistema de proteção, a onda de liberalização das regras de regulação laboral levada a cabo nos anos 1990 fez com que a cobertura social no âmbito da previdência pública não aumentasse significativamente. De acordo com esta assertiva, constata-se hoje que a causa para a desregulação do mundo do trabalho no Brasil não esteve (e não está) ligada à legislação existente, mas basicamente à profunda e persistente crise do Estado e da economia, o que desqualifica as propostas liberais de reforma trabalhista sempre em voga no país.

Na esfera previdenciária brasileira, a reforma governamental iniciada nos anos 1990 parece também não ter trazido resultados alvissareiros, basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, porque em contexto de grande desigualdade de rendimentos, e no qual também os níveis absolutos de remuneração são bastante baixos, somente uma pequena parte da população ocupada pode ter acesso aos sistemas privados de previdência complementar. Em segundo lugar, as mudanças pretendidas para a resolução dos problemas estruturais do sistema de seguridade público sempre foram incompatíveis tanto com a heterogeneidade do mercado de trabalho como também com as propostas recorrentes de desregulamentação trabalhista.

A questão de fundo é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social. Para tanto, dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para uma reforma tributária de tal monta estão ainda muito distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Não por outra razão, o estudo das finanças sociais é importante para estabelecer relações da área social com o quadro – quase permanente – de restrições macroeconômicas, bem como com a estrutura tributária vigente, de tal modo a se visualizar os alcances e limites dos gastos sociais.

Pelo lado do financiamento social, vimos que a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve colada, principalmente, à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada e mantida desde 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar a estratégia macroeconômica fez com que optasse por expandir a arrecadação das contribuições sociais na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a Estados e municípios. Mas dado que as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias constitucionais específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte destes recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e mais recentemente pela DRU. Assim, olhando a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 e 2000 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando teto à capacidade de gastos sociais no período considerado.

Outro conjunto de constrangimentos às finanças sociais brasileiras está relacionado à estrutura tributária regressiva do país. Neste quesito, a discussão sobre a carga e a estrutura tributária é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade como um todo, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, vem a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais.

Com relação ao primeiro aspecto, vimos que a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detêm os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática ao evidenciarmos o fato de que fazem parte destes tributos determinadas contribuições sociais destinadas ao custeio de programas sociais que são, assim, financiados indiretamente (por meio do consumo e da estrutura tributária regressiva) por seus próprios beneficiários.

Embora não se possa acusar a tributação sobre a folha salarial de regressiva, a situação na qual os contribuintes destes programas financiam seus próprios benefícios também se repete neste caso.<sup>10</sup> Por fim, a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, são pouco aproveitadas para tanto no Brasil, haja vista sua pequena expressão na carga tributária total.

Do que foi dito, se conclui que é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que o princípio do autofinanciamento da política social está nela enraizada. Uma forma de ver isso é lembrar que praticamente 2/3 de todo o gasto social está vinculado a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários. Ou seja, tendo em conta que o principal componente do GSF é representado pelo gasto previdenciário, tem-se que, em sua maior parte, ele é financiado pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, através dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam a maior parte dos gastos sociais no Brasil.

Com relação ao segundo aspecto, isto é, a forma pela qual se efetua a despesa pública, vimos ter havido deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas do gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras.

Em suma, como argumentado ao longo do capítulo, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira, por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994, representou constrangimentos à expansão do GSF, o qual apenas pôde voltar

---

<sup>10</sup> Na verdade, no caso da Contribuição à Previdência Social, devido à existência de teto de contribuição, há sim certa dose de regressividade, concentrada naquela parcela de contribuintes que recebem rendimentos acima do teto, os quais, na ausência deste, pagariam proporcionalmente mais sobre os seus rendimentos efetivos.

a crescer depois de 2003, em contexto macroeconômico de maior crescimento do PIB e da arrecadação tributária. Mesmo assim, a mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não financeira, em favorecimento da despesa financeira total, principalmente juros e encargos da dívida pública.

Assim, tudo o mais constante, a manter-se a função-objetivo primordial do governo federal, no sentido de manter superávits primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida pública, e transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas consequências se manifestam do ponto de vista da gestão social:

- As políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura profunda de desigualdades da sociedade brasileira;
- Os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar (depois da infraestrutura social: saneamento e habitação) em fronteira politicamente possível do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo das recorrentes propostas em circulação, tais como a EC 95/2016, bem como daquelas destinadas à desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social, e à desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do gasto social federal.

É claro que restam ainda outras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis, a saber:

- Incremento de *qualidade* dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- Equacionamento dos esquemas de *financiamento* para diversas políticas públicas de orientação federal; e
- Aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do *planejamento* governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc.), nada justifica o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e do planejamento.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos. Vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas, como a brasileira, trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país.

Em outras palavras, o impacto agregado destas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da “função planejamento governamental”, trata-se não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, mas também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas e ações governamentais no espaço ainda discricionário que os gestores possuem.

Neste particular, é preciso ter claro que a política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro desta estratégia.

## Referências

- BRASIL DEBATE, Centro Internacional Celso Furtado para o Desenvolvimento, Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Plataforma Política Social, Rede Desenvolvimentista (Orgs). *Por um Brasil justo e democrático*: subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional. São Paulo-SP: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- BRASIL. Presidência da República. CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). *Indicadores de iniquidade do Sistema Tributário Nacional*: Relatório de Observação nº 2. Brasília-DF: CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2011.
- CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada*: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília-DF: IPEA, vol. 1, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Trabalho, proteção social e desenvolvimento*. São Paulo-SP: Revista Estudos Avançados, vol. 29, num. 85, set/dez 2015, IEA-USP, 2015.
- \_\_\_\_\_.; HAMASAKI, C. S. *Development Patterns, Labor Market and Social Protection*: the brazilian experience between the liberal decade (1990's) and developmentalism decade (2000's). In: PEREIRA, A. W.; MATTEI, L. (Eds.). *The Brazilian Economy Today*: towards a new socio-economic model? London-UK: Palgrave Macmillan, 2016.
- CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). *La Hora de la Igualdad*: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago, Chile: CEPAL, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cambio Estructural para la Igualdad*: una visión integrada del desarrollo. Santiago, Chile: CEPAL, 2012.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, 1999.
- FÓRUM 21, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, Gt Macroeconomia da Sociedade Brasileira de Economia Política, Plataforma Política Social. *Austeridade e retrocesso*: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, GT Macroeconomia da Sociedade Brasileira de Economia Política, Plataforma Política Social, 2016.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Políticas sociais*: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal (1998-2008). Brasília-DF: IPEA, 3 vols., 2008.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília-DF: IPEA, 2010.
- JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília-DF: IPEA, 2005.
- SALVADOR, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo-SP: Ed. Cortez, 2010.

BNDES e financiamento do desenvolvimento no Brasil: por que a devolução antecipada de R\$ 100 bilhões dos empréstimos do Tesouro ao banco foi uma péssima ideia para a economia brasileira  
*Thiago Rabelo Pereira*

## Introdução

O governo do presidente interino anunciou uma série de medidas em matéria fiscal visando pavimentar a retomada do crescimento. A aposta é de que as medidas recuperem a confiança de empresários, investidores e consumidores ao sinalizar a solvência intertemporal do setor público, em função de reforma da institucionalidade fiscal, com limitação no espaço para ampliação dos gastos primários – isto é, não financeiros – do setor público. Tal arranjo visa congelar o gasto primário do governo em termos reais, implicando em queda tendencial do gasto público *per capita* e como percentual do produto (PIB) ao longo do tempo. A implementação desta agenda dependerá de revisão de critérios legais de vinculação de receitas, além de reforma da previdência social, e possuirá amplas implicações macroeconômicas e distributivas, a começar pelo padrão de financiamento e provisão de bens públicos essenciais em áreas como educação e saúde públicas, de grande relevância para o bem estar dos segmentos menos favorecidos da população e possuidores de grande taxa de retorno social potencial, caso alocados em iniciativas de políticas públicas bem desenhadas e geridas.

Tal agenda limita fortemente o espaço para a construção civilizatória brasileira, ao remover as bases para o financiamento de adequada provisão de serviços públicos universais de qualidade nas áreas de educação e saúde – vetores fundamentais na construção de uma sociedade mais equilibrada, além de fontes relevantes de crescimento da produtividade dos fatores no longo prazo.

Anunciou-se, neste contexto, ademais, e este o foco do presente artigo, a decisão do governo solicitar a devolução antecipada de R\$ 100 bilhões emprestados pelo Tesouro ao BNDES. A referida medida visa reduzir a dívida bruta em igual montante e foi justificada, em seu anúncio, pelo fato de tais recursos estarem supostamente ociosos no banco, no cenário de recessão, além de supostamente gerar economia financeira estimada em cerca de R\$ 7 bi, via redução do custo de carregamento dos créditos ao BNDES, remunerados a TJLP e financiados pelo custo da dívida pública. Serão tais alegações consistentes?

A pertinência de tal medida, anunciada como parte de agenda supostamente saneadora e de restauração de compromisso com a “responsabilidade fiscal” precisa ser discutida com mais profundidade.

## A antecipação dos empréstimos, a LRF e a institucionalidade fiscal

Primeiro cabe uma consideração de ordem legal. A medida fere a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF diz, textualmente:

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

[...]

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

[...]

II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação.

Tal dispositivo visa impedir que um ente da Federação abuse de seu poder de controle sobre empresas estatais para obter fontes de financiamento que representem potencial transferência indevida de resultado ao controlador e/ou visando gerar efeito contábil desejado, relativo ao manejo de sua situação fiscal de curto prazo.

Ainda que o governo interino busque aprovar norma que elimine a ilegalidade da operação, tal “solução” sinalizará claramente o descompromisso com o espírito da lei, que veda ingerência em empresa estatal por seu controlador visando antecipação de valores. A devolução antecipada dos empréstimos é equiparada expressamente a operação de crédito por empresa controlada. Esta é vedada pela Lei com o propósito de evitar uso das empresas de forma contrária a seus interesses para atingir objetivos estranhos ao seu objeto social.

Noutra perspectiva, não resta dúvida de que a institucionalidade fiscal deva ser aprimorada, no sentido de oferecer maior flexibilidade para a condução de políticas de corte anticíclico no âmbito federal, em cenários de desaceleração da atividade, como o atual, bem como na direção da preservação de incentivos e dispositivos visando garantir, especialmente nos contextos de crescimento mais intenso, a ampliação do espaço fiscal futuro.

Não é este o caso da antecipação dos pagamentos do BNDES ao Tesouro, que flerta com casuísmos sem necessariamente favorecer, como será visto, a recuperação no curto prazo (ao contrário, deve dificultá-la ao amplificar o racionamento de crédito em caso de retomada) ou a consolidação fiscal intertemporal. O casuísmo refere-se à prática vedada de antecipação de valores através de intervenção em empresa controlada para afetar no curto prazo a estatística de dívida bruta.

## Efeitos econômicos da devolução antecipada dos empréstimos: considerações sobre o papel do BNDES

A devolução antecipada dos empréstimos do BNDES ao Tesouro busca primeiramente gerar efeitos contábeis positivos, relativos à redução da estatística da Dívida Bruta do Governo Geral, ainda que seja preciso

explicitar que tal efeito não traduz melhora real na posição patrimonial do setor público. Isto porque a queda da dívida bruta da União tem como contrapartida a baixa de ativo de mesmo valor contábil e elevada qualidade de crédito. Ela não gera, necessariamente, efeito positivo sobre a posição patrimonial do setor público, sob a ótica intertemporal.

Uma vez considerados os efeitos econômicos e alocativos derivados de tal decisão, que reduzirá o poder de fogo e escala de atuação futura do BNDES, é plausível imaginar que o efeito fiscal líquido seja negativo – especialmente considerando-se o atual contexto depressivo, com ampla disponibilidade de fatores produtivos ociosos na economia e elevada aversão ao risco das fontes privadas de financiamento. Nessas circunstâncias, o efeito da ação corretiva do BNDES sobre as falhas de mercado na intermediação financeira doméstica tende a gerar maior grau de adicionalidade líquida sobre os investimentos.

Além do efeito na dívida bruta – mas não necessariamente na situação patrimonial do setor público –, decorrem da antecipação dos pagamentos efeitos econômicos reais, derivados da maior limitação da capacidade do Sistema BNDES prover *funding* de longo prazo ao investimento produtivo. Tal limitação gerará efeitos contracionistas sobre o investimento privado em futuro próximo, especialmente se for considerada a possibilidade de êxito das medidas que visam restaurar a confiança, caso estas gerem a desejada reanimação do *espírito animal* do empresariado.

Tais efeitos contracionistas são derivados tanto da ampliação do custo de capital das empresas, relativamente ao diferencial de custo de captação junto a fontes de mercado, caso existam, quanto da maior severidade do racionamento de crédito de longo prazo a que estarão fatalmente submetidas as empresas brasileiras em moeda local na busca de alternativas para o equacionamento financeiro de seus planos de investimento. Tais fatores atingem especialmente projetos fortemente geradores de externalidades, capital intensivos e de ciclo de maturação longo, assim como aqueles intrinsecamente mais arriscados, como os relativos à inovação, ainda que potencialmente promissores sob a ótica do retorno social ajustado ao risco.

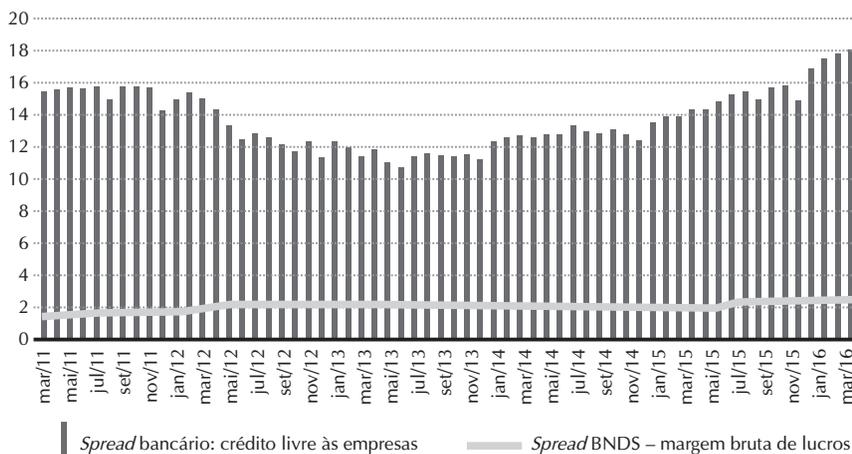
Bons projetos, com viabilidade econômica e capacidade de repagamento, deixarão de ser executados pela limitação na capacidade de oferta de financiamento em condições adequadas. Os projetos serão afetados pelo racionamento quantitativo do crédito e pelos prazos mais estreitos das fontes de mercado existentes, que geram riscos de rolagem e custos inflados. O diferencial do custo do crédito ofertado pelo BNDES relativamente às fontes de mercado ao investimento não decorre apenas do diferencial entre a SELIC e a TJLP – diferencial este, por sinal, sob controle direto das decisões de política econômica.

Mesmo que este componente do diferencial de custo seja eliminado por decisão do CMN de fixar a TJLP em patamar igual ao da SELIC, o investimento privado continuaria a ser negativamente afetado pela substituição do BNDES por fontes de mercado – ainda que se considere o impacto diretamente contracionista decorrente do maior grau esperado de racionamento quantitativo do crédito junto às fontes privadas – pela prática de *spreads* muito superiores pela banca privada relativamente aos cobrados pelo banco de desenvolvimento brasileiro – instituição rentável e com a menor inadimplência de todo o sistema financeiro nacional.

A título ilustrativo, ainda que os números não sejam imediatamente comparáveis, em função do perfil de risco subjacente, a margem bruta de intermediação financeira do banco foi de cerca de 1,9% em média, entre 2011 e 2014, enquanto o *spread* médio apurado na carteira das operações do sistema financeiro às empresas nas chamadas operações de crédito livre no mesmo período foi de cerca de 13,26%, sendo atualmente igual a 18,3%, na posição de abril de 2016. O gráfico a seguir ilustra a evolução de tais séries no passado recente. A ação do BNDES pode, eventualmente, contrariar interesses localizados ao limitar a capacidade de segmentos da indústria financeira extrair, em detrimento do setor produtivo, lucros sobre normais.

Aos efeitos derivados do diferencial de custo contratual das dívidas somam-se os impactos da generalizada indexação ao CDI nos ativos de renda fixa no mercado local – acarretando em um viés na oferta de crédito privado que transfere integralmente o risco de flutuações das

Gráfico 1: *Spreads* de crédito às empresas – % a.a. BNDES vs. operações de crédito livre às empresas



Fonte: BACEN – *spread* apurado nas operações de crédito livre às empresas e BNDES – margem bruta de juros, a partir de dados contábeis – distribuição mensal em base *pro rata*.

taxas de juros ao longo da vida dos projetos para os empreendedores – fator relevante de inibição do investimento produtivo e de redução da potência da política monetária.

Uma discussão sobre a baixa potência da política monetária no Brasil deve referir-se, entre outras dimensões, à indexação generalizada às taxas do *overnight* no mercado de renda fixa local, que reduz a demanda líquida por *duration*, nos portfólios dos investidores domésticos, e amortece a intensidade do efeito riqueza da política monetária – reduzindo a sensibilidade do preço dos ativos de renda fixa e do valor dos patrimônios privados às flutuações na estrutura a termo das taxas de juros. A indexação generalizada dos instrumentos no mercado de renda fixa à SELIC e/ou à taxa do DI-*over* acaba por retirar potência da política monetária por obstruir ou mesmo por produzir um “efeito riqueza invertido” – ao invés de induzir a contração do gasto privado em função da redução do valor dos patrimônios de famílias e empresas, a elevação dos juros de mercado pode acarretar na ampliação da renda disponível dos credores líquidos enquanto o valor dos patrimônios

tende a ser relativamente insensível às oscilações das taxas de curto prazo (LOPES, 1998).

O fator mais relevante para o florescimento de um mercado de crédito privado com papel destacado no financiamento do investimento produtivo é a transição do atual regime de juros elevados para cenário tendencial de normalização da estrutura a termo das taxas de juros em moeda local. A queda dos juros de mercado será o mais poderoso fator de alteração nos incentivos de investidores, que serão impelidos a ampliar os riscos de mercado e de crédito em suas carteiras para alavancar seus retornos esperados, normalizados pelo patamar das taxas livres de risco.

A atrofia das fontes privadas no financiamento do investimento de longo prazo é também o resultado de deformação institucional grave, expressa na indexação de grande parte da riqueza financeira gerida pela indústria de fundos à taxa do *overnight*. Outro exemplo de distorção institucional nos incentivos pode ser achado nas regras de tributação dos instrumentos de renda fixa, que vinculam alíquotas marginais decrescentes aos rendimentos auferidos por pessoas físicas, diretamente ou via indústria de fundos, ao prazo dos instrumentos financeiros ou ao período de seu carregamento em carteira, e não a sua *duration* média. Tais regras tributárias reduzem o incentivo para o florescimento de estratégias de gestão de recursos intensivas em negociação, inibindo a venda dos ativos e o desenvolvimento de um mercado secundário de títulos de crédito privado.

No limite, tal institucionalidade impede que os gestores ancorem suas decisões de carteira em avaliação fundamental sobre o nível de prêmio adequado para assunção do risco de taxa de juros percebido em horizonte de maturação de médio e longo prazo. Tal viés inibe a constituição de posições compradas em instrumentos de elevada duração, como é comum em mercados mais maduros. A indexação ao CDI reduz o incentivo para o gestor expressar eventual avaliação baixista sobre o curso futuro das taxas de juros. Isto porque ele pode ser punido pela volatilidade de mercado, via indução de resgates líquidos desencadeados pela marcação a mercado de posições mais intensivas em risco,

em cenário de volatilidade das taxas de juros longas. Como as cotas têm liquidez imediata e os gestores competem entre si em indústria que convencionou avaliar a *performance* pelo desvio de curto prazo dos retornos observados, após a marcação a mercado das cotas, relativamente à taxa do *overnight* – retorno livre de risco de crédito e de mercado – ela estimula adesão a estratégias defensivas de alocação, ancoradas em LFTs ou compromissadas, de *duration* quase zero. A indexação ao CDI desestimula o gestor com visão baixista sobre o curso futuro das taxas de juros a expressar tal avaliação através da aquisição de ativos de elevada *duration*. Estes avaliam a *performance* de suas aplicações com base na comparação de curto prazo do retorno auferido pelos demais fundos – cujos gestores também estão aprisionados em estratégias defensivas de baixa demanda por duração. Como todos são avaliados pelo desvio dos retornos auferidos relativamente à taxa do *overnight*, todos têm incentivos para manter alocação defensiva em ativos de baixa duração. A liquidez diária oferecida por estes produtos financeiros é parte indissociável deste problema institucional que inibe a demanda por risco de mercado – ainda que o perfil das necessidades intertemporais do investidor-cotista muitas vezes possa ser compatível com a alocação de uma fração maior de sua riqueza em ativos de elevada *duração* e generosos prêmios de risco. Tal institucionalidade deforma a estrutura das preferências dos investidores locais em relação ao risco, reduz a demanda por duração e, portanto, pressiona os prêmios de risco implícitos no custo de carregamento da dívida pública. Ela contamina, por consequência, o custo de capital das empresas em base quase horizontal, ao mesmo tempo em que aprofunda a severidade do racionamento de crédito de longo prazo. Tais fatores compõem uma armadilha institucional que aprisiona os gestores da riqueza em *equilíbrio de Nash* de péssima qualidade alocativa, deformando os incentivos no sentido de ampliar a aversão ao risco e limitar a demanda por *duration* nos portfólios privados em moeda local. Tais arranjos institucionais, portanto, acabam por pressionar o nível médio de prêmio e a inclinação embutida na estrutura a termo das taxas de juros livres de risco em moeda local, acarretando no *steepening* da curva de juros, onerando o custo de rolagem da dívida pública e o custo de

capital das empresas, para qualquer estratégia selecionada de gerenciamento do perfil da dívida pública sob administração do Tesouro.

Por outro lado, com a baixa demanda por duração, observa-se menor profundidade dos vértices de dívida pública prefixados mais longos, de tal forma que os preços e as taxas de juros implícitas de longo prazo acabam tendo sua volatilidade amplificada por razões técnicas, relativamente às flutuações nas expectativas subjacentes quanto ao curso futuro das taxas de juros de curto prazo no horizonte temporal relevante. No regime de juros elevados, as taxas de juros longas, lastreadas na dívida pública prefixada, acabam sendo mais voláteis do que as expectativas subjacentes, exatamente por serem tais mercados pouco profundos. Por outro lado, estes vértices mais longos permanecem com baixa profundidade, em parte, por serem estes mercados mais voláteis, o que afugenta demanda por duração dos investidores, constrangidos pelos limites de *value at risk* em suas carteiras.

O argumento teórico original do racionamento de crédito como expressão do equilíbrio de portfólio bancário em um quadro de assimetrias de informação e riscos derivados da existência de seleção adversa (STIGLITZ; WEISS, 1981) – constitutivos da relação de crédito, baseada na confiança relativa à capacidade de repagamento futuro – não são suficientes para explicar o fenômeno do racionamento de crédito de longo prazo na intensidade observada no Brasil. A severidade atípica do racionamento em nossa realidade decorre das limitações nos passivos bancários e da baixa intensidade na demanda por duração nos portfólios privados – atingindo o racionamento de crédito de longo prazo junto às fontes de mercado, inclusive, as maiores e melhores empresas operando no país.

No caso brasileiro, o elevado patamar das taxas de juro real de curto prazo em instrumentos livres de risco de crédito e de mercado, conjugado à deformação institucional de uma indústria de fundos que usa como *benchmark* a taxa do *overnight* – com carteiras fortemente concentradas em ativos de *duration* próxima a zero, via operações compromissadas, LFTs, ou ativos privados indexados ao CDI – tende a distorcer a estrutura das preferências dos investidores locais relativas ao risco. O retorno

incremental requerido para induzir os investidores a adquirir, em escala relevante, ativos que agregam risco de crédito e/ou de mercado aos portfólios, por cada unidade incremental de poupança macroeconômica a ser alocada em novos instrumentos financeiros, deve ser normalizado pelo patamar da taxa livre de risco. O patamar dos juros livre de risco amplifica o grau de aversão ao risco implícito nas decisões de carteira de bancos e investidores domésticos, que tendem a ser fortemente pressionados. Tal efeito acarreta em elevada seletividade e racionamento de crédito junto às fontes privadas – quer seja via seleção adversa, afetando disposição dos emprestadores a contratar o crédito de prazos mais longo, ou pelo desinteresse dos próprios emissores em sancionar o patamar de *spreads* exigidos pelos investidores – acarretando em concentração da riqueza financeira em instrumentos de baixa *duração*.

Parece razoável especular que em regime de juros elevados, o grau de aversão ao risco é ele próprio uma função do patamar das taxas de juros livres de risco. Na relação de crédito, o grau da aversão ao risco determina o prêmio requerido sobre o patamar de *spread* que seria cobrado por emprestador neutro ao risco para induzir o banco a emprestar ou o investidor a adquirir ativo de crédito privado.

Ou seja, além do patamar de risco e da volatilidade percebidas nas condições macroeconômicas, setorialmente específicas e relativas a cada emissor em particular, o elevado patamar das taxas de juros básicas na economia brasileira e a institucionalidade a ela associada, gera ele próprio um efeito relevante de ampliação endógena do retorno incremental requerido para induzir os investidores a demandarem ativos que agreguem risco de crédito e de mercado em seus portfólios, relativamente a alocação alternativa em ativos livres de risco (de crédito e de mercado) – LFTs ou compromissadas.

Tal anomalia se expressa, entre outros fenômenos financeiros, nos elevados patamares dos *spreads* requeridos na intermediação financeira privada. O próprio patamar da taxa SELIC influi na modulação dos níveis dos *spreads* de *break even* requeridos para induzir o investidor marginal a assumir o risco incremental percebido em seu portfólio. Estes são calibrados para que gerem a rentabilidade de *break even* requerida

na atividade bancária, embutindo prêmios de risco inflados pela normalização relativa ao retorno livre de risco disponível em regime de juros elevados. O próprio nível das taxas de juros básicas condiciona, junto com outros fatores tributários, macroeconômicos, legais e institucionais, o grau de *aversão ao risco* implícito nas decisões de carteira dos investidores privados. Eles influem na determinação dos *spreads* requeridos para que as unidades financeiras estejam dispostas a assumir o risco de crédito privado e de mercado. Eles pressionam a estrutura a termo de prêmio de risco incidente sobre as expectativas relativas ao curso futuro da taxa SELIC, embutidas na curva de juros prefixadas, implícitas na negociação secundária da dívida pública.

Um banco de desenvolvimento, neste regime de juros elevados, pode atuar como fator de ampliação da eficiência na intermediação financeira, em base sustentável, não apenas em função da alocação de *funding* subsidiado – o que pode ser justificável tanto pela presença de atividades intensivas em externalidades quanto em função de distorções decorrentes do próprio equilíbrio de juros altos. O sistema de *funding* institucional oferece às autoridades a faculdade – ainda que não a obrigação – de modular diferenciadamente os efeitos da política monetária sobre o custo do *funding* de longo prazo ofertado para o núcleo mais produtivo do investimento, relativamente aos efeitos descarregados sobre a parcela do consumo das famílias mais sensível às condições de acesso ao crédito, assim como ao capital de giro, de forma a disciplinar os *mark ups* em mercados oligopolizados via calibragem do custo esperado de retenção involuntária de estoques. O sistema de *funding* institucional, em um regime de juros altos e em institucionalidade financeira que cria incentivos que limitam a demanda por *duration* nos portfólios privados, acaba por mitigar os efeitos alocativos indesejáveis do severo racionamento de crédito de longo prazo, ao ampliar liquidamente a oferta de *duração* nos instrumentos disponíveis para o equacionamento financeiro dos planos de investimento produtivo das empresas brasileiras em moeda local, removendo o viés contra a execução de projetos de maior escala, capital intensivos e de maior ciclo de maturação. A ação de um banco de desenvolvimento em escala sistemicamente relevante

também contribui para maior eficiência na intermediação financeira na medida em que este opere mais próximo da análise neutra ao risco, o que tende a gerar *spreads* de *break even* menores na provisão de crédito às empresas, além de permitir ação anticíclica que limita a volatilidade das condições de acesso ao crédito para o financiamento de projetos de longo prazo ao longo do ciclo.

A instabilidade financeira gera transbordamentos que contaminam todas as decisões de investimento na economia – ela própria deve ser vista como uma forma de externalidade negativa oriunda das propensões pró-cíclicas da finança privada. A recorrência histórica de episódios de crises financeiras explícita, em sua forma extrema, porém não exclusiva, a existência destas externalidades negativas em rede, oriundas do setor financeiro, gerando surtos de volatilidade excessiva no preço dos ativos, descolamento do preço dos ativos financeiros de base de valor fundamental, oscilações drásticas na intensidade do racionamento de crédito ao investimento de longo prazo e da aversão ao risco implícita nas decisões de carteira, amplificando flutuações econômicas em base pró-cíclicas.

Só um banco de desenvolvimento atuando em escala sistemicamente relevante possuirá capacidade financeira e uma rede de relacionamentos comerciais ativos necessários para viabilizar resposta anticíclica com a agilidade e profundidade requeridas para contribuir com efetividade para o desenho de institucionalidade financeira estabilizadora – para invocar uma inspiração de matriz Mynskiana para justificar, em sobreposição ao paradigma das falhas de mercado, a importância da preservação de um banco de desenvolvimento operando com *market share* relevante. As lições da última grande crise financeira internacional não deveriam nos deixar esquecer o valor potencial de uma institucionalidade de cunho estabilizador do ciclo pelo canal de crédito e dos riscos da crença cega na ideia dos mercados eficientes. É preciso, no caso brasileiro, aprofundar agenda de reforma institucional em base cooperativa com o mundo da finança privada para mobilizar suas energias em fator de alargamento das bases de financiamento do desenvolvimento produtivo.

Um argumento que aparece de forma bastante imprecisa no debate sobre o papel do BNDES refere-se à ideia de que o banco, por ter a

maior parte de seus créditos precificados com base na TJLP, não referenciados pelas taxas de mercado, seria responsável pela redução da potência da política monetária.

A princípio, o poder das autoridades econômicas, atuando em coordenação na condução das políticas monetária-creditícias, tende a ser maior, e não menor com a presença do BNDES atuando em escala sistemicamente relevante. Tal raciocínio procura justificar uma redução do *funding* institucional com base em supostos efeitos negativos sobre a política monetária. A falácia de tal visão fica evidenciada pela experiência recente de vários países desenvolvidos, que fizeram enorme esforço de estímulo monetário, via *quantitative easing*, após a crise financeira de 2008. Os bancos centrais inflaram seus balanços sem muitas vezes conseguir afetar satisfatoriamente a modulação das condições finais de provisão do crédito às empresas.

Tal circunstância operou como fator limitador da recuperação nos países centrais. Isto porque, apesar de a estrutura a termo na curva de juros livre de risco ter sido “amassada” pela aquisição em grande escala de ativos de elevada *duration* pelos respectivos bancos centrais, os bancos privados e demais atores no mercado de capitais anularam parte de seus efeitos ao buscar estratégias de desalavancagem e redução dos riscos em seus balanços. Este movimento operou, do ponto de vista agregado, como fator limitador da efetividade da política monetária expansiva pelo canal de crédito, em função da elevada seletividade no acesso e da ampliação endógena dos *spreads* praticados na concessão de financiamentos novos às empresas sobre a curva livre de risco.

A ação da política monetária via canal de crédito, visto globalmente, ganha potência ao invés de perder força em regimes marcados pela presença relevante de instituições de desenvolvimento no *mix* da oferta de crédito de longo prazo às empresas. No caso brasileiro, caso as autoridades representadas no CMN entendam desejável, elas podem, no limite, equalizar a TJLP à SELIC. Neste cenário, o custo fiscal direto dos empréstimos do Tesouro ao BNDES é zerado por construção, sem, entretanto, acarretar em ampliação do grau de racionamento de crédito de longo prazo imposto às empresas.

Caso desejem, as autoridades representadas no CMN podem calibrar o nível do subsídio de natureza “corretiva” visando melhor alinhar o retorno social e privado de projetos intensivos em externalidades, porém garantindo maior grau de correlação entre as taxas relevantes para calibrar o custo de financiamento ao capital de giro e ao investimento às empresas – (SELIC e TJLP), visando garantir que “remem juntas” à luz dos objetivos de curto prazo das políticas monetária e creditícia. Tal discussão possui caráter conjuntural e depende da avaliação das autoridades sobre o *mix* mais adequado em cada contexto. Dela não decorre conclusão falaciosa de que o arranjo institucional desejável deve reduzir o tamanho do BNDES visando ampliar a potência da política monetária.

Claro está que a limitação do tamanho do BNDES, ainda que prejudique o potencial de recuperação do investimento, caso a confiança retorne, ajudará a sustentar o patamar de rentabilidade sobrenormal de amplas frações da indústria financeira privada, ampliando seu poder de mercado, expresso no patamar dos elevados *spreads* praticados na intermediação financeira, que oneram o custo de capital e prejudicam o investimento privado no setor não financeiro.

A incapacidade estrutural das fontes privadas de incorporar o efeito das externalidades em suas ações é uma falha de mercado nociva ao crescimento que se faz presente mesmo em economias com mercados de capitais maduros e profundos.

Cabe registrar que, no marco institucional relevante para execução de grande parte dos investimentos no setor de infraestrutura – frequentemente licitados mediante leilões competitivos para apuração da tarifa aplicável aos serviços a serem concedidos –, os “subsídios” creditícios alocados via modulação do *funding* do BNDES são considerados nos processos competitivos, afetando o preço de reserva dos participantes do leilão. As condições de *funding* afetam a tarifa ou o preço de provisão das diversas infraestruturas demandadas intensivamente em várias cadeias de produção. Tais subsídios alocados via crédito de longo prazo vinculam-se diretamente ao objetivo de sustentação da modicidade tarifária e operam como veículo redistributivo em favor dos usuários da infraestrutura objeto de concessão. O “subsídio ao BNDES” deve ser entendido, nestes

casos, como um “subsídio” apropriado pelos demandantes finais de tais serviços – sendo muitas vezes necessário para dar viabilidade a projetos com baixa taxa de retorno privada e elevada taxa de retorno social.

Considerando ademais: 1) que os *spreads* do BNDES são usualmente inferiores aos *spreads* médios praticados na intermediação bancária privada; 2) a hipótese heroica de que haveria apetite e capacidade das fontes privadas para absorver integralmente o deslocamento na demanda por financiamentos providos pelo banco, mesmo em empreendimentos de grande envergadura e 3) que eventual redução do apoio do BNDES deve pressionar o custo de endividamento dos projetos, observar-se-ia uma ampliação do custo do endividamento, redução do prazo e *duration* média das dívidas, transferindo para o investidor privado riscos adicionais de refinanciamento e decorrentes da maior volatilidade das taxas de juros de curto prazo ao longo da vida do projeto.

Tais efeitos oneram diretamente o custo do endividamento. Eles são transmitidos de forma amplificada, sob a ótica do custo médio de capital dos projetos, ao reduzirem a capacidade de alavancagem, em função da redução do fluxo de caixa livre passível de ser alocado como garantia em estruturas de *project finance*. A substituição do BNDES por fontes de mercado acarretaria no encarecimento do componente de dívida na estrutura de fontes dos projetos. Ao limitar o espaço para a alavancagem ele gera efeito de segunda ordem de ampliação do componente de *equity* requerido para viabilizar os empreendimentos, com custo implícito superior às dívidas de mercado. Tal redução do espaço para alavancagem potencial amplifica o efeito da substituição do BNDES por fontes de mercado sobre o custo médio ponderado de capital dos projetos, que acaba sendo majorado em intensidade superior à ampliação observada diretamente no componente mobilizado via endividamento junto às novas fontes.

Desta forma, o BNDES pode atuar como veículo flexível e mais eficiente para alocação de subsídios creditícios de natureza corretiva – visando melhor alinhar o retorno privado ao retorno social dos projetos intensivos em externalidades – do que seria observado com a utilização de fontes privadas de financiamento conjugadas à celebração de contrato de contraprestação via Parceria-Público-Privada (PPP). O valor

de contraprestação orçamentária necessária em esquema de PPP para neutralizar o impacto do ajuste no *mix* de fontes dos projetos sobre a tarifa do serviço concedido – em cenário hipotético de substituição do BNDES por fontes de mercado – tenderia a ser bastante superior ao valor do subsídio implícito alocado via crédito do BNDES – medido pela diferença entre a TJLP e a SELIC. Tal fato deve ser agravado caso seja considerado que o valor presente de uma determinada contraprestação fixa a ser paga periodicamente pelo Tesouro ao projeto licitado tenderá a ser descontado pelo investidor por taxa que embutirá prêmio relativo ao risco percebido de contingenciamento orçamentário, enquanto a taxa de desconto relativa à avaliação do valor presente do diferencial esperado do custo de *funding* para a empresa deve ser a taxa livre de risco.

A severidade atípica do racionamento de crédito de longo prazo no Brasil gera efeitos deletérios sobre a alocação de recursos. A ação corretiva do banco sobre as falhas de mercado na intermediação financeira doméstica deve ir além do necessário enfrentamento da incapacidade estrutural das fontes de mercado proverem *funding* em condições adequadas de custo e prazo, do ponto de vista alocativo, para as atividades intensivas em externalidades, marcadas pelo desvio do retorno social e privado.

Existem falhas de mercado associadas ao baixo grau de maturação e profundidade das fontes privadas no Brasil. Estas se expressam na forma de severo racionamento de créditos de longo prazo às empresas, fator quase horizontal de inibição dos investimentos, em especial, mas não exclusivamente, daqueles mais geradores de externalidades e possuidores de alta intensidade de capital, com alternativas de captação virtualmente inexistentes junto às fontes de mercado em moeda local em condições de custo e *duration* adequadas ao ciclo de maturação dos projetos. Deve-se acrescentar, ademais, a importante contribuição do BNDES na ampliação do acesso a fontes de longo prazo por parte das micro, pequenas e médias empresas.

Pode-se discutir se houve erro na calibragem das políticas de crédito oficial no passado recente no que concerne à precificação e ao uso intensivo de subsídios no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), especialmente em contextos em que a economia já

apresentava sinais de estar próxima do pleno emprego – reduzindo a adicionalidade esperada do apoio do BNDES aos investimentos.<sup>1</sup>

Cabe lembrar, entretanto, que mesmo nestes cenários, a ação do BNDES pode contribuir para alavancar o crescimento do produto potencial ao permitir maior eficiência do esforço agregado de inversão, compatível, em pleno emprego, com a restrição macroeconômica derivada da taxa de poupança agregada.

O ganho de eficiência na alocação dos recursos decorre, por um lado, da função clássica de um banco de desenvolvimento visando melhor alinhar a taxa de retorno social e privada de projetos intensivos em externalidades. Mas ele decorre, também, do efeito da flexibilização das restrições de crédito junto às fontes privadas sob o perfil do investimento executado, via modulação das condições de provisão de *funding*.

A flexibilização das restrições de crédito é positiva sobre a ótica da produtividade do investimento. Tal fator deve ser reconhecido mesmo para autores que raciocinam implicitamente com base na *Lei de Say* – como se o investimento agregado estivesse de alguma forma determinado pela trajetória da taxa de poupança em equilíbrio de pleno emprego suposto – sem considerar os efeitos das próprias flutuações no *estado do crédito* na ativação/ocupação de fatores potencialmente ociosos em diversas conjunturas.

A flexibilização das restrições de crédito permite, pela ampliação da oferta de financiamento de longo prazo, viabilizar financeiramente projetos portadores de economias de escala relevantes, estativas e dinâmicas, que requerem investimentos de grandes blocos de capital. Estes ganhos de eficiência, derivados da apropriação de economias de escala, tenderiam a ser ao menos em parte obstruídos, caso o racionamento de crédito de longo prazo se intensificasse, na ausência de ação corretiva do BNDES em escala sistemicamente relevante.

Mesmo para aqueles que professam a fé na existência de mecanismos macroeconômicos autocorretivos, capazes de empurrar de forma mais ou menos automática a economia para novo equilíbrio de pleno empre-

---

<sup>1</sup> Para uma avaliação empírica dos efeitos do PSI sobre o investimento, no contexto da resposta anticíclica efetuada em 2009, ver: (MACHADO; GRIMALDI; ALBUQUERQUE; e SANTOS, 2014).

go, em cenário contrafactual de redução drástica da ação do BNDES, seria forçoso reconhecer que tal configuração alocativa tenderia a ser marcada pela maior intensidade do racionamento de crédito de longo prazo em moeda local imposto às empresas brasileiras. Desta forma, o mesmo volume de investimento agregado, compatível com a restrição da taxa de poupança em pleno emprego (incluindo nível prudencial de absorção de poupança externa), seria obtido com maior pulverização da inversão em maior número de projetos demandantes de menor volume de inversão unitária. Exemplo típico seria, na geração de energia, o de fazer PCHs e outros projetos de menor escala e menor eficiência com fontes privadas ao invés de concretizar grandes projetos de UHE com financiamento do BNDES. Evidentemente, podem existir razões para se preferir reduzir a participação das UHE na matriz energética, mas isso não deveria decorrer de uma restrição de fontes. Desta forma, a ampliação das restrições financeiras em moeda local, ao afetar a viabilidade da execução de projetos intensivos em ganhos de escala, tenderia a reduzir o crescimento da produtividade dos fatores derivado do mesmo volume agregado de investimento, compatível, em pleno emprego, com a taxa agregada de poupança.

O enfrentamento da severidade do racionamento de crédito de longo prazo, pela ação corretiva do BNDES, tende a gerar efeitos positivos sobre a eficiência na alocação de recursos, mesmo em pleno emprego. Tais resultados podem ser observados mesmo que, neste cenário hipotético, a ação do banco no limite não gere adicionalidade líquida sobre o volume dos investimentos executado na economia – restritos, neste caso particular e apenas nele, pelo volume agregado de poupança.

Assim, a correção das falhas de mercado inibidoras da provisão de financiamentos de longo prazo altera para melhor a composição dos investimentos, ao viabilizar a execução de projetos de maior retorno potencial que seriam abortados na ausência de fontes de financiamento de longo prazo em moeda local, em condições adequadas.

A flexibilização da restrição de crédito às empresas melhora a alocação de recursos, ainda que os projetos viabilizados não sejam geradores de externalidades relevantes, caso em que o retorno esperado dos

projetos é integralmente apropriado internamente às firmas. Projetos portadores de maior taxa de retorno esperada podem ser inviabilizados em detrimento de alternativas demandantes de menor volume de inversão, ainda que possuidoras de menor retorno potencial por unidade de capital aplicado, por serem mais seguras e palatáveis sob a ótica da tolerância ao risco das fontes de crédito privado – tais projetos tendem a ser demandantes de menor volume de inversão e possuidores de menor *pay back*. Tais efeitos decorrem da intensidade das restrições de crédito sobre a viabilidade financeira de projetos com maior aproveitamento de economias de escala potenciais. Estes projetos usualmente demandam grandes blocos de inversão e podem ser obstruídos em decorrência do enrijecimento das restrições de financiamento.

Mesmo um leitor de formação neoclássica há de concordar com a ideia de que a correção de falhas de mercado demanda provisão de subsídios às atividades intensivas em externalidades positivas. Tal fato deveria balizar proposição de que mesmo em regime com equilíbrio de juros de curto prazo mais “normal” do que observado no caso brasileiro, faz sentido prover crédito a tais atividades via Bancos de desenvolvimento com custo “subsidiado”.

Apesar disso, nada impede que as autoridades calibrem a TJLP para que esta venha convergir para o custo da dívida do Tesouro, visando zerar o subsídio implícito, por construção. Tal ação pode, eventualmente, ter efeitos secundários sobre o nível da SELIC consistente com a perseguição das metas de inflação. Tal ideia, por si só, não é suficiente, entretanto, para autorizar conclusão de que tal situação seria desejável do ponto de vista alocativo. O aprofundamento de agenda de pesquisa que ajude a qualificar o *gap* entre taxa de retorno social e privada dos projetos em diversos setores pode ser útil na discussão sobre a formação da TJLP, desejável sob a ótica da correção dos efeitos alocativos das atividades intensivas em externalidades.

É equivocada e deletéria ao crescimento de longo prazo a visão que procura circunscrever a ação do BNDES a projetos intensivos em externalidades, que gerem divergência relevante da taxa de retorno social

e privada dos empreendimentos – ainda que sua ação nestes casos seja prioritária e imprescindível ao desenvolvimento nacional.

Em cenários de ampla ociosidade dos fatores de produção e elevada aversão ao risco das fontes privadas, a adicionalidade ao investimento derivada da ação do BNDES, ao sanar a falha de mercado expressa no racionamento do crédito de longo prazo, tende a produzir efeitos mais potentes do que os observados em cenários de plena utilização dos recursos. Isto porque, nestes casos, prevalece a causalidade tipicamente keynesiana em que a variação autônoma do investimento – no caso o investimento adicionado pelo enfrentamento do racionamento do crédito de longo prazo pela ação corretiva do BNDES – desencadeia efeitos multiplicadores sobre a renda que, dada a propensão marginal a poupar da comunidade, acarretam na ampliação da massa agregada de poupança, em igual montante ao investimento incrementado. Com a redução da escala de atuação do BNDES, a intensidade da recuperação do investimento será desnecessariamente menor do que poderia ser, com renúncia dos ganhos fiscais indiretos derivados do efeito multiplicador do investimento incremental, em quadro de ampla capacidade ociosa na economia e desemprego involuntário.

A ação do BNDES mitiga os efeitos das falhas de mercados presentes na intermediação financeira privada, gerando efeitos de adicionalidade sobre o volume e alterando o perfil e a composição do investimento executado. Tal dimensão alocativa é usualmente omitida do debate público sobre o tema, que acaba circunscrito a truísmos contábeis – reiteração da afirmação autoevidente segundo a qual, todo o mais constante, se o Tesouro capta recursos a custo maior do que a remuneração direta que recebe do BNDES nos empréstimos tal ação gera um custo fiscal direto ao erário. O problema do truísmo é que não fica todo o mais constante. É preciso olhar o conjunto das inter-relações econômicas para avaliar os méritos e deméritos de tal política, mesmo que restrita sob a ótica fiscal. É preciso, portanto, contrapor custos a benefícios potenciais derivados da ação corretiva das falhas de mercado, viabilizada por tais empréstimos, para fazer um juízo racional sobre a pertinência de tal medida.

## Avaliação de custos e benefícios fiscais dos empréstimos: o fetiche da dívida bruta

A contratação de novas operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES foi suspensa desde o fim de 2014, não representando, desde então, fator direto de pressão sobre a trajetória da dívida bruta da União em proporção do PIB. Devido ao seu longo prazo contratual de pré-pagamento previsto, entretanto, elas permitem ao BNDES sustentar sua capacidade de apoio ao investimento no futuro, via retorno da carteira de crédito de elevada qualidade, em escala comparável, em termos reais, ao volume de suas liberações observada no ano de 2008 – antes, portanto, do início dos empréstimos em escala mais vultosa, inseridos nas políticas de corte anticíclico desenhadas logo após eclosão da fase mais aguda da crise financeira internacional.

O BNDES não precisa de novos aportes do Tesouro para manter o seu orçamento de liberações em escala equivalente, em termos reais, ao observado antes do início da crise internacional e da aceleração dos empréstimos do Tesouro em 2009, para apoiar a recuperação do investimento na escala necessária à retomada sustentada do crescimento.

Porém, caso os recursos sejam devolvidos antecipadamente, como deseja o governo interino, haverá sim um provável hiato de recursos em TJLP no balanço do BNDES, ciclicamente ajustado, que se transformará em relevante obstáculo à retomada sustentada do investimento – operando, no limite, como fator limitador da efetividade das próprias medidas que compõem a agenda de cunho estrutural, voltadas à recuperação da confiança e das intenções de investimento, via suposta sinalização de solvência fiscal intertemporal. Tal medida limitará, pelo enrijecimento das restrições de crédito ao setor privado, a tração sobre o investimento de eventual recuperação da confiança, gerando ônus implícito sobre a intensidade da retomada da atividade econômica e, portanto, sobre as próprias receitas tributárias da União e dos entes subnacionais.

A medida, desta forma, pode ser vista como incoerente com a própria estratégia de política econômica, posto que reduz a tração potencial de suposta recuperação da confiança sobre a dinâmica dos inves-

timentos privados no futuro próximo. Vistas sob a ótica econômica, considerando os efeitos de adicionalidade da ação do BNDES sobre o investimento privado – decorrentes da mitigação do racionamento de crédito e da redução do custo de capital dos projetos – a menor municação do banco de desenvolvimento para apoio ao investimento limitará, desnecessariamente, a intensidade de eventual recuperação.

Os empréstimos do Tesouro ao BNDES podem ser entendidos como parte de uma solução institucional desenhada para mitigar as falhas de mercado relevantes na intermediação da poupança macroeconômica, expressas no racionamento quase horizontal de crédito de longo prazo junto às fontes do mercado local, inibidoras do investimento privado. Quando se ultrapassa a dimensão de análise estritamente contábil, é bastante provável, especialmente nas condições atuais de forte depressão no nível de atividade econômica e elevada aversão ao risco das fontes privadas, que tal medida acabe por produzir efeito líquido negativo sobre o investimento, com efeitos dúbios sobre a trajetória das contas públicas ao longo do tempo.

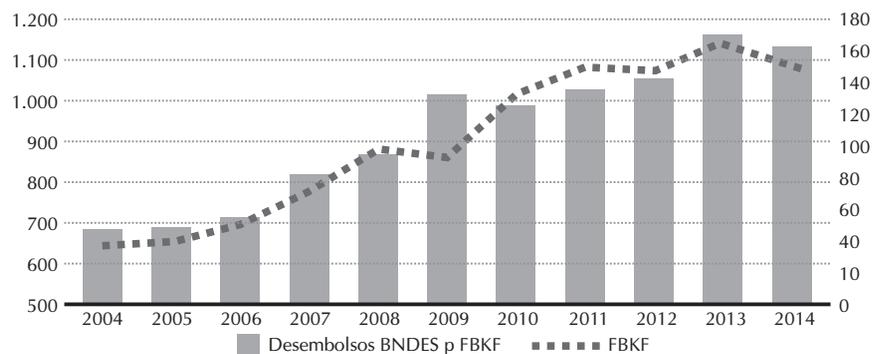
A discussão sobre os efeitos fiscais de tais empréstimos usualmente omite a avaliação sobre os benefícios ao crescimento e a arrecadação derivados do enfrentamento do racionamento de crédito e da modulação do custo de capital, considerando a adicionalidade do investimento apoiado – o fato de que, regra geral, em um contexto institucional eivado de imperfeições e falhas de mercado na intermediação privada, parte dos projetos apoiados seriam abortados sem o apoio do BNDES.

Tende-se neste debate, ademais, a sobre-estimar os custos financeiros inscritos na relação bilateral entre o BNDES e o Tesouro. Em regra, os analistas desconsideram dimensões relevantes de tal relacionamento, além de omitirem os efeitos fiscais indiretos da ação do banco derivados da adicionalidade sobre o investimento executado e, portanto, sobre o nível de renda e sobre as receitas tributárias da União. A ampliação da carteira de crédito vinculada ao apoio ao investimento, contratada com margens positivas, amplia a rentabilidade do banco, o que gera resultado bruto da intermediação financeira que retorna ao erário como pagamento de tributos, dividendos ou retenção de capital.

A título ilustrativo, o BNDES pagou mais de R\$ 100 bilhões, entre 2009 e 2014, entre tributos e dividendos, em valores corridos pela SELIC para data base de julho de 2015.<sup>2</sup> Estes ganhos, decorrentes do crescimento da carteira de ativos com margens positivas, são apropriados pelo erário sobre a forma de pagamentos incrementais de dividendos e tributos vinculados ao resultado do banco, que, *ceteris paribus*, crescem em função da ampliação da carteira de créditos de elevada qualidade e do suporte ao crescimento das empresas brasileiras.

Uma primeira observação que merece ser feita refere-se à afirmação usual no debate público segundo a qual os desembolsos do BNDES no período teriam crescido expressivamente sem que o esforço agregado de investimento tivesse sido ampliado. Tal afirmação carece de fundamentação empírica, como pode ser aferido pela simples avaliação visual do gráfico abaixo – que indica elevada correlação entre a trajetória da formação bruta de capital e o valor dos desembolsos do banco em apoio ao investimento.

Gráfico 2: Desembolsos do BNDES para Apoio ao Investimento vs. FBKF



Fonte: BNDES.<sup>3</sup>

FBKF: eixo da esquerda.

Apoio BNDES ao investimento: eixo da direita.

Valores em R\$ bilhões de 2014.

<sup>2</sup> Ver: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/08/1673524-o-bndes-e-o-tesouro-nacional.shtml>>.

<sup>3</sup> Apresentação institucional do BNDES, em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Galeria\\_Arquivos/BNDES\\_LC\\_20180827.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf); Slide 22>.

O quadro abaixo reproduz exercício efetuado por técnicos do BNDES.<sup>4</sup> Ele apresenta estimativas de custos diretos ao erário em função do diferencial entre a SELIC e a TJLP incidentes sobre o saldo atual e projetado dos empréstimos ao longo do tempo. Tais custos diretos devem ser deduzidos dos ganhos incrementais decorrentes da margem de intermediação bruta positiva do BNDES nas operações apoiadas com os empréstimos do Tesouro – que viabilizam ampliação da carteira que gera resultado incremental do banco, que regressa ao erário como tributos, dividendos ou retenção de capital de empresa de controle exclusivo.

Tais valores devem ser acrescidos dos benefícios líquidos indiretos estimados. Estes representam estimativas de tributos incidentes diretamente sobre o valor dos investimentos adicionados pela ação do BNDES. Baseou-se em estimativa da adicionalidade relativamente modesta, em que investimentos correspondentes a 23% do valor apoiado seriam abortados na ausência do suporte do banco aos projetos. A estimativa do benefício indireto derivado do apoio do BNDES deixou de considerar o ganho tributário decorrente do efeito multiplicador desencadeado pelo investimento adicionado sobre a renda gerada, assim como deixou de capturar o valor associado ao excedente econômico gerado em função das externalidades oriundas dos projetos viabilizados. Ainda assim, em cenários plausíveis, são observados resultados com ganho fiscal esperado para o erário ao longo do tempo (números negativos representam ganho líquido ao longo do tempo).

Tais estimativas indicam ser plausível a conjectura de que na ausência da ação do BNDES em escala sistemicamente relevante, viabilizada pelos empréstimos da União, a trajetória contrafactual da relação dívida líquida/PIB poderia ser mais elevada ao longo do tempo, uma vez incorporados os efeitos derivados da contribuição do BNDES ao investimento e ao crescimento de longo prazo.

O custo fiscal líquido dos empréstimos é fator condicionante da evolução do estoque da dívida líquida ao longo do tempo, enquanto

---

<sup>4</sup> “Custo Líquido dos Empréstimos do Tesouro ao BNDES”, Nota conjunta: APE e AF, BNDES, agosto de 2015; <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Custo\\_Liquido\\_Empréstimos\\_Tesouro\\_BNDES.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Custo_Liquido_Empréstimos_Tesouro_BNDES.pdf)>.

Tabela 1: Custo Líquido dos Empréstimos do Tesouro ao BNDES  
Valor presente de custos e benefícios a serem incorridos ao longo de 45 anos

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
	R\$ bilhões	% PIB a.a.	R\$ bilhões	% PIB a.a.	R\$ bilhões	% PIB a.a.
Custo devido ao diferencial entre a SELIC e a TJLP	180,7	0,07%	176,05	0,07%	199,71	0,08%
Margem do BNDES cobrada das empresas	-136,2	-0,06%	-104,03	-0,06%	-129,7	-0,05%
Custos Financeiros sem Equalização	44,5	0,02%	36,01	0,02%	70,01	0,03%
Arrecadação sobre o Investimento Adicionado (sem efeito multiplicador)	-88,4	-0,04%	-90,9	-0,04%	-84,19	-0,04%
Custo Líquido sem Equalização	-43,9	-0,02%	-54,89	-0,02%	-14,18	-0,01%
Equalização	27,3	0,01%	21,92	0,01%	26,96	0,01%
Custo Líquido com Equalização	-16,6	-0,01%	-32,97	-0,01%	12,79	0,01%

Fonte: “Custo Líquido dos Empréstimos do Tesouro ao BNDES”, Nota conjunta: APE a AF, BNDES, agosto de 2015.

Notas: Todos os dados, inclusive o PIB, estão a valor presente, de 30/06/2015

O resultado da margem do BNDES e da arrecadação entram com sinal negativo por reduzirem o custo líquido

Hipóteses, contas feitas refletindo condições de agosto de 2015:

Margem bruta da intermediação do BNDES, líquida de custos operacionais = 1,8% a.a.;

Adicionalidade do investimento em função do crédito apoiado = 23%;<sup>5</sup>

Prazo médio de retorno dos créditos do BNDES = 5 anos;

TJLP cenário 1 e 3 = estabiliza em 7,5%, TJLP cenário 2 = cai para 6%;

SELIC cenário 1: Cai do patamar de 14,5% até 10% em dez. 2018 e se estabiliza neste patamar;

SELIC cenário 2: Cai do patamar de 14,5% até 8% em dez. 2022 e se estabiliza neste patamar;

SELIC cenário 3: Cai do patamar de 14,5% até 11,8% em jan. 2020 e 10% em jan. 2022, e estabilizando neste patamar.

a redução do potencial de crescimento de longo prazo, na ausência de ação corretiva do banco de desenvolvimento, afetaria negativamente a evolução do denominador da relação dívida/PIB. O exercício sugere que o custo fiscal líquido do carregamento dos empréstimos do BNDES, quando adequadamente estimado, pode ser bastante baixo, nulo ou até mesmo positivo para o erário, em condições plausíveis de adicionalidade do investimento apoiado. Ou seja, não parece ter fundamento

<sup>5</sup> O estudo em referência, realizado pelo setor de pesquisa do BNDES, baseou-se em estimativa de que para cada R\$ 100,00 desembolsados para apoio ao investimento, aproximadamente R\$ 23,00 não ocorreriam na ausência do apoio do Banco de Desenvolvimento. Trata-se de estimativa conservadora. Segundo o mesmo estudo, estimativas mais recentes indicam uma adicionalidade de cerca de 37%. Outros trabalhos, cobrindo período e usando métodos distintos, também chegam a valores superiores aos 23%. Ver: (PEREIRA; SIMÕES; CARVALHAL, 2011).

a afirmação de que a manutenção do patamar atual de ação corretiva do orçamento do BNDES é insustentável do ponto de vista fiscal.

Ademais, não se deve esquecer que o componente de custo direto absorvido pelo Tesouro, em função da diferença entre a TJLP, que remunera os empréstimos e o custo de captação do Tesouro em mercado, está sob controle do CMN, a quem cabe a decisão de fixação da TJLP.

Cabe esclarecer, por outro lado, que eventual cenário de folga de recursos do BNDES, como o verificado atualmente em função do quadro recessivo, é neutro do ponto de vista do custo fiscal de carregamento dos empréstimos para a União. Isto porque recursos eventualmente “ociosos” são aplicados em carteira de títulos públicos ou em operações compromissadas, remuneradas pelo custo de financiamento do Tesouro – usualmente a taxa SELIC, o que gera resultado de tesouraria que volta ao erário pelos canais acima referidos. Ou seja, ao contrário do afirmado pelas autoridades no anúncio da intenção de devolução antecipada dos empréstimos, ou os recursos estão “ociosos” no BNDES e não acarretam em custo fiscal algum ou, alternativamente, eles possuiriam custo de carregamento direto para a União por terem sido emprestados em apoio a projetos de investimento.

Importa, portanto, reter que é no momento em que os recursos são utilizados – emprestados para apoiar projetos de investimento produtivo – que passam a incorrer custos de carregamento diretos. Entretanto, estes passam a ser mitigados tanto pelo efeito do crescimento da carteira de crédito do banco, contratada com margens positivas, quanto pelo efeito do investimento adicionado sobre a renda do setor privado, que compõe a base de extração das receitas tributárias.

Em suma, a solicitação antecipada de tais recursos acarretará na redução do disponível futuro para apoio a novos projetos de desenvolvimento, cobrando um custo econômico real para que o governo possa mostrar um ganho de curto prazo que é meramente contábil. Estão querendo ressuscitar a contabilidade criativa?

A medida proposta, ademais, conforme visto, viola a LRF, em dispositivo desenhado justamente para evitar que o governante de plantão use os bancos oficiais para socorrer suas estratégias de manejo das contas pú-

blicas. Alterar a lei ou sua interpretação em base casuística, seria sinal de fragilidade do edifício institucional criado para blindar as empresas controladas de ingerência indevida em matéria estranha ao seu objeto social.

Não apenas tais aspectos são usualmente negligenciados do debate público como a economia política subjacente a tais discussões acabou por cristalizar, de forma inadequada, a percepção de suposta robustez técnica da ênfase quase exclusiva depositada, por alguns analistas de mercado e pelas agências de *rating*, nas implicações diretas de tais empréstimos sobre a trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral. Interrompe-se, desta forma, uma discussão mais cuidadosa sobre os impactos de tais empréstimos sobre as contas públicas que considere os efeitos sobre a trajetória tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida da União.

O foco exclusivo sobre a trajetória da dívida bruta produz distorções relevantes sob a ótica da mensuração da força financeira inerente ao balanço consolidado da União. Este viés pode ser percebido como análogo à pretensão de avaliar a capacidade de pagamento de uma empresa emissora de títulos olhando apenas o estoque de endividamento e ignorando o volume e a qualidade dos ativos financiados. Tal abordagem equivale à abolição do princípio das partidas dobradas e só pode ser sustentada como expressão de um viés ideológico e de uma aversão quase absoluta ao risco de suposta “opacidade” percebida nas estatísticas fiscais.

O remédio aqui é mais transparência fiscal, e não menos poder de fogo para o BNDES mitigar as falhas de mercado inibidoras do investimento e limitar o poder de extração de renda do oligopólio bancário na intermediação financeira privada. Que tal avançar na agenda de transparência fiscal mediante uma discussão mais pormenorizada, por exemplo, sobre a utilização do regime de competência para contabilização de eventuais obrigações de subvenção econômica com os bancos públicos, com a incorporação dos passivos apurados em seus balanços, em regime de competência, na estatística de Dívida Líquida do Setor Público?

A resposta oferecida – desconsiderar a dívida líquida como dimensão relevante da execução da política fiscal – “joga fora a criança com a água do banho”. Como corolário desta distorção, para atingir um objetivo meramente contábil, propõe-se a antecipação dos empréstimos do BN-

DES que, sob a ótica econômica, aprofunda uma falha de mercado e drena recursos de longo prazo que serão necessários ao apoio da recuperação da inversão, especialmente se as medidas desenhadas com vistas à restauração da confiança tiverem o efeito desejado.

Outro argumento invocado para justificar o foco na dívida bruta é o de que os créditos do BNDES à União devem ser desconsiderados nas estatísticas fiscais por serem haveres ilíquidos, empréstimos de longo prazo de maturação. Tal dimensão relativa à iliquidez de créditos de elevada qualidade não é relevante para fins da aferição da solvabilidade intertemporal do setor público. A relativa iliquidez dos créditos de longo prazo da União ao BNDES é relevante, entretanto, sob a ótica da aferição e gestão dos riscos financeiros inscritos no perfil das necessidades de rolagem da dívida pública sobre administração do Tesouro.

Cabe destacar que eventual decisão de não refinanciamento da dívida vincenda do Tesouro tende a transformar endogenamente dívida pública mobiliária em poder do público em passivo oneroso do BACEN. Caso o Tesouro decida não rolar parte dos títulos vencidos ele deverá reduzir suas disponibilidades junto à conta única da União no BACEN. Ao optar pela não rolagem da dívida, injeta-se reserva bancária diretamente na economia. Tal decisão demanda, para garantir a convergência da taxa SELIC à meta fixada pelo COPOM, operações simétricas de esterilização por parte do BACEN. O colchão de liquidez na Conta Única define os graus de liberdade que o Tesouro possui para resistir e, eventualmente, não sancionar a estrutura de prêmio de risco demandada pelos agentes de mercado nos leilões primários de dívida pública, caso estes sejam percebidos como excessivos.

Assinale-se, nesse sentido, que os riscos de rolagem da dívida pública caíram significativamente no período de crescimento mais forte dos empréstimos da União ao BNDES. A relação entre o volume de recursos na Conta Única relativamente ao fluxo projetado de rolagens da dívida do Tesouro, no horizonte de 12 meses, passou de cerca de 56% no início de 2007 para mais de 150% atualmente.

Não é prudente limitar a tração das medidas voltadas à restauração da confiança sobre o investimento por desnecessária redução da capa-

cidade de empréstimo do BNDES, apenas para melhorar a estatística de dívida bruta no curto prazo, sem que este movimento traduza robustecimento real da situação patrimonial do setor público. É inescapável comparar o apelo de tal proposta ao regresso da “contabilidade criativa”, visto tratar-se de operação financeira desenhada com foco prioritário na sensibilização da estatística de endividamento, sem de fato acarretar uma melhora efetiva da posição patrimonial da União. Tal opção se faz ao custo de promover o enrijecimento desnecessário das restrições financeiras que pesarão sob o investimento produtivo durante a fase de recuperação, operando como vetor contracionista sobre seu potencial de reação – especialmente, mas não exclusivamente, em setores capital intensivos e fortes geradores de externalidades, como no setor de infraestrutura.

### Existem alternativas menos danosas de obtenção de mesmo resultado contábil sobre a estatística de dívida bruta?

Mesmo desconsiderando os aspectos legais e institucionais relativos à vedação da devolução antecipada dos empréstimos pela LRF, anteriormente mencionados, e admitindo, por hipótese, ser desejável perseguir a redução da Dívida Bruta, ainda que sem traduzir robustecimento patrimonial real, expresso na variação correspondente da Dívida Líquida do Setor Público – fato em si bastante discutível, conforme já argumentado – existiriam, ainda assim, formas economicamente menos danosas de obter o efeito contábil desejado do que limitar a escala de ação do BNDES.

As operações de empréstimo ao BNDES correspondem a cerca de 1/4 da diferença atual entre a Dívida Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público. O grosso de tal diferença corresponde ao estoque de reservas internacionais, com sua contrapartida na esterilização de liquidez, mediante contratação de operações compromissadas do BACEN com o mercado. Os cerca de US\$ 375 bi de reservas internacionais, ao câmbio corrente na ordem de 3,5 reais por dólar, correspondem a aproximadamente 22% do PIB em haveres líquidos, denominados em

moeda estrangeira, com elevada qualidade de crédito. A este patamar de taxa de câmbio seria possível gerar redução equivalente aos R\$ 100 bi desejados da estatística de dívida bruta com a venda de cerca de US\$ 30 bilhões das reservas internacionais.

Caso seja considerada a intensidade do ajuste observado em conta-corrente no passado recente, ou quaisquer outros indicadores selecionados de vulnerabilidade externa, em quadro marcado por intenso realinhamento cambial, é razoável afirmar que o custo implícito do carregamento das reservas elevou-se fortemente. Tal realidade decorre, por um lado, do ciclo recente de elevação da taxa SELIC. Por outro lado, a desvalorização cambial esperada, atualmente, tende a ser bem menor do que era antes do ajuste mais intenso no patamar do câmbio nominal, observado a partir janeiro de 2015. Desta forma, o benefício marginal associado ao carregamento das reservas deve ter caído fortemente, equivalente que é a taxa de juros livre de risco recebida em moeda forte – próxima de zero nas condições correntes – acrescida da desvalorização cambial esperada e do valor implícito atribuído à retenção de reservas, visto como uma espécie de prêmio de seguro quanto aos riscos decorrentes da volatilidade das condições de acesso ao financiamento externo.

O valor implícito deste “prêmio de seguro” compõe o benefício marginal da retenção de reservas, devendo ser contraposto ao seu custo esperado de carregamento. O “prêmio do seguro” deve ter caído fortemente no passado recente, tendo em vista a expressiva redução da vulnerabilidade externa decorrente da rápida e intensa redução do déficit em conta-corrente processado na economia brasileira. A razão entre o estoque de reservas cambias e o déficit em conta-corrente indicará elevação expressiva do colchão de segurança oferecido pelas reservas, ainda que seja monetizada quantia suficiente para reduzir a dívida bruta nos R\$ 100 bilhões pretendidos.

Ou seja, o custo de carregamento das reservas subiu fortemente – pela combinação de juros elevados domesticamente e baixos no exterior, conjugado a trajetória observada de realinhamento do câmbio nominal – com conseqüente redução da desvalorização futura esperada. Tal efeito é observado ao mesmo tempo em que o benefício marginal

Tabela 2. Razão entre reservas internacionais e déficit em conta corrente – projetando venda de USD 30 bi

Brasil - Balanço de pagamentos	2013	2014	2015	2016*	2017*
Conta Corrente - USD Bilhões	-75	-104	-59	-10	-6
Conta Corrente - percentual do PIB	-3%	-4,30%	-3,30%	-0,60%	-0,40%
Estoque de reservas internacionais - conceito liquidez - USD bi	358,81	363,55	356,46	326	326
Relação entre reservas e déficit em conta corrente	4,78	3,50	6,04	32,65	54,41

Fonte IPEADATA e BACEN

\* Projeção resultado em conta corrente do banco JP Morgan

Projeção reservas em 2016 e 2017 = reserva em abril de 2016 líquida da venda de USD 30 bi.

intangível do carregamento de tal volume de reservas reduziu-se fortemente, em função da robusta melhoria nas contas externas, prova de que o regime de câmbio flexível funciona satisfatoriamente como fator de absorção de choques externos.

Considerando-se 1) os fatores acima citados que sugerem redução no nível desejável/ótimo de carregamento de reservas, 2) o crescimento esperado do efeito de adicionalidade do apoio do BNDES sobre o investimento na conjuntura atual marcada pela ampla disponibilidade de fatores produtivos ociosos e de elevada aversão ao risco das fontes privadas, em particular em cenário contingente de recuperação das intenções de investimento no futuro próximo, 3) que recursos eventualmente ociosos no caixa do banco não possuem custo fiscal efetivo ao erário, é inescapável a pergunta: não haveria forma mais eficiente de capturar uma redução desejada da ordem de R\$ 100 bilhões na estatística de dívida bruta no curto prazo?

Não seria preferível otimizar o estoque de reservas com venda líquida de cerca de US\$ 30 bilhões dos aproximadamente US\$ 375 bilhões carregados atualmente? Tal processo poderia ser coordenado ao manejo simétrico da posição de *swaps* cambiais do BACEN para evitar pressão sobre a trajetória da taxa de câmbio e alteração da posição comprada líquida do setor público consolidado em moeda forte – fator de estabilização das contas fiscais a choques externos. Será mesmo preferível reduzir o poder de fogo do BNDES em suporte à retomada do investimento, especialmente em cenário contingente de restauração da confiança? Em particular, considerando-se que o custo fiscal efetivo é nulo, caso os

recursos permaneçam ociosos, e que o agravamento da restrição de crédito de longo prazo pode limitar a recuperação da formação de capital?

Outra alternativa poderia apontar na direção de se dissociar a discussão sobre a absorção dos custos fiscais diretos – decorrentes do diferencial entre a TJLP e o custo de captação soberano em mercado, incidente sobre o estoque dos empréstimos – da sensibilização direta da dívida bruta da União. Pode-se conceber estratégia em que o BNDES financie o pagamento antecipado de parte das dívidas com o Tesouro em TJLP através de emissões diretas junto a fontes de mercado. Tal pré-pagamento poderia ser coordenado à contratação de compromisso de equalização do custo de captação do BNDES em mercado em relação à TJLP, em prazo igual ao do empréstimo a ser liquidado. O Tesouro absorveria o custo fiscal-financeiro direto, mas poderia capturar a almejada redução da estatística de dívida bruta, sem estrangular financeiramente a retomada do investimento do setor produtivo.

Desta forma o BNDES poderia operar estratégia mais agressiva de captações diretamente junto às fontes do mercado local e transformar, via equalização, tais custos de acesso ao mercado local em capacidade de apoiar os projetos em TJLP. Caso fosse orientado ao banco acessar o mercado local diretamente, como emissor frequente de letras financeiras, com eventual garantia da União – de forma a permitir ampliar a profundidade potencial das suas captações diretas – tal substituição de dívida sem redução da capacidade de apoio do BNDES em TJLP poderia ter êxito. Estas captações diretas em mercado poderiam ser usadas para financiar o pré-pagamento das dívidas, sendo conjugadas à equalização de taxas de juros por parte do Tesouro, de forma a gerar um *funding* “sintético” em TJLP, sem que haja a necessidade de o Tesouro emitir dívida pública diretamente junto ao mercado para financiar o carregamento dos empréstimos ao BNDES e, portanto, sem pressionar diretamente as estatísticas de Dívida Bruta do Governo Geral.

Tal arranjo evitaria que a solução institucional criada para mitigar o problema econômico real do excessivo racionamento de crédito de longo prazo junto às fontes privadas fosse mediado pela sensibilização direta da dívida bruta da União, mas poderia gerar, sob certos limi-

tes, efeito financeiro equivalente ao dos empréstimos, sob a ótica da preservação da capacidade do BNDES atuar como fator de suporte à recuperação do investimento e atuar na correção de falhas de mercado relevantes na intermediação financeira privada. Tal alternativa permitiria perseguir o objetivo de curto prazo de redução da estatística de dívida bruta, sem, entretanto, acarretar em efeito real deletério de limitação da capacidade de provisão de financiamento de longo prazo pelo BNDES, em suporte à retomada do investimento e da sustentação do crescimento de longo prazo.<sup>6</sup>

## Considerações finais

Em cenários caracterizados pela ampla disponibilidade de fatores de produção ociosos, como é o quadro atual da economia brasileira, o *mix* de políticas mais adequado para o enfrentamento da crise deveria conjugar o tratamento da dimensão estrutural dos problemas fiscais ao uso dos graus de liberdade disponíveis no curto prazo para dar suporte à recuperação da atividade econômica. A agenda de restauração da confiança será tão mais potente para reanimar a economia em base sustentada quanto menor a severidade da restrição de crédito para o financiamento dos investimentos desejados.

A proposta de resgate antecipado dos recursos do Tesouro emprestados ao BNDES, além de ferir a LRF, negligencia o papel do banco de mitigação do racionamento de crédito de longo prazo, desconsidera os benefícios diretos e indiretos dos investimentos financiados pelos empréstimos sobre a situação patrimonial do setor público, atribui erroneamente custos fiscais à “ociosidade” momentânea de recursos no banco enquanto estes estão aplicados em ativos com rentabilidade igual ao

---

<sup>6</sup> Outra alternativa que poderia ser discutida em maior profundidade consiste na proposta levantada pelo então ministro Nelson Barbosa sobre eventual substituição das operações compromissadas por depósitos remunerados junto à autoridade monetária, visando drenar liquidez do sistema bancário com instrumento que não é contabilizado na dívida bruta, de forma a segregar claramente da estatística da dívida o componente vinculado à operacionalidade da política monetária.

dos passivos do setor público e, por fim, silencia sobre alternativas mais eficientes de redução da dívida bruta.

Não por acaso, como alertou recentemente o prêmio Nobel de economia, Joseph Stiglitz, o ataque dirigido ao BNDES apenas reduz os graus de liberdade no manejo da crise e atrapalha os esforços de recuperação econômica.<sup>7</sup>

É preciso focar o debate sobre a ação do BNDES nas bases institucionais voltadas à construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Discussão mais equilibrada deveria focar no fundamento alocativo no qual ancorar a avaliação sobre a escala desejável da ação do banco. Deve-se buscar a solução institucional mais adequada para alavancar o potencial de crescimento do investimento e do produto, assim como melhor orientá-lo ao objetivo da maximização do bem-estar e do desenvolvimento sustentável, sob a ótica econômica, social e ambiental, em base não inflacionária, a longo prazo. Para tanto seria preferível preservar as bases atuais do *funding* institucional do BNDES e o poder financeiro dela decorrente visando orientar o processo de acumulação e de transformação da estrutura produtiva em prol da ampliação da produtividade dos fatores. Seria preferível adequar os critérios de apoio do banco e diversificar o repertório de instrumentos financeiros oferecidos em suporte à formação de capital em bases competitivas. Há espaço para aprimorar sua ação via redesenho dos processos de aprovação e análise, de forma a mobilizar tal poder financeiro mais efetivamente como mecanismo de manejo de uma série de externalidades, modulando as condições de acesso ao crédito de longo prazo como vetor orientador do processo de desenvolvimento de longo prazo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver observações do referido economista em: <<http://www.valor.com.br/financas/4527647/para-stiglitz-criticas-atuacao-do-bndes-dificultam-retomada>>.

<sup>8</sup> Ao invés de desalavancar o BNDES seria preferível discutir o aprimoramento do processo de análise e aprovação das operações de forma a vincular diretamente a precificação do apoio financeiro oferecido pelo banco a um *rating de externalidades*, a ser construído em processo de análise técnica e mediante aprovação colegiada – análogo ao aplicado sob a ótica de avaliação e precificação do risco de crédito dos projetos. O processo de aprovação e análise de crédito poderia vincular o “preço” do apoio financeiro oferecido aos projetos a uma escala de *ratings* que traduzisse opinião técnica, validada em processo colegiado, acerca da intensidade das

Ao invés de desalavancar o BNDES, seria preferível dar sequência ao esforço de aprimoramento de seus processos, qualificando o *input* oferecido pelo uso do *funding* institucional ao crescimento da capacidade produtiva e da produtividade dos fatores, através da modulação mais agressiva dos incentivos financeiros em favor dos investimentos, em especial daqueles projetos com maior taxa de retorno social, com ênfase na agenda transversal relativa à sustentabilidade ambiental, do desenvolvimento regional, e como fator de suporte à construção de uma infraestrutura logística e de transportes moderna e integrada. O *funding* institucional pode ser mobilizado pelo banco em prol da melhoria da qualidade de vida nos grandes centros – via enfrentamento de agenda da mobilidade urbana, com a remoção de deseconomias de congestão destruidoras de bem-estar e da produtividade dos fatores, assim como da ampliação do acesso ao saneamento básico e da efetiva mitigação dos impactos ambientais e sociais nos entorno de grandes projetos. Outro foco que pode justificar o uso de *funding* institucional refere-se ao apoio às atividades propiciadoras de externalidades vinculadas à existência de economias de aglomeração relevantes, típicas de determinados segmentos industriais, geradores de ganhos de escala dinâmicos, oriundos do acúmulo de conhecimento, *know how* e *learning by doing*, em função do valor acumulado da produção, decorrentes dos transbordamentos autofertilizadores de conhecimento intrasetoriais e entre setores.

Ao amplo escopo de ações aderentes ao paradigma do manejo das externalidades, somem-se os benefícios potenciais decorrentes da adicionalidade líquida sobre o investimento obtida pela mitigação de outras falhas de mercado, expressas no grau excessivo de racionamento de crédito de longo prazo em moeda local, fator relevante de inibição do investimento mesmo para tomadores de melhor risco. Ademais, não se pode deixar de registrar o potencial de mobilização de recursos em es-

---

externalidades esperadas ao nível de cada projeto objeto de solicitação de apoio financeiro. Tal processo tenderia a incentivar o desenho de projetos mais atentos às oportunidades de geração de externalidades positivas e mitigação das negativas – modulando os sinais econômicos emitidos visando melhor alinhar o retorno social ao retorno privado dos projetos fortemente geradores de externalidades.

forços inovativos, potencialmente sinérgicos no setor privado, mediante disponibilização de *funding* para projetos integrados ao cumprimento de missões orientadas à solução de problemas de políticas públicas – novamente um exercício de imaginação institucional pode oferecer amplo repertório de possibilidades potencialmente virtuosas de interações público-privadas, capazes de gerar externalidades positivas pelos efeitos indutores de inovações, como outras experiências fertilizadoras do progresso técnico mostram ser possível. O banco pode usar o seu poder financeiro visando dar suporte e alavancar a ação de centros difusores de externalidades positivas na economia, visando contribuir com a produtividade dos fatores, a abertura de novos mercados e a induzir estratégias mais intensivas em inovação empresarial.

A construção de mercados de capitais maduros e profundos deve ser objetivo central a ser perseguido pelas políticas públicas, devendo tal agenda avançar de forma complementar e coordenada às ações do BNDES. Tal agenda deve visar o alargamento das bases de financiamento do investimento produtivo às empresas. Ainda que fundamental para a ampliação do esforço de acumulação, o florescimento do mercado de capitais por si só será incapaz de endereçar diversas dimensões cruciais para a construção do desenvolvimento brasileiro.

Não parece prudente uma estratégia que reduza a escala de ação de um banco de desenvolvimento tomando como parâmetro de suas necessidades de *funding* o valor de suas liberações observado na fase baixa do ciclo, em cenário de quase depressão do investimento. Deve-se perseguir a base de *funding* adequada alocativamente, não apenas para contribuir com a recuperação mais intensa da atividade e da formação de capital, no curto prazo, em quadro marcado por ampla disponibilidade de fatores ociosos e aversão a risco das fontes privadas, mas visando alargar as bases financeiras e institucionais de suporte à acumulação de capital e à produtividade dos fatores, devendo-se buscar qualificar o *input* institucional derivado da ação do BNDES ao processo de desenvolvimento no longo prazo. É preciso pensar estruturalmente, focando tanto as necessidades da fase de recuperação quanto o perfil e escala da ação do BNDES desejável quando a economia voltar a operar nas cer-

canias do pleno emprego dos fatores. No curto prazo, são bem-vindas iniciativas institucionais que estimulem o investimento em base horizontal e ampliem o emprego, reduzindo a forma mais dispendiosa de ineficiência econômica, aquela derivada do desperdício de oportunidades de utilização produtiva de recursos ociosos.

Qual a escala do investimento em infraestrutura para a qual faz sentido “reservar” *funding* nobre em TJLP, considerando a centralidade de tais investimentos capital intensivos, de longo ciclo de maturação e fortemente geradores de externalidades para a recuperação e aceleração sustentada do crescimento futuro? Faz sentido almejar uma ampliação do investimento em projetos de infraestrutura da ordem de, digamos, 2 a 3% do PIB? Qual o tamanho do BNDES adequado para dar suporte a tal esforço de investimento? Qual escala de ação potencial devemos preservar para aprofundar os esforços recentes de apoio a atividades de inovação – de elevado retorno social potencial? Como estimular a construção de uma economia verde e capturar as oportunidades estratégicas no mercado internacional que poderão se abrir para os pioneiros que travem posições competitivas favoráveis em mercados de grande potencial futuro, sem o poder de sinalização e mobilização das energias produtivas do crédito de longo prazo? Qual a escala potencial deveria ser reservada para que o banco tenha maior poder de influência no manejo de externalidades diversas, de natureza ambiental e social nos entornos dos grandes projetos de investimento?

Tal avaliação sobre a escala e o perfil desejável da ação do BNDES deve certamente incluir a dimensão fiscal, sempre lembrando que os seus efeitos líquidos sobre as contas públicas dependerão da conjugação do tamanho potencial de seu balanço e de suas liberações, das decisões sobre o nível da TJLP e da SELIC, da política de precificação do apoio financeiro das linhas de crédito oferecidas pelo banco às distintas atividades e da aferição dos benefícios fiscais derivados da adicionalidade líquida ao crescimento econômico, derivada de sua ação corretiva sobre o volume e o perfil do investimento agregado, assim como do modelo de *funding* adotado. O tamanho do BNDES não deveria ser pensado exclusivamente a partir de supostas restrições fiscais de curto prazo, e

sim a partir de entendimento mais qualificado de sua missão alocativa. As restrições fiscais, no limite, se manejam de forma mais efetiva com a calibragem da TJLP e da precificação de subsídios cruzados na oferta de crédito às distintas atividades – visando melhor alocar o subsídio fiscal-financeiro às atividades mais promissoras sob a ótica do retorno social esperado.

Uma solução institucional para o problema do financiamento do investimento baseada exclusivamente nas forças de mercado seria, mesmo em cenário de florescimento dos mercados de crédito e de capitais maduros e profundos, incapaz de dar resposta alocativa satisfatória às necessidades do desenvolvimento brasileiro, gerando quer seja racionamento e volatilidade excessivas das condições de acesso ao crédito de longo prazo, quer seja uma modulação ineficiente do custo de capital entre as distintas atividades produtivas, emitindo os sinais inadequados sob a ótica dos projetos intensivos na geração de externalidades, desalinhados do patamar desejável para fins da maximização do retorno social, acarretando em provisão subótima do esforço de investimento em tais atividades.

A redução da escala de ação do BNDES limitará sua capacidade de atuar como contrapeso de natureza estabilizadora no ciclo financeiro. Ela enfraquece arranjo institucional que amortece os efeitos das propensões pró-cíclicas endógenas ao funcionamento dos mercados financeiros privados. Um BNDES atuando em escala sistemicamente relevante ajuda a estabilizar o ciclo financeiro e a amortecer a intensidade das flutuações transmitidas à atividade econômica pelo canal de crédito, ao mesmo tempo em que preserva espaço relevante para o esforço de imaginação institucional orientador do *input* oferecido pela ação do banco no enfrentamento dos desafios e obstáculos ao desenvolvimento em cada quadra histórica. Estes são enfrentados através da emissão dos sinais econômicos via modulação das condições de acesso ao *funding* ao investimento produtivo em termos de custo, prazo, volume, volatilidade, condicionalidades etc. Tais sinais serão considerados no desenho das estratégias de investimento dos grupos empresariais.

É preciso aprimorar e adequar a ação do BNDES aos desafios e restrições de cada contexto histórico, mas deve haver cautela quanto aos

custos derivados de redução excessiva da capacidade institucional e financeira de manejo de uma enorme diversidade de fatores geradores de externalidades, positivas e negativas, nos projetos de investimento, conjugadas ao risco de enrijecimento indesejável das restrições de crédito que pesam sobre o investimento produtivo, definidores, em grande medida, da intensidade e qualidade de nosso crescimento futuro. Sob este ponto de vista interessa criticamente a visão futura sobre as formas desejáveis de sua ação, derivadas de esforço construtivo de imaginação institucional.

## Referências

- APE a AF, BNDES. “Custo Líquido dos Empréstimos do Tesouro ao BNDES”, Nota conjunta, agosto de 2015. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Custo\\_Liquido\\_Emprestimos\\_Tesouro\\_BNDES.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Custo_Liquido_Emprestimos_Tesouro_BNDES.pdf)>.
- BNDES. Relatório trimestral de prestação de contas ao Congresso Nacional sobre o uso dos recursos Emprestados pelo Tesouro ao BNDES. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio\\_Recursos\\_Financeiros\\_4trimestre2015.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_4trimestre2015.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Relatório de Efetividade 2007-2014: A Contribuição do BNDES para o Desenvolvimento Nacional. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt)>.
- LOPES, Francisco. “The Transmission Mechanism of Monetary Policy in a Stabilising Economy: notes on the case of Brazil”, PG 65, BIS, Policy Pappers n°. 3. January 1998. Disponível em: <[www.bis.org/publ/plcy03.pdf](http://www.bis.org/publ/plcy03.pdf)>. Acesso em: 19/03/2018.
- MACHADO, Luciano; GRIMALDI, Daniel; ALBUQUERQUE, Breno; SANTOS, Leonardo. Working Paper: “Additionality of Countercyclical Credit: Evaluating the Impact of BNDES’ PSI on the Investment of Industrial Firms”, novembro de 2014. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/additionality\\_of\\_countercyclical\\_credit.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/additionality_of_countercyclical_credit.pdf)>.
- MAZZUCATTO, Mariana; The Entrepreneurial State – Debunking public vs. private sector myths, *PublicAffairs*, New York, 2015.
- PEREIRA, Thiago Rabelo; SIMÕES, Adriano; CARVALHAL, André. Texto para Discussão IPEA 1665 – “Mensurando o Resultado Fiscal das Operações de Empréstimo do Tesouro ao BNDES: Custo ou Ganho Líquido Esperado para a União?”. Rio de Janeiro: IPEA, setembro de 2011.
- STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 3 (Jun., 1981), pp. 393-410.
- VALOR Econômico. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/4527647/para-stiglitz-criticas-atuacao-do-bndes-dificultam-retomada>>.

# O investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015: política fiscal e demanda agregada no ciclo brasileiro de crescimento e crise

*Bráulio Santiago Cerqueira*

## Introdução

Desde 2014, a piora dos indicadores fiscais no Brasil tem levado a ampla maioria dos analistas a enfatizar os nexos entre política fiscal, credibilidade e expectativas do setor privado. Por essa ótica, déficits fiscais recorrentes incompatíveis com a estabilidade da relação dívida/PIB ao longo do tempo incidem negativamente sobre as expectativas dos agentes que, ao anteciparem aumentos futuros de impostos e/ou da taxa de juros da dívida pública, contraem despesas em investimento e consumo. A hipótese do “ajuste fiscal expansionista” (GIAVAZZI e PAGANO, 1990) deriva deste arcabouço lógico operando em sinal contrário: a responsabilidade com as contas públicas resgata a credibilidade do governo, melhora expectativas e abre caminho para o crescimento.

Passados mais de dois anos da reorientação da política econômica na direção do ajuste – que incluiu compressão de despesas, aumento dos juros, corte de crédito e recomposição de preços administrados –, a economia mergulhou na maior recessão registrada nos últimos 50 anos, com quedas sucessivas do Produto Interno Bruto (PIB), -3,8% em 2015 e -3,6% em 2016, salto no desemprego de 6,5% em dezembro de 2014

para 12,0% em dezembro de 2016, e deterioração dos resultados fiscais, primário (sem juros) e nominal (com juros), que no Governo Central passaram, respectivamente, dos déficits de -0,35% do PIB e -4,70 % do PIB em 2014 para -2,54% do PIB e -7,62% do PIB em 2016.<sup>1</sup>

Apesar destes resultados, novamente a maioria dos analistas e o governo Temer – instaurado desde maio de 2016 em meio ao processo de *impeachment* da presidenta da República – redobram a aposta no “ajuste fiscal expansionista”, afinal o setor público brasileiro estaria “quebrado” não havendo alternativa senão ajustar as contas públicas por meio, principalmente, de cortes de gastos, inclusive o investimento público e o gasto social através de reformas constitucionais.

Raciocínios e prescrições de política como estes, no entanto, desconhecem tanto as conexões diretas entre política fiscal e nível de atividade bem como, e principalmente, as naturezas profundamente diversas de governos e famílias. A política fiscal, isto é, o consumo do governo, o investimento público, os impostos e as transferências às famílias, impacta a demanda agregada não apenas indiretamente por meio de expectativas, mas diretamente por meio dos pagamentos de salários e fornecedores para a produção de bens e serviços públicos, além de influenciar a renda disponível dos agentes privados. Por este prisma, ajustes fiscais realizados em momentos de desaceleração econômica, como ao fim de 2014, tendem a jogar a economia em espiral recessiva prejudicando a arrecadação e os próprios resultados fiscais, precisamente como vem ocorrendo na economia brasileira desde 2015 (BASTOS e BELLUZZO, 2015).

Quanto às diferenças entre governos e famílias, o Estado moderno se caracteriza pelo exercício de três monopólios constitutivos da concentração do poder político: uso legítimo da violência, emissão de moeda e cobrança de impostos em um determinado território. Não é permitido a um cidadão encarcerar outra pessoa. Uma família ou organização civil não declara guerra a outro país. Uma empresa não aufere receita, como o governo por meio de impostos, sem oferecer contrapartida direta ao consumidor na forma de produtos ou serviços. Da mesma forma, as restrições financeiri-

---

<sup>1</sup> Fontes de dados: IBGE para PIB e desemprego; Banco Central (BCB) para resultados fiscais.

ras pessoais ou mesmo de grandes empresas não se comparam às restrições financeiras de um governo que emite moeda própria e nela se endivida.

O reconhecimento da centralidade da demanda agregada na dinâmica econômica (KEYNES, 1936; KALECKI, 1954) e a compreensão da moeda como manifestação do poder estatal constituem o cerne das “finanças funcionais” (LERNER, 1943). Seu princípio básico repousa na ideia de que as finanças públicas devem ser orientadas, geridas e avaliadas pelos efeitos que promovem em termos de emprego, renda e inflação, ou seja, pelas funções exercidas no sistema econômico (alocação, estabilização, distribuição), e não pelo déficit ou superávit fiscal obtido.

Tendo como pano de fundo estas considerações, o objetivo do capítulo é reconstituir, a partir de um recorte macroeconômico, o comportamento do investimento público federal e da Petrobras entre 2003 e 2015 relacionando-o ao ciclo econômico e político brasileiro que se encerrou na crise atual. Se mudanças econômicas, políticas e institucionais na segunda metade da década passada favoreceram a recuperação e uma maior autonomia em relação ao ciclo do investimento público e estatal, de 2011 a 2013 a tendência passou a ser de estagnação relativa seguida no biênio seguinte de comportamento pró-cíclico na recessão. Em paralelo, o esboço de articulação virtuosa entre capital público-estatal e capitais privados, verificado na economia brasileira entre 2006 e 2010, foi dando lugar à desarticulação concreta de interesses que culminou na deslegitimação das intervenções estatais na economia.

O próximo item evidencia o recorte analítico usado no tratamento do investimento público. Na sequência, a construção das séries de dados é detalhada. A quarta seção estabelece uma periodização da variável, a partir da qual a análise é integrada à evolução do investimento agregado e da atividade econômica. A quinta parte trata da forte retração do somatório investimento federal e da Petrobras no biênio 2014 e 2015, que prossegue em 2016, relacionando-a a elementos de tendência e cíclicos da economia e à crise política brasileira. Na sexta seção, as restrições macroeconômicas ao investimento público e estatal são tratadas sob a ótica das finanças funcionais. As conclusões apontam que, subordinado à lógica do ajuste fiscal desde fins de 2014 e fora do horizonte

estratégico do governo Temer, uma eventual retomada do investimento federal e da Petrobras esbarra menos em dificuldades econômicas, mas, principalmente, em restrições legais e orçamentárias autoimpostas derivadas do quadro político e ideológico dominante.

### Investimento público: recorte analítico

O investimento, ao lado do consumo das famílias, do consumo do governo e das exportações líquidas, é parte integrante da demanda agregada da economia. Conceitualmente a formação bruta de capital fixo (FBCF) se diferencia do consumo por representar dispêndio que contribui para a reprodução/ampliação da capacidade produtiva. Destaca-se na conceituação o duplo caráter do investimento: pelo lado da demanda, componente do dispêndio agregado e, pelo lado da oferta, fonte de ampliação da capacidade e incorporação de progresso técnico na estrutura produtiva. Esta última característica o torna decisivo na sustentação e aceleração da tendência de crescimento econômico.

Pela ótica da demanda, considerando-se que a decisão de investir reflete expectativas dos empresários em relação à lucratividade futura dos ativos fixos, decisões estratégicas dos governos, planos de longo prazo nas áreas de infraestrutura etc., é possível teoricamente postular relativa autonomia do investimento em relação à renda corrente (KEYNES, 1936). O grau de autonomia do investimento privado, por exemplo, se relaciona diretamente ao nível de desenvolvimento do mercado financeiro, que deve ser capaz de antecipar em prazos adequados os normalmente vultosos recursos necessários à expansão dos ativos fixos. No caso do investimento público, a autonomia se relaciona à capacidade do governo e de suas empresas em endividar-se, à forma como a contabilidade pública registra o setor produtivo estatal, ao tratamento dado a este tipo de gasto (uma despesa primária) pelas regras fiscais em vigor, e a aspectos políticos, como a legitimidade das intervenções estatais no domínio econômico. A dimensão propriamente política do investimento público, aliás, é reivindicada por Medeiros como essencial na análise de seus movimentos no tempo:

Não sendo uma despesa constitucional nem uma transferência obrigatória, nem regulado por uma relação contratual, as despesas de investimento [público] variam segundo as prioridades macroeconômicas e a estrutura de interesses dominantes na economia, assumindo, portanto, uma dimensão política. (2007, p. 11)

Em termos de dinâmica econômica, o ponto a frisar é que é o componente autônomo do gasto em relação à renda corrente que se encontra na raiz do princípio do multiplicador.<sup>2</sup> Para entendê-lo, considerem-se as repercussões de uma variação positiva autônoma do investimento sobre a produção e a renda do setor de bens de capital. O efeito multiplicador decorre do fato de que este aumento da produção e da renda do setor, igual ao do dispêndio inicial com investimento, estimula um gasto adicional em consumo que aumentará a produção e renda do setor produtor de bens de consumo e, assim, sucessivamente. Como uma parte do aumento da renda das famílias é poupada e outra parte é gasta em bens produzidos fora da economia doméstica (importações), o efeito multiplicador do investimento autônomo é decrescente e finito no tempo. A fórmula abaixo explicita o efeito mais do que proporcional do gasto em investimento autônomo sobre a renda:

$$\Delta Y = \Delta I \times \frac{1}{1 - c(1 - t) + m}$$

Onde,  $\Delta Y$  é a variação final da renda,  $\Delta I$  corresponde à variação inicial do investimento autônomo,  $c$  é a propensão marginal a consumir,  $t$  a proporção do aumento da renda absorvida pelos impostos e  $m$  a propensão marginal a importar.

No Brasil interessa chamar a atenção para as mudanças econômicas, políticas e institucionais, especialmente da década passada, que favoreceram a recuperação e uma maior autonomia do investimento federal e da Petrobras em relação ao ciclo, pelo menos até 2010. Sem ser exaustivo, cabe destacar: a melhoria do perfil do endividamento público

<sup>2</sup> Todo gasto autônomo em relação à renda corrente, seja investimento ou consumo, possui efeito multiplicador. O exemplo a seguir trata especificamente do investimento.

brasileiro, especialmente o processo de substituição de dívida externa por dívida interna passível, por definição, de ser honrada em moeda nacional<sup>3</sup>; a retomada do planejamento estratégico setorial de longo prazo em energia e transportes<sup>4</sup>; a publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008; a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007; a possibilidade de desconsiderar parte das despesas do PAC na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta fiscal; a evolução favorável do preço do petróleo no mercado internacional; o anúncio da descoberta do pré-sal em 2007; a retirada da Petrobras (e também Eletrobras) das estatísticas fiscais do setor público consolidado a partir de 2009, o que liberou seus investimentos das restrições impostas pela meta de resultado primário; a operação de capitalização da Petrobras em 2010, que injetou recursos na empresa e ampliou o controle da União.<sup>5</sup>

Em contraste, o período 2011 a 2015 caracteriza-se por perda de autonomia do investimento federal e estatal, o que culmina no comportamento pró-cíclico da variável e em sua deslegitimação política no biênio 2014-2015 – características acentuadas em 2016 com a troca de governo.

Voltando às decisões de gasto em investimento, além da relativa autonomia em relação à renda, vários autores destacam a importância dos níveis correntes de produção e, por conseguinte, do grau de utilização da capacidade na sua determinação.<sup>6</sup> Trata-se do caráter induzido do gasto em investimento, conhecido como princípio do acelerador. Este princípio ajuda a entender a maior intensidade das variações do investimento, seja na fase alta do ciclo quando tende a crescer mais do que os outros componentes da demanda agregada, seja na fase de retra-

---

<sup>3</sup> Em dezembro de 2002, 39,1% da dívida líquida do setor público (DLSP) estava indexada ao câmbio; em agosto de 2006, a exposição da DLSP ao câmbio foi zerada e, a partir de setembro daquele ano, o setor público brasileiro tornou-se credor líquido em moeda estrangeira (dados do Banco Central do Brasil – BCB).

<sup>4</sup> Constituem marcos nesse processo os sucessivos Planos Decenais de Energia e o Plano Nacional de Logística e Transportes.

<sup>5</sup> O aporte de capital somou R\$ 124,7 bilhões, sendo R\$ 45,2 bilhões líquidos da cessão onerosa de barris do pré-sal para a empresa.

<sup>6</sup> O trabalho seminal a este respeito é o de Harrod (1939).

ção quando pode cair com mais velocidade. Mas o caráter induzido do investimento também sugere complementaridade entre, de um lado, investimento público e estatal e, de outro lado, investimento privado – *crowding in*.

A teoria do desenvolvimento, por sua vez, enfatiza, especificamente em relação ao investimento público, seu papel na superação de entraves à industrialização e ao crescimento sustentado de países em desenvolvimento, como aqueles colocados pela existência de indivisibilidades de escala e descontinuidades tecnológicas inibidoras do investimento privado (REIS, 2008, cap. 2). Além disso, quando concentrados nos setores de infraestrutura, os investimentos públicos e estatais produzem externalidades positivas.

Na economia brasileira, destaque-se o peso dos investimentos do Grupo Petrobras na economia. Em 2010, por exemplo, somaram em valores correntes R\$ 74,8 bilhões, dos quais R\$ 63,5 bilhões ou 1,6% do PIB investidos no próprio país, o equivalente a 8,0% de todo o investimento doméstico. Ao lado do investimento público federal, sua importância deve ser pensada à luz das articulações com o investimento privado.

## Os dados do investimento público federal e da Petrobras: metodologia

A despeito da importância do investimento público e estatal no Brasil, as mudanças conceituais da contabilidade pública ao longo do tempo, as diferenças entre, de um lado, contabilidade pública e empresarial e, de outro, contas nacionais, as interrupções ou a defasagem nas publicações das séries de dados e, por fim, as várias possibilidades de agregação do setor público terminam por dificultar a disseminação de um retrato quantitativo claro e mais ou menos preciso do tema. E mesmo os avanços recentemente observados na atualização do Sistema de Contas Nacionais do IBGE (nova referência 2010) e na construção pelo IPEA de séries de alta frequência para finanças públicas brasileiras (DOS SANTOS et al., 2014) não foram suficientes para eliminar mal-entendidos que costumam povoar as mais variadas discussões.

Em relação ao investimento público federal, a opção metodológica aqui adotada é a mesma empregada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) e em trabalhos como o de Barbosa Filho (2015, p. 417), a qual difere da empregada nas séries publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional do próprio Ministério da Fazenda (STN/MF). A principal diferença em relação aos dados divulgados pelo Tesouro Nacional repousa na desconsideração, no cômputo dos investimentos totais do Governo Federal, dos gastos com subsídios financeiros relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Enquanto a STN os registra como investimento, entende-se como mais adequada sua exclusão. Se é certo que o Programa Minha Casa, Minha Vida contribui para a ampliação do investimento privado residencial, conceitualmente o dispêndio do governo no fundo financeiro que subsidia a aquisição da casa própria constitui transferência de capital às famílias, e não ampliação dos ativos fixos do governo (investimento público).

Quanto à fase da despesa pública considerada no cômputo do gasto em investimento<sup>7</sup>, considerou-se, como nos dados organizados pela SPE/MF ou na própria apuração do resultado primário do Governo Federal, o pagamento efetivo do governo ao fornecedor. Este procedimento se justifica tanto por razões práticas como conceituais. Em termos práticos, as séries disponibilizadas pelo Ministério da Fazenda e mais usadas em finanças públicas adotam este critério, evitando a necessidade de consultas pormenorizadas aos sistemas de execução orçamentária nem sempre de fácil acesso ao conjunto dos pesquisadores e interessados. Em termos conceituais, como o empenho significa promessa de produção e entrega no futuro a se confirmar, e como a execução orçamentária do investimento no Brasil costuma ser marcada pela *liquidação forçada* de despesas ao final do exercício<sup>8</sup>, o desembolso

---

<sup>7</sup> As três fases da despesa pública compreendem o empenho, em que se cria reserva de dotação orçamentária para cumprimento da obrigação; a liquidação, que consiste na verificação pela administração da entrega do bem ou serviço pelo fornecedor; e o pagamento, que representa a entrega do numerário pela administração ao credor extinguindo a obrigação.

<sup>8</sup> Ver Gobetti (2006). Trata-se da liquidação meramente contábil de uma despesa para a qual não houve ainda reconhecimento do direito do credor. As razões para este procedimento

de numerário pelo governo tende a espelhar melhor a produção efetiva do ativo fixo em questão.

Por fim, ainda no que tange ao investimento federal, cumpre esclarecer que todas as *modalidades de aplicação*<sup>9</sup> serão consideradas na série, ou seja, as aplicações diretas da União e também indiretas (transferências) associadas à execução de investimentos por Estados e municípios com recursos do Governo Federal.

Quanto ao investimento da Petrobras, a melhor fonte de informação consolidada consiste nos *Relatórios Bimestrais de Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais* disponibilizados pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST/MP). No entanto, os dispêndios em investimento constantes dos *Relatórios* incluem, na classificação por órgão e unidade, que discrimina o Grupo Petrobras, gastos realizados no país e no exterior sem diferenciá-los. Ocorre que apenas o investimento doméstico da empresa impacta diretamente a demanda agregada, foco deste capítulo.

A solução para a construção da série envolveu a obtenção indireta da informação: como os *Relatórios* do DEST/MP apresentam dados agregados para o **conjunto** das empresas estatais no país e fora dele, e como os investimentos do Grupo Petrobras no exterior representam praticamente a totalidade do investimento fora do país das estatais federais que compõem o Orçamento de Investimentos, subtraiu-se dos investimentos do Grupo Petrobras (tabela 6 do *Relatório*) o valor dos investimentos das estatais executado no exterior (tabela 7 do *Relatório*).

---

decorrem das especificidades da inscrição das despesas de um exercício contábil em restos a pagar para apropriação no exercício seguinte.

<sup>9</sup> Modalidade de aplicação consiste, em contabilidade pública, no terceiro nível de classificação da despesa orçamentária e indica se os recursos são aplicados pela própria esfera de governo ou outros entes.

## As fases do investimento público federal e do investimento da Petrobras no período 2003-2015 e o comportamento do PIB pela ótica dos componentes da demanda

### Periodização

A tabela 1 apresenta a evolução do investimento federal e da Petrobras para o período 2002 a 2015. Os dados são apresentados em base anual, sendo os valores discriminados em termos nominais, em termos reais corrigidos pelo IPCA do período, e em % do PIB.

Tabela 1: Investimento do Governo Federal e da Petrobras. Em R\$ milhões (R\$ milhões de 2015 e % PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo Federal (nominal)	12.248	5.219	9.071	10.306	15.259	19.159	26.116	32.125	44.641	41.860	46.826	47.240	57.163	38.950
Petrobras (nominal)	11.049	13.914	14.549	16.772	18.054	24.071	36.274	51.204	63.459	59.859	75.076	87.881	74.122	59.181
Governo Federal (real)*	26.980	10.518	16.990	18.265	26.218	31.515	40.563	47.834	62.763	55.259	58.404	55.633	63.264	38.950
Petrobras (real)*	24.339	28.042	27.250	29.723	31.021	39.595	56.341	76.242	89.218	79.019	93.639	103.493	82.033	59.181
Governo Federal (% PIB)	0,8%	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	1,0%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	0,7%
Petrobras (% PIB)	0,7%	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,9%	1,2%	1,5%	1,6%	1,4%	1,6%	1,7%	1,3%	1,0%

\* Valores corrigidos pelo IPCA acumulado de dezembro do ano de referência a dezembro de 2015.

**Fontes:** Investimento do Governo Federal: de 2002 a 2014, SPE/MF; para 2015, consulta ao SIGA Brasil/Senado Federal, total das despesas pagas e restos a pagar pagos do grupo de natureza de despesa 4; Investimento da Petrobras: Dest/MP, Relatórios Bimestrais de Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, exclui o investimento realizado no exterior; IPCA e PIB: IBGE.

Com o auxílio dos gráficos 1 a 4, construídos a partir das informações da tabela 1, percebe-se forte correlação entre o desempenho do investimento federal e o investimento da Petrobras. Tal fato justifica a importância em finanças públicas e política fiscal de um olhar mais abrangente sobre o setor público que envolva a administração direta e o setor produtivo estatal, e sugere, para além da coincidência, convergência estratégica das decisões de investimento tomadas pelo Governo Federal e pela Petrobras no período em questão.

A trajetória dos investimentos no período como um todo aponta para quatro intervalos bem marcados, discutidos na sequência.

Gráfico 1: Investimento do Governo Federal.

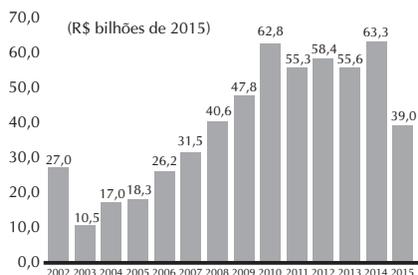


Gráfico 2: Investimento da Petrobras

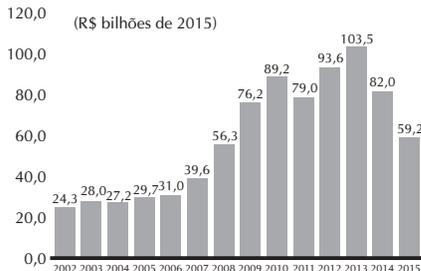


Gráfico 3: Investimentos Governo Federal e Petrobras

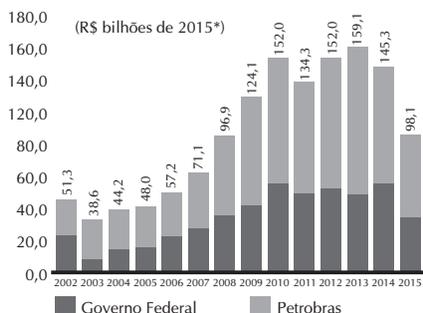
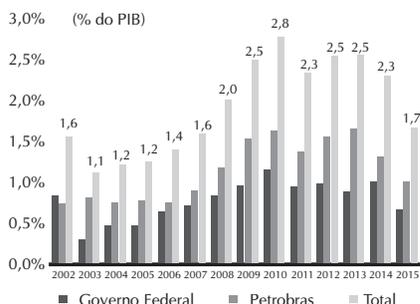


Gráfico 4: Investimentos Governo Federal e Petrobras



Fonte: Gráficos 1 a 4: tabela 1.

\* Valores expressos no Gráfico 3 correspondem ao investimento total federal e da Petrobras.

### 2003 a 2005: fase de compressão

Em linha com a orientação ortodoxa da política econômica do início do primeiro Governo Lula que privilegiou o aumento do resultado primário e reformas microeconômicas que, se supunha, favoreceriam o ambiente de negócios, até 2005 o investimento federal e da Petrobras permaneceu, em termos reais, abaixo do patamar experimentado ao fim do Governo FHC. Em valores reais: R\$ 48,0 bilhões em 2005 contra R\$ 51,3 bilhões em 2002; em percentual do PIB percebe-se melhor esta compressão dos investimentos: 1,2% do PIB em 2005 contra 1,6% do PIB em 2002.

### 2006 a 2010: fase de retomada com aceleração

De meados da década passada até 2010, observam-se claramente a retomada e a aceleração do crescimento dos investimentos federais e da Petrobras. O período coincide com a inflexão da política econômica no final do primeiro Governo Lula, que marcaria seu segundo mandato ao lado das políticas anticíclicas de resposta à crise financeira global de 2008-2009. Três traços principais caracterizaram esta inflexão: a priorização política da inserção e promoção social através de aumentos expressivos do salário mínimo, elevação das transferências às famílias e extensão de direitos sociais; a maior importância atribuída à coordenação e ação direta do Estado, em articulação com o capital privado, na orientação do padrão de crescimento; e o forte acúmulo de reservas internacionais pelo Banco Central que mudou a posição patrimonial do setor público brasileiro em moeda estrangeira, ou seja, o governo brasileiro passou de devedor a credor líquido em moeda estrangeira, posição que sustenta até hoje.<sup>10</sup> No que tange ao investimento federal e da Petrobras, a mudança redundou em valores reais de dispêndio em 2010 equivalentes ao triplo do observado em 2005, R\$ 152,0 bilhões contra R\$ 48,0 bilhões, respectivamente; como a economia no período cresceu a taxas mais elevadas, o crescimento dos investimentos em % do PIB foi mais suave, mas ainda assim expressivo, de 1,2% em 2005 para 2,8% em 2010.

### 2011 a 2013: fase de estagnação relativa

Em 2011, no início do primeiro Governo Dilma, a política econômica sofreu nova mudança, desta feita na direção do ajuste, tanto fiscal quanto creditício-monetário visando à recomposição do resultado primário, que caíra de patamar após a crise de 2008, e o controle da inflação, que chegara ao teto da meta ao fim de 2010 na esteira da rápida e intensa recuperação da economia naquele ano.<sup>11</sup> Ao longo de 2011, no entanto, a forte apreciação do real em relação ao dólar e o aprofundamento da

<sup>10</sup> Barbosa Filho e Souza (2010) descrevem, de uma perspectiva *policy maker*, a inflexão da política econômica no período.

<sup>11</sup> Para uma descrição pormenorizada e crítica desta mudança na orientação da política econômica, ver Serrano e Summa (2012).

crise do euro ensejaram a percepção de necessidade de relaxamento da política monetária e de crédito, o que, ao lado da contenção dos preços administrados (especialmente gasolina e energia elétrica), de novos estímulos fiscais, desta feita associados a desonerações tributárias, e da maior ênfase no papel das concessões e parcerias público-privadas na expansão da infraestrutura<sup>12</sup>, marcariam a política econômica de 2012 a meados de 2013. Neste contexto, o investimento público e da Petrobras caiu em 2011 para em 2012 e 2013 manter-se próximo do patamar alcançado em 2010: crescimento real de 4,7%, no acumulado 2011-2013, e baixa de 0,3 p.p. do PIB no período (2,5% do PIB em 2013 contra 2,8% em 2010).

2014 e 2015: fase de regressão

O traço mais marcante do biênio 2014-2015 é o colapso dos investimentos do Grupo Petrobras, em termos reais de R\$ 103,5 bilhões em 2013 para R\$ 59,2 bilhões em 2015, uma queda de 43% que coincide com a baixa internacional dos preços do petróleo e com os desdobramentos políticos, a partir de meados de 2014, das investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal sobre lavagem de dinheiro e corrupção associada à empresa (operação Lava Jato). A alta real do investimento federal em 2014 não foi capaz de compensar no ano a queda do investimento da estatal. Já em 2015, o comportamento pró-cíclico do investimento federal, em decorrência do ajuste fiscal implementado, reforçou a baixa do investimento da Petrobras, o que ensejou dois anos seguidos de queda do investimento federal somado ao da Petrobras, um fato inédito no período 2003-2015. O ponto a destacar é que em 2015, em termos reais, o investimento federal e da Petrobras voltou ao nível de 2008, em torno de R\$ 98 bilhões, enquanto em % do PIB regrediu a 1,7% do PIB (contra 2,5% em 2013), nível próximo ao de 2007, ano de início do PAC e do anúncio das primeiras descobertas no pré-sal.

---

<sup>12</sup> O lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), em agosto de 2012, exemplifica a nova postura em relação a grandes investimentos. Centrado em parcerias com o setor privado, o Programa previa a expansão de investimentos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e trem de alta velocidade.

### *Crowding in*

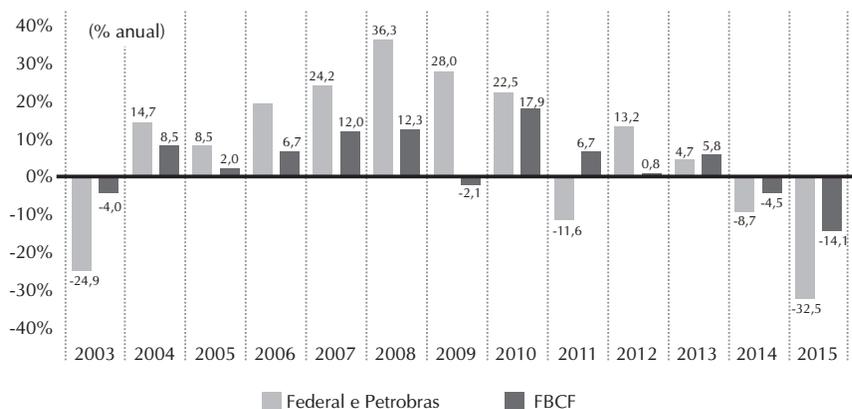
A evolução do peso do investimento federal e da Petrobras no total da formação bruta de capital fixo (FBCF) da economia acompanhou, em termos aproximados, cada uma das fases do ciclo de investimento público e estatal discutida acima. De 7,5% em 2005, o investimento federal e da Petrobras passou a representar 13,5% da FBCF em 2010, 12,1% em 2013, e 9,2% em 2015. Independentemente da fase do ciclo, ressalte-se o peso do investimento federal e da Petrobras na formação bruta de capital da economia, em torno de 10% para mais ou para menos ao longo do período.

O peso dos investimentos federais e da Petrobras no total dos investimentos no país por si só ajuda a explicar a elevada correlação positiva observada entre o crescimento real destes investimentos e o crescimento do conjunto da FBCF – gráfico 5 a seguir. Em apenas dois dos treze anos observados, o crescimento da FBCF apresentou sinal contrário ao do investimento federal e da Petrobras, 2009 e 2011. No primeiro caso, a divergência se explica pela crise global de 2008 e 2009, que paralisou momentaneamente planos de investimento privados enquanto o Governo Federal e a Petrobras atuaram deliberadamente de forma anticíclica. No segundo caso, o descompasso decorre da intensidade, desta vez pró-cíclica, da atuação do governo e da empresa estatal: num cenário de acomodação do crescimento em patamares menores do que o observado em fins de 2009 e ao longo de 2010, o Governo Federal em 2011 reduziu o investimento público e estatal. De todo modo, a estagnação da formação bruta de capital fixo em 2012 sugere resposta defasada do investimento privado a esta redução e à própria queda do crescimento e das perspectivas da demanda agregada futura.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Serrano e Summa, ao destacarem o caráter fortemente induzido do investimento privado em máquinas e equipamentos e as defasagens temporais decorrentes dos desajustes no tempo entre capacidade instalada e demanda agregada, pontuam a respeito da conjuntura do início da década: “O investimento em máquinas e equipamentos, no entanto, ainda cresceu 5,4% em 2011, um resultado que, quando tomado em conjunto com a grande redução do investimento das empresas estatais em 2011, mostra um desempenho muito bom, provavelmente refletindo o fato de que o investimento privado induzido tende a reagir às mudanças nas perspectivas de crescimento da economia com defasagem, tal como confirmado pela taxa real negativa de crescimento (-5,9%) dos investimentos em máquinas e equipamentos em 2012. O investimento das empresas estatais cresceu 12% naquele ano”. (2015, p. 29).

Gráfico 5: Crescimento real anual dos investimentos



Fonte: tabela 1 (valores reais dos investimentos federais e da Petrobras) e IBGE (Contas Nacionais Trimestrais, crescimento da FBCF acumulado em 4 trimestres contra os 4 trimestres anteriores).

Esta complementaridade entre investimento público, estatal e privado no período indica a existência de *crowding in* no Brasil. Num nível teórico de discussão, pode-se associá-lo, como visto anteriormente, a diversos fatores ligados ao investimento público: efeito acelerador sobre o investimento privado; superação de discontinuidades de escala e tecnológicas que problematizam a construção e expansão da capacidade de oferta privada em determinados setores; redução de custos para o conjunto da economia; uso do poder de compra do governo e das estatais para incentivar setores produtivos internos que não teriam como se desenvolver de outra forma etc. No caso brasileiro concreto, a complementaridade entre investimento público, estatal e privado se viu reforçada, em parte do período em tela, pelo que Orair (2014) identificou como a emergência de novos arranjos patrimoniais nos grandes investimentos de infraestrutura ou, ainda, por alguns ensaios de políticas de conteúdo local e por decisões de política econômica.

Nos grandes investimentos de infraestrutura, tomem-se os seguintes exemplos: as concessões para a construção das hidrelétricas da região Norte com ampla participação de subsidiárias da Eletrobras nas Sociedades de Propósito Específico responsáveis pelas obras; as licitações das áreas

para exploração de petróleo e gás nos campos do pré-sal com a Petrobras como operadora única e com participação mínima de 30% nos grupos de exploração e produção<sup>14</sup>; e as concessões no início desta década dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília com forte presença da INFRAERO ou mesmo de fundos de pensão estatais na composição societária. Arranjos como estes pareciam apontar, de acordo com Orair, para:

[...] um processo de reconfiguração das articulações entre o capital público e privado, com o primeiro ainda desempenhando papel proeminente. [...] Por um lado, o governo procura alavancar os investimentos e viabilizar os grandes projetos por meio de arranjos patrimoniais que contam com sócios de natureza diversa, desde empresas públicas e privadas com experiência operacional e construtoras privadas, até investidores institucionais. Por outro lado, há uma preocupação em assegurar uma participação expressiva das empresas estatais nestas sociedades. (2014, p. 100-102)

Sobre as políticas de conteúdo local, umas mais outras menos embrionárias, no setor de petróleo e gás cabe menção ao Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) criado em 2003. Desde a sétima rodada de licitações da Agência Nacional do Petróleo (ANP), o Programa implementa o Sistema de Certificação de Conteúdo Local (Resoluções ANP n<sup>os</sup> 36, 37, 38 e 39 de 2007), que na prática impõe às empresas concessionárias a aquisição de parte dos bens e serviços de fornecedores que possuam as devidas certificações de comprovação da origem nacional do produto (o percentual mínimo de bens e serviços locais é definido no edital de licitação).

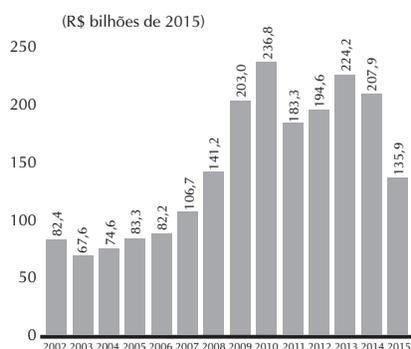
Por fim, não é possível compreender a evolução no período do investimento agregado em suas articulações com o investimento público e estatal sem mencionar o comportamento dos empréstimos do BNDES, responsável por parte expressiva do financiamento interno de longo prazo da economia brasileira. O salto observado em fins da década pas-

---

<sup>14</sup> Lei 12.351/2010. Em outubro de 2016, contudo, foi aprovada a Lei 13.365/2016 que retira do arcabouço legal a referência à Petrobras como “operadora” do pré-sal e revoga a participação obrigatória da empresa na exploração dos campos de petróleo. Na prática, a mudança reduz o grau de comando da empresa e do Governo Federal sobre os investimentos no setor.

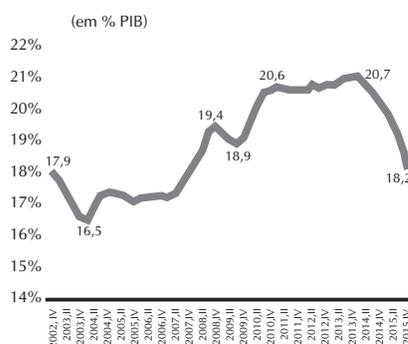
sada nos desembolsos do banco é indissociável das decisões de política econômica relacionadas à ampliação das fontes de *funding* da instituição financeira, via empréstimos do Tesouro Nacional, e ao barateamento das condições de crédito, via redução da TJLP e implementação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Se opções como estas geraram ônus fiscais ao longo do tempo associados 1) à diferença entre o custo de captação do Tesouro e a remuneração dos empréstimos pelo banco e 2) à equalização de juros do PSI, por outro lado ajudaram a viabilizar a sustentação da taxa de investimento da economia ao redor de 20% do PIB após a crise global de 2008/2009.<sup>15</sup>

Gráfico 6: Desembolsos do BNDES



Fonte: BNDES

Gráfico 7: Taxa de Investimento\*



\* Taxa acumulada nos últimos 4 trimestres em relação ao mesmo período do ano anterior. Corresponde à FBCF sobre o PIB.

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais

### *Dinâmica do PIB nas fases do investimento público federal e da Petrobras*

A tabela a seguir apresenta a decomposição do crescimento do produto por componente da demanda em cada intervalo definido para o ciclo de investimento federal e da Petrobras.

<sup>15</sup> Pereira e Simões (2010) estimam pioneiramente custos e benefícios, fiscais e econômicos, associados à expansão dos empréstimos do Tesouro ao BNDES em fins da década passada.

Tabela 2: Crescimento do PIB (ótica da demanda) e dos Investimentos Federal e da Petrobras. Média anual por período (em %)

	Média 2003 2005	Média 2006 2010	Média 2011 2013	Média 2014 2015
<b>PIB</b>	<b>3,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>2,9%</b>	<b>-1,9%</b>
Consumo das Famílias	2,6%	5,8%	3,9%	-1,4%
Consumo do Governo	2,5%	3,3%	2,0%	0,1%
FBCF	2,0%	9,1%	4,4%	-9,4%
<b>Investimento Federal e da Petrobras</b>	<b>-2,2%</b>	<b>25,9%</b>	<b>1,5%</b>	<b>-21,5%</b>
Exportação	11,7%	2,5%	2,5%	2,5%
Importação	5,7%	15,3%	5,7%	-7,9%

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais; e tabela 1.

A análise das taxas de crescimento deve, em primeiro lugar, considerar o peso relativo de cada componente da demanda no PIB. Sobressai, nesta perspectiva, a participação do consumo das famílias, que ao longo do período correspondeu a cerca de 61% do PIB (mínimo de 59,7% e máximo de 63,4%).<sup>16</sup> Seu movimento no tempo relaciona-se à evolução da renda real disponível das famílias, à disponibilidade de crédito ao consumidor e às taxas reais de juros (SERRANO e SUMMA, 2015, p. 15). Todos estes fatores apresentaram evolução bastante favorável entre 2004 e 2010, especialmente na segunda metade da década, o que coincide com o período de expansão do investimento federal e da Petrobras, configurando um *boom* de demanda interna na economia brasileira. Decisivos nesse sentido foram os sucessivos aumentos reais do salário mínimo desde 2005 acoplados aos aumentos das transferências do Governo Federal às famílias (aposentadorias e outros benefícios sociais), a expansão do emprego público federal acompanhada de aumentos reais dos salários dos servidores (que se convertem em consumo privado) e a criação do crédito consignado e outras reformas microeconômicas que expandiram o acesso ao crédito. Ao final de 2010 e em 2011, com o aperto monetário/creditício daquele ano e níveis de endividamento das

<sup>16</sup> As informações sobre composição do PIB são as apresentadas pelo IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>>.

famílias e de comprometimento da renda com serviços da dívida mais elevados, o consumo passou a crescer a taxas menores culminando com o decréscimo na média do biênio 2014-2015.<sup>17</sup>

O consumo dos três níveis de governo em todo o período considerado apresentou certa estabilidade em termos de participação no PIB, variando pouco ao redor de 19% (mínimo de 18,5% em 2005 e máximo de 20,2% em 2015). Isso decorreu de taxas de crescimento próximas e, em geral, abaixo do PIB em todas as fases do ciclo, com exceção da média dos últimos dois anos. Este comportamento suscita duas observações pontuais. A primeira delas diz respeito ao reforço à fase expansiva do ciclo do PIB e do investimento federal e da Petrobras: entre 2006 e 2010 o consumo do governo apresentou a maior taxa média de crescimento das quatro fases analisadas, 3,3% a.a., e isto se deveu fundamentalmente, como tratado anteriormente no âmbito dos determinantes do consumo, ao aumento do emprego público e das remunerações dos servidores entre 2006 e 2010.<sup>18</sup> A segunda observação é sobre a trajetória mais ampla do gasto público no período, que não é apreendida pelo consumo relativamente estável do governo, mas pelas oscilações do investimento e pelo aumento no tempo das transferências federais às famílias<sup>19</sup>, que saltaram 149% em termos reais de 2003 a 2015, impulsionando o consumo privado e contribuindo, dado o cará-

---

<sup>17</sup> De acordo com a série disponibilizada pelo Banco Central com início em 2007, em dezembro daquele ano o saldo da carteira de crédito das pessoas físicas junto ao setor financeiro registrava um patamar de 15,9% do PIB, subindo para 20,0% ao final de 2010 e alcançando 25,5% do PIB em 2015. O comprometimento da renda das pessoas físicas com serviços da dívida evoluiu da seguinte forma: 15,8% em março de 2005, 19,5% em dezembro de 2010 e 21,2% ao final de 2015. Ver: BCB/Sistema Gerenciador de Séries Temporais, séries n. 20624 e 19881.

<sup>18</sup> No Governo Federal, o gasto com pessoal e encargos sociais cresceu em média 7,5% a.a. neste intervalo; em todos os outros períodos considerados, esta rubrica de despesa apresentou estabilidade em termos reais, contribuindo para a desaceleração do consumo do governo geral. No intervalo, como um todo, as despesas com salários e encargos de servidores federais reduziram sua participação no PIB, de 4,78% em 2002 para 3,98% em 2015 (STN/Resultado do Tesouro Nacional).

<sup>19</sup> As transferências do Governo Federal às famílias incluem o regime geral de previdência social, urbana e rural, o benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a renda mensal vitalícia por invalidez, os gastos com seguro desemprego e

ter redistributivo do Regime Geral de Previdência Social e de programas sociais como o Bolsa Família, para a queda observada da desigualdade social brasileira.<sup>20</sup>

A diferença entre exportações e importações de bens e serviços representa, em termos aproximados, a contribuição externa ao crescimento do PIB.<sup>21</sup> Entre 2002 e 2015, a soma das exportações e importações de bens e serviços em valor do PIB apresentou, diferentemente do consumo do governo, volatilidade considerável: o mínimo de 22,1% do PIB é do ano de 2009, marcado pelo mergulho do comércio internacional na sequência da crise financeira global; o máximo de 29,7% é de 2004, característico da fase de *boom* da economia mundial observada entre 2003 e 2008. O fato notável nas taxas de crescimento das exportações e importações de bens e serviços ao longo do ciclo de investimento federal e da Petrobras foi a intensidade de sua contribuição para o crescimento do PIB no primeiro período, reflexo do aumento médio das exportações de 11,7% a.a.: é isto o que explica a expansão média anual do PIB de 3,4% a.a. entre 2003 e 2005, a despeito da queda do investimento federal e da Petrobras e do crescimento do consumo das famílias e do governo em torno de 2,5%. No período seguinte, 2006 a 2010, teve lugar rápida reversão do quadro externo quando as importações passaram a crescer em média 15,3% a.a. contra 2,5% das exportações.

---

abono salarial e o Programa Bolsa Família. Os dados usados no texto, corrigidos pelo IPCA, provêm de STN/Resultado do Tesouro Nacional.

<sup>20</sup> Entre 2003 e 2014, o coeficiente de Gini calculado pelo IPEA a partir de dados de renda extraídos da PNAD/IBGE recuou 12,1%, de 0,589 para 0,518. A taxa de pobreza neste período, medida a partir da renda necessária para a cobertura de duas vezes as necessidades calóricas mínimas diárias recomendadas pela FAO e OMS, caiu de 34,4% para 13,3%. Dados disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

<sup>21</sup> A rigor, as importações de bens e serviços constituem variável de oferta, ou seja, correspondem à fração das despesas de consumo das famílias, consumo do governo, investimento e exportações, atendidas por produção no exterior. Assim, idealmente, a contribuição de cada componente da demanda ao crescimento do PIB, variável de oferta que não inclui importações, é mais apropriadamente captada com o auxílio de matriz de insumo e produto em que é possível calcular o conteúdo importado de cada componente da demanda final. Para uma metodologia desenvolvida com estas características, ver Fevereiro (2016).

Este contraste espelha em grande parte o ciclo internacional e as transformações na economia mundial associadas à emergência da China como potência econômica. Em linhas resumidas, de 2003 a 2008, a economia mundial experimentou aceleração do crescimento e do comércio empurrada por taxas anuais de crescimento chinesas superiores a dois dígitos, *boom* de preços de *commodities*, alta do consumo e construção residencial nos EUA associada à “exuberância irracional” dos mercados financeiros, e maior dinamismo na Europa decorrente da abundância dos fluxos de capitais em direção aos países menos desenvolvidos do continente na sequência da unificação monetária. No período seguinte ao choque financeiro global de fins de 2008 e 2009, o PIB e comércio globais diminuíram sensivelmente o ritmo de aumento em meio à desaceleração chinesa, à desalavancagem da economia americana e à crise na área do euro.<sup>22</sup>

Mais recentemente, em razão do ajuste fiscal em curso na economia brasileira, do crescimento negativo da absorção doméstica e da desvalorização experimentada pelo real, o setor externo voltou a contribuir positivamente para o crescimento do PIB, com destaque para a compressão das importações a uma base média anual de -7,9% em 2014 e 2015.

A taxa de investimento (formação bruta de capital fixo/PIB) entre 2002 e 2015 também variou consideravelmente, com um mínimo de 16,6% do PIB em 2003 e um máximo de 20,9% do PIB em 2013. A correlação observada entre investimento federal e da Petrobras, de um lado, e investimento agregado, de outro lado, ajuda a entender o fraco desempenho, abaixo do PIB, da formação bruta de capital fixo entre 2003 e 2005, o dinamismo do investimento agregado na fase alta do ciclo entre 2006 e 2010, e o mergulho do biênio 2014 e 2015. Já o relativo descompasso do período 2011 a 2013, quando o investimento agregado cresceu em média 4,4% a.a., taxa acima do PIB, contra

---

<sup>22</sup> Considerando os intervalos do ciclo internacional de 2003-2008 e 2009-2015, o crescimento global em média anual caiu de 4,7% para 3,3%; a baixa do comércio internacional foi mais pronunciada, de 7,3% para 2,9%. Dados extraídos do FMI/World Economic Outlook Database, disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

1,5% do investimento público e federal, taxa abaixo do PIB, deve ser qualificado: primeiro porque, na comparação com o período anterior, tanto o investimento agregado como o federal e da Petrobras desaceleraram; segundo, em razão do já comentado caráter induzido do investimento privado em máquinas e equipamentos, o que explica a alta do investimento privado em 2011, em pleno ambiente de contração do investimento federal e da Petrobras; e, terceiro, a mudança do *mix* de política fiscal após 2010, com ênfase em subsídios (com destaque para o Programa de Sustentação de Investimentos do BNDES e para o Programa Minha Casa, Minha Vida) e desonerações em detrimento do investimento federal e da Petrobras, e as concessões especialmente em infraestrutura logística parecem ter contribuído para a estabilização da taxa de investimento agregado pelo menos até 2013 e o início de 2014, sem evitar, contudo, a crise do biênio 2014-2015.<sup>23</sup>

A observação do comportamento da série agregada de investimentos também revela que o ciclo expansivo de crescimento do PIB no intervalo 2004 a 2010 não se apoiou apenas na contribuição do setor externo (mais intensa até 2006) ou no bom desempenho do consumo: de 2006 a 2010, na média anual, o crescimento da formação bruta de capital fixo superou em larga medida o desempenho das exportações e, em menor escala, o aumento do consumo, o que remete ao já mencionado caráter induzido do investimento privado, mas também ao formidável desempenho do investimento federal e da Petrobras com crescimento médio anual de 25,9%.

---

<sup>23</sup> Para uma descrição pormenorizada da mudança do *mix* da política fiscal após 2010, ver, dentre outros, Gobetti e Orair (2015). O Programa MCMV, criado em 2009, registra R\$ 2,2 bilhões em inversões financeiras federais a título de subsídio à aquisição da casa própria até 2010; de 2011 a 2015 este valor salta para R\$ 83,4 bilhões. O PSI, também criado em 2009 e operado pelo BNDES, ampliou a conta de equalização de juros da União: entre 2011 e 2015 esta conta no âmbito do Programa alcançou R\$ 32,5 bilhões; antes disso não há registro de pagamentos da União ao BNDES. Ver STN/Resultado do Tesouro Nacional. Os dados mencionados foram corrigidos para valores de dezembro de 2015 pelo IPCA acumulado no período.

## Economia e política da queda do somatório investimento federal e investimento da Petrobras em 2014 e 2015

Como visto, o biênio 2014-2015 caracteriza-se por quedas reais e sequenciais da soma investimento federal e investimento da Petrobras – que se estenderia em 2016 –, um fato inédito no período 2003-2015. De R\$ 159 bilhões em 2013, o valor caiu para R\$ 145 bilhões em 2014 e R\$ 98 bilhões em 2015 (gráfico 3). Em % do PIB (gráfico 4), o volume de gastos desceu de 2,5% em 2013 para 1,7% em 2015, nível próximo ao de 2007, ano de anúncio do PAC e das primeiras descobertas do pré-sal. Esta trajetória, comandada pelo colapso dos investimentos da Petrobras, em 2015, foi reforçada pela forte contração do investimento federal.

Não é objetivo deste trabalho, nem seria possível, oferecer explicação completa dos limites do investimento público e estatal no Brasil, o que remeteria a estudos de caso que abordassem aspectos microeconômicos de projetos selecionados e considerassem os desafios e limites do planejamento e da gestão pública na federação.<sup>24</sup> A análise a seguir aborda a queda do investimento público e da Petrobras no biênio 2014-2015 de uma ótica circunscrita mesclando elementos de tendência e cíclicos da economia doméstica e internacional com aspectos selecionados da dimensão política do investimento (MEDEIROS, 2007).

No que tange aos elementos econômicos e de política econômica que condicionam o investimento público e estatal, cabe destacar: no âmbito federal, a paulatina perda de dinamismo da receita pública no contexto da desaceleração econômica, das amplas desonerações tributárias do período 2011/2012 a 2014, e da recessão de 2015; a opção da política econômica pela implementação de forte ajuste fiscal em 2015; a compressão deliberada dos preços domésticos dos derivados de petróleo no intervalo 2011 a 2014; e, em 2014 e 2015, o colapso dos preços internacionais do petróleo.

---

<sup>24</sup> Sobral (2015) e Lotta e Favareto (2016) constituem bons exemplos de estudos de caso com estas características, o primeiro focado nos grandes investimentos da região metropolitana fluminense e o segundo em seis grandes projetos do PAC.

O próximo gráfico apresenta a evolução do crescimento real da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), isto é, das receitas primárias totais (receitas totais menos receitas financeiras) excluídas a arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social e as receitas não administradas pela RFB tais como dividendos, concessões, receitas próprias dos órgãos etc.<sup>25</sup> As receitas administradas pela RFB, que incluem o IPI, IR, IOF, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE, dentre outras, representam cerca de 60% das receitas totais primárias estando mais claramente relacionadas ao ciclo econômico e ao mesmo tempo desvinculadas da principal rubrica de gasto primário do Governo Federal, os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Entre 2003 e 2010, períodos de compressão (até 2005) e expansão do investimento federal, a receita administrada pela RFB apresentou crescimento médio real de 5,6% a.a.; por seu turno, entre 2011 e 2015, período de relativa estagnação (até 2014) e retração do investimento federal, a receita administrada pela RFB passou por oscilações maiores e, em média, praticamente estagnou em termos reais com crescimento de apenas 0,5% a.a., com destaque para a queda sequencial do biênio 2014-2015, -3,5% e -6,5%. No cenário orçamentário brasileiro de elevada participação das despesas obrigatórias<sup>26</sup>, em média 77% das despesas primárias no período 2003 a 2015, ampla vinculação de receitas, e de regra fiscal focada no resultado primário do Governo Central, períodos de retração de arrecadação, terminam por redundar em pressão sobre despesas discricionárias, em particular sobre o investimento federal.

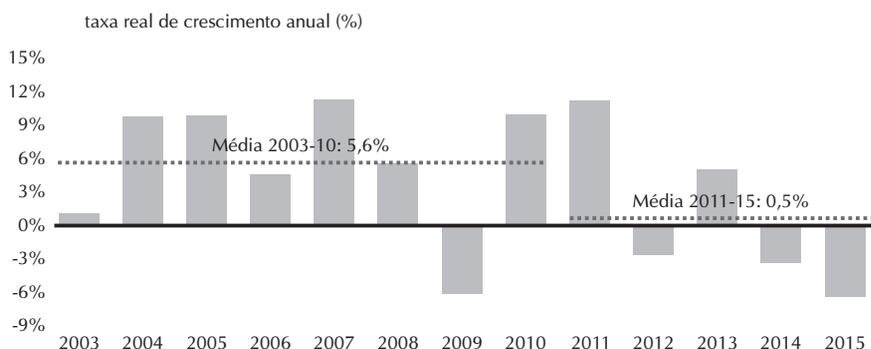
Isso remete à discussão em torno dos determinantes da evolução da política econômica, em particular da política fiscal. Ao final de 2014 e início de 2015, o governo Dilma então reeleito após a disputa mais concorrida desde a redemocratização do país<sup>27</sup>, anuncia um conjunto

<sup>25</sup> Ver STN/Resultado do Tesouro Nacional, nova série, tabela 1.1. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

<sup>26</sup> As despesas obrigatórias constituem obrigações constitucionais e legais da União, bem como despesas indicadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não passíveis de contingenciamento para fins de cumprimento da meta de resultado primário. Ver art. 9º, § 2º, Lei Complementar n. 101/2000.

<sup>27</sup> O resultado das eleições presidenciais no segundo turno de outubro de 2014 foi: Dilma Rousseff (PT), 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% para Aécio Neves (PSDB).

Gráfico 8: Receita administrada pela Receita Federal do Brasil



Fonte: STN, Resultado do Tesouro Nacional, nova série. Valores anuais corrigidos pelo IPCA acumulado até dez. 2015.

de medidas de ajuste fiscal visando à recuperação da credibilidade, da estabilidade e do crescimento. Esta opção de política econômica e a velocidade prevista de implementação, com superávit primário inicialmente previsto de 1,2% do PIB em 2015 e 2,0% em 2016, contra um déficit observado em 2014 de 0,6% do PIB, surpreendeu e despertou inúmeras críticas de movimentos sociais e de economistas não ortodoxos. Seja pela priorização da agenda de política econômica defendida pela oposição derrotada nas eleições, seja pelas esperadas consequências sociais em termos de desemprego e redução de salários reais, o ajuste apontaria para mais recessão e menos distribuição.<sup>28</sup>

Em meio a estas críticas, mas com amplo apoio da imprensa e de analistas financeiros<sup>29</sup>, o governo justificou a mudança na política econômica com argumentos que dialogam com a hipótese do “ajuste fiscal expansionista” e que remetem à percepção de esgotamento do raio de manobra da política econômica. Argumentou-se que após o estreitamento do espaço fiscal decorrente da absorção pelo setor público de

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, Biancarelli (2015a) e Bastos e Lara (2015).

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, a repercussão da nomeação de Joaquim Levy, economista egresso do mercado financeiro, para o Ministério da Fazenda em novembro de 2014, disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/veja-repercussao-do-anuncio-da-nova-equipe-economica.html>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

choques externos (crise mundial, preços em queda das *commodities*) e internos (problemas na oferta agrícola, seca), o reequilíbrio das contas públicas (incluindo a recomposição dos preços administrados de combustíveis e energia elétrica em 2015) seria o caminho a trilhar para recuperar a estabilidade, credibilidade e o crescimento:

[...] as mudanças que o país... precisa para os próximos quatro anos dependem muito da **estabilidade e da credibilidade da economia. Nós precisamos garantir a solidez dos nossos indicadores econômicos.**

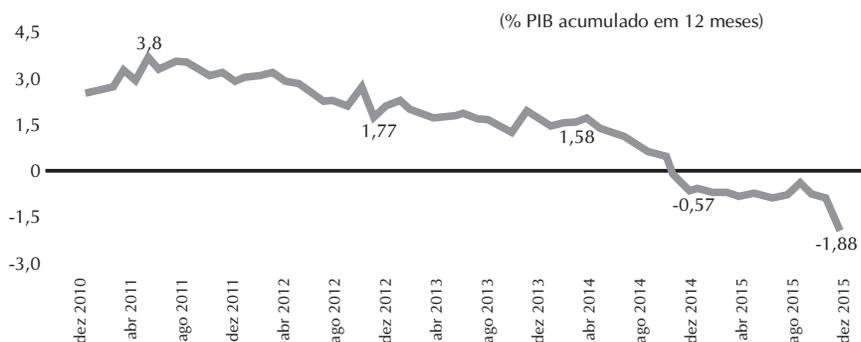
A economia brasileira [...] vem sofrendo os efeitos de dois choques. No plano externo, a economia mundial sofreu uma redução expressiva nas suas taxas de crescimento [...] Além disso, há uma queda nos preços das *commodities* [...] Além disso [...] nós temos uma apreciação significativa do dólar. No plano interno [...] um choque no preço dos alimentos, devido ao pior regime de chuvas de que se tem registro histórico no Brasil. Essa seca também teve, mais recentemente, impactos no preço da energia em todo o Brasil e na oferta de água em algumas regiões específicas e de forma muito específica na região Sudeste.

Diante destes eventos internos e externos, o governo federal cumpriu o seu papel. Nós absorvemos a maior parte das mudanças, dessas mudanças no cenário econômico e climático em nossas contas fiscais para preservar o emprego e a renda. **Nós reduzimos nosso resultado primário para combater os efeitos adversos desses choques sobre nossa economia e proteger nossa população. Agora, atingimos um limite para isso. Estamos diante da necessidade de promover um reequilíbrio fiscal para recuperar o crescimento da economia** o mais rápido possível, criando condições para a queda da inflação e da taxa de juros no médio prazo e garantindo, assim, a continuidade da geração de emprego e da renda. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, grifos nossos).

A discussão em torno desta justificativa econômica do ajuste será retomada na próxima seção, especialmente no que tange à redução do raio de manobra da política econômica. Por ora, mencione-se que, a despeito da referência indireta a um limite/piso para a redução do superávit primário dado pelo ano de 2014 (o discurso citado é do início

de 2015), a recessão de 2015, acompanhada por queda real das receitas ampliou, o déficit primário<sup>30</sup> – que continuaria crescendo em 2016 – sem impacto notável sobre as condições de rolagem da dívida pública.<sup>31</sup>

Gráfico 9: Resultado primário do setor público consolidado



Fonte: BCB, séries temporais.

Numa perspectiva mais propriamente política, pode-se ainda explorar a hipótese de que o ajuste de 2015 visava reaproximar o governo reeleito de empresários e dos “mercados” depois do paulatino afastamento que marcou o período 2011/2012 a 2014. Em que pesem as desonerações fiscais, o aumento dos subsídios entre fins de 2011 e 2014, e a retomada das concessões em infraestrutura notadamente em logística, a redução observada no crescimento do produto e na rentabilidade das empresas, assim como iniciativas de política econômica contrárias a interesses imediatos do setor financeiro, com destaque para a redução da taxa básica de

<sup>30</sup> O déficit primário registrado chegou a -1,88% do PIB, e mesmo desconsiderando-se o pagamento de R\$ 55,6 bilhões (0,94% do PIB) de passivos da União referentes a exercícios anteriores junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS, o déficit de 2015 recalculado (-0,94% do PIB) superou o de 2014 (-0,57%). O acerto do pagamento dos passivos mencionados foi realizado em dezembro de 2015, em linha com as determinações do Acórdão TCU n. 825/2015 e ao amparo da aprovação pelo Congresso Nacional de revisão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que reduziu oficialmente a meta de resultado primário do ano.

<sup>31</sup> As condições de rolagem da dívida pública em 2015 serão abordadas por meio de indicadores selecionados (custo da dívida, custo médio das emissões ao público, prazo médio e colchão de liquidez) na próxima seção.

juros entre o fim de 2011 e 2013 e a diminuição de *spreads* dos bancos públicos, teriam despertado forte resistência da elite empresarial e financeira à sustentação das políticas contracíclicas (SINGER, 2015; PINTO et al., 2016) – que, como visto, diferentemente de 2009 e 2010, não passaram diretamente pelo investimento federal e da Petrobras. Nessa linha de raciocínio, a reorientação ortodoxa da política econômica, mais do que uma aposta no ajuste recessivo como saída da crise, seria uma ponte para a governabilidade que, entretanto, não se confirmou.

O ano de 2015 seria marcado por rápida corrosão da sustentação política do governo associada a diversos fatores conjunturais, mas também herdados do passado, econômicos e não econômicos, dentre eles: intensificação da recessão; aumento do desemprego aberto de 6,5% ao final de 2014 para 9,0% em dezembro de 2015 (IBGE-PNAD Contínua); inflação na casa dos dois dígitos, 10,65% medida pelo IBGE-IPCA<sup>32</sup>; retração do rendimento médio real anual dos trabalhadores e da massa salarial real anual, respectivamente 0,3% e 0,2% na comparação entre dezembro de 2015 e dezembro de 2014 (IBGE-PNAD Contínua); crescimento do número de votos das oposições, o que ampliou o poder de veto do Congresso a iniciativas do Executivo; deterioração da mobilidade urbana nas grandes cidades, elevando a percepção entre a população de piora da qualidade de vida<sup>33</sup>; ressurgimento no Brasil, como desdobramento até certo ponto inesperado das grandes manifestações de rua de 2013 iniciadas em São Paulo contra o aumento de passagens de ônibus, de movimentos de massa à direita do espectro político unidos pelo combate à corrupção e com a presença de grupos extremistas de

<sup>32</sup> A elevação da inflação em 2015 esteve relacionada à política de recomposição de tarifas, incluindo combustíveis e energia elétrica, base da forte alta dos preços administrados (18,1%), e ao comportamento da taxa de câmbio, cujo aumento em 12 meses (cerca de 42% em termos médios nominais) pressionou por realinhamento de preços domésticos em relação aos preços internacionais. Ver: BCB (2016).

<sup>33</sup> Pesquisa CNI/IBOPE realizada em 142 municípios brasileiros indica que entre 2011 e 2014 a parcela de entrevistados que levava mais de uma hora nos deslocamentos diários para atividades rotineiras subiu de 26% para 31%. Nas cidades com mais de 100 mil habitantes, este percentual alcançou 39% em 2014. Quanto à percepção da população brasileira sobre a qualidade do transporte público, em 2011, 39% dos entrevistados avaliava o serviço como ótimo ou bom, em 2014 este percentual caiu para 24%. Ver: CNI (2015).

contestação da própria democracia<sup>34</sup>; viés midiático, em particular dos grandes veículos de comunicação, contrário ao governo e ao Partido dos Trabalhadores (LIMA, 2015); e a Operação Lava Jato de 2014, ainda em andamento em 2017, com foco em ilícitos ligados à Petrobras com grande impacto negativo sobre o PT, mas também sobre o conjunto do sistema político brasileiro.

Assim, é difícil deixar de relacionar a piora dos índices de aprovação do governo, de 40% de ótimo e bom para 9% entre o final de 2014 e dezembro seguinte (CNI-IBOPE), à decisão do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, investigado por quebra de decoro parlamentar, de aceitar o pedido de *impeachment* contra a presidenta da República ao término de 2015, precisamente no dia em que deputados do PT anunciaram que votariam pela abertura de seu processo de cassação no Conselho de Ética. Na ausência de relações diretas entre a presidenta e as denúncias de corrupção, o fundamento do processo de *impeachment* concentrou-se em Decretos de abertura de créditos suplementares, cujos valores seriam incompatíveis com o cumprimento da meta fiscal de 2015, e em suposta contratação ilegal de operações de crédito decorrente de atrasos no pagamento de subvenções do Plano Safra.<sup>35</sup>

É evidente que a outra parcela do investimento do setor público considerada nesta pesquisa, o investimento da Petrobras, também responde às grandes opções de política econômica e às condições de governabilidade. Em primeiro lugar, cabe destacar a compressão deliberada dos preços internos dos derivados de petróleo no período 2011-2014. Com peso expressivo no IPCA (5,3% em janeiro de 2012), defasagens nos reajustes de combustíveis e derivados ajudam a controlar a inflação, mas afetam a capacidade de investimento da Petrobras e do próprio Governo Federal.

---

<sup>34</sup> Para uma análise das raízes dos recentes protestos à direita no Brasil, perfil dos participantes e papel das redes sociais, ver Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015).

<sup>35</sup> Cerca de oito meses depois, concluído o processo de afastamento da presidenta que, no entanto, manteve direitos políticos, o deputado Eduardo Cunha seria cassado (12 de setembro de 2016) para logo em seguida ser preso (19 de outubro de 2016) no âmbito da Operação Lava Jato.

Entre 2011 e 2014, tomando-se como exemplo a gasolina comum revendida nos postos ao consumidor, os preços aumentaram 16,1% (ANP) contra uma inflação acumulada de 27,0% (IBGE-IPCA); além disso, de 2011 a setembro de 2014, o preço internacional em R\$ do barril *brent* de petróleo bruto subiu 60,2%. O preço da gasolina comum ao consumidor compõe-se do preço da gasolina nas refinarias da Petrobras (ou do produto importado), mais o preço do álcool anidro misturado ao combustível, mais impostos (ICMS, PIS/COFINS e CIDE), mais margem de revenda.<sup>36</sup> No intervalo em tela, 2011 a 2014, a Petrobras e o Governo Federal amorteceram internamente a alta dos preços do petróleo de duas formas: postergando os reajustes do preço da gasolina nas refinarias e compensando parcial ou totalmente tais reajustes com reduções das alíquotas da CIDE. No primeiro caso, prejudicou-se a capacidade de investimento em processamento através da pressão exercida sobre as margens de refino; no segundo, reduziu-se a disponibilidade de recursos para investimento em infraestrutura de transportes uma vez que a CIDE vincula-se ao investimento no setor. Ao final de 2014 e em 2015, a compressão dos preços dos derivados deu lugar ao seu realinhamento, o que explica em parte a inflação de dois dígitos no ano.

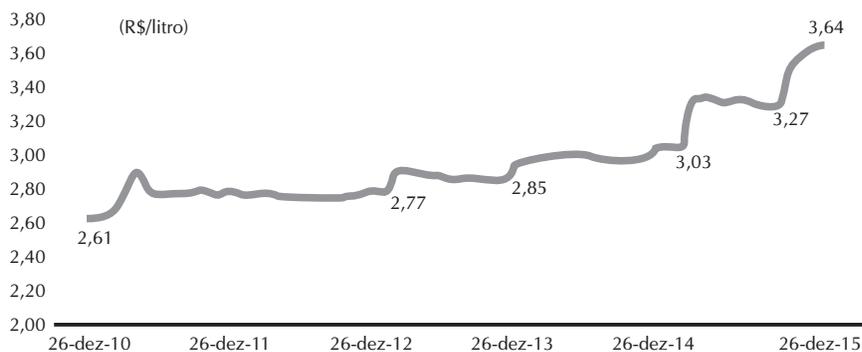
Ainda no âmbito dos determinantes econômicos dos investimentos da Petrobras, saliente-se a trajetória dos preços internacionais do petróleo. Do início de setembro de 2014 a dezembro de 2015, tomando-se como referência o preço do barril *brent* em dólares, a queda chegou a 64%, de US\$ 101,2 para US\$ 36,6. Um choque de preços desta magnitude afetou negativamente o mercado mundial, incluindo os investimentos das empresas em todo o globo. De acordo com as projeções da Agência Internacional de Energia, a queda global de investimentos no setor de petróleo teria chegado a 25% em 2015, com 2016 apontando nova redução (ALMEIDA e LOSEKANN, 2016). Em relação à Petrobras, o declínio do preço do barril, somado às perdas cambiais de 2015 com a desvalorização do real, levou à deterioração do valor de ativos e amplia-

---

<sup>36</sup> ANP (2014).

ção do custo de endividamento, redundando em prejuízo de R\$ 34.836 milhões no ano (PETROBRAS, 2016).

Gráfico 10: Gasolina comum: preço médio semanal de revenda



Fonte: ANP, Sistema de Levantamento de Preços

Gráfico 11: Preço do petróleo bruto *Brent*



Fonte: Energy Information Administration

Em suma, as quedas sucessivas de investimentos domésticos da Petrobras em 2014 e 2015, no acumulado 32,7% nominais e 42,8% em termos reais, associam-se a defasagens nos reajustes dos preços internos

dos derivados de petróleo entre 2011 e 2014 e ao choque negativo de preços internacionais do barril no período recente.

Neste ponto, vale a pena retomar por outro ângulo as considerações de Orair sobre o período de expansão do investimento público e estatal, grosso modo, de 2006 a 2010, quando estava “[...] em curso um processo de reconfiguração das articulações entre o capital público e privado, com o primeiro ainda desempenhando papel proeminente” (2014, p. 102). Cinco anos depois, é possível assinalar fissuras relevantes nos arranjos virtuosos entre Estado e mercado esboçados há pouco tempo atrás.

Reordenando os aspectos econômicos e de política econômica apresentados ao longo deste capítulo, sugere-se que estas fissuras remontam à queda do investimento público federal e da Petrobras em 2011, ao menor dinamismo da economia internacional, à acomodação para baixo do crescimento do consumo das famílias com maior nível de endividamento (o que gera menor expansão do mercado interno), à redução das taxas de crescimento com piora da rentabilidade das empresas e dos indicadores fiscais, à oposição do setor financeiro e de parte do setor produtivo à queda da taxa de juros e dos *spreads* bancários no período 2012-2013, ao colapso dos preços internacionais do petróleo desde setembro de 2014 e ao ajuste fiscal e à recessão do ano de 2015. Esse quadro somou-se e impulsionou a crise política e de governabilidade que, em um movimento de mútua determinação, voltou a impactar direta e indiretamente o investimento federal e da Petrobras.

Quanto aos impactos diretos da instabilidade política, sobressaem os da Operação Lava Jato. Primeiro sobre a Petrobras, que em 2014 explicitou, no balanço, baixas referentes a gastos adicionais capitalizados indevidamente associados às investigações no valor de R\$ 6,2 bilhões.<sup>37</sup> E depois sobre as empreiteiras envolvidas nos crimes identificados, com prisões de empresários, aplicação de multas e demissões de funcionários, o que gera dificuldades em obras do Governo Federal além de am-

---

<sup>37</sup> Estes R\$ 6,2 bilhões de prejuízos com corrupção explicitados no balanço da empresa se referem ao percentual de 3% aplicado sobre o valor dos contratos assinados entre 2004 e 2012 com o cartel de empreiteiras citado na Operação Lava Jato somados aos valores específicos encontrados nos depoimentos relativos a empresas fora do cartel. Ver: Petrobras (2015).

plificar o risco sistêmico associado à possibilidade de quebra de grandes empresas com passivos expressivos no sistema bancário doméstico.<sup>38</sup>

Quanto aos impactos indiretos, a crise política e de governabilidade reduz, aos olhos de parcela da sociedade e do setor privado, a legitimidade das intervenções do Estado no domínio econômico, o que se expressa em maior resistência a aumentos ou criação de impostos, mas também no impulso às críticas ao gasto supostamente perdulário e ineficiente, incluindo o investimento público. Um exemplo recente da radicalização da crítica ao Estado e de seu impacto sobre as condições de governabilidade pode ser buscado na metamorfose da campanha “não vou pagar o pato” da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Criada em setembro de 2015 contra aumentos de impostos, em março de 2016 a campanha ganhou novo *slogan*, “chega de pagar o pato”, uma referência direta ao apoio da entidade ao afastamento da presidenta da República.

## Finanças funcionais e espaço fiscal no Brasil: revisitando as restrições macroeconômicas ao investimento público federal e da Petrobras

### *Finanças funcionais e espaço fiscal no Brasil*

Se é verdade que a deterioração das condições econômicas internacionais e domésticas reduz o espaço das opções de política econômica, por outro lado não elimina as possibilidades de escolha. No caso concreto brasileiro, mudanças associadas à administração do balanço de pagamentos, às características e administração da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPMFI) e ao acúmulo de caixa (disponibilidades financeiras) pelo governo mitigaram o risco de crise cambial e ampliaram o espaço fiscal *potencial* para a prática de políticas contracíclicas. Tais mudanças aproximaram nossa realidade do reivindicado pelas finanças funcionais

<sup>38</sup> As cerca de 29 empreiteiras envolvidas na Operação Lava Jato participam dos principais projetos de infraestrutura no Brasil. Eventuais falências podem colocar em risco não apenas os projetos, mas também bancos públicos e privados responsáveis pela concessão de empréstimos e garantias às empresas. Ver *O Estado de S. Paulo* (2016).

– que defende que governos capazes de emitir a própria moeda devem e podem praticar déficits para garantirem o pleno emprego com estabilidade de preços (LERNER, 1943, p. 39-40) – e por sua atualização representada pela Moderna Teoria Monetária (*Modern Monetary Theory*):

Uma das principais contribuições da Moderna Teoria Monetária (*Modern Money Theory*) tem sido a de explicar por que **governos soberanos em termos monetários [que emitem a própria moeda] possuem grande raio de manobra na política econômica**, sem o sobrepos de restrições financeiras. **Eles não apenas podem emitir sua própria moeda para honrar compromissos denominados em sua própria unidade de conta**, mas também **podem contornar restrições autoimpostas à execução orçamentária por meio da alteração de regras**. Sendo assim, governos deste tipo não se deparam com constrangimentos financeiros da mesma forma com que governos não soberanos [que não emitem a própria moeda] se defrontam, de modo que podem priorizar questões como o pleno emprego e a estabilidade de preços. (TYMOIGNE e WRAY, 2013, p. 2, tradução e grifos nossos)

Iniciando pela melhoria da política de administração do balanço de pagamentos no Brasil, pode-se relacioná-la a um conjunto amplo de fatores, dentre os quais vale destacar: adoção do regime de câmbio flexível em 1999, mas com flutuação administrada da taxa, que buscou suavizar variações sem eliminá-las, facilitando o ajuste externo em momentos de crise; em 2005 e 2006, pagamentos antecipados da dívida externa com o FMI e Clube de Paris e resgate de títulos remanescentes da renegociação da dívida herdada dos anos 1980, o que abriu caminho para a fase de emissões externas qualitativas; ampla liquidez internacional e influxo de capitais externos – diretos e em carteira, mesmo em meio à piora dos termos de troca e dos resultados em conta-corrente –, que mudaram a composição do passivo externo; e acúmulo de reservas internacionais a partir de 2007, tornando positiva a posição patrimonial externa do setor público.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Para uma discussão do contexto internacional mais amplo subjacente à melhoria dos regimes de administração de balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento, ver Medeiros, Freitas e Serrano (2015). Sobre o pagamento antecipado da dívida externa, ver Pedras (2009).

Estas melhorias, em contraste com a década de 1990 e início dos anos 2000, reduziram significativamente o risco macroeconômico de não cumprimento das obrigações em moeda estrangeira, quadro esse que prevalece ainda hoje em meio a abundante liquidez global e à forte compressão das importações devido ao quadro recessivo. Assim, se pelo lado da demanda o impulso externo ao crescimento arrefeceu no pós-crise financeira de 2008, pela ótica da consistência macro a economia brasileira, no último decênio, experimentou *objetivamente* um relaxamento da restrição externa ao crescimento – o que contrasta com a importância *subjetiva* dada pelos “mercados” à perda pelo país em 2015 do grau de investimento das agências de *rating* Fitch e Standard’s and Poors.

Em particular, ressaltam-se os efeitos da mudança da moeda predominante de denominação do passivo externo:

Fruto de uma participação muito maior de passivos de carteira (ações e títulos de renda fixa) negociados no país e dos volumosos estoques de investimento direto estrangeiro, houve uma “desdolarização” significativa [do passivo externo brasileiro]: ao final de 2014 em torno de 60% dos passivos totais estavam em real (contra pouco mais de 30% em 2001). Nos compromissos de carteira, a mudança é ainda maior: 64% contra apenas 10% no início do século. A consequência disso é que **o risco cambial passou em parte para o “credor” do Brasil. E que, diante de desvalorizações agudas (como a do fim de 2008 e novamente agora), a situação de vulnerabilidade pelo ângulo dos estoques melhora, e não mais piora.** (BIANCARELLI, 2015b, p. 19, grifo nosso)

Já o acúmulo de reservas internacionais, além de reduzir o risco de *default* externo, fortalece a posição patrimonial do setor público em momentos de desvalorização da taxa de câmbio, como o vivenciado pela economia em 2014 e 2015. Em 2015, por exemplo, os ganhos do Banco Central com a correção cambial das reservas internacionais, líquidos do custo de carregamento, chegaram a R\$ 260,0 bilhões; descontadas as perdas de R\$ 102,6 bilhões com o vencimento de *swaps* cambiais, o resultado do banco com operações cambiais, de R\$ 157,3

bilhões<sup>40</sup>, foi transferido ao Tesouro Nacional, ampliando as disponibilidades financeiras depositadas na Conta Única. Observe-se que este ganho com operações cambiais de R\$ 157,3 bilhões, ou 2,7% do PIB, correspondeu a cerca de três vezes o déficit primário do Governo Federal no ano (0,9% do PIB, descontados os pagamentos de atrasados ao BB, FGTS e Caixa).

No que tange ao endividamento federal interno (DPMFi), um aspecto ignorado pelos analistas é que o custo médio da dívida e o custo médio de novas emissões de títulos ao público acompanham de perto, desde meados da década passada, o comportamento da taxa SELIC. Isso significa que, ao contrário do sugerido pelas análises de política fiscal centradas na credibilidade, o mercado de dívida pública é mais referenciado às decisões de política monetária – como, aliás, em geral, apregoa a literatura pós-keynesiana (LAVOI, 2014, cap. 4) – do que à evolução no tempo do resultado fiscal ou, como nos anos 1990, ao comportamento da taxa de câmbio. Este último aspecto, por sua vez, remete à melhoria da posição externa da economia brasileira mencionada acima e à política deliberada de redução da parcela cambial do endividamento interno que se seguiu após a crise cambial de 2002. Estas características da dívida interna indicam que o custo médio do endividamento e das novas emissões de títulos não “explodirão” por causa da emergência no período recente de déficits primários – ao contrário, cairão, como aliás já ocorre, em razão da redução da taxa Selic em andamento desde outubro de 2016.

Ademais, de um ponto de vista teórico, como lembram Serrano e Summa (2015, p. 33) em linha com os modernos teóricos da moeda (*modern monetary theory*), o risco propriamente econômico de *default* de um país em sua moeda é zero, uma vez que a dívida interna é apenas promessa de pagamento futuro na própria moeda, ou conceitualmente, entrega de novos e ampliados passivos do governo sem juros (base monetária) aos credores. Em economias abertas, e ainda num nível elevado de abstração, isto implica normalmente – a não ser em situações agudas

---

<sup>40</sup> Banco Central do Brasil. Notas econômico-financeiras para a imprensa, Política Fiscal, dez. 2015, quadro 42. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/ecoimprensa>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

Gráfico 12: Custo da Dívida Pública Interna e Taxa SELIC

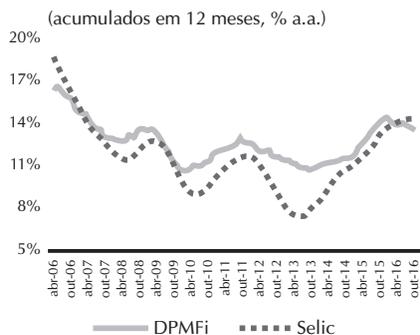
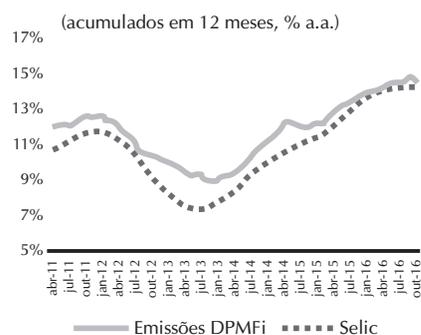


Gráfico 13: Custo Médio das Emissões da Dívida Interna e Taxa SELIC



Fontes: STN/MF, Relatório Mensal da Dívida; Banco Central do Brasil, séries temporais

crise cambial com fuga maciça da moeda doméstica – em facilidade de rolagem da dívida, afinal, por que os detentores de títulos que rendem juros prefeririam reter em seus portfólios um ativo com taxa de juros zero (base monetária)?

Voltando ao concreto, na economia brasileira de hoje, como visto, é muito baixo o risco de crise cambial aberta. E o Governo Federal, como seria de se esperar, não vem enfrentando dificuldades na rolagem da dívida interna. Isto é ilustrado por meio da tendência de aumento do prazo médio da DPMFi, inclusive na fase de deterioração do resultado primário após 2011, e pela ampliação recente do “colchão de liquidez da dívida”, isto é, a parte da Conta Única do Tesouro mantida no Banco Central reservada para compromissos da dívida. O elevado montante de recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro no triênio 2014-2016, saldo de R\$ 917,4 bilhões ou 14,9% do PIB em outubro de 2016, se explica pelos ganhos recentes do Banco Central com reservas transferidos ao Tesouro e por emissões de dívida superiores aos vencimentos no ano. Em suma, o total de recursos da Conta Única em outubro de 2016 alcançou 174% dos vencimentos anuais (juros e amortizações) da Dívida Pública Federal (DPF), percentual recorde da série histórica e bem superior aos 72% de dezembro de 2008 em plena crise de confiança global.

Gráfico 14: Prazo Médio da DPMFi

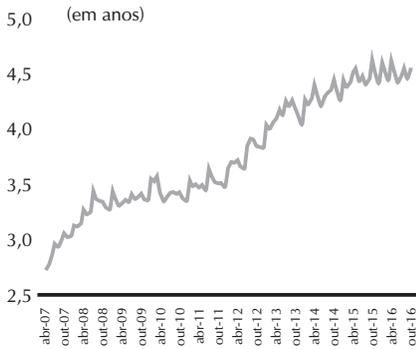


Gráfico 15: Conta Única do Tesouro

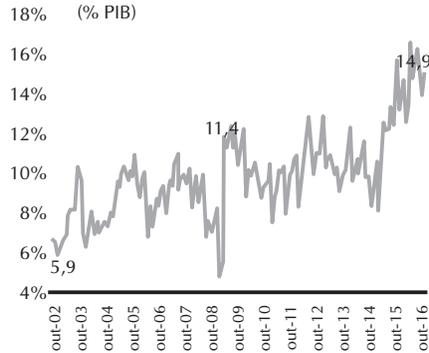
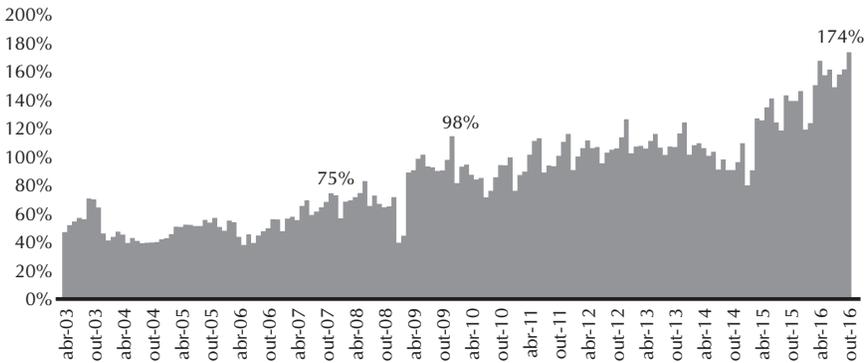


Gráfico 16: Conta Única do Tesouro / Vencimentos da DPF em 12 meses



Fonte: Gráficos 14 a 16: STN/MF, Relatório Mensal da Dívida Pública Federal; Banco Central do Brasil, séries temporais.

Assim, os elementos aqui apresentados – baixíssima probabilidade de crise cambial, custo da dívida interna controlado pela política monetária, risco próximo de zero de *default*, e caixa do Tesouro em níveis recordes – fornecem um quadro de restrições à política econômica bem diferente do discurso focado na emergência de déficits primários e esgotamento do espaço fiscal. No momento atual, marcado por insuficiência de demanda, ampliação do desemprego e instabilidade institucional, não é desejável nem *necessária* nova compressão de despesas públicas com novos custos

em termos de desemprego, queda real de salários, eliminação de direitos sociais, regressão de investimentos e possivelmente nova queda de receitas.

### *Restrições financeiras autoimpostas à retomada do investimento público federal*

Se não há impedimentos propriamente macroeconômicos à reativação da expansão do gasto federal, em particular dos investimentos, isso não significa ausência de obstáculos ideológicos, legais, orçamentários e políticos. Sem ser exaustivo, os próximos parágrafos discutem alguns deles.

Quando do envio pelo Executivo ao Congresso, em agosto de 2015, da proposta orçamentária para 2016 com uma previsão de déficit primário de 0,5% do PIB, além da reação contrária tempestiva das agências de *rating* sinalizando o corte do grau de investimento do país – como visto inócuo do ponto de vista das contas externas brasileiras –, a imprensa assim repercutiu a notícia:

É a primeira vez na história contemporânea que um **governo não consegue fechar as contas** para o exercício posterior e apresenta um projeto de lei com desequilíbrio fiscal. **Orçamento, por definição, tem que ter equilíbrio** [...]. (SAFATLE, 2015, grifos nossos)

Cerca de um ano depois, o anúncio pelo governo Temer de uma meta de déficit primário de 2,0% do PIB para o Governo Central em 2017 causaria bem menos espanto:

Definida a meta fiscal para 2017 [de menos 2,0% do PIB], fruto de uma nova política para o gasto, um campo de trabalho até então desprezado se descortina para os gestores públicos: avaliar se cada real da despesa orçamentária cumpre com seu objetivo.

[...]

O presidente interino Michel Temer disse na segunda-feira que “a partir de certo momento” o governo deverá adotar “medidas impopulares”.

Provavelmente ele estava se referindo às medidas que começaram a ser divulgadas ontem, que não se esgotam com a decisão do déficit para 2017. Há muito a fazer no pós-*impeachment*.

Esta pode ter sido apenas uma **gentileza do presidente interino**, ao **avisar a população que, para consertar os danos cometidos pelo populismo fiscal, todos terão que pagar**. (SAFATLE, 2016, grifos nossos)

Nenhuma palavra em 2016 sobre uma suposta “segunda vez na história contemporânea” em que se adotaria no Brasil um orçamento “desequilibrado”. Nenhuma reação negativa registrada pelas agências de *rating*. Como explicar esta mudança de tom em relação ao “desequilíbrio” das contas públicas? A defesa de “medidas impopulares” no futuro pela jornalista sugere menos uma alteração de posicionamento técnico e mais um juízo de valor *a priori* simpático ao governo Temer, “gentil com a população”, em contraste com o governo anterior caracterizado pelo “populismo fiscal” a despeito da contração fiscal de 2015 e de sua continuidade em 2016.

Deixando de lado as preferências políticas da “opinião pública” e voltando à questão fiscal e orçamentária, desde a formulação no século XV do princípio contábil das partidas dobradas (PACIOLI, 1494) sabe-se que o *total* de débitos deve igualar o *total* de créditos dos balanços, assim como o *total* de despesas deve igualar o *total* de receitas nos orçamentos, privados ou públicos. No Brasil do século XXI, isto não mudou: o orçamento público “é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas [...] é um documento onde o governo reúne *todas* as receitas arrecadadas e [...] o que de fato vai ser feito com esses recursos” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015). E a proposta orçamentária para 2016 (assim como a de 2017 e em todos os anos) respeitou o princípio do orçamento equilibrado e as disposições legais: o total de receitas, incluindo receitas primárias e financeiras, cobria o total de despesas previstas, primárias e financeiras também. O erro da jornalista em 2015 decorreu do foco exclusivo nas receitas e despesas primárias e da completa desconsideração de uma das funções precípuas do crédito público, a suavização no tempo do padrão de serviços e bens públicos ofertados à sociedade:

Especialistas costumam destacar a importante função que o endividamento público exerce em garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo à sociedade, propiciando maior equidade entre gerações. As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Na ausência do crédito público, estes teriam de ser absorvidos por aumentos inesperados nos impostos do governo ou em cortes excessivos de gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual.

Além da suavização intertemporal do padrão de serviços à sociedade, o acesso ao endividamento público permite atender a despesas emergenciais (tais como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais e guerras) e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno no médio e no longo prazos (na área de infraestrutura, por exemplo). A história está repleta de exemplos nesse sentido, não sendo surpreendente o uso disseminado do endividamento por praticamente todos os países do mundo. (SILVA, CARVALHO E MEDEIROS, 2009, p. 17)

O equívoco da “opinião pública” não impediu que o Congresso resistisse à apreciação do orçamento “desequilibrado” e o governo reelaborasse a proposta com mais cortes de investimentos e previsão de receitas adicionais com impostos. Em dezembro de 2015, o orçamento aprovado para 2016 incluiu previsão de superávit primário de 0,5% do PIB. A gravidade da recessão e da perda de receitas, contudo, obrigou o governo, em março de 2016, a explicitar nova proposta de readequação fiscal para o ano, prevendo redução da meta de primário do Governo Central para um déficit de -1,55% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016a). Já em maio de 2016, o novo governo revisou mais uma vez as projeções fiscais para o ano e aprovou em regime de urgência no Congresso, com ampla maioria, nova meta de resultado primário, desta feita de -R\$ 170,5 bilhões ou cerca de -2,80% do PIB (Lei nº 13.291/2016).

Sem descuidar do contraste entre a precariedade das condições de governabilidade do governo Dilma vis à vis o apoio da imprensa e do Congresso ao governo Temer, os custos políticos, econômicos e os riscos institucionais associados a esta dinâmica apontam para a necessidade

de mudança nos planos estratégico e operacional da política fiscal. A começar (ou recomençar) pelo significado atribuído à regra fiscal do resultado primário no Brasil.

Para um observador externo, a ênfase do debate acadêmico, político e da opinião pública nacionais em torno do resultado primário talvez se aproxime do misticismo. Primeiro porque, mesmo da ótica exclusiva do resultado das contas públicas, o resultado primário é um indicador incompleto: nas despesas, não considera os juros da dívida pública, captados pelo resultado nominal e que em 2015 somaram 8,5% do PIB no âmbito do setor público consolidado<sup>41</sup>; já do ponto de vista patrimonial, o resultado primário não capta o efeito de oscilações de variáveis chaves macroeconômicas – como inflação, juros, câmbio e ações – sobre ativos e passivos do setor público consolidado. Em segundo lugar, de uma perspectiva funcional em finanças públicas, não é o déficit ou superávit primário o que importa para aferir o resultado da política fiscal sobre o PIB, inflação, setor externo e distribuição de renda, mas o tamanho, a variação no tempo e a composição de receitas e despesas do governo.

Voltando ao resultado primário, após a crise global de 2008, até 2013 o Brasil alcançou resultados significativamente superiores à média dos países emergentes e de renda média. Mesmo no triênio 2014-2016, marcado pela emergência de déficits primários, os resultados brasileiros permaneceram próximos da média destes países. Ou seja, é perfeitamente *normal* registrar resultados primários negativos em momentos de desaceleração econômica, o que é bem diferente de “não fechar as contas”.

Não obstante, no período recente, a possibilidade de descon sideração das despesas de investimento do PAC para fins de cumprimento da meta fiscal deu lugar ao compromisso de perseguição da meta “cheia”. Mas a intensidade da desaceleração e da queda de receitas recomenda precisamente o oposto, a reintrodução na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de mecanismos de abatimento da meta ligados à preservação e aumento do investimento.

---

<sup>41</sup> BCB, séries temporais.

Tabela 3: Resultado primário do governo geral em países de renda média. Em % do PIB.

Resultado Primário do Governo Geral \ Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Brasil	1,9	2,3	2,9	2,0	1,8	-0,6	-1,9	-2,8
Chile	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0
China	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2
Índia	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1
México	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1
Rússia	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4
<b>Média*</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,9</b>

\* Inclui todos os países emergentes e de renda média classificados pelo FMI, incluindo os não registrados na tabela

\*\* Previsão

Fonte: FMI, *Fiscal Monitor Database*, out. 2016

Outras alternativas à sistemática atual de instituição da meta de primário seriam: 1) a adoção de proposta do Ministério da Fazenda, elaborada antes da troca de governo, de um Regime Especial de Contingenciamento (REC), que nos casos de baixo crescimento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) excluiria dos cortes de despesas investimentos em fase final de execução e prioritários, despesas essenciais de segurança, educação e saúde, e gastos de custeio necessários à manutenção da máquina (água e energia)<sup>42</sup>; e/ou 2) a definição de meta ajustada ao ciclo sensível às variações da atividade e da receita, a chamada meta de resultado primário estrutural, o qual já é calculado rotineiramente, por exemplo, pela Secretaria de Política Econômica (SPE/MF).

Ainda no rol das restrições autoimpostas à execução do gasto primário, destaque-se a pouco comentada vinculação de receitas financeiras a despesas unicamente financeiras. Pode-se mencionar, nesse sentido, a operacionalização pelas Secretarias de Orçamento Federal (SOF) e do Tesouro Nacional (STN) dos §§ 1 e 2 do art. 5º da LRF, os quais, tendo em vista a transparência da peça orçamentária, determinaram o destaque no orçamento das previsões de receitas e despesas relativas ao refinanciamento da Dívida Pública Federal (DPF):

<sup>42</sup> Ministério da Fazenda (2016b).

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Ocorre que a **forma** de implementação deste preceito legal, ao ensejar a criação de fontes de receita **exclusivamente** destinadas ao pagamento da dívida, dificultou o processo de financiamento de despesas primárias, mesmo o investimento, com o uso de receitas de capital. Primeiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de iniciativa do Poder Executivo e anualmente encaminhada ao Congresso Nacional, vem rotineiramente prevendo, ano após ano, a explicitação na Lei Orçamentária Anual (LOA) de estimativas de receita decorrentes da emissão de títulos **estritamente** destinadas ao pagamento da própria dívida, ou ao aumento do capital de empresas estatais, ou a outras despesas autorizadas por Lei ou Medida Provisória. Veja-se, por exemplo, o art. 85 da LDO 2015:

Será consignada, na Lei Orçamentária de 2015 e nos créditos adicionais, estimativa de **receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal**, para fazer face, **estritamente**, a despesas com:

I – o **refinanciamento, os juros e outros encargos da dívida**, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União nos termos de resolução do Senado Federal;

II – o **aumento do capital de empresas e sociedades** em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização; e

III – outras **despesas** cuja cobertura com a receita prevista no *caput* seja **autorizada por lei ou medida provisória**”. (grifos nossos)

Por sua vez, o orçamento propriamente dito passou a contar com fonte de receita oriunda da emissão de títulos **exclusivamente** destinada ao pagamento de despesas financeiras:

Um dos mecanismos utilizados para a separação do refinanciamento da Dívida Pública Federal foi a criação de uma fonte orçamentária específica atrelada a uma natureza de despesa de principal também específica. A fonte 143 foi criada para registrar os recursos decorrentes de emissão de títulos que serão utilizados para o pagamento de principal da DPF, independentemente de ser uma dívida mobiliária ou contratual, enquanto a fonte 144 registra os recursos decorrentes da emissão de títulos que serão utilizados para as outras finalidades expressas na legislação”. (PASSOS E CASTRO, 2009, p. 230)

Neste processo, engessou-se ainda mais a execução do orçamento. Emissões de títulos públicos superiores ao resgate, como em 2015, via de regra, ampliam os recursos do Tesouro na Conta Única, mas tendem a ficar lá “parados” a espera de futuros resgates de títulos.

A despeito desta restrição institucional atentar contra a execução eficiente, eficaz e efetiva das despesas do governo (exceto amortização e juros da dívida) condicionando-as à arrecadação corrente de impostos, taxas e contribuições, na década passada estes transtornos foram relativizados (não superados) pelo forte crescimento das receitas primárias. Por seu turno, desde a emergência de déficits primários, o governo vem lançando mão, basicamente, 1) da desvinculação do superávit financeiro<sup>43</sup> de fontes de receitas primárias acumuladas em exercícios passados e 2) de recursos provenientes da remuneração da Conta Única do Tesouro (fonte 88) para cobrir despesas presentes (ver, por exemplo, Medida Provisória nº 704/2015 e Portarias SOF nºs 130, 138 e 143 de dez. 2015), o que no futuro esbarrará nos limites dados pelo somatório da parcela dos superávits primários acumulados ao longo do tempo mantida em caixa e pelo valor dos rendimentos dos depósitos do Tesouro na

---

<sup>43</sup> Diferença entre ativo financeiro e passivo financeiro, que se traduz em aumento do saldo da Conta Única.

Conta Única. A alternativa aqui seria revisar as normas de vinculação de receitas, especialmente financeiras, de modo a viabilizar a execução do orçamento no cenário atual (e dos próximos anos) de déficit primário e promover a eficiência do gasto, em especial do investimento público tendo em vista a reativação da atividade econômica.

Mencione-se, por fim, a mais nova autorrestrrição imposta à política fiscal brasileira: a regra constitucional, instituída pelo governo Temer, que limita o crescimento total das despesas primárias (sem juros) da União à inflação observada no ano anterior (Emenda Constitucional nº 95/2016). Caso o governo consiga cumpri-la, o gasto primário federal cairá como proporção do PIB.<sup>44</sup> Tendo em vista que mais de 70% das despesas primárias da União são obrigatórias de difícil compressão, a implementação da nova regra fiscal ampliará a pressão por redução em % do PIB dos gastos discricionários, dentre eles o investimento federal. Em complemento, o gasto social, hoje em torno de 65% do orçamento da União (STN, 2016), também deverá cair em % do PIB.

Assim, em termos funcionais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 restringe no longo prazo a capacidade da despesa pública de estimular o crescimento pela via direta da demanda e de promover a distribuição de renda. Diante disso, a questão relevante para o futuro não será a capacidade dos governos em cumpri-la, mas quando terá lugar sua revogação.

### *Rediscutindo os obstáculos aos investimentos da Petrobras*

A Petrobras, como empresa de economia mista não dependente do orçamento da União e fora das estatísticas fiscais do setor público consolidado, não se depara, na execução da despesa, com restrições legais e orçamentárias como as levantadas no item anterior. No entanto, como visto, o choque adverso dos preços internacionais do petróleo e a compressão dos preços domésticos dos combustíveis entre 2011 e 2014, independentemente dos desdobramentos da Operação Lava Jato, minaram sua capacidade de investimento. A desvalorização do

---

<sup>44</sup> Hoje em torno de 19,9% do PIB, as despesas totais primárias da União cairão para 16,3% do PIB em 2026 ou ainda para 13,3% do PIB em 2036, supondo-se crescimento real médio modesto do PIB em torno de 2,0% a.a.

real, com impactos negativos sobre a dívida da empresa em dólares, e a própria piora das condições de crédito da empresa no exterior acentuaram as dificuldades.

Em 2016, com a troca de governo, a desmobilização de investimentos do Grupo ganhou conotação estratégica ensejando nova revisão para baixo dos planos de investimento, aceleração da venda de ativos, e intensificação dos incentivos à demissão voluntária de trabalhadores. Em outubro, ademais, teve lugar a já mencionada aprovação da Lei 13.365/2016 que altera o marco regulatório do pré-sal reduzindo o papel da Petrobras. Justificada com base no contraste entre, de um lado, a “urgência” da exploração do pré-sal para o país e, de outro lado, as “fortuidades” da capacidade de investimento da Petrobras<sup>45</sup>, a Lei 13.365/2016 subordina questões políticas e estruturais de longo prazo, como o grau de controle estatal e nacional sobre a exploração das reservas e a oportunidade estratégica representada pelo volume das descobertas, ao cenário conjuntural de dificuldades que também afeta o setor de petróleo em todo o globo. Assinale-se que em meados de 2016, em que pese a conjuntura, a produção de petróleo na camada pré-sal alcançou 1 milhão de barris diários, cifra equivalente ao obtido pela Petrobras somente após 45 anos de operação em 1998.<sup>46</sup>

Na sequência, exploram-se alternativas para empresa caso a opção estratégica residisse em seu fortalecimento.

Na medida em que a formação dos preços internacionais do petróleo – que, aliás, começaram a se recuperar em 2016 – é exógena ao comportamento da Petrobras e da política econômica, caberia a ela e ao governo atuarem sobre os outros determinantes do investimento. Uma sinalização positiva residiu na recomposição interna dos preços dos derivados de petróleo em 2015, política mantida em 2016. Importaria daqui para frente evitar novas defasagens nos reajustes, não para transferir mais dividendos para a União, mas para recapitalizar a empresa.

---

<sup>45</sup> A justificação ao PL nº 131/2015 encontra-se disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120179>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

<sup>46</sup> Números disponíveis em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

Em simultâneo, como apontam Almeida e Losekann (2016), os planos de investimento da empresa poderiam privilegiar a aceleração do processo de aprendizado tecnológico de forma a reduzir o *break-even* dos projetos do pré-sal para um patamar em torno de US\$ 30, próximo do piso recente alcançado pelo barril.

Já o limite ou a suavização do processo de realinhamento da taxa de câmbio no Brasil em curso desde 2012 é de difícil previsão. O fato é que em termos reais efetivos, a taxa de câmbio brasileira se encontrava, em dezembro de 2015, 20,6% desvalorizada em relação a junho de 1994 (mês anterior ao lançamento do Plano Real), ou ainda 12,5% desvalorizada em relação a dezembro de 2008, pico do *overshooting* que se seguiu à quebra do banco de investimentos Lehman Brothers naquele ano. Em 2016, a taxa de câmbio real efetiva recuou, suscitando, inclusive, o anúncio pelo Banco Central da diminuição do ritmo de rolagem de *swaps* cambiais diante de oportunidades abertas pelo ambiente internacional.

Independentemente da estabilização ou não do patamar do câmbio, que afeta o custo do endividamento externo em reais, a recuperação dos investimentos da Petrobras passaria também pela melhoria das condições externas de financiamento da empresa e/ou novos aportes de capital da União. Este último aspecto traz à tona, mais uma vez, a dimensão propriamente política do investimento público e estatal retomada nas conclusões a seguir.

## Considerações finais

O momento econômico e político brasileiro é de crise e ruptura. A retração acumulada da economia no triênio 2014-2015-2016 só é comparável, e aliás já supera, à do auge da crise da dívida externa em 1981-1983 e à experimentada na sequência do Plano Collor em 1990-1992. Coincidência ou não, em 2016 a presidenta teve seu mandato interrompido; em 1984 teve lugar a eleição (indireta) do primeiro civil para a Presidência da República após 20 anos de governos militares; e em 1992 o primeiro presidente eleito diretamente após a promulgação da Constituição de 1988 foi afastado.

Se no âmbito da política macroeconômica a opção pelo ajuste fiscal em 2015 encerrou o ciclo de políticas expansionistas iniciado em 2006, interrompido em 2011, e retomado em bases diversas (que não privilegiaram o investimento público e estatal) em 2012 e 2013, no âmbito estratégico a troca de governo em maio/agosto de 2016 explicitou o retorno à agenda de reformas liberalizantes característica dos anos 1990, que reserva papel secundário tanto ao investimento público e estatal como a políticas ativas de proteção e promoção social no modelo de desenvolvimento. Constituem exemplos neste sentido: o programa de governo contido no documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015); a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que impõe constitucionalmente o congelamento real (e a queda em % do PIB) das despesas primárias da União por um período de 20 anos; a subemenda glosada pelo senador José Serra (PSDB/SP) ao projeto de resolução do Senado nº 84/2007 que institui limites ao endividamento da União; a proposta de reforma da previdência que restringe o acesso a benefícios além de reduzir seus valores (PEC nº 287/2016); a aprovação da terceirização irrestrita e a ampla revisão da CLT em tramitação no Senado; a Lei 13.365/2016 que retira da Petrobras a qualificação como operadora única do pré-sal; e a revisão para baixo dos planos de investimento da empresa que, ademais, vem intensificando a venda de ativos e os incentivos às demissões voluntárias. Ou seja, as restrições institucionais à prática de políticas ativas de estímulo à demanda, incluindo o investimento público e estatal, e redistribuição de renda vêm se ampliando e tornando mais permanentes.

Não se deve, contudo, desconsiderar que os aspectos disruptivos – econômicos, sociais, políticos e institucionais – de uma agenda como essa ensejem adaptações, recuos e contradições<sup>47</sup>. Afinal, a gravidade da recessão, a contínua queda de receitas públicas, a crise de Estados e

---

<sup>47</sup> No preciso momento em que se conclui este texto, maio de 2017, a própria sobrevivência do governo Temer foi colocada em cheque por denúncia do Procurador Geral da República relacionada à obstrução da justiça, corrupção e prevaricação do presidente em exercício do mandato.

municípios, os desdobramentos incertos para todo o sistema político da Operação Lava Jato, e a competição pelo voto popular requerem das finanças públicas federais funções mais amplas do que as reclamadas pela austeridade e o “mercado”. Ilustrativo a este respeito foram os aumentos, escalonados até 2019, concedidos pelo governo Temer aos servidores públicos federais e excluídos do limite de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Ou a já mencionada revisão, em maio de 2016, da meta de resultado primário do Governo Central, de um superávit de 0,5% do PIB fixado pela Lei Orçamentária para um déficit de – 2,8% do PIB, uma iniciativa funcional à estabilização do gasto federal em meio à queda de receitas, mas ao mesmo tempo contraditória em relação ao plano explicitado em 2015:

**O primeiro objetivo de uma política de equilíbrio fiscal é interromper o crescimento da dívida pública**, num primeiro momento, para, em seguida, iniciar o processo de sua redução como porcentagem do PIB. **O instrumento normal para isso é a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir as despesas de juros menos o crescimento do próprio PIB.** (PMDB, 2015, p. 13, grifos nossos)

Ainda em relação às contradições, em outubro de 2016 o Governo Federal registrou ganhos extraordinários de receita da ordem de R\$ 45 bilhões com a repatriação de recursos anteriormente enviados ao exterior de forma ilícita<sup>48</sup>, mas ao invés de reduzir a meta de déficit primário – conforme se depreenderia a partir da preocupação com a austeridade – optou por sinalizar maior nível de execução no ano das despesas inscritas em restos a pagar. Já em dezembro de 2016, a Câmara aprovou projeto de renegociação das dívidas dos Estados com a União (PLP 257/2016) com a exclusão de quase todas as contrapartidas propostas pelo Ministério da Fazenda – tais como congelamento de salários de servidores, cortes de benefícios e privatizações.

Em meio a este cenário, em 2016 o investimento federal apresentou alta real em relação a 2015, cerca de 16% de aumento, mas ainda 29%

---

<sup>48</sup> Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, Lei 13.254/2016.

abaixo do patamar alcançado em 2014<sup>49</sup>. O gasto em investimento da Petrobras continuou deprimido, recuando 35% no ano e reforçando as quedas anteriores<sup>50</sup>. De relativamente autônomo em relação ao ciclo econômico e de elemento de coordenação e estímulo à expansão da atividade na segunda metade da década passada, o investimento público e estatal hoje reforça a depressão econômica num quadro político em que é deslegitimado.

Mas, afinal, a quem interessa a deslegitimação ou mesmo a criminalização do gasto público e da política fiscal? A explicação sociológica de Kalecki ao apego de empresários e do “mercado” à austeridade, com a qual se encerra o capítulo, não poderia esgotar a questão, mas ilumina a reflexão sobre o Brasil atual:

**Sob um sistema de livre mercado, o nível de emprego depende**, em grande medida, **do chamado estado de confiança**. Se isso se deteriora, reduz-se o investimento privado, o que resulta numa queda da produção e do emprego (tanto diretamente como através do efeito secundário da diminuição dos rendimentos sobre consumo e investimento). **Isto dá aos capitalistas um poderoso controle indireto sobre a política governamental**: tudo o que pode abalar o estado de confiança deve ser evitado porque isso causaria uma crise econômica. **Mas uma vez que o governo descobre o artifício de aumentar o emprego por suas próprias compras, este dispositivo de controle poderoso perde a sua eficácia**. Daí déficits orçamentários necessários para realizar a intervenção do governo devem ser considerados perigosos. **A função social da doutrina das “finanças saudáveis” é fazer com que o nível de emprego dependa do estado de confiança**. (1943, p. 325, tradução e grifos nossos)

<sup>49</sup> Dados do SIGA Brasil/Senado Federal, incluindo valores pagos e restos a pagar pagos do Grupo de Natureza de Despesa 4.

<sup>50</sup> Dados do DEST/MP, Relatórios Bimestrais de Execução do Orçamento de Investimentos das Estatais.

## Referências

- AGÊNCIA Nacional do Petróleo (ANP). *Boletim Anual de Preços*. Rio de Janeiro: ANP, 2014.
- ALMEIDA, E.; LOSEKANN, L. O ajuste forçado da indústria de petróleo. Grupo de Economia da Energia. *Blog Infopetro*, 22 de março de 2016. Rio de Janeiro: UFRJ/UFF, 2016. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2016/03/22/o-ajuste-forcado-da-industria-de-petroleo/>>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- BANCO Central do Brasil (BCB). Carta Aberta de que trata o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999. BCB, *Aviso nº 1/2016*. Brasília: 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2016.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- BARBOSA FILHO, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. *Revista de Economia Política*, São Paulo, FGV, vol. 35, n. 3, jul.-set. 2015.
- \_\_\_\_\_; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.) *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- BASTOS, C. P.; LARA, F. M. 2015: o novo 2003? In: BASTOS, P. P. Z.; BELLUZZO, L. G. M. (Orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- BASTOS, P. P. Z.; BELLUZZO, L. G. M. (Orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- BIANCARELLI, A. A ortodoxia desastrada e os impasses estruturais. *Brasil Debate*, 2015a. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/a-ortodoxia-desastrada-e-os-impasses-estruturais/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. O setor externo da economia brasileira, depois da bonança a tempestade. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, n. 23, Plataforma Política Social, out. 2015b. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria (CNI). Retratos da sociedade brasileira: mobilidade urbana. *Indicadores CNI*, Brasília, ano 5, n. 27, set. 2015. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/RSB%2027%20Mobilidade%20Urbana%20Setembro%202015.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.
- DOS SANTOS, C. H. M. et al. Uma metodologia de estimação da formação bruta de capital fixo das administrações públicas brasileiras em níveis mensais para o período 2002-2010. In: DOS SANTOS, C. H. M.; GOUVÊA, R. R. (Orgs.). *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do IPEA (2008-2014)*, vol. 1. Brasília: IPEA: 2014. cap. 7, p. 311-338.
- FEVEREIRO, J. B. Decomposição da taxa de crescimento do PIB pelo lado da demanda: uma metodologia alternativa. *Carta de Conjuntura IPEA*, Brasília, Nota Técnica, abr. 2016.
- FUNDO Monetário Internacional (FMI). *Fiscal Monitor – The commodities Roller Coaster: A Fiscal Framework for Uncertain Times*, Washington D.C., FMI, out. 2016.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions can be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER Working Paper*, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- GOBETTI, S. W. *Estimativas dos investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais*. Brasília: ESAF, 2006. (XI Prêmio Tesouro, Tema: Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação, 1º lugar).

- \_\_\_\_\_.; ORAIR, R. O. Fatos e versões sobre a política fiscal. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, n. 23, Plataforma Política Social, out. 2015. Disponível em: <[http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista\\_27.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2016.
- HARROD, R. F. An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, Reino Unido, Blackwell Publishing for the Royal Economic Society, vol. 49, n. 193, 1939.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, 1943.
- \_\_\_\_\_. (1954) *Theory of economics dynamics*. London: Allen & Unwin, 1965. (2ª edição).
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 1936.
- LAVOI, M. *Post-Keynesian economics: new foundations*. Reino Unido, EUA: Edward Elgar, 2014.
- LERNER, A. Functional finance and the federal debt. *Social Research*, New York: Arlen Mack Editor, vol. 10, n. 1, 1943, p. 38-51.
- LIMA, V. A. A direita e os meios de comunicação. In: CRUZ, S.V., KAYSSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. *Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 2016.
- MEDEIROS, C. A. *Regime macroeconômico, crescimento e inovações no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. (mimeografado)
- \_\_\_\_\_.; FREITAS, F.; SERRANO, F. Regimes de política econômica e o deslocamento das tendências de crescimento dos países em desenvolvimento. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, n. 23, out. 2015. Disponível em: <[http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista\\_27.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2016.
- MINISTÉRIO da Fazenda (Brasil). *Proposta de readequação fiscal*. Brasília, 23 mar. 2016a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/proposta-de-readequacao-fiscal-vfinal.pdf/view>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Medidas de reforma fiscal: regime especial de contingenciamento*. Brasília, 21 mar. 2016b. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2016-03-21\\_03\\_regime-especial-de-contingenciamento.pdf/view](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2016-03-21_03_regime-especial-de-contingenciamento.pdf/view)>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Brasil). *O que é orçamento público?* Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- O ESTADO de S. Paulo. Quebra de empreiteiras trará risco sistêmico. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 out. 2015. Caderno de Política, entrevista com Walfrido Jorge Warde Júnior. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quebra-de-empreiteiras-trara-risco-sistêmico--imp-,1785945>>. Acesso em: 4 jul. 2016.
- ORAIR, R. O. A dinâmica recente dos gastos públicos brasileiros (III): a retomada do investimento público no Brasil e os desafios do padrão de financiamento. In: DOS SANTOS, C. H. M.; GOUVÊA, R. R. (Orgs.). *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do IPEA (2008-2014)*, vol. 2. Brasília: IPEA: 2014. cap. 5, p. 89-110.

- PACIOLI, L. *Summa de arithmetica et proportioni et proportionalita*. Veneza, 1494.
- PARTIDO do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.
- PASSOS, A. P. F.; CASTRO, P. S. C. O orçamento e a dívida pública federal. In: SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. C. (Orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: 2009. parte 2, cap. 4, p. 219-242.
- PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. C. (Orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: 2009. parte 1, cap. 2, p. 57-80.
- PEREIRA, T. R.; SIMÕES, A. N. O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal de R\$ 100 bilhões concedidos pela União em 2009. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 33, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3301.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3301.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2016.
- PETROBRAS. *Divulgação de resultados*, 4º trimestre de 2014 e exercício de 2014. Rio de Janeiro: Petrobras, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/Sofy/Downloads/Webcast-4T14-Portugues%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sofy/Downloads/Webcast-4T14-Portugues%20(1).pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Divulgação de resultados*, 4º trimestre de 2015 e exercício de 2015. Rio de Janeiro: Petrobras, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/Sofy/Downloads/4T15%20-%20Webcast%20-%20Portugues%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.
- PINTO, E. et al. *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, n. 4, fev. 2016.
- PRESIDÊNCIA da República (Brasil). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a abertura da reunião ministerial. Brasília, Granja do Torto, 27 jan. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-reuniao-ministerial-granja-do-torto>>. Acesso em: 5 jun. 2016.
- REIS, C. F. B. *Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950-2006*. Brasília: ESAF, 2008. (XIII Prêmio Tesouro Nacional, Tema: Qualidade do Gasto Público, 2º lugar).
- SAFATLE, C. Proposta de Orçamento prevê déficit em 2016, pela 1ª vez na história. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4202096/proposta-de-orcamento-preve-deficit-em-2016-pela-1-vez-na-historia>>. Acesso em: 5 jul. 2016.
- \_\_\_\_\_. Alguém tem que cuidar da qualidade do gasto. *Valor Econômico*, São Paulo, 8 ago. 2016.
- SECRETARIA do Tesouro Nacional (STN). *Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015*. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, UFRJ, vol. 11, n. 2, 2012.
- \_\_\_\_\_.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. *Relatório*, Washington DC, Center for Economic and Policy Research, ago. 2015.

- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n. 102, jul. 2015.
- SILVA, A. C., CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. C. Introdução. In: \_\_\_\_\_. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: 2009. p. 17-29.
- SOBRAL, B. L. B. *O necessário, o possível e o impossível: uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 2015.
- TATAGIBA, L., TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. C. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.
- TYMOIGNE, E.; WRAY, L. R. Modern Monetary Theory 101: a reply to critics. *Levy Economics Institute Working Paper*, New York: Levy Economics Institute of Bard College, n. 778, nov. 2013.

# Princípios para ativação do Orçamento: orçamento público, Constituição e a busca por igualdade

*Vinícius Leopoldino do Amaral*

## Introdução

O presente capítulo visa debater a relação entre orçamento público e igualdade. O *princípio da igualdade* é um dos mais importantes postulados da Carta Magna de 1988. Sua força é demonstrada pela grande quantidade de dispositivos do texto constitucional que a ele se referem. Entre alguns exemplos, podemos citar o *caput* do art. 5º (direitos individuais), o art. 3º (objetivos fundamentais da República) e o art. 170 (princípios da ordem econômica). Trata-se, assim, não de aspecto pontual do ordenamento, mas sim de um princípio jurídico informador de toda a ordem constitucional.

Tamanha força jurídica deve, sem dúvida, conformar e influenciar a realização de todas as atividades estatais. O orçamento público, por sua vez, é uma das mais importantes – se não a mais importante – formas de intervenção do Estado na realidade econômica e social. Assim, parece-nos imprescindível que, de alguma forma, o princípio da igualdade seja aplicado ao orçamento público.

Tal relacionamento entre o princípio e o orçamento, apesar de poder ser inferido intuitivamente, certamente não é autoevidente. É preciso, assim, explorar em maior detalhe o significado conceitual dessa cone-

xão, extraindo diretrizes mais claras para a construção do orçamento público. Esse é o propósito deste capítulo.

O presente trabalho pode ser visto, de forma mais ampla, como um esforço de constitucionalização do sistema orçamentário brasileiro, para o qual Mendonça (2010, p. 126-127) conclama. Ou seja: trata-se de alinhar a interpretação das normas orçamentárias à Constituição, tornando efetiva a sua supremacia no ordenamento jurídico. É, certamente, inadmissível um processo orçamentário insulado, autorreferido e valorativamente neutro, pois essa não é a natureza de nosso texto constitucional.

## O Princípio da Igualdade

Nesta seção, o princípio da igualdade será analisado sob diversos aspectos. Primeiramente, iniciaremos com uma discussão conceitual do princípio em seus sentidos político e jurídico. Na sequência, serão abordadas as formas pelas quais o princípio foi insculpido na Constituição Federal de 1988.

### *Conceitos de Igualdade*

A delimitação da ideia de igualdade é uma tarefa de alta complexidade, haja visto que esse conceito apresenta características tais como ambiguidade, indeterminação, mutabilidade, multidimensionalidade e inesgotabilidade (GUEDES, 2014, p. 124).

Não por acaso, assinalou Ricardo Lobo Torres que “a igualdade é o mais importante dos princípios jurídicos e o que oferece maior dificuldade de compreensão ao jurista e ao filósofo do direito” (TORRES, 1995).

Para os fins do presente trabalho, nos concentraremos em quatro dimensões clássicas do tema: a igualdade formal, a igualdade material, a igualdade perante a lei e a igualdade na lei. Elas não representam, de forma alguma, classificações independentes ou antagônicas do conceito; ao contrário, complementam-se e interpenetram-se. Possuem, ainda, interpretações diferentes e por vezes opostas, sendo facilmente perceptível o pouco consenso entre as pessoas estudiosas do tema.

### Igualdade Formal

O conceito de igualdade formal relaciona-se ao tratamento uniforme perante a lei, com a vedação de tratamento desigual aos iguais. Ganha especial força ao longo das revoluções liberais do século XVIII, especialmente a Revolução Francesa, que produz a primeira norma jurídica da igualdade (DA SILVA, 2001).

Trata-se de um direito mais negativo do que positivo, no sentido de que é primordialmente um comando de *não fazer* para o Estado (PONTES DE MIRANDA, 1979). O não fazer, no caso, refere-se à vedação de criação de privilégios e discriminações, os quais eram um símbolo do Antigo Regime que as revoluções burguesas visavam erradicar (DA SILVA, 2001).

Isso não significa, no entanto, impossibilidade de criação de quaisquer distinções jurídicas, mas apenas daquelas que introduzam vantagens ou ônus arbitrários, sem que a diferença de situações as justifique.

Tal visão já estava insculpida na máxima aristotélica, que afirma que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem (BANDEIRA DE MELLO, 1993).

Aprofundando esse debate, Celso Ribeiro Bastos (1996) afirma que a isonomia formal consiste “no direito de todo cidadão não ser desiguallado pela lei senão em consonância com os critérios albergados ou ao menos não vedados pelo ordenamento constitucional”.

Resta claro, portanto, que, nessa dimensão, o princípio da igualdade veda que se estabeleça diferenças de tratamento para situações idênticas, mas as aceita, ou até mesmo as exige, na existência de situações díspares.

### Igualdade Material

Por sua vez, a igualdade material – também denominada de igualdade substancial – é aquela que assegura o tratamento uniforme de todas as pessoas, resultando em igualdade real e efetiva de todas as pessoas perante todos os bens da vida (DA SILVA, 2001).

Trata-se, aqui, de um direito mais positivo do que negativo, no sentido de que é primordialmente um comando de *fazer* para o Estado

(PONTES DE MIRANDA, 1979). O fazer, nesse caso, relaciona-se com a criação de condições de uma real vivência e desenvolvimento da liberdade e personalidade individuais (TABORDA, 1998). E entre nessa criação de condições inclui-se, como fator essencial, um conjunto de direitos sociais que serão prestados pelo Estado, tais como os relacionados à saúde e à educação (ISMAIL FILHO, 2014).

Nessa acepção, segundo Cármen Lúcia Rocha, o princípio da igualdade determina uma missão para o Estado:

O princípio da igualdade inserido no sistema jurídico-constitucional cumpre, pois, uma função social determinante para o Poder Público de transformar, pelo seu vigor impositivo, as condições sociais de modo a torná-las mais niveladas no plano socioeconômico para a plena eficácia da norma principiológica. [...] Dito de outra forma, além de não ser permitida a criação de situações discriminatórias e preconceituosas que marginalizem alguns da esfera de subsunção aos direitos e de aquisição e aproveitamento dos bens, obriga-se o Poder Público, no exercício de qualquer de suas atividades, a romper diferenças socioeconômicas e políticas que distingam os homens na sua essência, em seu berço humano e em seu destino digno, fazendo-o, necessária e impreterivelmente, em sua atuação concreta e diuturna. (1990, p. 44)

O conceito de igualdade material, portanto, busca uma igualdade entre as pessoas não apenas em um plano jurídico e abstrato, mas fático e concreto, e, para tal, não apenas autoriza, mas impõe ao Estado a realização de um arcabouço de intervenções visando à transformação do *status quo* socioeconômico.

#### Igualdade Perante a Lei

O conceito de igualdade perante a lei é objeto de reiterado debate na doutrina, com uma ampla diversidade de visões, incluindo questionamentos sobre a própria existência autônoma desse conceito.

Um dos entendimentos a respeito desse conceito é associá-lo à ideia de *igualdade na aplicação da lei*. Nesse caso, o princípio teria como destinatário o aplicador da lei – seja o magistrado ou a administração

– vedando-lhe a realização de qualquer tratamento preferencial ou discriminatório na execução das normas jurídicas (GUEDES, 2014).

Essa visão está claramente expressa na decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do Mandado de Injunção 58/1990 (voto do relator ministro Celso de Mello):

A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejam tratamento seletivo ou discriminatório.

#### Igualdade na Lei

O conceito de igualdade na lei é um mandamento claramente dirigido ao legislador e à legisladora, impondo-lhes uma série de restrições à atividade legiferante.

A já referida decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do Mandado de Injunção 58/1990 (voto do relator ministro Celso de Mello) bem esclarece o significado do conceito:

A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica.

O princípio da igualdade, assim, pode operar como um elemento do controle de constitucionalidade, passível de fundamentar a declaração de nulidade de uma norma que estabeleça discriminações arbitrárias (BELMONTE, 1999).

Uma vez que uma função essencial das leis é justamente discriminar situações e definir tratamentos jurídicos para elas, torna-se elemento-chave nessa discussão identificar quais seriam as discriminações arbitrárias e, portanto, reprováveis, e quais seriam as aceitáveis, ou até mesmo louváveis (BANDEIRA DE MELLO, 1993).

Sobre esse tema, o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 (relator ministro Ayres Britto) traz importante contribuição:

Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social.

Evidentemente, as desigualações estabelecidas na lei não podem ser irrazoáveis, devendo elas serem proporcionais à desigualdade da situação, ou até mesmo favorecendo a parte originalmente em desvantagem. Dessa forma, a desproporcionalidade de tratamento será considerada violação da igualdade (GUEDES, 2014, p. 178-192).

Por fim, é relevante observar que, conforme a interpretação que seja dada, o conceito de igualdade na lei pode aproximar-se tanto da ideia de igualdade formal quanto da de igualdade material.

### *O Princípio da Igualdade na Constituição Federal*

A Carta Magna de 1988 incorporou o princípio da igualdade em diversos dispositivos, tanto em enunciados mais gerais quanto em alguns específicos. A força e a frequência dessas referências levam doutrinadores e doutrinadoras a entendê-lo como um eixo central da Constituição. Segundo Cármen Lúcia Rocha:

O princípio da igualdade resplandece sobre quase todos os outros acolhidos como pilastras do edifício normativo fundamental alicerçado. É guia não apenas de regras, mas de quase todos os outros princípios que informam e conformam o modelo constitucional positivado, sendo guiado apenas por um, ao qual se dá a servir: o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República). (1996, p. 289)

Nesta seção, abordaremos algumas das positavações do princípio na Carta Política, com especial atenção àqueles com maior potencial de conexão com a temática orçamentária.

Igualdade como valor supremo da sociedade

Em uma situação inédita na história das Constituições brasileiras, e fortemente ilustrativa do espírito que moveu sua elaboração, a Carta de 1988 traz referência à igualdade desde o seu preâmbulo, colocando-a como valor supremo da sociedade nos seguintes termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, **a igualdade** e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Grifo meu)

Tal fato é de grande relevância jurídica. Pois, ainda que os preâmbulos não tenham a concretude necessária para a sua imediata aplicabilidade ou coercitividade, eles declaram a origem, os princípios gerais e os fins da elaboração normativa das Constituições. Com isso, tornam-se importantes elementos na hermenêutica do texto constitucional, prevalecendo em caso de dúvidas de interpretação (ROCHA, 1990).

O significado da presença do princípio da igualdade no preâmbulo é explanado com solar clareza por Cármen Lúcia Antunes Rocha:

Razões de ordem histórica, que se põem a claro no presente da República brasileira, conduziram à colocação em foco daquele princípio. A sua indicação preambular tem o sentido da imprescindibilidade de se lhe conferir atenção e eficiência na dinâmica da formulação e da aplicação do direito brasileiro para que a Justiça material venha a ser uma realidade criada pelo sistema jurídico, e não uma mentira por ele mantida. (1990, p. 67)

Oportuno frisar que essa interpretação do preâmbulo, indubitavelmente, associa-se ao conceito de igualdade material, apresentado na seção “Igualdade Material”.

Igualdade como direito fundamental

A mais relevante referência ao princípio da igualdade no texto constitucional é, seguramente, aquela realizada no art. 5º, que inicia o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o qual concentra enorme carga jurídica e política.

A Carta Magna o apresenta nos seguintes termos:

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, **à igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (Grifos meus)

Primeiramente, faz-se necessário apontar a dupla referência ao princípio da igualdade contida nesse dispositivo: a expressão “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, e o “direito à igualdade” como garantia constitucional.

Em relação à expressão “Todos são iguais perante a lei”, boa parte da doutrina brasileira tem entendido, de forma geral, desde suas primeiras manifestações, que se trata de exigência de *igualdade formal* (DA SILVA, 2001). Essa é a visão de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins (2004, p. 6), que defendem que “o princípio da igualdade, hoje encontrável em praticamente todas as Constituições e que atormenta a mente dos juristas, é o da chamada igualdade formal”.

Tal visão, no entanto, não é unânime na doutrina. Siqueira Castro faz severa crítica ao que julga uma excessiva restrição do princípio:

Vale assinalar, nesse passo, que a teorização pátria do princípio igualitário, posto que atrelada à concepção formalista e burguesa da igualdade, desprezou por completo o problema da igualdade dita real ou material, acatando, assim, os postulados do liberalismo clássico, por demais condescendentes para com as desigualdades sociais geradas pelo regime de incontrolada concorrência econômica. (1983, p. 43)

Tal visão ampliada, incorporando também a dimensão material da igualdade, é compartilhada por recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, em particular por aqueles que trataram de ações afirmativas. O

acórdão da ADPF 186 (relator ministro Ricardo Lewandowski), relativo ao julgamento sobre a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UNB), bem ilustra esse entendimento:

Não contraria – ao contrário, prestigia – **o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da CR**, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, **de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.** (Grifos meus)

Igualdade nos objetivos fundamentais da República

Se a doutrina diverge em relação ao entendimento das referências à igualdade no *caput* do art. 5º como igualdade formal ou material, o mesmo não se processa em relação ao conteúdo do art. 3º, o qual define os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A respeito da natureza jurídica desses objetivos, Cármen Lúcia Rocha é peremptória ao afirmar que “são de obrigatoriedade indubitável, pois, como os demais preceitos contidos no documento magno” (1990, p. 69). Entende também a jurista serem eles de eficácia plena, sendo que “qualquer ato do Poder Público, em qualquer de suas atribuições, que a contravenha é despojado de valor jurídico”.

Ainda na visão da doutrinadora, todos os quatro objetivos da República têm a igualdade como componente fundamental. Entre eles, destacam-se os incisos III, onde é estabelecida a redução das desigualdades sociais e regionais, presentes em toda a história do Brasil, e IV, que visa à promoção do bem de todos, buscando romper as barreiras socioeconômicas existentes entre os brasileiros (ROCHA, 1990).

A execução de tais comandos exige um comportamento ativo do Estado e da sociedade, visando a transformação das condições sociais, políticas, econômicas e regionais vigentes para se alcançar a realização do valor supremo a fundamentar o Estado Democrático de Direito constituído (ROCHA, 1996).

Dois outros relevantes dispositivos constitucionais possuem conexão direta com o art. 3º, em especial o inciso III. O primeiro determina que os orçamentos fiscal e de investimentos busquem a redução das desigualdades inter-regionais, enquanto o segundo coloca a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos princípios da ordem econômica (GUEDES, 2014).

Assim define o dispositivo acerca da lei orçamentária anual:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Por sua vez, assim estabelece a Constituição acerca da ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VII – redução das desigualdades regionais e sociais.

Tais dispositivos podem ser compreendidos como elementos a dar concretude aos objetivos fundamentais da República. Inegáveis são os enormes impactos que o orçamento público e a ordem econômica pos-

suem na realidade material. Ao alinhá-los ao princípio da igualdade, o constituinte coloca dois poderosos instrumentos indutores de transformações socioeconômicas a serviço do princípio da igualdade.

## Orçamento público e igualdade

Nesta seção, serão abordados alguns aspectos do orçamento público, em especial aqueles essenciais ao seu relacionamento com o princípio da igualdade. Para tal, primeiramente serão apresentadas visões conceituais acerca do orçamento. Serão também brevemente discutidos os principais elementos do arcabouço jurídico orçamentário. Por final, será sucintamente delineado o processo orçamentário.

### *Conceituação e natureza do orçamento público*

O conceito de orçamento público tem apresentado variações ao longo da história, de acordo com as condições sociais, políticas e econômicas de cada momento. Seus primórdios estão relacionados ao controle político dos mandatários pelo Parlamento, em uma tentativa de limitar os gastos públicos e, por consequência, o poder de tributar. Nessa visão tradicional, as finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade econômica e por uma classificação contábil voltada para aspectos internos da Administração, tais como os órgãos aquinhoados e os itens de despesa. Resumia-se, assim, a uma “Lei de Meios”, dedicada à estimativa da receita e fixação da despesa pública (GIACOMONI, 2010).

Nesta visão, o orçamento não passaria de ato administrativo, de autoria do Poder Executivo, e apenas formalmente aprovado pelo Legislativo, constituindo-se assim em *lei meramente formal*. Sua função seria meramente limitadora das despesas do Poder Executivo, sem qualquer força normativa autônoma (BARROS, 2011).

A partir do final do século XIX, inicia-se uma renovação no entendimento do orçamento público. Seu papel, então, passa a ser visto primordialmente como um instrumento para a efetivação dos planos e projetos da Administração. Seu papel na política econômica, a título de exemplo, é completamente transformado a partir da teoria keynesiana, que rompe

com a visão liberal do orçamento equilibrado. Além disso, novas teorias e metodologias buscam integrar planejamento e orçamento, colocando este a serviço de objetivos estratégicos nacionais definidos naquele, resultando na técnica conhecida como orçamento-programa (GIACOMONI, 2010).

Barros (2011) postula que a Constituição de 1988 é do tipo *dirigente*, ou seja, busca não apenas garantir o que já existe, mas também constituir uma linha de direção para o futuro. Tal perspectiva é explicitada em diversos dispositivos, tais como os arts. 1º (fundamentos da República), 3º (objetivos fundamentais da República) e 6º (direitos sociais), todos eles demandantes de profundas transformações socioeconômicas para serem concretizados. O orçamento público, como instrumento central de atuação do Estado, deverá ser balizado pelo atendimento a essas diretrizes máximas emanadas da Carta Magna, tornando-se instrumento de garantia de direitos individuais e sociais.

Corroborar essa visão o entendimento de Machado (2010):

No contexto de um Estado Democrático protetor de direitos fundamentais, não se pode mais admitir a redução do Orçamento ao aspecto político-instrumental de elemento de cunho financeiro, que contém previsão de receitas e autorização de despesas para um determinado período, sem atender aos interesses efetivos da população.

Orçamento é o instrumento jurídico, por excelência, de exercício da democracia, de proteção à cidadania e de concretização dos direitos fundamentais. Através dele são deliberados os destinos da sociedade.

### *O princípio da igualdade e o orçamento público*

Dado o papel absolutamente central do princípio da igualdade em nosso ordenamento jurídico, é evidente que nenhuma atividade estatal é imune à sua incidência. Muito menos o seria o orçamento público, elemento consolidador de todas as receitas e despesas do Estado, por meio do qual se dá virtualmente toda a sua atuação na realidade material. Conceber um orçamento público desconectado do princípio da igualdade seria negar a este praticamente qualquer eficácia, em frontal ofensa aos ditames constitucionais.

Ricardo Lobo Torres entende ser a igualdade um dos princípios constitucionais gerais, “aqueles que penetram em todos os princípios específicos, harmonizando-os e equilibrando-os”, e que assim “legitimam o próprio Estado Orçamentário” (1995, p. 211-224). Em sua visão, é dirigido principalmente ao Legislativo, reservando-se ao Judiciário o controle negativo, no caso de desigualdades no orçamento (privilégios odiosos ou discriminações desarrazoadas).

A identificação da igualdade como princípio orçamentário, a propósito, parece ser antes uma exceção do que uma regra na doutrina orçamentária. É frequente que sejam identificados como princípios orçamentários apenas elementos de natureza mais técnico-instrumental<sup>1</sup>, com pouca permeabilidade aos princípios constitucionais. Tal fato pode representar aquilo que Mendonça (2010, p. 126-127) aponta como lacunas na constitucionalização do sistema orçamentário brasileiro.

### *Conceito de violação da igualdade no orçamento*

Faz-se necessário buscar uma definição mais precisa da relação entre igualdade e orçamento público, para conferir efetividade à sua aplicação. Como bem adverte Humberto Ávila:

A preferência que a Constituição atribui à igualdade não lhe garante efetividade alguma. A sua glorificação doutrinária tampouco. Ou seus elementos estruturais são devidamente explicados, e a relação entre eles bem compreendida, ou ela continua enclausurada em tinta preta. (2015, p. 197)

Dado o já exposto, é possível avançar para buscar uma conceituação do que seria uma violação do princípio da igualdade no orçamento público, nos moldes da linha de raciocínio desenvolvida por Bandeira de Mello (1993).

Assim, podemos, genericamente, definir que: “consistirá violação do princípio da igualdade no orçamento público qualquer tomada de de-

<sup>1</sup> Como exemplos de obras que relacionam apenas esse tipo de princípio, pode-se citar Carvalho (2011) e Giacomoni (2010).

cisão, ao longo do processo orçamentário, que infrinja o princípio da igualdade em alguma das suas acepções”.

A partir dessa definição geral, ainda bastante abstrata, é possível explorar cada uma das acepções do princípio da igualdade, buscando obter critérios mais objetivos para a verificação da compatibilidade do processo orçamentário com cada uma delas.

Assim, as seções a seguir investigarão as implicações desta definição frente a duas acepções: a igualdade na lei e a igualdade material. Optou-se, por objetividade, considerar a igualdade formal como representada conjuntamente pelos conceitos de igualdade na lei e igualdade perante a lei.

### *Violação à igualdade na lei*

Como já comentado, tal princípio dirige-se ao legislador e à legisladora, vedando-o/a de criar normas que promovam desigualdades fortuitas ou injustificadas. Qualquer diferença de tratamento jurídico necessita ter justificativa racional, e esta necessita ser harmônica com os valores e normas professados pela Constituição.

Em sua aplicação ao orçamento público, as “normas” são as leis orçamentárias, em especial a lei orçamentária anual, que efetivamente especifica as receitas e as despesas do Estado. Como esse é seu conteúdo exclusivo<sup>2</sup>, são as receitas e as despesas que não podem, elas mesmas, conter desequilíbrios irrazoáveis.

Faz-se, sem dúvida, importante frisar que a legislação de origem das receitas, assim como de grande parte das despesas, não é a própria LOA, mas sim legislação específica, via de regra permanente. Assim, ao analisarmos as receitas e despesas no orçamento, se está, indiretamente, avaliando um sem-número de outras legislações, cujos efeitos financeiros no exercício são expressos na LOA.

---

<sup>2</sup> Dado o princípio orçamentário da exclusividade, assim positivado na Constituição: “Art. 165... [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

Ao invés de ser um problema ou um obstáculo para a análise aqui pretendida, tal fato revela-se uma preciosa oportunidade. Pois, assim, permite-se a avaliação conjunta e consolidada dos efeitos financeiros de múltiplas políticas públicas, por muitas vezes de alguma forma correlatas, mas veiculadas por diferentes diplomas legais. A aferição concreta das dotações orçamentárias para determinadas despesas, algo geralmente extremamente difícil ao analisar-se a norma abstrata, viabiliza novos modos de escrutinar a consistência das ações do Estado, assim como de identificar eventuais omissões dele.

### *Violação à igualdade material*

Como já exposto anteriormente, a busca por igualdade material significa conferir a todas as pessoas igualdade real e efetiva perante todos os bens da vida. Por intermédio de dispositivos como os arts. 3º e 6º, o constituinte impõe ao Estado papel central na concretização da igualdade material.

O orçamento público, ao consolidar toda a atividade financeira do Estado, é evidentemente um elemento-chave para o cumprimento desse mister constitucional. Seja por meio da arrecadação ou por meio da despesa, inúmeras são as possibilidades de que dispõe o Poder Público para promover a igualdade e reduzir desigualdades.

Como seria possível, assim, verificar se o orçamento público está promovendo a igualdade material ou se, ao contrário, está contribuindo para sua violação?

Antes de mais nada, é preciso reconhecer que esta se trata de uma avaliação mais complexa do que a realizada quanto à igualdade na lei. Isso porque, para apreciar a igualdade material, podemos concentrar nossa análise nas próprias dotações orçamentárias, verificando se elas condizem com as identidades ou diferenças das situações jurídicas. Já para se avaliar o atendimento à igualdade material, faz-se necessário ir além do orçamento e adentrar as realidades fáticas, nas quais efetivamente residem as desigualdades que a Constituição determina reduzir.

São inúmeras as dimensões pelas quais as desigualdades materiais podem ser analisadas, tais como atributos pessoais (idade, gênero, cor/raça, orientação sexual, deficiência), econômicos (renda, riqueza), de

acesso a serviços (educação, saúde, saneamento, transporte etc.), geográficos (região, rural/urbano). Além disso, tais fatores não são classificações estanques, mas, ao contrário, encontram-se combinadas na realidade material, uma vez que as desigualdades tendem a ser multidimensionais.<sup>3</sup> (GUEDES, 2014, p. 198-205).

Certo é que, sob múltiplos aspectos, a desigualdade material no Brasil é extremamente elevada. Entre algumas dimensões dessa desigualdade, podemos citar a de renda (MEDEIROS et. al, 2015), inter-regional (POCHMANN, 2015), de educação (BRASIL, 2009), de gênero (ALVES e CAVENAGHI, 2013) e de raça (PAIXÃO e CARVANO, 2008). No aspecto de renda, por exemplo, o Brasil é historicamente um dos países mais desiguais do mundo (MENDES, 2014, p. 83).

## Exercício exploratório sobre o orçamento público

A partir das construções conceituais empreendidas na seção “Orçamento Público e Igualdade”, nesta seção será realizado um exercício exploratório aplicando-as sobre o orçamento público brasileiro. Primeiramente, será feita uma breve análise de como o arcabouço jurídico do orçamento trata a questão da igualdade. A seguir, serão avaliadas determinadas receitas e despesas do orçamento público, mormente o da União, frente às aplicações identificadas para o princípio da igualdade.

### *Análise do arcabouço jurídico*

Nesta seção, serão analisados os componentes do arcabouço jurídico do orçamento público. Em relação às leis orçamentárias, serão analisadas as atualmente em vigor no âmbito da União: PPA 2016-2019, LDO 2016 e LOA 2016.

Conforme citado na seção “Igualdade nos objetivos fundamentais da República”, a Constituição define que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais, “compatibilizados com o plano plurianual, terão

---

<sup>3</sup> Um exemplo clássico são as mulheres negras, que são afetadas conjuntamente pelas desigualdades de gênero e de cor/raça.

entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (art. 165, § 7º). É o único dispositivo na seção “Dos Orçamentos” a tratar de igualdade e/ou desigualdade.

Já o PPA 2016-2019 traz maior densidade ao tema. Primeiramente, a respectiva lei (Lei nº 13.249/2016) define como uma das suas diretrizes a redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero.<sup>4</sup>

Em segundo lugar, o seu Anexo I, que contém os denominados “programas temáticos”, traz elementos de planejamento de políticas públicas, tais como indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Entre os 54 programas, dois programas contêm o fragmento “igualdade” em seu título (programas “2016 – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência” e “2034 – Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo”). O fragmento também é encontrado<sup>5</sup> no título de 8 dos 303 objetivos, em 14 das 1.132 metas e em 34 das 3.094 iniciativas.<sup>6</sup>

Por sua vez, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015) traz seis menções do fragmento “igualdade”. Dessas, cinco referem-se a diretrizes para as agências financeiras oficiais de fomento – cuja aplicação de recursos não se inclui na lei orçamentária – e uma é um dispositivo de transparência, que determina a elaboração de um relatório anual “de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência” (art.

<sup>4</sup> Art. 4º. Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes: [...] III – A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero.

<sup>5</sup> Foram consideradas quaisquer palavras com o fragmento, tal como “desigualdade” ou “desigualdades”.

<sup>6</sup> Evidentemente, não necessariamente um elemento do PPA precisa conter o fragmento “igualdade” para estar relacionado ao conceito. Um exemplo é o programa “2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, que certamente tem papel relevante na redução de desigualdades, mas que não apresenta o fragmento em nenhum de seus componentes. Somente uma análise detalhada do conteúdo de cada programa permitiria avaliar sua potencial relação com a questão da igualdade, o que está fora do escopo deste trabalho. De qualquer forma, o exercício pode ser útil para tentar compreender a importância dada ao tema pelos formuladores do planejamento público.

132, § 1º, inciso I, alínea “j”). Não há, no entanto, nenhuma menção à igualdade ou desigualdade em relação àquilo que é a mais importante função da LDO: orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Já a LOA 2016 (Lei nº 13.255/2016) não traz, no corpo da lei, nenhuma menção ao fragmento “igualdade”. Tal fato, porém, não é muito representativo, pois essa lei é bastante enxuta. A análise relevante da LOA é a respeito das programações e dotações nela inclusas, e não do texto legal em si.

Desde já, no entanto, aqui se pode apontar uma grave lacuna: a ausência de qualquer documento na peça orçamentária que aborde os seus impactos distributivos, tanto na vertente da despesa quanto na da receita.<sup>7</sup> Essa lacuna, assim, *sonega do Parlamento e da sociedade* informações cruciais para a devida avaliação do orçamento público.

#### *Análise da Receita Orçamentária*

A quase totalidade das receitas orçamentárias primárias é de origem tributária (BRASIL, 2016c, p. 12-14). Assim, é perfeitamente possível utilizar as amplas análises disponíveis sobre o sistema tributário como *proxy* para a análise das receitas orçamentárias.

Com base no exposto na seção “Orçamento Público e Igualdade”, haverá violação do princípio da igualdade se pessoas em situações diferentes tiverem de contribuir da mesma forma para as receitas públicas, ou, ainda mais gravemente, se a pessoa em desvantagem contribuir de forma mais expressiva do que aquela em vantagem.

Evidentemente, como leciona Bandeira de Mello (1993), é necessário selecionar um critério para distinguir os iguais dos desiguais. Ávila esclarece que esse critério, em alinhamento aos ditames constitucionais, será a capacidade contributiva:

---

<sup>7</sup> Um exemplo de instrumento dessa natureza é o documento *Impact on households: distributional analysis*, integrante do projeto de orçamento do Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2016). Entre outras informações relevantes, esse documento apresenta a distribuição da taxa e do recebimento de gastos públicos por quintil de renda. No recebimento de gastos públicos, são consideradas tanto a prestação de serviços públicos (educação, saúde etc.) quanto as transferências financeiras.

Quando os tributos destinam-se a atingir uma finalidade fiscal, enquanto instituídos com o fim preponderante de obter receitas dos particulares, e o ordenamento constitucional permitir a eleição dessa medida de comparação, será a *capacidade contributiva* a medida de diferenciação entre os contribuintes. (2015, p. 165)

Dada a lógica anteriormente apresentada, consoante os valores insculpidos no ordenamento constitucional, conclui-se que o sistema tributário brasileiro deveria ser progressivo ou, no mínimo, proporcional.

No entanto, inúmeros estudos apontam que o sistema tributário brasileiro é, na verdade, *regressivo*. Ou seja, as pessoas com menor renda contribuem proporcionalmente mais do que as de maior renda.

O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República produziu o seguinte diagnóstico a respeito do sistema tributário nacional:

*O sistema é injusto* porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%. (BRASIL, 2009, p. 17)

No mesmo sentido, aponta Pintos-Payeras:

A carga tributária total no Brasil é regressiva quando tomada a renda como base. É possível apontar dois motivos para tanto. Um é a baixa participação dos impostos diretos. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 14,10%. O outro é que as autoridades públicas não fizeram uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias. (2008, p. 52)

Godoi também compartilha dessa visão, e conclui que “a estrutura tributária brasileira segue claramente dissociada de uma real aderência ao princípio da capacidade econômica” (2013, p. 140-141). Aponta, ainda, que a estrutura tributária pouco se alterou desde a Constituição de 1988,

ou seja, toda a forte ênfase dada por ela no princípio da igualdade não se reverteu em modificações concretas no sistema tributário. Além disso, elenca diversas medidas que reduziram a progressividade de alguns tributos.

Assim, o sistema tributário brasileiro, e por consequência as receitas orçamentárias, e por conseguinte o próprio orçamento público, apresentam-se completamente destoantes do princípio constitucional da igualdade. Não apenas por não contribuir para sua efetivação, mas *por contra ele atentar*.

### *Análise da Despesa Orçamentária*

Nesta seção, serão analisadas determinadas despesas do orçamento público, com destaque para o orçamento da União. Serão avaliações de caráter meramente exemplificativo, sem pretensões de cobrir a enorme extensão e complexidade das despesas públicas.

Para cada tipo de despesa analisada, se buscará realizar um exercício de sua compatibilidade com o princípio da igualdade. Não se pretende, evidentemente, realizar juízos absolutos sobre cada uma dessas questões, cada qual com inúmeras matizes e complexidades, que demandam estudos específicos aprofundados. No entanto, entendemos ser um exercício útil para averiguar as potenciais violações do princípio da igualdade disseminadas no orçamento público.

### Regimes Geral e Próprio de Previdência Social

As despesas previdenciárias estão entre as mais significativas do orçamento da União. São formadas, essencialmente, por dois sistemas: o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, voltado para os trabalhadores do setor privado, e o Regime Próprio da Previdência Social – RPPS, dedicado aos servidores da União.

Primeiramente, é relevante discutir como se relacionam os trabalhadores dos setores público e privado. Em uma primeira visão, sobressai-se a percepção de igualdade entre esses grupos. Afinal, são todas pessoas que trabalham, possuindo direito constitucional à previdência social (art. 6º, CF). Além disso, inexistente dispositivo constitucional que propale superioridade ou preferência de um sobre o outro.

É certo, no entanto, que decidiu a Constituição estabelecer sistemas previdenciários distintos para esses grupos. Entre o RPPS (art. 40, CF) e o RGPS (art. 201, CF) há diferenças na definição dos valores das contribuições e dos benefícios e nos requisitos de aposentadoria, entre outros. Entre os pontos em comum, ambos devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. Nenhum dispositivo indica que um dos regimes esteja autorizado a incorrer em déficit superior ao do outro. Assim, ainda que dificilmente se possa arguir uma completa igualdade entre os regimes, também parece irrazoável conceber distância ilimitada entre eles.

Assim, é possível iniciar a análise em torno da adequação à igualdade. De início, parece claro não existir um critério específico que justifique a desigualação entre quem trabalha nos setores público e privado. Desta forma, o tratamento a ser recebido pelos grupos deve ser razoavelmente similar.

E o que seria o tratamento a ser recebido pelos grupos em termos do orçamento? Primeiramente, cabe lembrar que todo regime previdenciário possui receitas e despesas. Se há equilíbrio entre elas, significa que aquele grupo de trabalhadores e trabalhadoras está se autossustentando, ou seja, não está repassando para o restante da sociedade o seu excesso de despesas.

Caso haja déficit, então existe transferência líquida do restante da sociedade para o respectivo grupo de beneficiários. Nesse caso, uma métrica relevante será apurar o *déficit per capita*, ou seja, qual a transferência média que cada beneficiário recebe do restante da sociedade.

Para iniciar essa apuração, é necessário analisar a situação financeira dos sistemas. Verifica-se que ambos regimes são altamente deficitários. Em 2015, o RPPS apresentou déficit de R\$ 72,5 bilhões, resultado de despesas de R\$ 104,6 bilhões e receitas de R\$ 32,1 bilhões. O RGPS, por sua vez, enfrentou no mesmo período déficit similar, de R\$ 78,9 bilhões, fruto de despesas da ordem de R\$ 430,5 bilhões e receitas de R\$ 351,6 bilhões (BRASIL, 2015, p. 33-36).

Em termos de quantidade de pessoas beneficiárias, os regimes apresentam grande diferença. Em 2014, o RPPS atendia 976,9 mil beneficiários, entre aposentados e pensionistas (MORAES et al., 2015, p. 6). Por sua vez, o RGPS incluía 27,2 milhões de beneficiários (RANGEL e CAETANO, 2015, p. 30).

Assim, o déficit médio do RPPS por beneficiário foi, em 2014, de R\$ 68,5 mil. Há, no entanto, uma importante diferença entre os servidores públicos civis e militares. Para estes, cuja alíquota de contribuição é de 7,5% para os ativos e isenta para os inativos, o déficit foi de R\$ 99,5 mil por beneficiário. Entre os civis, que possuem alíquota de 11% para ativos e inativos, o déficit foi de R\$ 54,7 mil *per capita* (MORAES et al., 2015, p. 10).

Por sua vez, no RGPS, o déficit médio por beneficiário foi de apenas R\$ 2,9 mil. Com isso, o déficit médio *per capita* do RPPS foi 26,2 vezes maior do que o do RGPS. Se segregados civis e militares, essa diferença é, respectivamente, de 18,9 e 34,3 vezes. Trata-se de um estrondoso desequilíbrio em favor das pessoas beneficiárias do RPPS.

A diferença de tratamento pode ser também medida por outro aspecto. Apesar de deficitário, os números acima apresentados demonstram que o RGPS consegue cobrir 81,7% de suas despesas com suas receitas, sendo que apenas a diferença (18,3%) precisa ser coberta pelas demais receitas orçamentárias. O RPPS, por sua vez, atende apenas 30,7% de suas despesas com suas receitas, sendo que os 69,3% restantes precisam ser cobertos por outras receitas.

Tal diferença é ainda mais impressionante quando são analisados separadamente os servidores civis e militares. Em 2015, os civis tiveram R\$ 29,5 bilhões em receitas e R\$ 69,3 bilhões em despesas, representando um índice de cobertura de despesas com receitas próprias de 42,5%. O índice dos militares, por sua vez, foi de apenas 7,5%, resultado de contribuições de R\$ 2,65 bilhões e benefícios de R\$ 35,15 bilhões (BRASIL, 2015, p. 35-36).

Ou seja, há sem dúvida um tratamento extremamente desigual entre os trabalhadores dos setores público e privado em relação aos aspectos orçamentários do sistema de previdência. O RGPS, ainda que deficitário, consegue cobrir a maior parte de suas despesas com suas receitas, ao passo que a maior parte das despesas do RPPS precisa ser coberta por outras receitas do orçamento, representando transferência líquida de recursos do restante da sociedade para uma comparativamente pequena quantidade de pessoas beneficiárias.

Tal disparidade de tratamento figura, portanto, como uma clara afronta à ideia de igualdade na lei. Pois, ainda que de fato tenham sido constituídos sistemas diferentes, abrindo a possibilidade de tratamentos diversos, tal diferença necessita ser amparada por uma justificativa lógica, mantendo a proporcionalidade com a diferença apontada e respeitando parâmetros constitucionais.

Não parece ser o caso. De nenhum dispositivo constitucional se pode extrair a ideia de que a previdência de um servidor público seja 26 vezes mais valiosa ou relevante do que a de um trabalhador do setor privado. Ainda que alguma diferença marginal pudesse ser admitida, em virtude da separação dos regimes, tamanha disparidade por certo viola a ideia de proporcionalidade.

Além disso, é necessário observar os efeitos dos regimes em relação à desigualdade material. A sua despesa conjunta em 2015 foi de R\$ 535,1 bilhões, equivalente a 46,5% das despesas primárias desse exercício. Tamanho volume, sem dúvida, é apto a influenciar a desigualdade geral no país.

Medeiros e Souza assim apresentam suas conclusões a respeito da concentração de renda nos sistemas previdenciários:

Apesar de concentrada, a previdência do RGPS tem coeficiente de concentração inferior ao valor do coeficiente de Gini, ou seja, é progressiva. Já a previdência dos RPPS é muito regressiva, com um coeficiente de concentração quase 1,5 vez superior ao Gini. Esta regressividade tão alta se dá por uma combinação de uma já regressiva previdência, cujos benefícios se encontram abaixo do teto, com uma previdência de benefícios que ultrapassam o teto e é ainda mais regressiva. A concentração destes últimos (0,939) é duas vezes maior que a dos RPPS. Para ter uma noção do que significa esse valor, basta lembrar que um aumento de apenas 10% nesta concentração equivaleria a dar todos os benefícios acima do teto à pessoa mais rica do país. (2013b, p. 18)

Ou seja, o RPPS é um elemento de aumento da desigualdade de renda, pois o seu nível de concentração geral (0,822) é muito superior à já extremamente alta desigualdade de renda no Brasil (0,563).

O IPEA (2010, p. 128) também confirma a regressividade do RPPS, demonstrando que a cada 1% do PIB aplicado nele, o índice de Gini se eleva em 0,89%.

Assim, quando associamos esse fato à constatação de que o RPPS possui elevado déficit (tanto nominal quanto em proporção às suas receitas), chega-se à conclusão de que não apenas há uma transferência líquida de renda da sociedade para os seus beneficiários, mas há uma *transferência líquida para grupos que estão no topo dos rendimentos do país*.

Conjugando-se esses fatores – tratamento desigual, sem justificativa lógica nem harmonia com os valores constitucionais, entre trabalhadores dos setores público e privado, e agravamento, pelo RPPS, da já elevadíssima desigualdade material de renda – resta evidente que o princípio da igualdade está sendo violado.

#### Despesas com juros da dívida pública

As despesas com juros da dívida pública são das mais relevantes do orçamento nacional. Na União, em 2015, as despesas com juros reais e encargos da dívida somaram R\$ 208,4 bilhões. Além disso, foram despendidos R\$ 571,9 bilhões com o refinanciamento da dívida, parte dos quais representam juros nominais<sup>8</sup> (BRASIL, 2015, p. 11). Os juros nominais apurados por competência nesse exercício alcançaram o montante de R\$ 501,8 bilhões (BANCO CENTRAL, 2016). De grande relevância, portanto, é compreender o impacto de despesa de tamanho vulto na desigualdade material no Brasil.

O IPEA (2010, p. 128) demonstra que o pagamento de juros da dívida pública é concentrador de renda, elevando o índice de Gini em 0,11% para cada adicional de 1% do PIB alocado nele.

Duas importantes considerações devem ser feitas a respeito. Primeiramente, os dados de distribuição do pagamento de juros foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o que

---

<sup>8</sup> No orçamento público, a parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária é classificada como amortização da dívida. Assim, somente a parcela dos juros que supera o índice definido de atualização monetário é contabilizada no orçamento como juros. Esse índice é definido anualmente na LDO e nos últimos anos tem sido o IGP-M.

levaria a uma brutal subdeclaração de seus valores (SOARES et al., 2006, p. 8). Medeiros e Souza (2013a, p. 27) entendem que o fato de uma proporção razoável dos rendimentos de capital ser paga diretamente para empresas e fundos de investimentos, e não para pessoas físicas, agrava ainda mais essa distorção.

Em segundo lugar, estimados 41,1% dos pagamentos de juros fluem para o exterior. Assim, terminam por não impactar a distribuição de renda interna do país (IPEA, 2010, p. 124).

### Investimentos

Os investimentos são uma das mais importantes despesas do orçamento público. No exercício de 2015, a União desembolsou aproximadamente R\$ 39 bilhões nesta natureza de despesa. Sua relevância vem não apenas da expressividade da cifra, mas por sua conexão com o desenvolvimento econômico.

Dentre os diversos critérios de equidade que podem ser buscados para a apreciação das alocações orçamentárias de investimentos, certamente o aspecto de regionalização é um dos mais relevantes. Isso porque a Constituição, nos já citados artigos 3º, inciso III, e 165, § 9º, determina a redução das desigualdades inter-regionais. No caso do segundo dispositivo, a propósito, este comando direciona-se especificamente ao orçamento público.

Giacomoni (2010, p. 229) ressalta, no entanto, que a lacuna na regulamentação desses dispositivos dificulta a verificação do seu atendimento nas leis orçamentárias. De fato, tal demonstração de compatibilidade com o comando constitucional não tem acompanhado o orçamento da União.

Da Costa (2013), analisando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principal carteira de investimentos dos orçamentos mais recentes, à luz da redução de desigualdades inter-regionais, conclui que:

Tomando por base apenas os chamados “grandes números” dispostos no território, sem apreciação de viabilidade técnica ou socioeconômica particular do conjunto de empreendimentos que compõem a carteira do PAC, não foi possível demonstrar impacto relevante do programa para fins de

reduzir as disparidades. Ao contrário, tomado apenas o critério da distribuição de recursos em RP 3 do orçamento fiscal (e da seguridade social), conclui-se pela iniquidade no processo alocativo, tanto nos empenhos globais quanto nos particulares para o Transporte Rodoviário.

Assim, o processo de alocação e execução dos investimentos federais parece estar sendo realizado à margem do comando constitucional de redução das desigualdades inter-regionais, sem considerar claramente esse aspecto, ou até mesmo agravando-o. Na primeira hipótese, configura-se uma violação à igualdade na lei, pois não se confere a desigualdade de tratamento reclamada pela desigualdade entre as regiões e entes federados. No segundo caso, caracteriza-se também violação à igualdade material, pois o orçamento público torna-se instrumento para a ampliação das já vastas desigualdades inter-regionais.

## Considerações finais

O princípio da igualdade é um dos elementos estruturantes do ordenamento jurídico instituído pela Constituição de 1988. Assim, nenhuma ação estatal pode ignorá-lo. Menos ainda aquelas relacionadas à elaboração e execução do instrumento que sintetiza toda atividade financeira do Estado: o orçamento público. Necessário, portanto, estabelecer claramente como o princípio se relaciona ao orçamento público.

Para realizar este empreendimento, iniciamos por uma exploração conceitual do princípio da igualdade, apresentando as suas principais dimensões conforme debatidas na doutrina. Da mesma forma, foram discutidos os principais dispositivos constitucionais que positivam o princípio.

Após uma breve exposição dos principais aspectos do orçamento público brasileiro, passamos então a delinear um método para a aplicação nele do princípio da igualdade. É definido, então, um conceito geral para identificar uma violação do princípio da igualdade no orçamento público.

Esse método é então aplicado ao orçamento público, com destaque para o orçamento da União, avaliando tanto receitas quanto despesas. O resultado talvez seja surpreendente. Parte significativa do orçamento,

quicá a maior parcela, comporta-se em desacordo, ou até mesmo em frontal oposição, aos preceitos da igualdade.

Primeiramente, diversos estudos apontam a elevada regressividade do sistema tributário, origem da esmagadora parcela das receitas orçamentárias. Um sistema regressivo exige proporcionalmente mais daqueles de menor renda, em evidente afronta ao princípio da capacidade de contribuição, expressão da igualdade no campo tributário.

Em segundo lugar, diversas despesas de relevante participação no orçamento da União ofendem o princípio da igualdade. Em alguns casos, por significarem tratamento injusto em relação a outro grupo, seja por tratar iguais desigualmente ou desiguais igualmente. Nessa situação, podemos citar o RPPS frente ao RGPS e a alocação de investimentos sem redução das desigualdades inter-regionais.

Há, ainda, despesas que produzem, elas mesmas, aumento da desigualdade material. Entre elas, podem-se citar as despesas com o RPPS, o pagamento de juros da dívida pública e a realização de investimentos que ampliem a desigualdade inter-regional.

O presente trabalho já apresenta fortes evidências de que o orçamento público, ao menos o da União, encontra-se desconectado do princípio da igualdade. Estudos futuros, ampliando esse escopo, poderão formar uma radiografia mais completa das potenciais violações ao princípio. Oportuno será debater, então, se estaria configurada violação do núcleo essencial do princípio, cenário no qual poderia ser arguida a inconstitucionalidade da lei orçamentária.

Acima de tudo, ressalta-se a importância de se romper com a visão hermética do orçamento público, via de regra, isolado em um campo técnico-jurídico próprio, como se estivesse alheio ou até mesmo acima dos ditames constitucionais. Nossa Constituição almeja a construção de uma sociedade com determinadas características, e o orçamento público somente pode ser entendido como instrumento, e não obstáculo, para essa construção.

## Referências

- ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta. Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, v. 18, n. 1, p. 83-105, 2013.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BANCO CENTRAL. Nota para a imprensa – 31/10/2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201610pfp.zip>>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro, GANDRA DA SILVA, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*. 3. ed. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BELMONTE, Cláudio Petrini. O sentido e o alcance do princípio da igualdade como meio de controle da constitucionalidade das normas jurídicas na jurisprudência do Tribunal Constitucional de Portugal e do Supremo Tribunal Federal do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 144, p. 157-175, out-dez. 1999.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. *Nota Técnica Conjunta Nº 6, de 2016 – Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2017*. Brasília, 2016.
- \_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório de Equidade. *Retrato das Desigualdades na Escolarização e no Sistema Tributário Nacional*. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório de Equidade. *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional – Relatório de Observação nº 2*. 2. ed. Brasília, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2017*. Brasília, 2016c.
- CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- CONTI, José Mauricio. *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

- DA COSTA, Otávio Gondim Pereira. O PAC e o Pacto Federativo. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 146-173, 2013.
- DA SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas. *Princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOI, Marciano Seabra de. Tributação e orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 50, n. 200, p. 137-151, out.-dez. 2013.
- GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília, dez. 2010. Livro 8.
- ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O princípio da igualdade e os direitos sociais prestacionais. In: DONIZETTI, Elpídio; GARBIN, Rosana Broglio; OLIVEIRA, Thiago de (Coords.). *Diversos enfoques do princípio da igualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- MACHADO, Clara Cardoso. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade em abstrato da Lei Orçamentária: análise da ADI 4.048-1/DF. *Revista de Direito da Faculdade Anísio Teixeira*, Salvador, v. 4, 2010.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2013a.
- \_\_\_\_\_; SOUZA, Pedro H. G. F. *Previdências dos Trabalhadores dos Setores Público e Privado e Desigualdade no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2013b.
- \_\_\_\_\_; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Ávila de. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares, 2006-2012. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.
- MENDES, Marcos José. *Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre; ZUANAZZI, Pedro Tonon; CABRAL, Pedro Henrique. *O RPPS da União*. Relatório 19 – Convênio Pontifícia Universidade Católica do RS/Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis do RS. Porto Alegre, 2015.
- PAIXÃO, Marcelo JP; CARVANO, Luiz M. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil, 2007-2008*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.
- PINTO, Fernando Lucas. *Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental*. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo. Brasília: UNILEGIS, 2008.
- PINTOS-PAYERAS, José Adrian. *A Carga Tributária no Brasil: um modelo para análise dos impactos das políticas tributárias na arrecadação e distribuição*. Brasília: XIII Prêmio Tesouro Nacional – Finanças Públicas, 2008.
- POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

- PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.
- RANGEL, Leonardo Alves; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência social. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 23, p. 19-51, 2015.
- RIOS, Roger Raupp. O princípio da igualdade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: argumentação, força normativa, direito sumular e antidiscriminação. *Revista da Faculdade de Direito UNIRITTER*, Porto Alegre, n. 12, p. 79-129, 2011.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: LÊ, 1990.
- \_\_\_\_\_. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 131, p. 283-295, jul.-set. 1996.
- SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Verba Juris*, a. 4, n. 4, p. 79-104, jan.-dez. 2005.
- SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. *O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2006.
- TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 241-269, jan.-mar. 1998.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- UNITED KINGDOM. H. M. Treasury. Impact on households: distributional analysis to accompany Budget 2016. Londres, 2016. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/509421/Budget\\_2016\\_distributional\\_analysis\\_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509421/Budget_2016_distributional_analysis_final.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

## Proposta de combate à corrupção: da política como negócio à política como vocação

*Sérgio Guedes Reis*

### Introdução – a percepção do brasileiro sobre a corrupção

As mais variadas pesquisas de opinião realizadas recentemente no Brasil apontam para a corrupção como um problema central para o cidadão brasileiro. O que chama a atenção, contudo, não é exatamente esse relativo consenso, mas sim a forma como a corrupção é percebida pela sociedade. O Instituto Ipsos<sup>1</sup> (2016) apontou a dimensão social da questão da corrupção. Dados da pesquisa apontam que 74% dos entrevistados afirmaram já ter cometido pequenos atos de irregularidade em benefício próprio. Sete entre cada dez pessoas já pediram para alguém dar um “jeitinho” – a denominação popular para a definição da pequena irregularidade em análise. No entanto, 54% dos consultados acreditam que tais práticas não constituem atos de corrupção, embora 67% dos cidadãos tenham afirmado que o “jeitinho” é algo errado. A pesquisa ainda aponta para um elevado grau de concordância (64%) com relação à noção de que receber um tratamento diferente do pre-

---

<sup>1</sup> Em diálogo com a abordagem desenvolvida pelo Ipsos, o Instituto Data Popular realizou pesquisa (*Época*, 2016) que revela que 70% dos entrevistados já cometeram atitudes que podem ser classificadas como corruptas, mas apenas 3% consideram a si mesmos como corruptos.

visto em lei é prejudicial à sociedade; contudo, 36% afirmaram que é possível “passar por cima das leis com uma boa conversa”.

Uma faceta relevante de pesquisa recente da FGV (2015) é a verificação do grau consideravelmente baixo de confiança nas instituições, particularmente nas públicas, quando comparadas às privadas. Por um lado, 57% dos brasileiros confiam na Igreja Católica; 43%, na imprensa escrita; 39%, nas grandes empresas. Por outro, à exceção das Forças Armadas (61%), verifica-se um percentual de confiança mais baixo dos cidadãos com relação aos órgãos públicos: 39% confiam no Ministério Público; 35%, na polícia; 32%, no Judiciário; 12%, no Congresso Nacional; 11%, no Governo Federal; e apenas 6%, nos Partidos Políticos.

O IBOPE, por meio do Índice de Confiança Social, também aponta para o descompasso observado acima, ainda que com algumas exceções: se há um índice de 81 pontos (em 100 possíveis) para o Corpo de Bombeiros, de 63 para as Forças Armadas e de 57 para as Escolas Públicas, os valores são de 46 para a Justiça, 34 para o Sistema Público de Saúde, 33 para o governo da cidade onde o entrevistado mora, 33 para o sistema eleitoral, 30 para o Governo Federal, 22 para o Presidente da República e para o Congresso Nacional e – novamente em último – 17 para os Partidos Políticos. Em outro sentido, a Igreja recebe 71 pontos; os meios de comunicação, 59; as empresas e as organizações da sociedade civil, 53; e os bancos, 49.

## Enfoques dados ao combate à corrupção no Brasil

As pesquisas de opinião apontam para o que se pode compreender, por um lado, como uma forte descrença nas instituições públicas; por outro, na noção de que o problema da corrupção se encontra disseminado – e, de certa forma, admitido como aceito – na sociedade brasileira. Todavia, nota-se que em eventos recentes de repercussão no contexto nacional, relacionados com a temática, tais enfoques se encontraram subestimados em face de uma abordagem mais punitivista com relação ao problema. São os casos: 1) da 1ª Conferência Nacional de Controle Social (CONSOCIAL), realizada em 2012; 2) das “10 Medidas contra a Corrupção”, en-

campadas pelo Ministério Público desde 2014; 3) do denominado “Pacote Anticorrupção”, lançado pela presidenta Dilma Rousseff em 2015.

A CONSOCIAL mobilizou quase um milhão de cidadãos por meio de conferências preparatórias, virtual e presencialmente, organizadas em âmbito municipal, regional e estadual, até a realização da etapa nacional. Na etapa nacional, foram priorizadas 80 propostas. Embora se observe, dentre as mais votadas, ideias relacionadas ao enfoque preventivo, há considerável ênfase na seleção de medidas com viés punitivo: há cinco propostas que visam transformar a corrupção em crime hediondo (uma ainda o define como “sem direito à liberdade condicional”); uma que prevê o aumento da duração de penas para crimes de corrupção para 50 anos; outra prevendo a inversão do ônus da prova para os casos envolvendo corrupção; e, ainda, a criação de varas específicas no Poder Judiciário para o julgamento de casos de corrupção.

Já as “10 Medidas contra a Corrupção”, campanha conduzida por procuradores do Ministério Público Federal que atuam na Força Tarefa da Operação Lava Jato pela aprovação de um conjunto de anteprojatos de lei formulados por esses agentes, também exprimem o enfoque punitivista. Desde 2014, mais de dois milhões de assinaturas de cidadãos favoráveis às medidas foram colhidas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Destacam-se as seguintes medidas: 1) medidas de prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação (incluindo-se aí “testes de integridade” para a avaliação prática da propensão à prática de corrupção por parte de servidores públicos); 2) criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; 3) aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores; 4) medidas para aumentar a eficiência dos recursos no processo penal; 5) medidas para ampliar a celeridade nas ações de improbidade administrativa; 6) reforma no sistema de prescrição penal; 7) ajustes nas nulidades penais; 8) responsabilização dos partidos políticos e criminalização do “caixa 2”; 9) prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado; 10) recuperação do lucro derivado do crime.

O “Pacote Anticorrupção”, por sua vez, foi um conjunto de medidas legislativas enviado pela presidenta Dilma Rousseff ao Congresso

em março de 2015. As propostas, também majoritariamente de cunho punitivista, são as seguintes: 1) a regulamentação da Lei Anticorrupção; 2) a instituição de grupo de trabalho para agilizar a análise de processos sob corrupção; 3) a criminalização da prática do “caixa dois” em campanhas eleitorais; 4) a perda de posse de bens obtidos em atividades ilícitas, improbidade administrativa ou enriquecimento ilícito; 4) a alienação antecipada dos bens apreendidos após atos de corrupção; 5) o estabelecimento do critério da “ficha limpa” para servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário; 6) a tipificação do enriquecimento ilícito; 7) o confisco de bens dos servidores que tiverem enriquecimento incompatível com os ganhos<sup>2</sup> (BRASIL, 2015).

Avalia-se aqui a corrupção sob outra perspectiva: trata-se de um macroproblema que vige em virtude de continuidades e discontinuidades históricas, como expressão de experiências e tensões sociais que produziram determinadas noções de “público” e de “privado” as quais, reiteradas, redundam em dadas eticidades e padrões culturais. Efeitos possíveis ou implicações dessa rede causal de aspectos podem significar a referida impunidade, o “jeitinho” e outras narrativas – que expressam *consequências*, e não *causas* do problema. Essa construção lógica e histórica, estudada do ponto de vista de suas causas e consequências, concede o necessário caráter estrutural a questão tão complexa. Desenvolve-se, daqui por diante, outra leitura sobre o problema, observando-se a centralidade dos privilégios sociais e das desigualdades como motores para a sua potencialização.

## O Estado como promotor de privilégios e desigualdades

Em estudo recente, Medeiros e Souza (2013) buscam avaliar a contribuição do gasto público para a desigualdade de renda no Brasil examinando os seus determinantes. Um dos argumentos ressaltados – e com o qual se concorda aqui – é o de que não é que haja instituições fracas no

---

<sup>2</sup> Note-se que há expressiva identidade entre diversas medidas elencadas pelo Ministério Público e por Dilma Rousseff, como a criminalização do enriquecimento ilícito, do “caixa 2” em campanhas eleitorais e o confisco de bens materiais frutos de corrupção.

Brasil como causa para a desigualdade, mas sim que existem instituições fortes que são capazes, em virtude de tal condição, de adotarem práticas fortemente concentradoras. Nesse sentido, há que se compreender que instituições públicas e espaços públicos não são sinônimos. É preciso verificar a que interesses essas instituições servem para que se identifique se, efetivamente, o público está sendo realizado.

Quando se observa o grau de concentração de renda de acordo com o Índice de Gini, nota-se, na verdade, que o Estado brasileiro contribui ainda mais para a desigualdade do que o setor privado, fenômeno contrário ao observado em países desenvolvidos. Isso ocorre, em boa medida, graças à remuneração concedida ao funcionalismo público, que representa apenas 19% da renda e contribui para 24% da desigualdade total existente, ao passo em que, em outros países, a política remuneratória do setor público tem justamente o efeito de aplainar desigualdades.

Se na Suécia o salário médio de um trabalhador equivale a cerca de 3,36 mil dólares<sup>3</sup>, no Brasil esse valor é de aproximadamente 696 dólares<sup>4</sup>, cerca de 4,8 vezes menos do que o verificado nessa nação. No país escandinavo, não há salário mínimo legalmente instituído, mas fontes apontam para valores que correspondem a, pelo menos, 60 a 70% do salário médio verificado naquele país, de acordo com os acordos coletivos estabelecidos pelos sindicatos (INVESTOPEDIA, 2016). Nesse sentido, em hipótese, o piso remuneratório sueco gira em torno de dois mil dólares ao mês. No Brasil, considerando-se o mínimo de 880 reais vigente em 2016, tem-se, portanto, um piso de 275 dólares, ou 7,4 vezes menos.

Na Suécia não há, propriamente, um teto remuneratório para o setor público. Como apontado em Wallin (2014, p. 127), o salário de um ministro da Suprema Corte é de aproximadamente 13,3 mil dólares, o que equivaleria a cerca de 6,5 vezes o mínimo em geral pago

---

<sup>3</sup> Cálculo feito a partir do valor médio pago por hora, de acordo com o sítio Trading Economics (Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/sweden/wages>>).

<sup>4</sup> Cálculo levando em conta os valores apresentados na Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE para março de 2016, convertidos a uma taxa de câmbio equivalente a 3,20 reais por dólar (UOL ECONOMIA, 2016).

a um profissional (na Administração Pública ou no mercado), e 3,9 vezes a remuneração média. Reitera-se que os vencimentos máximos em questão não são adicionados por qualquer outro tipo de vantagem. No Brasil, por outro lado, há a instituição constitucional de um teto, o qual deve equivaler à remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal. No momento em que se escreve este artigo, encontra-se em vias de aprovação a lei<sup>5</sup> que aumentará esse pecúnio para 39,3 mil reais ao mês, o equivalente a 12,3 mil dólares – 44,7 vezes mais do que o salário mínimo, um *gap* quase dez vezes superior ao existente na Suécia.

Mais significativo, contudo, é o fato de que, na prática, esse teto já expressivo sequer é respeitado. Diversos estudos e reportagens (ÉPOCA; 2013, 2016; O DIA, 2015; GAZETA DO POVO, 2016) apontam para uma infinidade de casos de magistrados e membros do Ministério Público que recebem, de forma aparentemente legal, salários consideravelmente superiores ao teto remuneratório, graças aos mais de 30 tipos de benesses que são incorporados aos contracheques como vantagens pessoais ou parcelas indenizatórias, de tal forma a não serem submetidos ao teto em questão. Dessa forma, é possível identificar servidores públicos com vencimentos superiores a até 300 mil reais, e médias de remuneração superiores, considerando todos os juízes de um mesmo tribunal, a 80 mil reais. Ou seja, a desigualdade real do ponto de vista da massa salarial é ainda muito maior do que a comparação entre o teto constitucional e o salário mínimo.

Existem ainda outras manifestações eloquentes, no Poder Judiciário, de desigualdade de tratamento perante os demais estratos sociais. No caso do STF: 1) a possibilidade de emissão ilimitada de passagens aéreas para magistrados e familiares (WALLIN, 2014, p. 328); 2) a possibilidade de percepção de diárias, por parte dos ministros, para a realização de atividades não diretamente relacionadas à atuação como membro do tribunal; 3) a existência de salas VIP nos aeroportos, as quais previnem os ministros da espera nas filas de *check in*.

---

<sup>5</sup> O projeto de lei pode ser proposto pelo próprio STF, sendo posteriormente aprovado no Congresso, até sofrer a sanção presidencial.

Há que se dizer que outros setores da sociedade também buscam desfrutar das vantagens materiais e simbólicas oferecidas à magistratura e ao Ministério Público, ainda que em proporção consideravelmente menor. No Executivo Federal, se ocorre em geral um respeito mais claro ao teto remuneratório, também há exceções que o descaracterizam: 1) cerca de quatrocentas altas autoridades percebem parcelas remuneratórias também não vinculadas aos limites constitucionais para a participação em reuniões de conselhos de empresas estatais, os chamados “jetons” – que variam entre 1,8 mil e 27 mil reais (FERNANDO RODRIGUES, 2016); 2) ministros e burocratas de médio e alto escalão podem ser alocados em imóveis funcionais (apartamentos, casas, e até palácios, no caso das autoridades máximas da Fazenda e da Casa Civil) situados nas regiões mais nobres de Brasília; 3) o presidente da República têm à disposição três palácios e uma residência oficial de veraneio; 4) de acordo com o Decreto 8.579/2015), há 32 assessores e assistentes à disposição dos ex-presidentes da República; 5) com o advento da Lei 12.830/2013, passaram os delegados de polícia a serem chamados de “excelentíssimos”, tais quais os juízes e os representantes do Ministério Público; 6) os auditores fiscais da Receita Federal, de acordo com o projeto de lei 5.864/2016, em vias de aprovação no Congresso, se tornarão “autoridade tributária e aduaneira”, com capacidade de requisição policial, de permanecerem em prisão especial em sala especial do Estado Maior quando sujeitos à prisão, de uso de insígnias privativas de identificação, entre outras prerrogativas.

A relação entre o sistema de privilégios vigente na sociedade brasileira e a corrupção é complexa, mas é justamente ele o mediador entre a desigualdade real entre os segmentos sociais e a fragilidade dos espaços públicos – ele é a expressão concreta da integração entre ambos os fenômenos. Conforme desenvolveremos neste ensaio, esse caldo produz incentivos essenciais para a prática da corrupção. São pessoas atraídas para as funções públicas – políticas e burocráticas – em face da enorme disparidade salarial existente nesses meios em detrimento dos vigentes no mercado, e incidem em faltas éticas para alcançarem esses postos; ao passarem a ocupar tais posições – prestigiosas, quicá hierárquicas diante

do tecido social – mandam e desmandam, favorecendo alguns em detrimento da coletividade, sem critério. São pessoas que alcançam esses cargos e, diante da força da desigualdade reinante neste país, cometem atos ilícitos para alcançarem degraus ainda mais elevados de *status*, riqueza e poder.

O que se defende aqui, fundamentalmente é que essa busca por privilégios constitui uma forma de corrupção. É essa uma das revisões essenciais no interior desse conceito para que se compreenda o significado, a extensão e a complexidade da corrupção no Brasil. Daí a riqueza da experiência sueca, apresentada a seguir, como antítese prática desse paradigma. Não se quer dizer aqui, meramente, de *indivíduos* corruptos, mas sim de um esquema social perverso que cria um contexto ideal – desigualdade (de recursos, de poder, de dignidade) e privatismo – para o desenvolvimento para tais práticas (inclusive sob o manto da legalidade), as quais redundam no reforço desse próprio contexto (negativo): mais desigualdade e mais privatismo (ou menos republicanismo).

No limiar, essa desigualdade, como forma de relacionamento social e normativo, se tornou um direito, algo a ser valorizado, em exata negação do que viria a definir a constituição de um espaço público e, em amplo sentido, de uma República.<sup>6</sup> Nesse sentido, historicamente, a inscrição da desigualdade como uma forma de operacionalização do público, isto é, do uso de seus recursos políticos, materiais e simbólicos, ocorreu sob as mais variadas formas de patrimonialismo – nepotismo, fisiologismo, coronelismo, clientelismo etc. (NUNES, 1997). Não é preciso realizar extensivo levantamento para comprovar o argumento de que tais práticas perduram no Brasil, mas a compreensão ampla da corrupção como um fenômeno que se articula como causa e consequência da desigualdade demanda a sua redefinição conceitual, de forma a permitir o desenvolvimento de políticas que sejam adequadas a tal entendimento.

---

<sup>6</sup> Dados de uma pesquisa feita pela Ipsos (MORI, 2015) com 33 países apontam para o que pode ser visto como essa naturalização da desigualdade no seio da sociedade brasileira. O país, quarto mais desigual da lista, é aquele cujos cidadãos acreditam que o 1% mais rico da sociedade mais deve concentrar para si: 33% da riqueza nacional (em Israel, esse valor é de 15%).

Em entrevista para a revista *IstoÉ*, o filósofo Michael Sandel, de Harvard, convidado a discorrer sobre a relação entre o “jeitinho brasileiro” e a corrupção endêmica existente no Brasil, apontou que, na realidade, esse elemento não se trata de algo “absolutamente condenável e nem sempre é imoral”. A seguir, afirma que “quanto mais desigual em oportunidades uma sociedade for, mais difícil [será] conjugar essas duas premissas de Justiça [a promoção da virtude dos cidadãos, pregada por Aristóteles, e a defesa da liberdade do indivíduo, postulada por Kant]”. Questionado, então, se a desigualdade é a principal causa da corrupção, Sandel é categórico: “sem dúvida, uma sociedade em que as pessoas de diferentes origens e modos de vida não possam compartilhar as mesmas experiências – as mesmas escolas, opções de moradia, de lazer e outras – tem sua democracia enfraquecida de muitas formas”. Esta hipótese é central neste artigo.

## O caso sueco: a igualdade como princípio e antídoto à corrupção

O exemplo sueco<sup>7</sup> pode ser bastante útil para permitir uma profunda reflexão sobre o combate à corrupção no Brasil. Do ponto de vista da performance em indicadores internacionais, seu desempenho é reconhecido: ocupa a sexta posição na dimensão Controle da Corrupção no WGI; é o 14º no IDH, mas quando o índice é deflacionado pela desigualdade, ocupa a sétima posição; é o terceiro país com menor desigualdade de renda do mundo, de acordo com o Índice de Gini. Que fatores poderiam contribuir para explicar tal contexto? Registre-se que até o começo do século passado, a Suécia apresentava estatísticas que a colocavam como um país atrasado em termos de desenvolvimento.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Adota-se como referencial para a análise do caso sueco o livro de Claudia Wallin, “Um país sem excelências e mordomias”, o qual sintetiza adequadamente as experiências sobre as quais se quer refletir neste artigo.

<sup>8</sup> Wallin (2014, p. 274) aponta para uma expectativa de vida de 39 anos para homens e de 47 para as mulheres em Estocolmo. Em comparação, o primeiro levantamento feito no Brasil, em 1940, aponta para 42,9 anos para o homem e 48,3 anos para a mulher (IBGE, 2015).

No século XIX, os “subornos eram abundantes, as relações e contatos privilegiados com a corte do rei eram mais importantes que as leis, a nobreza tinha precedência no loteamento de cargos nos tribunais e no setor público, oficiais militares e servidores públicos compravam e vendiam posições” (WALLIN, 2014, p. 262-264). Reformas institucionais, contudo, transformaram esse cenário.<sup>9</sup>

Em diálogo com o defendido neste ensaio, a estratégia principal do modelo sueco foi o de aplicar um “golpe indireto contra as práticas corruptas, por meio de uma manobra incisiva no nervo central das instituições políticas do país” (WALLIN, 2014, p. 266). Conforme argumenta o professor Bo Rothstein, da Universidade de Gotemburgo, “em vez de apenas atacar as práticas corruptas diretamente, esta tática indireta transformou uma cultura política particularista em uma cultura política universalista”. Na cultura particularista, não faz sentido ser “o único honesto”, o que vem a constituir desvantagem relacional diante de um sistema que adota a corrupção como prática institucional.

Em entrevista realizada com o deputado sueco Kent Hårstedt, a jornalista Claudia Wallin o questiona se os políticos suecos têm o respeito dos cidadãos. O congressista responde:

Em geral, as pessoas creem que somos indivíduos confiáveis e honestos. Talvez não aprovelem tudo que nós fazemos e decidimos, mas de modo geral os eleitores acreditam que somos pessoas íntegras. Para isso é importante que nós, deputados, não tenhamos um padrão de vida tão diferente daquele dos cidadãos que representamos. Queremos estar o mais próximo possível das condições em que vivem as pessoas que representamos, embora tenhamos uma vida diferente – nós viajamos, redigimos leis, temos certos privilégios. (WALLIN, 2014, p. 90)

De forma contrassensual, a meritocracia é um fator mitigado no modelo sueco. É corrente a ideia de que o governo (políticos e burocratas) não é exatamente formado por uma elite intelectual ou econô-

---

<sup>9</sup> Vale lembrar que a primeira Lei de Acesso à Informação do mundo é sueca, de 1766, bem como o primeiro Ombudsman (1809). Aqui daremos maior ênfase a outras dimensões eventualmente menos conhecidas da reforma institucional em questão.

mica. Em entrevista à jornalista Claudia Wallin, o ex-primeiro ministro sueco Fredric Reinfeldt comenta: “Buscamos líderes políticos os quais se possa dizer que são ‘um de nós’, e não ‘acima de nós’. [...] Quero ser um indivíduo entre outros indivíduos, e não alguém tratado como uma pessoa extraordinária. [...] Os políticos compreendem que não estão aqui para se tornarem ricos ou enriquecer suas famílias nem para criar condições de vida favoráveis para alguns”. Hans Blix, ex-ministro das Relações Exteriores, concorda: “Políticos que usufruem de certos privilégios acabam por se distanciar dos cidadãos que estão ali para representar”. Deriva dessa percepção um contexto marcado pela alta confiança nos políticos.

Políticos não possuem imunidade parlamentar. Não possuem carros oficiais ou motoristas particulares – costumam ir ao trabalho de bicicleta, a pé ou por meio de transporte público. Não há cotas de passagens de avião. Há um limite de gasto em viagens ao exterior, e as diárias variam entre 33 e 107 dólares (p. 77). Se recebem refeições gratuitas em tais viagens, o valor é descontado da diária. Não há verbas específicas de alimentação, para material de escritório, televisão a cabo ou jornais, nem para contratação de consultorias ou para atividades de divulgação parlamentar. Dispõem apenas de acesso ao sistema público de saúde, sem plano privado. Ministros e deputados só voam em aviões de carreira. Autoridades não recebem salários vitalícios nem aposentadoria após alguns anos de trabalho. Não têm secretária particular, assessores ou assistentes pessoais, banheiro privativo ou copa com café (p. 28) – deputados se servem em cafeteiras automáticas. Os deputados não recebem verba indenizatória para alugarem escritórios nas bases locais – muitas vezes, para tanto, recorrem a bibliotecas públicas. Seu salário é, em média, 50% superior ao de um professor. Em âmbito local, a opção é extrema: vereadores não recebem salário e não têm escritório (trabalham de casa). Argumenta-se por essa solução pelo fato de a vereança não ser realizada em tempo integral (p. 103). Também não recebem computadores, celulares nem auxílio-transporte.

O salário de um deputado equivale a cerca de 9 mil dólares (p. 63). O salário médio de um cidadão sueco é 5,4 mil dólares. Um professor

primário ganha cerca de 4 mil dólares; um policial, 4,6 mil dólares; e um juiz, 7 mil dólares. Como o sistema tributário sueco é altamente progressivo, quem recebe mais paga, proporcionalmente, bem mais impostos: o salário líquido de um deputado é de 5,3 mil dólares e o de um professor, 2,8 mil. Mas não há penduricalhos dentre os vencimentos dos congressistas: no máximo, quem é de fora da capital pode receber um auxílio diário equivalente a 16 dólares. O prefeito de Estocolmo recebe 17,8 mil dólares, e os vice-prefeitos, entre 14,5 mil e 16,2 mil dólares.

Não há a possibilidade de os congressistas ou ministros aumentarem o próprio salário. Tais questões são deliberadas por um comitê independente, formado por representantes de diferentes segmentos da sociedade e com a incumbência de avaliar o cenário econômico – inflação e variação salarial com relação ao setor privado – para verificar se ocorrerá, ou não, concessão de incremento salarial.

De modo geral, são os próprios políticos que cozinham, lavam e passam suas roupas e limpam suas casas. É o que ocorre, por sinal, nos domicílios dos cidadãos comuns, onde homens e mulheres dividem tarefas domésticas de forma equilibrada.<sup>10</sup> Não há, por sinal, empregadas domésticas na Suécia – em oposição ao Brasil, país com maior quantitativo do gênero do mundo (G1, 2013). Eva Flyborg, em entrevista para Claudia Waliin, comenta: “Na Suécia, não atribuímos nenhum *status* à função de político. [...] E se alguém chamasse algum deputado aqui de excelência, as pessoas iriam achar ridículo. [...] Privilégios tendem a transformar um deputado, e políticos em geral, em pessoas acima dos cidadãos que os elegeram. Dessa maneira, cria-se uma distância entre o povo e seus representantes, o que por sua vez gera um sentimento de desconfiança e descrença da população em relação aos políticos”.

Nem ministros nem prefeitos nem o presidente do Parlamento têm direito a residência oficial (p. 33). Congressistas que não são da capital têm direito a um modesto auxílio-moradia ou podem utilizar quitinetes funcionais com, na média, 18 metros quadrados (os quais sequer

---

<sup>10</sup> Economia doméstica, culinária e diversidade são algumas das disciplinas obrigatórias no currículo escolar sueco, como parte de um esforço para reforçar a igualdade de gênero e desestigmatizar papéis sociais.

existiam até fins da década de 1980). Nesses prédios, a lavanderia é comunitária. Os deputados da capital não têm direito nem a um nem a outro. Há verbas limitadas para o pagamento da eletricidade e, se o cônjuge for morar no apartamento, precisará pagar por ele.

Em entrevista para Wallin, a jornalista Lena Mehlin comenta: “Os políticos suecos não têm luxo, pois somos uma sociedade que elegeu a igualdade entre os cidadãos como um valor fundamental” (p. 35). Questionada se as autoridades deveriam ter motoristas particulares, ela rejeita: “Benesses desse gênero criam problemas que você não precisa ter. Como a corrupção. Para obter um emprego desses na política, muitos não hesitariam em cometer atos sujos”.

A desigualdade social, mesmo dentro de estratos elevados de renda, é motor relevante para a explicação da corrupção. É o que comenta, por exemplo, Gunnar Stetler, então diretor da Agência Nacional Anticorrupção da Suécia, em entrevista para Claudia Wallin (p. 222): “Chega um momento em que uma pessoa não se contenta mais com um Volvo V70, e quer trocá-lo por um Porsche”. Sobre a questão da corrupção no Brasil, disserta (p. 226): “A educação é o princípio básico do que chamamos na Suécia de igualdade social. E este é também um fator importante na prevenção da corrupção. Parece-me que o Brasil é um país com enormes desigualdades sociais. [...] se uma pessoa tem que lutar diariamente por sua sobrevivência, para ter acesso à alimentação, escolas e hospitais, a questão do combate à corrupção na sociedade certamente não estará entre seus principais interesses. Mas quando uma pessoa se sente parte da sociedade à qual pertence, passa a não aceitar os abusos do poder”.

Stetler explica a visão particular daquele país sobre o conceito de punição (p. 224): “Na Suécia, em geral, toda punição é leniente. [...] o princípio básico não é a punição, e sim a reintegração do indivíduo à sociedade. Esta é a nossa tradição. O código penal não prevê punição especialmente dura para casos de corrupção política. [...] quem pune políticos corruptos é a opinião pública. Se um deputado ou um funcionário da administração estatal pratica um ato de corrupção, ele será punido severamente pela sociedade, principalmente por ter cometido um erro ocupando uma posição de poder”.

Nessa leitura favorável ao “público” – e, indiretamente, ao Estado – há considerável permeabilidade social à cobrança de impostos: pesquisa feita pelo sociólogo sueco Stefan Svallfors em 2010 mostra que 75% dos cidadãos desse país eram favoráveis ao aumento da carga tributária para aperfeiçoar os serviços de saúde, educação e tratamento de idosos – a Suécia é o sexto país com percentual mais elevado de impostos com relação ao Produto Interno Bruto, 42,8% (HERITAGE FOUNDATION, 2016). O Brasil, nesse *ranking*, ocupa apenas a 24ª posição; contudo, recente pesquisa contratada pela Confederação Nacional da Indústria (EBC, 2016) mostra que 65% dos brasileiros acreditam que os impostos no país já são muito elevados e 81% são efetivamente contrários ao aumento da tributação.<sup>11</sup> Enquanto na Suécia a alíquota mais elevada do Imposto de Renda equivale a 57% dos vencimentos auferidos, no Brasil esse patamar é de 27,5% (TRADING ECONOMICS, 2016b) – a alíquota mais baixa é de 31% no país escandinavo e de 15% aqui.

## Uma agenda de combate à corrupção para o Brasil: propostas

Há práticas vigentes no modelo sueco as quais, de fato, se tornam inaplicáveis ou indesejadas no Brasil exatamente pelo elevado nível de desigualdade aqui vigente. É o caso da extinção de salários para vereadores, que pode restringir significativamente os direitos passivos de cidadãos país afora, considerando a realidade social de milhares de pequenos municípios que existem no interior do Brasil. A questão aí é refletir sobre a correspondência entre as remunerações auferidas pelos parlamentares e as ofertadas, em média, para os cidadãos no mercado de trabalho local. Por outro, há propostas que serão apresentadas que não estão presentes no contexto sueco, justamente em face de peculiaridades existentes em nosso contexto.

De todo modo, a experiência sueca viabiliza uma série de propostas cabíveis para o nosso contexto, se não de forma idêntica ou imediata, ao

---

<sup>11</sup> A título de curiosidade, cabe dizer que, levando-se em conta os dados da Heritage Foundation, o gasto governamental por habitante na Suécia é cerca de quatro vezes superior ao verificado no Brasil (\$ 24,6 mil *versus* \$ 6,2 mil).

menos como princípio operativo para a execução de reformas sistêmicas. As propostas a serem apresentadas buscam atacar a corrupção por meio de dois objetivos essenciais: fortalecer os espaços públicos brasileiros e atacar a desigualdade. O rol de cerca de sessenta proposições é dividido aqui em três grandes grupos: questões administrativas, gerenciais e políticas; questões tributárias e fiscais; questões éticas e de promoção da cidadania.

*Uma ampla reforma administrativa, política e gerencial de alcance nacional*

a) Questões administrativas:

1) **Mudanças nos processos de seleção para servidores públicos:** o modelo sueco traz o aprendizado de que agentes públicos – políticos e burocratas – não devem ser meramente os melhores, isto é, uma “elite social” ou tecnopolítica. Na realidade, devem estar próximos da realidade social. Isso significa que os concursos públicos devem demandar por candidatos com domínio adequado de noções básicas importantes para o exercício da função pública, e não questões particularmente específicas, como vigem correntemente nos processos de avaliação. Em seu lugar, devem ser cobrados outros requisitos, relacionados a questões éticas, de comprometimento republicano. Para além do escrutínio aprofundado sobre a existência de conflitos de interesses no histórico de vida do candidato, deve ser avaliada sua biografia do ponto de vista de suas contribuições para a geração de espaços públicos saudáveis.

2) **Determinação de teto remuneratório intransponível a todos os agentes públicos, com o cancelamento de todas as modalidades de parcelas indenizatórias e miscelânea:** propõe-se a efetivação de medida que propriamente garanta o cumprimento do teto remuneratório constitucional, já previsto constitucionalmente. Com base na experiência sueca, propõe-se a extinção de toda e qualquer parcela remuneratória (inclusive auxílio-moradia e similares), com exceção de décimo terceiro salário, terço de férias, diárias e o custeio de passagens (exclusivamente em classe econômica para todos os agentes públicos e para os agentes políticos), as quais não poderão, em nenhuma hipótese,

ser computadas como componentes extrateto. Nesse sentido, o que se propõe é: a) desvincular o teto remuneratório de uma carreira ou cargo específico, como hoje. Ou seja, a princípio nenhum agente público perceberá como salário o teto propriamente dito – o incentivo para tanto é justamente o caráter inegociável do teto; b) determinar o teto com base no salário mínimo vigente no país, a partir de uma proporção. Considerando a proporção que vigorou, na última década, entre mínimo e teto, sugere-se o quociente equivalente a 45 vezes. Isso equivaleria, em valores de 2016, a R\$ 39,6 mil<sup>12</sup>; e c) calcular o teto remuneratório *anualmente*, e não mais mensalmente: adotando-se o teto remuneratório como elemento incondicionável e não relativizável em face de qualquer circunstância (inclusive décimo terceiro salário, férias, diárias e indenização por passagens), propõe-se que o teto seja aferido anualmente.<sup>13</sup>

3) **Determinação de taxa de evolução anticíclica do teto remuneratório para agentes públicos (políticos e burocratas de todos os poderes e de todos os níveis da federação)**: medida particularmente importante para a redução da desigualdade é a determinação da associação entre o salário mínimo e o intransponível teto. Considerando-se que, nos últimos dez anos, chegou-se a ter uma redução desse quociente de 71 para 39 vezes, o que se propõe aqui é o compromisso de alto nível em reduzir o quociente proposto (45 vezes) para 20 em um prazo de dez anos – uma razão ainda bastante superior à sueca, mas considerada avançada para o contexto brasileiro.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Há a previsão na lei 8.112/90 (art. 13) de não haver a redução de remunerações de servidores públicos, razão pela qual se propõe como fixação de quociente um fator minimamente superior ao vigente hoje, como tática para viabilizar a proposição de forma menos tempestuosa.

<sup>13</sup> Isso significa adotar como referência o valor constante no tópico anterior e, então, multiplicá-lo por 13,3 (correspondente aos doze meses do ano, o salário-Natal e as férias). Tem-se, portanto, um teto remuneratório anual de R\$ 526,7 mil. Na prática, por conseguinte, um agente público poderia receber em um mês, em hipótese, uma remuneração de R\$ 84 mil (se tivesse um subsídio de R\$ 36 mil e percebesse simultaneamente as férias e a integralidade do décimo terceiro salário). No ano, contudo, não poderia ultrapassar, em nenhuma hipótese, a soma acima, nem teria a garantia de pagamento de excedentes em outro exercício.

<sup>14</sup> Dessa forma, na hipótese em questão, se houver evolução salarial anual do teto equivalente a 3% (algo a ser decidido, como proposto, pela Comissão Salarial, questão apresentada em

4) **Extinção de aposentadorias e pensões vitalícias para agentes políticos:** propõe-se o encerramento da possibilidade de percepção de pensões e aposentadorias a esses agentes, os quais passam, nesta proposta, a ingressar no sistema de previdência de servidores públicos (o FUNPRESP).

5) **Mitigação da estabilidade funcional dos servidores públicos, com revisão da lógica de avaliação:** a estabilidade funcional significa o estabelecimento de regras rígidas para a expulsão dos servidores dos quadros, os quais não podem ser demitidos a não ser em face do cometimento de determinadas ilegalidades previstas principalmente na lei 8.112/90. Propõe-se o seguinte: a) que as avaliações dos servidores ocorram ao longo de toda a sua trajetória como agentes públicos, e não apenas enquanto passem pelo estágio probatório; e b) que haja o aperfeiçoamento de mecanismos e estruturas de avaliação: criando-se uma estrutura ampla e geral de avaliação envolvendo a CGU, o Ministério do Planejamento, a Comissão de Ética da Presidência da República, e instâncias de controle social, de caráter consultivo.<sup>15</sup>

6) **Instituição de política de venda de todos os imóveis funcionais (três poderes, três níveis da federação):** entende-se, com base no caso sueco, que os imóveis funcionais expressam uma das modalidades de privilégio dos setores políticos e burocráticos, incompatíveis com as demandas de equilíbrio social do país.

7) **Término da política de uso de carros oficiais, nos três poderes:** também os carros funcionais significam um dispositivo que produz prerrogativas desnecessárias aos agentes públicos, quando comparados ao restante da sociedade.

8) **Extinção de verbas de gabinete, de representação, parlamentares e congêneres para congressistas dos três níveis da federação:**

---

outro tópico), ele equivaleria, ao final desse período, a 707,8 mil reais (ou R\$ 53,2 mil, mensalmente – 16,6 mil dólares, a uma cotação equivalente a 3,2). O piso, para se tornar apenas vinte vezes menor – i.e., R\$ 35,4 mil ao ano, 2,7 mil reais ao mês, ou 831 dólares – deve evoluir, no mesmo período, 11,9% ao ano, a partir do patamar de 880 reais.

<sup>15</sup> No caso da Comissão de Ética da Presidência, propõe-se que, a partir das experiências concretas, sejam geradas súmulas de orientação para a avaliação de casos envolvendo conflitos ou lacunas éticas.

constituem tais parcelas benesses incompatíveis com o exercício das funções representativas. Em vez do extenso financiamento público a partidos no interior da estrutura estatal (com o pagamento de folhas de funcionários comissionados e de sucursais locais de parlamentares), sugere-se que os congressistas venham a utilizar os espaços públicos existentes em suas bases para o exercício de seus trabalhos.

9) **Extinção de “jetons” e adicionais similares referentes à participação de agentes públicos em conselhos:** tais atividades devem ser consideradas como de relevante interesse público, sem remuneração por seu exercício.

10) **Extinção de telefones celulares funcionais e de verbas para pagamento de contas telefônicas, água, energia e congêneres, bem como serviços de copa e de secretários, para os três poderes e nas três esferas de governo:** entende-se, igualmente com base na experiência sueca, que cada uma das anistias de pagamento dos serviços listados acima, bem como a oferta de serviços de copeiragem e de secretariado, constituem-se manifestações simbólicas e concretas de desigualdade entre agentes públicos e políticos e o restante da sociedade.

11) **Instituição de regulação voltada a extirpar assimetrias simbólicas entre carreiras de Estado, extinguindo regulações normativas que venham a estabelecer quaisquer tipos de prerrogativas entre segmentos de agentes públicos:** é preciso desincentivar as competições intraburocráticas por prestígio, *status*, poder e desigualdades salariais. Devem ser extintos os escalonamentos remuneratórios entre carreiras, disputas por alcunhas distintivas, hierarquizações entre carreiras de nível superior, e “reservas de mercado” sobre cargos de Direção e Assessoramento Superior.

12) **Instituição de um Planejamento Estratégico para o Combate à Corrupção:** É preciso realizar um diagnóstico situacional da corrupção no Brasil. No caso sueco, por exemplo, estudos apontaram fortes correlações negativas, tanto na avaliação do governo central como de 290 municípios (BERGH, FINK E ÖHRVALL, 2012), entre a quantia de gastos públicos e o nível de corrupção (isto é, quanto mais um cresce, o outro diminui). Verifica-se ainda que as pressões por corrupção são

mais sensíveis em contextos em que há maior limitação de recursos disponíveis por parte do governo. Há análises (BRA, 2014; ACKERMAN, 2016) que também buscam esquadrihar em que contextos a corrupção se torna mais viável: culturas organizacionais, áreas de política pública, perfis dos agentes públicos e privados envolvidos etc.

b) Questões políticas: é preciso reformar o ambiente político brasileiro, estimulando-se simultaneamente medidas que promovam a igualdade e a diversidade na competição e afastem a corrupção:

1) **Instituição de cota de 50% de vagas, dentre as candidaturas ofertadas por cada partido em cargos legislativos, para mulheres:** hoje, o Congresso brasileiro apresenta índice de presença feminina em torno de 9%, fator essencial para explicar a má performance do país no Indicador de Desigualdade de Gênero da ONU.

2) **Instituição de modelo de lista fechada, sem coligações e com primárias partidárias:** entende-se que parte do esvaziamento dos espaços públicos no país derive da presença de um sistema multipartidário composto por dezenas de agremiações marcadas por frágil consistência ideológica.

3) **Regulação e implementação de instrumentos de democracia deliberativa:** atualmente, instrumentos como o plebiscito e o referendo apenas ocorrem a partir de autorização do Congresso Nacional, conforme versa o artigo 14 da Constituição. Sugere-se permitir a realização de tais instrumentos a partir de demanda popular, isto é, com base na coleta de contingente relevante de assinaturas.

4) **Instituição de financiamento equitativo das campanhas eleitorais, com limites claros de captação:** considerando-se o modelo recentemente aprovado de financiamento (a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, referendada pelo Supremo Tribunal Federal), propõe-se a garantia da equidade na distribuição de tais valores por parte do Estado. Devem-se estabelecer limites máximos de captação e de doação do patrimônio particular dos próprios candidatos, de forma a se prevenir desigualdades de competição oriundas da presença nos pleitos de candidatos com expressivo patrimônio.

5) **Instituição de distribuição mais equitativa do tempo de televisão para as candidaturas partidárias:** na mesma linha do apontado em seção anterior, propõe-se uma distribuição mais equitativa do tempo de rádio e televisão disponibilizado para cada força partidária durante as campanhas eleitorais. Com efeito, tem sido experimentado na França um modelo em que todos os candidatos recebem exatamente o mesmo tempo de exposição (FOLHA DE S.PAULO, 2007).

6) **Fim da prerrogativa de foro e da imunidade parlamentar a agentes políticos<sup>16</sup>:** os agentes políticos e ministros devem possuir exatamente as mesmas garantias e obrigações processuais conferidas a quaisquer cidadãos.

7) **Fim da aposentadoria compulsória como punição a magistrados, em nome da instituição de medidas correccionais isonômicas:** propõe-se que juízes deixem de contar com a prerrogativa em questão, passando a responder por processos administrativos, cíveis e penais como qualquer outro servidor público, em seguimento à lei 8.112/90 e aos demais dispositivos legais cabíveis a qualquer cidadão.

8) **Fim de mandatos vitalícios para ministros do STF e conselheiros de tribunais de contas:** advoga-se aqui que a noção de vitaliciedade é negativa para o fortalecimento dos espaços públicos, os quais demandam, para a sua própria vitalidade e dinamicidade, de contínua oxigenação. Propõem-se aqui mandatos de dez anos para ministros do STF e de cinco anos para conselheiros de tribunais de contas, sem direito à reeleição. Em ambos os casos, a nomeação de candidatos pelos competentes para tanto (chefes do Executivo) deve passar por um crivo específico de conflito de interesses: não podem ser postuláveis ao cargo funcionários de seu governo, ex-funcionários e pessoas a eles ligadas

---

<sup>16</sup> Há propostas de normativo as quais, em parte, endereçam as proposições em questão. Em Abril de 2017, um substitutivo aos Projetos de Lei 85/2017 e 280/2016 foi aprovado no Senado e, agora, tramita na Câmara dos Deputados. No momento em que este artigo é redigido, encontra-se em vias de aprovação, no Senado, a PEC 10/2013, conhecida como PEC do Foro Privilegiado. Ela extingue essa prerrogativa para todas as autoridades brasileiras nas infrações penais comuns, à exceção dos chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União. Se referendada pelos Senadores, será, então, posteriormente encaminhada à Câmara para o prosseguimento dos debates.

profissionalmente (sócios ou empregados, caso tenham saído do setor privado).

c) Questões gerenciais:

1) **Transformação da CGU em Controladoria-Geral da República (CGR):** trata-se de se criar um sistema de controle interno para toda a federação, de forma a se responsabilizar pelo poder Executivo de todos os níveis de governo. Dessa forma, passam a ser fiscalizados de maneira integrada e coerente os recursos municipais, estaduais e federais. Na verdade, o que se propõe não é a extinção da CGU e das demais controladorias, mas sim a sua integração em um todo único. A CGU continuaria existindo, ficando responsável pelos recursos e políticas do Executivo Federal. As estruturas municipais continuariam a desempenhar suas funções, mas passariam a contar com suporte formal da autoridade central (a CGR), submetendo a ela seus relatórios, e atuando conjuntamente com a CGU na fiscalização de políticas públicas que contem com recursos locais e federais.

2) **Criação de auditorias de equidade:** desenvolvimento e aplicação de metodologia para auditar políticas e serviços públicos do ponto de vista da equidade, avaliando como as ofertas governamentais tratam o cidadão – de que formas endereçam a desigualdade, promovem a diversidade e estimulam a igualdade. Ao mesmo tempo, apontam os riscos para a integridade a partir das falhas na gestão das políticas a partir desse enfoque de análise.

3) **Criação do Ombudsman da Equidade:** trata-se de se criar um autoridade específica no governo para acompanhar as suas intervenções do ponto de vista da produção da equidade, funcionando como um canal direto de contato com os cidadãos especificamente para tratar de riscos e desrespeitos a tal questão. Sua atuação deve produzir insumos para as iniciativas governamentais de prevenção, detecção e punição da corrupção.

4) **Estabelecimento de sistema integrado de monitoramento e avaliação do Governo, envolvendo a CGU, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento**

(MP), a **Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (Casa Civil)** e o **IPEA**: trata-se de se criar uma estrutura coerente e sem sobreposições entre as unidades responsáveis pelo monitoramento da ação governamental.

5) **Criação de uma unidade específica nos controles internos para o acompanhamento e o apoio à implementação, pelos gestores, das recomendações feitas a partir de auditorias e fiscalizações, com base em sistema aberto, continuamente, à consulta e a sugestões de cidadãos**: uma equipe específica de auditores, não responsável por trabalhos de campo, deve ser destacada para apoiar os gestores que receberam recomendações de melhoria dos seus trabalhos e concordarem com os apontamentos realizados. O sistema *on-line* contendo as recomendações deve ficar acessível aos cidadãos, permitindo-lhes sugestões e o acompanhamento da evolução no seu grau de cumprimento.

6) **Estabelecimento de outro padrão relacional entre a CGU e o TCU, com melhor divisão de funções**: é preciso estabelecer marcos mais claros e específicos de atuação por parte desses órgãos, evitando-se sobreposições. Propõe-se que o TCU se concentre na análise e julgamento de contas, bem como na avaliação do controle, em si, realizado pela CGU e pelas Secretarias de Controle Interno da Presidência (CISSETS). Assim, o TCU se focaria mais em ser o “controle do controle”, partindo dessa mediação avaliativa para julgar o desempenho das políticas públicas.

7) **Redução do foco, por parte da CGU, em atividades de menor valor agregado, para ampliação de atuação em outras frentes**: há atividades de controle que demandam intensa dedicação de mão de obra qualificada e que apresentam eficácia limitada, como a auditoria anual de contas e a avaliação de atos de pessoal. Embora constituam exigências legais, há que se estabelecer outras estratégias, como a avaliação por amostragem, de modo a permitir à organização o desenvolvimento de ações de controle voltadas a avaliar a performance das políticas públicas e das organizações, mais do que os processos formais em tela. Isso significa transitar de um enfoque contábil para outro, gerencial: avaliações de integridade, de equidade e da execução da estratégia organizacional.

8) **Fortalecimento dos controles primários dos órgãos, por meio de auditores próprios:** o sucesso do controle também depende da existência de controle administrativos mais bem estruturados, os quais não devem depender do próprio gestor, já encarregado da complexa tarefa de cuidar da implementação de políticas. Devem-se instituir quadros de auditores especificamente alocados nos ministérios (por meio de carreira própria ou a partir da transformação dos Assessores Especiais de Controle Interno em assessorias, com equipe destacada). Com isso, a atuação das demais linhas de defesa poderá se atentar a fatores críticos e essenciais, e não à totalidade de questões que ensejariam controle.

9) **Viabilização de auditorias simultâneas à implementação de políticas públicas, a partir de equipes multidisciplinares:** É preciso reconfigurar a visão de que controle e gestão constituem facetas díspares da atuação governamental, de tal sorte que auditores e gestores não possam trabalhar juntos. É preciso constituir equipes multidisciplinares, envolvendo esses dois perfis, para tornar factível o desenvolvimento de auditorias simultâneas à realização das ações governamentais. Com isso, gera-se tanto um controle produtivo como uma gestão responsável.

10) **Organizar os macroprocessos referentes às atividades de combate à corrupção (prevenção, detecção e punição), reorganizando a estrutura organizacional do sistema de controle interno:** hoje, no caso da CGU, os fluxos de trabalho se encontram encerrados no interior de um mesmo departamento (CGU, 2016). Aqui se propõe um redesenho da estrutura, para que o controle atue em uma lógica de “começo, meio e fim”: prevenção, detecção e punição da corrupção. Isso significa definir uma mesma chave primária de atuação (órgãos ou políticas públicas), e então enxergá-la a partir desses macroprocessos de controle.

11) **Realização, pela “Controladoria-Geral da República”, de eventos pelo país voltados a apresentar o controle à sociedade:** parte da mudança da mentalidade social e burocrática sobre a questão da corrupção depende do tipo de presença do controle perante os cidadãos e gestores. Aqui, propõe-se o desenvolvimento de uma estrutura similar

à existente no projeto “Soluções Locais”, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2016).<sup>17</sup>

12) **Estabelecimento de mecânica para a apresentação de todas as informações úteis ao controle social a partir de linguagem cidadã:** é preciso endereçar a assimetria informacional também como uma questão de desigualdade, dessa vez entre os cidadãos e a burocracia e a classe política. A gestão pública contém vocabulário e procedimentos próprios, em geral inacessíveis ao cidadão comum. É preciso transformar as formas com que o governo se comunica com a sociedade. Recomenda-se que os relatórios e sítios eletrônicos sejam disponibilizados aos cidadãos em linguagem própria, a partir de metodologia a ser desenvolvida, apresentando-os em eventos de divulgação (em meios de comunicação públicos e privados) e com base em disseminação em aplicativos de fácil acesso às pessoas.

13) **Adoção de indicadores de avaliação do grau de promoção da equidade em todas as políticas públicas governamentais,** servindo como métrica para as auditorias de equidade, para o Ombudsman de Equidade e para o sistema de monitoramento integrado de monitoramento e avaliação do governo.

14) **Realização de exercícios de “cliente oculto” (*mystery shopper*) nas políticas públicas:** trata-se de mecanismo válido para observar o desempenho e a presteza dos agentes, inclusive para a verificação de eventuais riscos de integridade e de conflitos de interesses. Diferentemente do proposto no âmbito das “10 medidas”, aqui não se apresenta a ideia de condução desses exercícios por parte de órgãos correccionais para simplesmente testar sua conduta moral, individualmente. O enfoque aqui é o combate sistêmico à corrupção, voltado a compreender o problema de forma ampla e articulada com a melhoria da gestão pública – e não apenas punir caso a caso.

<sup>17</sup> Nessa iniciativa, os servidores dessa organização realizam oficinas, palestras e capacitações programadas com os gestores locais, de forma integrada, discutindo as variadas políticas públicas conduzidas pela autarquia (obras de creches, alimentação escolar, transporte escolar, gestão de fundos educacionais, operacionalização de sistemas etc.). Os encontros também existem para a solução concreta de problemas de implementação, tendo-se em vista o caráter federativo de repasse de recursos educacionais e as implicações desse modelo.

15) **Desenvolvimento do ciclo de todas as políticas públicas federais com base nos princípios do Governo Aberto e do Design Thinking:** trata-se aqui de instituir um modo sistêmico e articulado de se desenvolverem políticas públicas, em cada uma de suas fases, tendo-se como primado a adoção, para todas elas, de princípios de transparência, participação e controle social, inovação e uso da tecnologia. Por meio do Design Thinking, propõe-se que as ações de governo sejam modeladas e aperfeiçoadas a partir da empatia com o público-alvo – isto é, mediante interações ativas com a sociedade, e não a partir de soluções burocráticas, de escritório.

16) **Ampliação do *accountability* das organizações que são responsáveis pela defesa do patrimônio público e combate à corrupção (CGU, Polícia Federal, TCU, Ministério Público, entre outros):** criação de um Conselho Nacional de Combate à Corrupção<sup>18</sup>, formado a partir de representantes da sociedade civil e do Poder Público, com a competência de avaliar periodicamente as políticas desenvolvidas por esses órgãos, opinando sobre seus dirigentes e propondo melhorias e prioridades para sua atuação.

17) **Criação de unidade de controle com representantes dos três poderes (CGU, CNJ e a unidade responsável pelo controle interno do Poder Legislativo), dos Tribunais de Contas, do Ministério Público (CNMP), da sociedade civil e dos meios de comunicação** para o acompanhamento das questões sensíveis do ponto de vista da produção da corrupção que extravasam um poder específico (por exemplo, o impacto do financiamento de campanhas eleitorais no desempenho de obras públicas).

18) **Reforma do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):** propõe-se que o CNJ passe por profunda revisão, nos seguintes termos: a) introdução de capacidade de jurisdição com relação a atos do STF; b) mudança de sua estrutura de composição, com a instituição de paridade entre membros indicados pela própria magistratura e pela sociedade civil; c) no caso da indicação dos representantes da sociedade civil, sugere-se a

<sup>18</sup> Em substituição ao Conselho de Transparência, hoje sediado na CGU.

instituição de subgrupos (candidatos da Ordem dos Advogados do Brasil, de movimentos da sociedade civil e intelectuais, integrantes da Academia), com a obrigatoriedade de apresentação de plataformas de atuação dentre as candidaturas; e d) avaliação dos candidatos quanto a casos de conflitos de interesse com relação à magistratura e demais poderes.

19) **Criação de unidade de controladoria no Poder Legislativo, nos moldes da CGU e do CNJ, com estruturação nacional e integração com outros níveis federativos:** propõe-se a criação de um Conselho de Controle Legislativo, integrando as funções de prevenção, detecção e combate à corrupção dispersas, e com capacidade de avaliar servidores e políticos, composto por agentes políticos que já não exercem mais suas funções representativas, especialistas em controle (magistrados, auditores, ouvidores) e cidadãos especializados. A estrutura pode ser capaz de ser integrada com níveis estadual e local, orientando-os ou supervisionando-os.

20) **Criação de Conselho Salarial:** integrado por cidadãos de reputação ilibada, de distintas esferas da sociedade, com capacidade deliberativa para tratar dos vencimentos dos agentes públicos: determinação do teto e piso salarial, das remunerações das carreiras de Estado e agentes políticos, bem como da lógica da progressão salarial, com liberdade para propor incrementos acima ou abaixo da inflação, a depender do contexto.

21) **Criação de unidades anticorrupção *ad hoc* em grandes obras:** baseado no modelo sueco, propõe-se a instalação de unidades anticorrupção para o acompanhamento de licitações e contratações de obras. Essas unidades são formadas por agentes públicos da área de auditoria e fiscalização, de profissionais do Direito, de ouvidores e de representantes da sociedade civil, e se constituem desde o momento em que dos editais de contratação são lançados.

22) **Unificação de todas as bases de dados referentes a cadastros públicos de beneficiários e de itens relacionados à transparência em um mesmo domínio, como o Portal da Transparência:** hoje, há diversas bases de dados importantes que não constam desse portal, como o cadastro de empresas condenadas por trabalho escravo, os cidadãos

beneficiários do programa de financiamento estudantil (FIES), da Lei Rouanet, da Reforma Agrária ou de Assentamentos Quilombolas, os servidores que recebem auxílio-moradia ou afastados etc. Sugere-se que todas essas informações sejam concentradas em um único ponto, de forma integrada (tendo-se, por exemplo, os próprios cidadãos, as empresas e os órgãos públicos como chaves primárias possíveis).

**23) Apresentação, em Portal da Transparência, das metas físicas de obras públicas e do seu índice de evolução, com possibilidade de recepção de contribuições instantâneas por parte de cidadãos e interessados:** no caso das obras, em agregação geral e por empreendimento, poderão ser verificados o percentual de conclusão do item e a data estimada de sua conclusão. Os cidadãos poderiam registrar por meio de fotos as obras em questão, podendo avaliar a evolução de tais construções por meio de *apps*, contribuindo para o exercício do controle social. O trabalho de auditores ficaria facilitado, potencialmente reduzindo a necessidade, a depender do caso, de fiscalização *in loco*.<sup>19</sup>

**24) Estabelecimento, na gestão da força de trabalho voltada ao controle interno, de modelo de especialização funcional-territorial:** propõe-se, para a organização de atividades de controle interno – notadamente auditorias e fiscalizações –, que as equipes sejam divididas territorialmente a partir de especialidades de atuação.<sup>20</sup>

**25) Instituição de regulação da competição econômica dos meios de comunicação:** considerando os déficits de competitividade verificados na imprensa privada, conforme comentado em seção anterior, propõe-se o estabelecimento de métricas e regulações voltadas a reduzir

<sup>19</sup> De forma mais simplificada do que o proposto aqui, há de se registrar a experiência do Timor-Leste: <<http://www.governmentresults.gov.tl/>>.

<sup>20</sup> No caso da CGU, que é composta a partir de Unidade Central e Unidades Regionais, haveria a concentração, na primeira, de servidores com conhecimentos gerenciais, legais e administrativos, discrimináveis por tipo de organização. Ficariam aí sediadas pessoas com conhecimentos de tecnologia da informação, obras, licitações, logística etc., com possibilidade de ir a campo a depender do contexto. Na segunda, se situariam quadros com conhecimentos finalísticos, isto é, de Educação, Saúde, Habitação, Saneamento etc., as quais atuariam efetivamente mais próximas das políticas públicas em questão. Para a efetivação da racionalização dessa distribuição de força de trabalho, a organização poderia desenvolver mecanismos de incentivo.

a oligopolização do setor e, principalmente, a eliminar qualquer forma de propriedade de meios de comunicação por agentes políticos e funcionários a eles relacionados.

### *Mudanças na Política Fiscal e Tributária*

Um estudo recente realizado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU, 2016), mostra como as classes mais altas do Brasil não só concentram expressivos contingentes de renda, mas também pagam menos impostos, relativamente, do que qualquer outro estrato de renda no país. Aqui, parte-se da interpretação, amplamente balizada em estudos empíricos (PIKETTY, 2014), de que a lógica e os níveis de tributação respondem amplamente pela desigualdade social, em especial do ponto de vista da forma com que as elites econômicas são tratadas. As medidas propostas são as seguintes:

1) **Instituição do Imposto sobre grandes fortunas:** esse tributo, de competência federal, está previsto na Constituição Federal de 1988, mas não foi regulamentado. Volta-se a incidir sobre a riqueza ou o patrimônio, e não sobre a renda. Um projeto de lei complementar para a instituição desse tributo – o PLP nº 48/2011, baseado no modelo francês – aponta para a possível geração de R\$ 14 bilhões de receita ao ano.

2) **Taxação dos lucros e dividendos, percebidos no país e também aqueles remetidos ao exterior:** pesquisas da ONU apontam para a circunstância de que, dentre os 34 países que fazem parte da OCDE, apenas a Estônia não taxa os dividendos – condição essa, também, existente no Brasil.<sup>21</sup> Os lucros remetidos ao exterior também não são tributados. Entre 2013 e 2014, as empresas multinacionais remeteram 52,3 bilhões de dólares ao estrangeiro (REDE BRASIL ATUAL, 2015). Caso fosse aplicada uma taxa de 15% sobre esses valores (vigente até 1995, quando

---

<sup>21</sup> Em simulações feitas por Gubetti e Orair (2016, p.15), a instituição de uma tabela de tributação de lucros e dividendos em faixas como as existentes hoje para o Imposto de Renda redundariam na queda da desigualdade em 4,03%, gerando uma receita adicional de R\$ 59 bilhões.

o tributo foi extinto), seria gerada uma arrecadação de R\$ 25,1 bilhões. O próprio governo brasileiro, a partir de projeto de lei voltado a repatriar recursos de cidadãos brasileiros depositados em “paraísos fiscais” e não declarados (mas não oriundos de fontes ilícitas), a partir de pagamento de multa de 30% do valor, estimou arrecadar cerca de R\$ 150 bilhões (EL PAÍS, 2016).

**3) Redução dos percentuais de cobrança referentes a tributos relacionados ao consumo:** hoje, em boa medida, verifica-se forte concentração, do ponto de vista da tributária, em impostos indiretos e regressivos. Essa configuração tributária responde pela circunstância de a base da pirâmide social brasileira – os 79% mais pobres, que auferem até três salários mínimos – contribuir com mais da metade de toda a arrecadação tributária – 53%, de acordo com estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2014).

**4) Aumento das alíquotas de imposto de renda para os cidadãos com renda mais elevada, ampliando a progressividade da tributação:** hoje, a alíquota mais elevada (para quem recebe salários acima de R\$ 4,7 mil) é de 27,5%.<sup>22</sup> Em simulações, Gubetti e Orair (2016, p. 15-16) demonstram que a instituição de uma alíquota extra, de 35%, para quem recebe rendas elevadas (acima de R\$ 325 mil), combinada com alíquotas progressivas de lucros e dividendos, resultaria na redução da desigualdade em 4,31%, com a geração de R\$ 72 bilhões de receita.

**5) Aumento das alíquotas sobre doações e heranças:** atualmente, no Brasil, a alíquota média do chamado Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCMD, de competência estadual) é de 4%, sendo a alíquota máxima de 8% (adotada apenas por Ceará e Santa Catarina). Em países como Estados Unidos e Inglaterra, essa taxa é de 40%.

<sup>22</sup> O estudo de Gubetti e Orair (2016) feito para o PNUD/ONU, mostra que no Brasil há uma pirâmide de renda consideravelmente estreita. Há 71 mil famílias (0,05% do total das existentes) que auferem ao ano, pelo menos, 1,3 milhões de reais (ou mais de 108 mil reais ao mês). De acordo com os autores, a alíquota efetiva média paga por esse segmento é de apenas 7%, ao passo em que nos estratos intermediários esse valor é de 12%. Os autores apontam que o décimo mais rico, no Brasil, concentra pouco mais da metade da renda (52%); o centésimo mais rico, 23,2% (na Suécia, 7,3%); o milésimo mais rico, 10,6% (na Suécia, 2,5%), e o 0,05% mais rico, acima citado, 8,5% de toda a renda nacional (na Suécia, 1,9%).

Há no Senado um projeto de lei (nº 96/2015) relatado pelo senador Fernando Bezerra (PSB/PE) que visa instituir alíquotas maiores de cobrança de tributos sobre grandes heranças. Projeta-se, no estudo que embasa esse projeto, um incremento arrecadatário da ordem de 12 a 15 bilhões de reais (CONGRESSO EM FOCO, 2016). Freitas (2015) estipula que se o ITCMD brasileiro tivesse alíquotas como as existentes nos EUA, a arrecadação global cresceria de R\$ 4,7 bilhões para R\$ 36,6 bilhões.

6) **Instituição de tributação para bens de luxo, como iates e helicópteros:** hoje, não são tributados bens considerados de luxo, como os supracitados, bem como aviões e lanchas, tendo-se em vista que a jurisprudência estabeleceu que o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) incidiria apenas sobre veículos terrestres.<sup>23</sup> Uma projeção feita pelo Sindicato dos Auditores Fiscais de Renda (FENAFISCO, 2016) aponta para uma potencial arrecadação anual de R\$ 2,7 bilhões a partir da tributação desses bens.

7) **Instituição de uma auditoria cidadã da dívida pública:** tanto para fortalecer o controle social sobre questões de elevada tecnicidade (permitindo o aprofundamento do conhecimento cidadão sobre o funcionamento estatal) como para, efetivamente, investigar questões relacionadas a eventuais riscos de conflitos de interesses, integridade e mesmo corrupção, propõe-se sua realização com a participação de organizações da sociedade civil e técnicos da burocracia, concedendo-lhe capacidade de proposição de normas para o aperfeiçoamento das formas de pagamento e rolagem das dívidas.

### *Uma nova agenda ética para produzir outra experiência em espaços públicos e privados*

Argumenta-se aqui que não é que a corrupção derive ou da impunidade, da fragilidade das leis, ou de uma desvalorização dos brasileiros pelo cumprimento de normas, como se fossem esses traços de conduta que expressassem nossa cultura. A experiência sueca aqui trazida joga

---

<sup>23</sup> O Brasil é o país com o maior conjunto de helicópteros e a segunda maior frota de aviões particulares do mundo (DIEESE, 2013).

luz sobre a necessidade de conformação de uma outra eticidade, positiva e voltada à igualdade (em articulação com políticas públicas que materialmente a promovam), ancorada na produção da experiência do público. Na prática, um programa desse tipo deve ser implantado em todas as instituições públicas e privadas **igualmente** a partir dos seguintes pressupostos:

1) **Adoção, dentre as formas de seleção para ingresso nas carreiras da Administração Pública e nos vestibulares de Universidades** – bem como de questão curricular de cursos de formação e de graduação – **de critérios e políticas de diversidade**. No caso da ocupação de postos na burocracia, devem ser instituídos no curso de formação períodos específicos e obrigatórios de estágios supervisionados nas áreas futuras de atuação, a partir de oficinas de Design Thinking, executando políticas públicas e atendendo diretamente o cidadão, como parte do processo de (auto) percepção sobre a adequação para a assunção do cargo em questão.

2) **Instituição de cursos de formação preparatórios específicos para postulantes em cargos de comissão sem vínculo com a Administração**, com duração razoável (mínimo de 30 dias), e foco em questões concretas de ética, integridade, conflito de interesses, gestão de pessoas e conflitos, gerência de projetos e promoção da cidadania, dentre outras questões.

3) **Institucionalização de análises qualitativas de potenciais riscos de conflitos de interesses como item para a seleção de servidores públicos** e, posteriormente, para as avaliações necessárias às suas progressões funcionais.

4) **Inclusão, na grade curricular das escolas, de disciplinas teóricas e de caráter prático voltadas à discussão sobre temas como diversidade, cidadania, estrutura e funcionamento do Estado, economia e tarefas domésticas, controle social, extensão comunitária e lógica argumentativa**.

5) **Instituição de programação específica obrigatória em meios de comunicação televisivos, escritos e virtuais geridos por empresas privadas sobre participação social na gestão pública, orçamento**

**público, estrutura e funcionamento do Estado e democracia, ética e cidadania.**

6) **Instituição do Ombudsman da Imprensa**, chefiada por cidadãos de reputação ilibada, a partir de conselho voltado a avaliar a ética da mídia e a estimular debates com a sociedade civil e demais partes interessadas sobre o aperfeiçoamento da mídia e do seu papel no fortalecimento do combate à corrupção, da promoção da equidade e do controle social dos espaços públicos, bem como a garantir direitos de cidadania nesses meios (como direitos de resposta) e a punir desvios.

7) **Instituição do Ombudsman dos Serviços Privados**, composto por conselheiros ilibados do setor público, da sociedade civil e do mercado: essa unidade seria responsável por avaliar todas as formas de serviços privados, captando, avaliando e corrigindo equívocos éticos e gerenciais – um dos mecanismos possíveis para tanto é apresentado abaixo.

8) **Instituição de ações de cliente oculto em serviços privados e privatizados**: assim como no setor público, torna-se fundamental avaliar sistêmica e sistematicamente os serviços entregues pelo setor privado. É preciso avaliar em que medida ocorrem casos de conflito de interesses, de atendimentos de má qualidade, de comportamentos iníquos no tratamento a cidadãos (e vice-versa), e de lacunas éticas mais profundas capazes de abrir espaços para a corrupção.

9) **Instituição, em aderência à reforma gerencial apontada acima, de oficinas de cocriação e controle de políticas públicas envolvendo cidadãos (inclusive estudantes), burocratas e cidadãos em âmbito local, regional e nacional.**

10) **Estabelecimento de Agentes de Cidadania em comunidades locais, rurais e em vizinhanças, voltados a fortalecer o controle social em seus entornos**: os Agentes são cidadãos que se candidatariam voluntariamente – com a percepção de pequeno estipêndio, de forma a custear sua atuação – para serem capacitados por agentes públicos e integrantes da sociedade civil sobre controle social, cidadania e funcionamento do Estado. Esses cidadãos ficariam responsáveis, então, por reunir suas vizinhanças, a partir de diferentes estratégias, e multiplicar esses conhecimentos.

11) **Instituição, nas escolas e universidades, de “parlamentos juniores” e “prefeituras juniores”, em lógica similar à encontrada nas já existentes “empresas juniores”**: a experiência do “público”, com todos os seus dilemas, potencialidades, riscos e implicações precisa fazer parte da realidade cotidiana dos educandos. É preciso alfabetizar crianças e jovens sobre cidadania, sobre seus códigos, e sobre como fazer política virtuosamente.

12) **Publicação *on-line*, em Portal da Transparência, das declarações de renda de todos os cidadãos, bem como de débitos de cidadãos e empresas com a Administração e com prestadores de serviços – e desses com os cidadãos**: entende-se que a produção de espaços públicos saudáveis é tarefa de todos – agentes políticos, burocracia, sociedade civil, cidadãos. Alega-se aqui, por conseguinte, que a transparência também deve ser obrigação de toda a sociedade – e não apenas um dever do Estado e de seus agentes. O que se propõe aqui já é realizado há vários anos na Escandinávia, conforme comenta Schwartzman em artigo para a *Folha* (2012): publicar anualmente, em formato aberto, as declarações de renda de todos os cidadãos. Igualmente, sugere-se a divulgação de todos os débitos e pendências de empresas e cidadãos com o Estado e prestadores de serviços, bem como desses com os cidadãos, a partir de publicação em Portal da Transparência, com dados abertos e interligados (inclusive do Serviço de Proteção ao Crédito e similares).

13) **Apresentação, em Portal da Transparência, da contribuição dos cidadãos e empresas, a partir do pagamento de tributos, para o financiamento de equipamentos e serviços públicos**: sugere-se a criação de seção capaz de permitir aos cidadãos saber a sua contribuição para a construção de escolas, hospitais, compra de vacinas e materiais etc. a partir dos tributos que pagam, a partir de estimativas com base na lógica de destinação dos recursos.

## Considerações finais: redefinindo o conceito de combate à corrupção

As propostas aqui apresentadas não dizem respeito apenas a um conjunto de ações tópicas e meramente operacionais. Concernem, na verdade, a uma concepção de sociedade, de justiça e de país. Sociedade que se quer inclusiva, igualitária e desejosa de ocupar democraticamente o espaço público. País que se almeja íntegro, ético e limpo. O programa em questão depende, no limiar, de um pacto social composto por diferentes forças sociais e políticas que se pretendam republicanas.

Um país íntegro, ético e limpo é aquele em que seus cidadãos participam ativamente da vida pública, importando-se com o sucesso das políticas públicas e confiando nas instituições do Estado. É aquele em que os espaços públicos são de todos, e não de ninguém, de tal forma que não haja quaisquer modalidades de restrições – financeiras, de gênero, raça etc. – à convivência dos cidadãos, ao usufruto dos equipamentos públicos e, amplamente, à construção do bem-estar para si e para a coletividade. É aquele em que os cidadãos são formal e materialmente tratados de forma isonômica, sem espaço para que uns ou outros sejam agraciados com privilégios ou mordomias. Pois não é íntegro um país cuja sociedade possa realmente acreditar que haja cidadãos melhores do que outros o bastante por qualquer critério que seja para lhes permitir a supercidadania: o “rouba, mas faz”, o “corrupto, mas íntegro”, o “beneficiário de penduricalhos, mas implacável e supostamente incorruptível”.

Conceber formas inovadoras, transformadoras e efetivas de se combater a corrupção implica redefini-la conceitualmente. Trata-se de se admitir que a corrupção não é mero desvio de conduta e que seu endereçamento não significa apenas atacar a impunidade. Essa é uma estratégia que ataca apenas os efeitos de um macroproblema complexo, de tal forma que a opção por ela, no limite, não significará muito mais do que “enxugar gelo”.

A corrupção é uma expressão de variadas formas de desigualdade. E as desigualdades constituem corrupções nos relacionamentos entre sujeitos sociais. As desigualdades esvaziam e inviabilizam espaços públi-

cos, e as corrupções verbalizam a sua decadência ou a sua inexistência. Como questão ética, a corrupção deve estar ligada às questões reais que afetam a sociedade, muito mais do que a um mero desvio moral.

Redefinir o combate à corrupção, portanto, significa produzir uma outra eticidade neste país, a qual venha a expressar a noção de que mordomias, privilégios, desigualdades clamorosas e preconceitos são, sim, expressões da corrupção, mesmo que legalidades as protejam. Contra isso, é preciso promover um Estado e uma sociedade que tenham a justiça – equitativa e íntegra – como bússola para guiar a sua atuação. Para tanto, é preciso, como afirma Larry Diamond, de Stanford, citado por Bo Rothstein em entrevista a Cláudia Wallin, uma “reforma revolucionária das instituições” (WALLIN, 2014, p. 269). Há muito, portanto, a ser feito; mas, talvez, a partir de pressupostos distintos dos atuais. Em síntese, em face da gravidade, da profundidade e da extensão do problema, é preciso enfrentá-lo com inteligência.

## Referências

- ACKERMAN, Susan R. *Corruption: causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- AJD (Associação Juizes para a Democracia). Nota Pública: Não se combate corrupção corrompendo a Constituição. 2016. Disponível em: <[http://ajd.org.br/documentos\\_ver.php?idConteudo=202](http://ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=202)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BERGH, Andreas, FINK, Gunther; OHRVALL, Richard. Public Sector Size and Corruption: Evidence from 290 Swedish Municipalities. *IFN Working Paper 938*, 2012.
- BEVINS, Vincent. A corrupção está no setor privado. *Folha de S.Paulo*, Blog From Brazil, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://frombrazil.blogfolha.uol.com.br/2014/11/17/a-corrupcao-esta-no-setor-privado/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BRA (Swedish National Council for Crime Prevention). Reported Corruption in Sweden – Structure, Risk Factors and Countermeasures. 2014. Disponível em: <[https://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931424/2013\\_22\\_Reported\\_Corruption\\_in\\_Sweden.pdf](https://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931424/2013_22_Reported_Corruption_in_Sweden.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BRASIL. Confira os pontos abordados pelo pacote anticorrupção. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/confira-os-pontos-abordados-pelo-pacote-anticorrupcao>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. *RAP*, Rio de Janeiro, V. 3, Mai/Jun 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904>>. Acesso em: 10 out. 2016.

- BROWN, Tim. *Design Thinking – uma poderosa metodologia para decretar o fim das velhas ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CGU (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União). Sumário Executivo da CONSOCIAL. (S/d). Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/arquivos/consocial\\_sumarioexecutivo.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/arquivos/consocial_sumarioexecutivo.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2015. 2016. Disponível em: <[https://gerencia.portalcgu.df.cgu/dados\\_portalcgu/PortalCGU/sobre/auditorias/arquivos/2015/relatorio-de-gestao-cgu-2015.pdf](https://gerencia.portalcgu.df.cgu/dados_portalcgu/PortalCGU/sobre/auditorias/arquivos/2015/relatorio-de-gestao-cgu-2015.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- CNI (Confederação Nacional da Indústria). Corrupção é o principal problema do país. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2016/01/1,80708/rsb-28-problemas-e-prioridades.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- COIMBRA, Marcos. O voto em lista fechada. *Carta Capital*, 14 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-voto-em-lista-fechada/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- CONGRESSO em Foco. Imposto sobre heranças entra na agenda de Renan. Reportagem de Gabriel Pontes e Leonel Rocha. 30 de Junho de 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/imposto-sobre-herancas-entra-na-agenda-de-renan/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- DATAFOLHA. Avaliação do presidente Michel Temer. Agosto de 2016. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/20/av-presidente-michel-temer-completa.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- DIEESE. 10 ideias para uma tributação mais justa. Março de 2013. Disponível em: <<http://www.soma.org.br/arquivos/10-ideias-tributacao-justa-dieese.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- EL PAÍS. Lei brasileira pode dar anistia a donos de contas *Offshores* identificados no “Panama Papers”. 23 de Abril de 2016. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/politica/1459886786\\_821579.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/politica/1459886786_821579.html)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). Ações de 2016. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- ÉPOCA. Juízes estaduais e promotores: eles ganham 23 vezes mais do que você. Rio de Janeiro, 12 de Junho de 2015. Reportagem de Raphael Gomide e Lívia Cunto Salles. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/06/juizes-estaduais-e-promotores-eles-ganham-23-vezes-mais-do-que-voce.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. Para brasileiro, corrupção é um problema dos outros. Rio de Janeiro, 22 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/02/para-brasileiro-corrupcao-e-um-problema-dos-outros.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- FENAFISCO (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital). Impostos para iates, jatinhos e helicópteros podem finalmente ser instituídos. 11 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.fenafisco.org.br/noticias/item/6548-impostos-para-iat-es-jatinhos-e-helic%C3%B3pteros-podem-finalmente-ser-institu%C3%ADdos>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas). Relatório ICJ Brasil – 2º Semestre de 2015. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16539/Relato%CC%81rio%20ICJBrasil%20-%202%20BA%20sem%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 out. 2016.

- FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação). Soluções Locais. 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/fnde-solu%C3%A7%C3%B5es-locais/funcionamento>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- FOLHA de S.Paulo. França leva à TV campanha eleitoral austera. São Paulo, 11 de Abril de 2007. Reportagem de Cíntia Cardoso. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1104200701.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- FREITAS, Antônio Albano de. Imposto sobre heranças e mobilidade intergeracional no Brasil. *FEF*, Rio Grande do Sul, Carta de Conjuntura N° 10, Ano 24, 2015. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/imposto-sobre-herancas-e-mobilidade-intergeracional-no-brasil>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- GAZETA do Povo. TJ e MP pagam supersalários que superam em 20% o teto previsto em lei. Reportagem de Chico Marés, Euclides Lucas Garcia, Rogerio Waldrigues Galindo, Evandro Balmant e Guilherme Storck. 15 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tj-e-mp-pagam-supersalarios-que-superam-em-20-o-teto-previsto-em-lei-8p4mx7sxjog1r9rivs1hrlrig7>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- GUBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octavio. Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias de pessoas físicas. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC/ONU), Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT\\_Tributacao\\_e\\_distribuicao\\_da\\_renda\\_no\\_Brasil\\_novas\\_evidencias\\_a\\_partir\\_das\\_declaracoes\\_tributarias\\_das\\_pessoas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT_Tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- HERITAGE. Index of Economic Freedom. 2016. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- HOBSBAWM, Eric J; RANGER, Terence. *A Invenção das Tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- IBGE. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015. 2015. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- IBOPE. Índice de Confiança Social – ICS. 2015. Disponível em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics_brasil.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário). Estudo indica que pobres pagam mais impostos do que ricos. 27 de Novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/2007/Estudo-indica-que-pobres-pagam-mais-impostos-do-que-os-ricos>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- INSTITUTO Trata Brasil. A cultura da corrupção. 21 de Abril de 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/a-cultura-da-corrupcao>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- Ipsos MORI. Perils of Perception. 2015. Disponível em: <[https://www.ipsos-mori.com/\\_assets/sri/perils/slides/](https://www.ipsos-mori.com/_assets/sri/perils/slides/)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- Ipsos. Três entre cada quarto brasileiros já deram um jeitinho. 2016. Disponível em: <<http://www.ipsos.com.br/pgConteudo.aspx?id=141>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUSA, Pedro. *Gasto público e desigualdade de renda no Brasil*. IPEA, Brasília, Junho de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18638](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18638)>. Acesso em: 10 out. 2016.

- MINISTÉRIO Público Federal. As 10 medidas contra a corrupção. 2014. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/resumo-medidas-frente-verso.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- O DIA. Mais de 90% dos magistrados do Rio receberam acima do teto em março. Rio de Janeiro, 3 de Junho de 2015. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-06-03/mais-de-90-dos-magistrados-do-rio-receberam-acima-do-teto-em-marco.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- O GLOBO. Projetos de combate à corrupção já enfrentam ataques no Congresso. Rio de Janeiro, 10 de Abril de 2014. Reportagem de Cleide Carvalho. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/projetos-de-combate-corrupcao-ja-enfrentam-ataques-no-congresso-19054104>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- ONU (Nações Unidas). Brasil é paraíso tributário para super-ricos, diz estudo de centro da ONU. 31 de Março de 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-e-paraiso-tributario-para-super-ricos-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. *Por uma Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PREFEITURA de São Paulo. Evento de lançamento do edital de agentes formadores de governo aberto. 2015. Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/eventos/evento-de-lancamento-do-edital-agente-formadores-de-governo-aberto/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- REIS, Sérgio Roberto Guedes. *Participação popular, transparência e acesso à informação – aperfeiçoamento do planejamento público a partir do paradigma de governo aberto*. Brasília: Edição do Autor, 2014.
- RODRIGUES, Fernando. Temer retira petistas e diminui o número de “jetons” no Governo Federal. 5 de Agosto de 2016. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/08/05/temer-retira-petistas-e-diminui-o-numero-de-jetons-no-governo-federal/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- SALVADOR, Evilásio. As implicações do sistema tributário nas desigualdades de renda. INESC, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- SANDEL, Michael. A desigualdade social é a base da corrupção. *Revista IstoÉ*, São Paulo. 17 de Junho de 2016. Entrevista feita por Ana Weiss. Disponível em: <<http://istoe.com.br/desigualdade-social-e-base-da-corrupcao/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SCHWARTZMAN, Helio. Transparência Pública. *Folha de S.Paulo*, 21 de Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/21131-transparencia-publica.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.
- SPU (Secretaria do Patrimônio da União/Ministério do Planejamento). Imóveis Funcionais. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-funcionais>>. Acesso em: 10 out. 2016.

TRADING Economics. Sweden Wages. 2016. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/sweden/wages>>. Acesso em: 10 out. 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: UNESP, 2006.

UOL Economia. 2016. Salário médio cai 7,5% em um ano, para R\$ 2.227,50; Salvador lidera queda. 23 de Março de 2016. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2016/03/23/salario-medio-cai-75-em-um-ano-para-r-222750-salvador-lidera-queda.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

WALLIN, Claudia. *Um país sem mordomias e excelências*. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

## O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista ainda no século XXI

*José Celso Cardoso Jr.*

### Introdução

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para escrever o seu próprio destino histórico.

Para irmos ao ponto, sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país desde o fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação – ainda que geral – acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

Resumidamente, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, revertendo o processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: 1) o alargamento do mercado consumidor

doméstico; 2) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC entre 2007 e 2014; e 3) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.<sup>1</sup>

Muito brevemente, apenas para enquadrar a situação descrita acima, referimo-nos a um conjunto de fatores, como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008, com estagnação ou piora esperada para os próximos anos;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobras, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até então exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014 e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo até então vigente, em particular ao Partido dos Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

---

<sup>1</sup> O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura, e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que teria vigorado no Brasil entre 2004 e 2014.

Tudo somado, trata-se, portanto, de um ambiente bastante acirrado de contradições que jogaram para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão acima indicados como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação atual dizendo que a *convenção de crescimento*, que ancorou a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013, esgotou-se e seus protagonistas agora aguardam o desfecho dos acontecimentos narrados acima (IPEA, 2010).<sup>2</sup>

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste ensaio com relação ao *momento situacional* da vida nacional e à encruzilhada civilizatória brasileira mencionada. Daí a necessidade de se perscrutar os determinantes gerais da situação presente (seção 2), bem como vislumbrar condições e caminhos para a superação positiva do impasse nacional (seção 3).

## Determinantes gerais do impasse nacional

O desenvolvimentismo, entendido como ideologia política de uma época, foi parte da estratégia para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

---

<sup>2</sup> Do livro citado (IPEA, 2010), ver em particular o capítulo 1 – *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*: uma abordagem de economia política, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – *Institucionalidade e Política Econômica no Brasil*: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (KON, 1999; MINDLIN, 2001; IANNI, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desenvolvimento baseado no modelo agroexportador (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (GARCIA, 2000; CARDOSO JR., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (HARVEY, 2005; 2011).

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização – ainda que insuficiente – de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para sua sustentação, vários documentos (e diversas iniciativas concretas) foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2013, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento (CARDOSO

JR., 2014).<sup>3</sup> Ferramentas de prospecção e construção de cenários passaram a ser recuperados e utilizados com maior frequência, difundidos, sobretudo, em nível setorial no âmbito do governo federal brasileiro.<sup>4</sup>

Por trás de um saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia, no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um importante processo de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.<sup>5</sup>

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra *desenvolvimento* confundia-se com o conceito de *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar – teórica e politicamente – as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a

---

<sup>3</sup> De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

<sup>4</sup> Alguns desses podem ser citados a título de ilustração: Brasil em 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022; Brasil 2022, Saúde 2030, Defesa 2035, Plano Nacional de Mineração 2030, Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Nacional de Energia 2030, e muitos outros contemplados em Cardoso Jr., 2014.

<sup>5</sup> Para uma discussão mais ampla e rigorosa sobre as origens e desenvolvimentos posteriores do termo *desenvolvimentismo*, atrelado aos respectivos significados políticos e econômicos de cada momento histórico, ver Fonseca (2014). Aqui em nosso trabalho, não se trata de fazer exegese semântica ou conceitual do termo, mas tão somente apontar para nuances que foram sendo observadas no período mais recente em torno do significado mais geral do termo desenvolvimento.

incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 no país dá mostras vivas. Talvez por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já, há algum tempo, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem en-

tendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.<sup>6</sup>

Em contrapartida, é, sim, possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, no Brasil, o espectro de predicados indispensáveis para uma compreensão contemporânea (civilizada e civilizante) do desenvolvimento. Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível identificar algumas das mais relevantes, que estão sendo forjadas no processo histórico brasileiro recente.

Elas foram trabalhadas de modo mais estruturado em um projeto conduzido pelo IPEA no triênio 2008-2010, do qual resultaram os seguintes documentos abaixo indicados:

Quadro 1: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB), IPEA 2008-2010

<p>IPEA. <i>Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro</i>: contribuições do conselho de orientação do IPEA. Brasília: IPEA, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 1).</p> <p>_____. <i>Trajétoias Recentes de Desenvolvimento</i>: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 2).</p> <p>_____. <i>Inserção Internacional Brasileira</i>: temas de política externa. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3).</p> <p>_____. <i>Macroeconomia para o Desenvolvimento</i>: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).</p> <p>_____. <i>Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada</i>: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 5).</p>
---

<sup>6</sup> Para tanto, remetemos ao texto de Fonseca (2014).

- \_\_\_\_\_. *Infraestrutura Econômica, Social e Urbana*. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 6).
- \_\_\_\_\_. *Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília: IPEA, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 7).
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 8).
- \_\_\_\_\_. *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*. Brasília: IPEA, 2010. 3 v. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9).
- \_\_\_\_\_. *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento Brasileiro; Livro 10).

Fonte: IPEA. Elaboração do autor.

Ainda bastante atual, os diagnósticos temáticos setoriais, a rede de conexões entre diagnósticos e situação das respectivas políticas públicas na primeira década de 2000, a identificação de sinergias, sobreposições e conflitos entre políticas públicas e destas com os respectivos diagnósticos produzidos, bem como as análises prospectivas e propositivas em cada caso, continuam sendo uma importante referência para o tema do desenvolvimento nacional no século XXI, razão pela qual procedemos, a seguir, um breve resumo dos seus principais conteúdos.

### *Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento*

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não

é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos apenas possíveis por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis, soberanos e democráticos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

### *Produção e consumo com sustentabilidade e inovação*

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar – em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que

ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

### *Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional*

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre moradia digna, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafiadores para o país.

### *Infraestrutura econômica, social e urbana*

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser de redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (moradia digna, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estar permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conecta – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

### *Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana*

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e

econômica), devendo os ativos ambientais serem preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar às aquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

### *Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades*

Há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos

direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

### *Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia*

Todos os temas esboçados até aqui são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, aprofundando a ideia de o Estado ser ainda a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do Poder Público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

### *Ruptura democrática, incertezas radicais e estagnação*

Em uma perspectiva prospectiva, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, as dimensões supracitadas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualifi-

cante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Percebe-se, então, que tais dimensões cruciais do desenvolvimento brasileiro no século XXI, hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo.

Por esta razão, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, torna claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdade, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.<sup>7</sup>

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais,

---

<sup>7</sup> Para comprovação desta afirmação, veja-se, por exemplo, alguns dos livros publicados em 2016 que já tratam do golpe no Brasil (CARDOSO Jr. et al., 2016; GENTILI et. al., 2016; GUIMARÃES et al., 2016; JINKINGS et al., 2016; MATTOS et al., 2016; NEPOMUCENO, 2016; PRONER et al., 2016a e 2016b; RAMOS et al., 2016; SADER, 2016; SOUZA, 2016). Como se sabe, desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidenta Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito e, depois, derrubá-lo como consequência do anterior. Por outro lado, como já amplamente documentado nos livros citados, há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe.

instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o Poder Público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se reorienta em direção da reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social em delineamento na década passada, de modo a que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

### *A centralidade do Estado*

Logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da Proteção Laboral e Previdenciária, da Saúde, da Educação, da Segurança Pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Existem três ideias fortes que devem pautar a reflexão sobre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade brasileira. A primeira trata da necessidade de uma

reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades universais da população.

A segunda ideia trata a questão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam eleitoral e periodicamente. Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade no século XXI.

## Considerações prospectivas para o Brasil no século XXI: entre a subalternidade estrutural e a (des)construção da nação<sup>8</sup>

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento.

---

<sup>8</sup> O potencial da abordagem prospectiva não deve ser visto como um fim em si mesmo, pois apenas ganha sentido à medida que a atividade prospectiva está conectada a um projeto de desenvolvimento de país. Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verificado na realidade brasileira, que exige um pacto em relação aonde queremos chegar enquanto nação e à estratégia para isso. O estudo de futuro é uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento eleitoral e politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos, tecnológicos, simbólicos e comunicacionais em uma determinada direção.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Em linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

---

Não é à toa, queremos crer, que desde o seu início, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso decorre, sobretudo, da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação das sociedades contemporâneas, por um lado, e por outro, da notória insuficiência e parcos resultados das ações estatais na maioria dos países.

Neste cenário, tem havido também certa retomada das iniciativas e desenvolvimento das ferramentas destinadas à prospecção estratégica, como instrumento próprio e privilegiado da função planejamento, voltada tanto à idealização de cenários futuros possíveis a setores, políticas, países ou dimensões cruciais da vida contemporânea, como à construção de estratégias e identificação de requerimentos técnicos e políticos para a perseguição de trajetórias desejadas em cada caso.

Desta forma, a prospecção estratégica de cenários e políticas públicas tem se mostrado tanto mais necessária quanto mais ampla a distância entre, de um lado, a complexidade e necessidades atuais das sociedades contemporâneas, e de outro, a relativamente baixa capacidade de governos e seus pífios resultados em termos de dinâmica econômica e bem-estar de suas respectivas populações mundo afora.

Está claro que muitas instituições brasileiras já têm constituída uma inteligência estratégica, tanto para a prospecção quanto para o planejamento. Apesar de sua relevância, a prospecção estratégica ainda é pouco desenvolvida e difundida pelos órgãos do Governo Federal, que deveriam se valer mais desse tipo de ferramenta para aprimorar a qualidade de seu planejamento. Falta centralidade política para esses trabalhos e sinergia entre as iniciativas em curso de planejamento e prospecção. O contexto de complexidade que estamos vivendo pede uma abordagem integrada de nossos desafios e esforços coletivos para definir caminhos para o desenvolvimento. E essa abordagem não deve ser setORIZADA, fragmentada. Deve ser, necessariamente, multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul e, não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do (acesso amplo ao) mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2003 e 2013, delineararam-se as grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, includente, sustentável e... democrático.

Portanto, o momento de ruptura democrática que se encontra em curso no instante em que este texto é escrito, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura política. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário (além de ilegal e imoral, posto não haver razões jurídicas nem de outra espécie para tal), proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas uma ruptura constitucional por si só de gravíssimas implicações político-institucionais ao futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores supracitados da soberania, da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana, da democracia como valor e método de governo, e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

É, portanto, contra essa trajetória histórica e tendências recentes de construção e afirmação nacionais que o golpe – e a EC 95/2016, dentre outras medidas retrógradas já tomadas e em elaboração ou tramitação legislativa – se insurgem. Este golpe, em suma, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, *oxalá apenas temporariamente*, o ciclo longo de construção do Brasil como Nação livre, soberana e democrática.

### *Do Golpe (e da EC 95/2016) à Desconstrução da Nação*

Embora a aliança golpista entre oligopólios privados da mídia e setores conservadores do governo e do empresariado venham tentando blindar as reais motivações por trás de medidas recentes como as da EC 95/2016 e outras, já começam a pipocar dúvidas e conflitos no interior do atual bloco político no poder. E a aprovar-se na íntegra ou em essência, muito em breve a maior parte da população brasileira, enganada e instigada a apoiar o golpe e os candidatos conservadores no pleito eleitoral das prefeituras e vereanças de 2016, começarão a sentir os efeitos deletérios de tais medidas, dentre as quais deverão vir com destaque: a redução quantitativa e a piora qualitativa dos serviços públicos de primeira necessidade e de acesso pretensamente universal (tais como saúde, assistência social, educação fundamental etc.; o desemprego de longa duração e a queda dos rendimentos reais; o reforço às discriminações de gênero, raça e idade no mercado de trabalho, dentre outras).

Como se sabe, a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 propõe a instituição de um Novo (*porém não necessariamente melhor!*) Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros seguidos. Para tanto, o texto fixa, em cada ano, um limite individualizado para a despesa primária total do Executivo e demais poderes da esfera federal. Para 2017, o limite será calculado pela aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) à despesa primária realizada no exercício de 2016. Para os anos posteriores, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela inflação. Para fins de verificação do cumprimento do limite estabelecido a cada ano, será considerado o somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias. No caso de descumprimento do limite estabelecido, o Poder Executivo deverá ajustar-se já no exercício subsequente, por meio do congelamento de subsídios e vedando a ampliação de desonerações tributárias que provoquem renúncia de receita. Por fim, a EC afirma que as vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

A motivação fundamental da EC está expressa no item 8 da Exposição de Motivos que acompanha o texto da lei (EMI nº 83/2016 MF e MPDG). Embora careça de comprovação teórica e empírica, explicita-se a ordem causal irreal de suas suposições da seguinte maneira:

Com vistas a **aprimorar** as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros **benefícios**, a implementação dessa medida: **aumentará a previsibilidade** da política macroeconômica e **fortalecerá a confiança** dos agentes; **eliminará a tendência** de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e **reduzirá o risco-país** e, assim, **abrirá espaço** para redução estrutural das taxas de juros. **Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro.** (Grifos nossos). (EMI nº 83/2016)

Trata-se, sejamos claros, do infeliz encontro entre a ignorância, a insensatez, a arrogância e a má-fé.<sup>9</sup> Segundo esse entendimento, a proposição resolverá – a um só golpe – o problema fiscal, que considera estrutural e insolúvel nas condições vigentes, e com ele o que considera problemas crônicos do Estado brasileiro, quais sejam: o tamanho supostamente agigantado, a ineficiência crônica e a suposta postura contra interesses do rei-mercado!

O restante deste artigo busca questionar e invalidar tais argumentos.

<sup>9</sup> O máximo do escárnio está, contudo, no item 25 da Exposição de Motivos: “Trata-se, também, de **medida democrática**. Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. O Executivo está propondo o limite total para cada Poder ou órgão autônomo, cabendo ao Congresso discutir esse limite. Uma vez aprovada a nova regra, **cabará à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento**, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos. Vale lembrar que o descontrole fiscal a que chegamos não é problema de um único Poder, Ministério ou partido político. É um problema do país! E todo o país terá que colaborar para solucioná-lo.” (Grifos nossos)

### Análise crítica das justificações da EC 95/2016<sup>10</sup>

O texto da EMI nº 83/2016 inicia enfatizando o quadro de desequilíbrio fiscal atual e suas consequências para a dívida pública e para a economia:

Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal. [...] No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal [...] Entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros... (EMI nº 83/2016)

A comparação internacional e uma perspectiva de mais largo prazo da dívida pública brasileira, focada não apenas em estoque, mas também em custo, condições de rolagem e prazos, impõem, contudo, qualificações ao denominado desequilíbrio fiscal “agudo” brasileiro, além de questionar a causalidade sugerida entre déficit público e altas taxas de juros.

A Tabela 1 evidencia deterioração generalizada do resultado primário das economias emergentes e de renda média após a crise financeira global de 2008, o que remete, dentre outros fatores, ao menor dinamismo das economias domésticas e, conseqüentemente, à queda de receitas primárias aprofundada no período recente pela evolução desfavorável do preço de *commodities* exportadas por alguns destes países. O ponto a destacar é que, se o Brasil não fugiu à regra experimentando deterioração do resultado primário no período, em todos os anos da série disponibilizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o superávit (ou déficit) primário brasileiro superou (ou foi inferior) a média das economias emergentes.

---

<sup>10</sup> Esta seção foi originalmente formulada pelo colega Bráulio Santiago Cerqueira, a quem agradeço pelo direito de uso e isento pelas demais opiniões contidas no restante do texto

Tabela 1: Resultado primário do governo geral.  
Brasil vs. Economias emergentes e de renda média (em % PIB)

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	1,7	1,8	-0,8	-0,4	-1,3	-1,4	-2,4	-3,4	-6,1
<b>Brasil</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,9</b>
Chile	7,7	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-2,1
China	0,4	0,4	-1,4	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,2
Índia	0,4	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,5	-2,6
México	1,5	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,3
Rússia	5,6	4,8	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,1
<b>Média</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,7</b>

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, abr. 2016.

\* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

A consideração do resultado fiscal nominal, não mencionado na EMI e que inclui os juros no total de despesas do setor público, mostra – cf. Tabela 2 – outra situação do Brasil na comparação com as economias emergentes e de renda média. Também se observa, após a crise de 2008, deterioração generalizada dos resultados fiscais. No entanto, desta vez, o Brasil exibe indicador pior do que a média das economias emergentes e de renda média, o que se explica pelo peso significativo – e assinala-se, ímpar na comparação internacional – da conta de juros brasileiros nos resultados fiscais ao longo dos anos, cerca de 5,5% do PIB ao ano com pico recente de 9,1%.

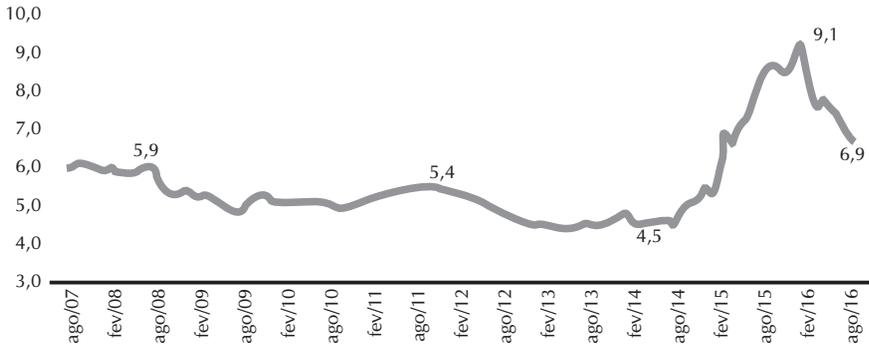
Tabela 2: Resultado nominal do governo geral.  
Brasil vs. Economias emergentes e de renda média (em % PIB)

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0,2	0,4	-1,9	-1,2	-2,4	-2,7	-3,0	-4,1	-7,4
<b>Brasil</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-10,3</b>
Chile	7,9	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,3
China	0,1	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7
Índia	-4,4	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,7	-7,0	-7,2
México	1,1	0,8	5,0	3,9	3,4	3,8	3,7	4,6	4,1
Rússia	5,6	4,6	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5
<b>Média</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,5</b>

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, abr. 2016.

\* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

Gráfico 1: Brasil, setor público consolidado.  
Despesas com juros nominais (acumulado em 12 meses, % PIB)

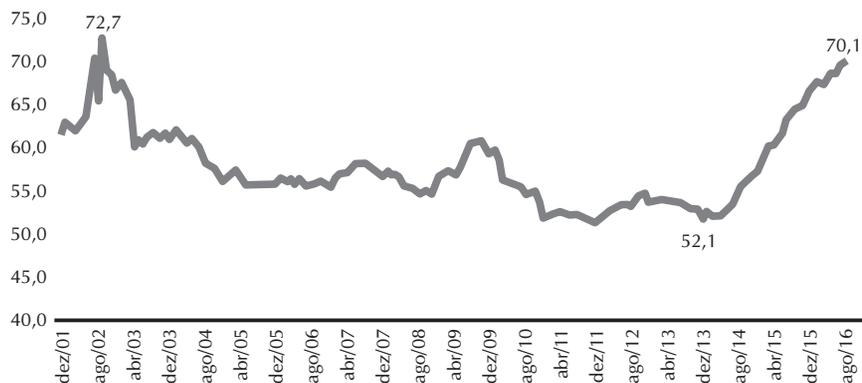


Fonte: BCB.

Em relação aos indicadores de dívida do setor público no Brasil,<sup>11</sup> a despeito da crise internacional, depois dela, até meados de 2013, apresentaram estabilidade ou queda em razão de diferentes fatores, tais como: valorização do dólar e do valor das reservas internacionais (que compõem os ativos da dívida líquida) em 2009 e a partir de 2011; queda da taxa básica de juros e das despesas com juros entre 2011 e 2013; crescimento elevado do PIB em 2010, superior a 7%; e manutenção de níveis elevados de resultado primário para os padrões internacionais até 2013. O crescimento recente, tanto da dívida bruta quanto da líquida em % do PIB, coincidiu com estagnação e depressão da economia – que, por definição, reduz o denominador da relação dívida/PIB –, fenômenos agravados com o novo ciclo de aperto monetário a partir de fins de 2013, e com a deterioração do resultado primário. Não obstante, assinala-se que mesmo após a alta atual, em agosto de 2016 a dívida bruta não ultrapassou o patamar de 2002 e a dívida líquida permanecia cerca de 30% abaixo do nível alcançado naquele ano.

<sup>11</sup> Dívida Líquida do Setor Público Consolidado, que inclui ativos e passivos líquidos das três esferas de governo e das estatais, exceto Petrobras e Eletrobras, e Dívida Bruta do Governo Geral, que considera apenas os passivos dos três entes da federação.

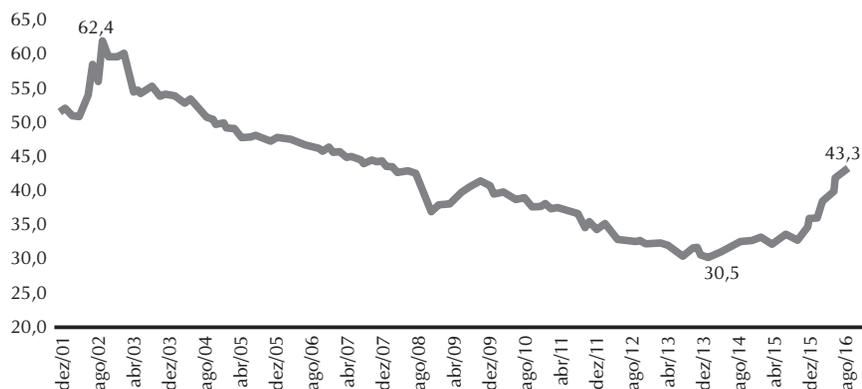
Gráfico 2: Brasil, dívida bruta do governo geral\* (% PIB)



Fonte: BCB

\* Metodologia adotada a partir de 2008; para os valores da série anteriores a janeiro daquele ano, procedeu-se a ajuste = DBGG metodologia até 2007 – dívida mobiliária na carteira do BC + operações compromissadas + dívida mobiliária do BC.

Gráfico 3: Brasil, dívida líquida do setor público consolidado (% PIB)



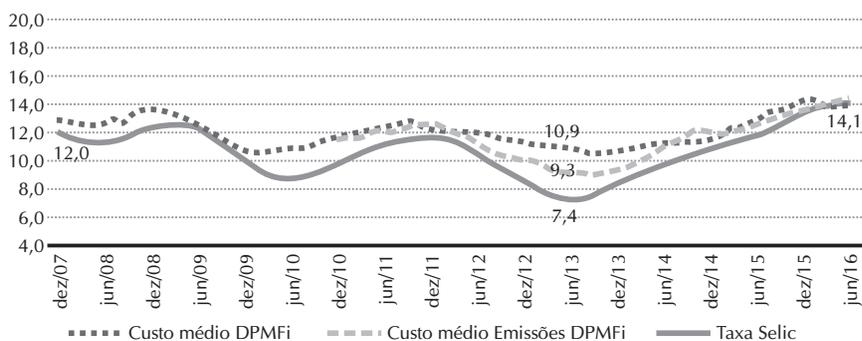
Fonte: BCB

De todo modo, a piora dos resultados fiscais primários e o crescimento recente da dívida pública são vistos na EMI da EC 95/2016 como causas da “perda de confiança dos agentes econômicos” e da imposição de “elevados prêmios de risco” ao país e ao setor público. Mas

até que ponto a emergência de déficits primários no período recente impactou o custo e as condições de rolagem da dívida pública?

O Gráfico 4 evidencia que os custos médio do endividamento federal interno (DPMFi)<sup>12</sup> e das novas emissões de títulos da dívida interna acompanham de perto os movimentos no tempo da taxa SELIC, a taxa básica de juros fixada pelo Banco Central do Brasil (BCB). A piora do resultado primário de 2013 em diante coincidiu, inclusive, com a redução da diferença entre custo da dívida interna e taxa SELIC, o que normalmente ocorre em movimentos de alta da SELIC em função da parcela prefixada da dívida. O importante a fixar aqui é que se a política monetária definir uma taxa SELIC menor, o custo do endividamento cai, e se definir uma taxa SELIC maior, o custo da dívida sobe – e isto independentemente da variação do resultado primário.

Gráfico 4: Custo médio da DPMFi, custo médio de emissões da DPMFi e Taxa SELIC (acumulados em 12 meses, % a.a.)



Fontes: STN e BCB

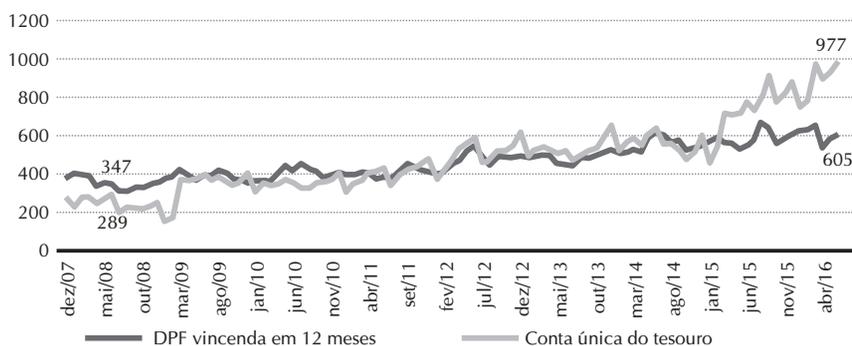
Sobre as condições de rolagem da dívida pública, prêmios de risco supostamente mais elevados e perda de confiança dos detentores privados de títulos, em tese, pressionariam por redução de prazo. Não é isso, no entanto, o que vem ocorrendo na prática. De acordo com as

<sup>12</sup> A dívida interna mobiliária federal (DPMFi) responde atualmente por 96% do endividamento federal (DPF).

estatísticas publicadas no *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal* elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em dezembro de 2007, antes da crise global, o prazo médio da dívida pública federal (DPF) era de 3,27 anos; em junho de 2016, 4,55 anos; em dezembro de 2013, antes da sucessão recente de déficits primários, 4,18 anos. Quanto ao percentual vencendo em um ano da DPF, o mesmo *Relatório* também evidencia melhora ao longo do tempo: 28,23% em dezembro de 2007, 24,82% em dezembro de 2013, e 20,44% em junho de 2016.

Destaque-se, ainda, a evolução do caixa do Governo Federal (Conta Única do Tesouro no Banco Central) que inclui as disponibilidades financeiras necessárias ao atendimento de despesas primárias e pagamento de serviços da dívida. Após a crise financeira global, incluindo os últimos dois anos, o que se verifica é um aumento do caixa do governo, e não uma redução das disponibilidades como possivelmente se esperaria num contexto de “agudo” desequilíbrio fiscal e desconfiança. De 73% do percentual vencendo em 12 meses da DPF em dezembro de 2007, o saldo da Conta Única passa a 161% em junho de 2016, em R\$ correntes um crescimento de R\$ 276 bilhões (10,1% do PIB) para R\$ 977 bilhões (16,2% do PIB), resultado de emissões de dívida sistematicamente superiores a vencimentos e dos ganhos recentes do Banco Central com a valorização das reservas internacionais transferidos ao Tesouro.

Gráfico 5: Conta única do tesouro e vencimentos da DPF em 12 meses (R\$ bilhões)



Em que pesem o peso ímpar dos juros brasileiros nos resultados fiscais, a desaceleração da economia que deprime o denominador da relação dívida/PIB e, no sentido inverso ao do “agudo” desequilíbrio fiscal, a melhora dos prazos da dívida e o aumento do caixa do Governo Central, que ademais conta com US\$ 370 bilhões de reservas internacionais depositadas no Banco Central, a justificação da EC 95/2016 se concentra nos “problemas” gerados pelo aumento da despesa primária:

A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. [...] Isto posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global... (EMI nº 83/2016)

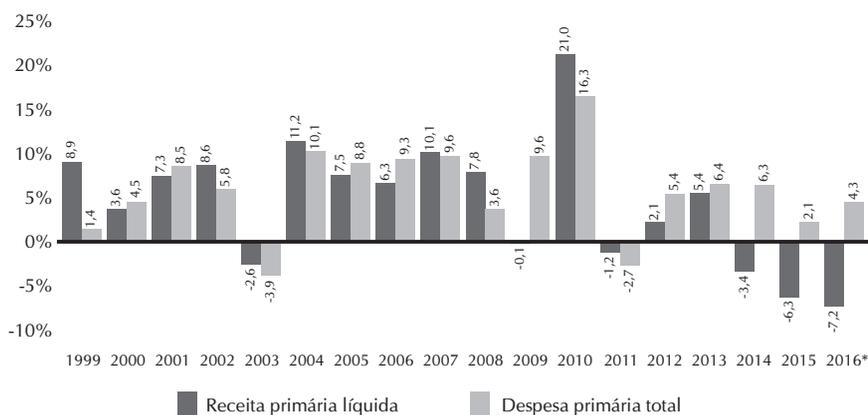
Ora, mesmo no quadro conceitual de sustentação da PEC, que pouco discute e/ou trata como natural o peso dos juros (inusitado internacionalmente) nos resultados fiscais brasileiros e silencia sobre prazos e outros indicadores das condições de rolagem da dívida, é ilógico e antiético, a partir da diferença observada entre despesa e receita primária, concluir que a “*raiz do problema fiscal federal se encontra no crescimento acelerado da despesa pública primária*”. A não ser que se suponha que o “normal” da arrecadação seja o comportamento observado nos últimos anos, antes da conclusão, é preciso investigar melhor desde quando e por que o crescimento real da despesa primária – numa economia habituada a produzir superávits primários acima da média das economias emergentes e de renda média – descolou-se do crescimento das receitas, além é claro de se perguntar sobre as possibilidades de recuperação da arrecadação.

Uma análise mais cuidadosa dos números revela que não há tendência de longo prazo de descolamento entre receitas e despesas primárias, mas tão somente a emergência de um cenário atípico no último triênio, associado, principalmente, à queda contínua da arrecadação. Desde 1999, quando da introdução do regime fiscal ancorado em me-

tas anuais de resultado primário, receitas e despesas cresceram a taxas parecidas. De 1999 a 2008, ano de eclosão da crise global internacional cujos efeitos sobre a arrecadação no Brasil se fizeram sentir predominantemente no ano seguinte, a receita líquida de transferência a entes subnacionais do Governo Central cresceu em média 6,8% a.a. em termos reais, enquanto a despesa total aumentou em média 5,7% a.a.

Depois da crise, da desaceleração econômica e da adoção de políticas anticíclicas calcadas em desonerações tributárias e ampliação de subsídios, os percentuais de crescimento real de receitas e despesas primárias se inverteram, mantendo-se, no entanto, relativamente próximos dos patamares anteriores: de 2009 a 2013 as receitas líquidas aumentaram em média a uma taxa de 5,2% a.a. reais contra 6,8% a.a. das despesas. No último triênio, aí sim, assiste-se a um grande descolamento entre despesas e receitas primárias, mas em termos históricos o que sobressai é a mudança de trajetória da receita, com queda real média entre 2014 e 2016 (12 meses até agosto) de -4,6% a.a., configurando um colapso; já as despesas primárias totais apresentam no mesmo intervalo crescimento real de 3,0% em média.

Gráfico 6: Governo central: receita primária líquida e despesa primária total (var. anual real)



Fonte: STN

\* Variação em 12 meses até agosto

Tabela 3: Governo Central Brasil

Receita primária líquida e despesa primária total (var. anual real média por período)

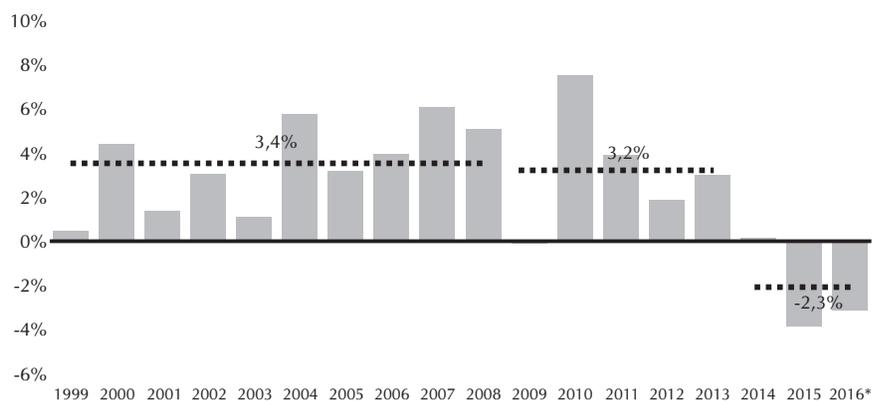
	1998-2008	2009-2013	2014-216*
Receita primária líquida	6,8%	5,2%	-4,6%
Despesa primária total	5,7%	6,8%	3,0%

Fonte: STN

\* Variação em 12 meses até agosto.

O colapso da arrecadação, por sua vez, acompanhou em intensidade maior o comportamento do PIB no período recente. O crescimento real da economia, que vinha se mantendo ao redor de 3,3% a.a. na média 1999-2013, caiu para -2,3% a.a. na média 2014-2015. Trata-se da recessão mais severa registrada pela série do Banco Central (IBGE) com início em 1962. Apenas duas outras crises desde então apresentam números que se aproximam dos atuais, e mesmo assim com severidade menor: a crise da dívida externa no intervalo 1981-1983, quando o PIB na média retraiu 2,1% a.a.; e a crise que se seguiu ao Plano Collor com o PIB decrescendo em média 1,3% a.a. entre 1990 e 1992.

Gráfico 7: PIB: Taxas anuais de crescimento real e médias anuais por período (% a.a.)



Fonte: BCB

\* Expectativa Focus, 30 de setembro de 2016.

Para ficar em um exemplo de mensuração dos efeitos do ciclo e de eventos não recorrentes sobre as receitas e o resultado primário, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) estimou o chamado resultado primário estrutural<sup>13</sup> de 2015 para o setor público em -0,90% do PIB, uma diferença de quase 1,00 p.p. em relação ao resultado primário efetivamente observado (-1,88% do PIB).<sup>14</sup>

Como, então, recuperar a tendência de crescimento do PIB, em torno de 3% a.a., observada desde 1999? Uma vez que a EMI de justificação da EC 95/2016 parte do diagnóstico de que a essência do problema fiscal diz respeito ao crescimento de despesas primárias, esta pergunta, crucial para as receitas e para a trajetória esperada do resultado primário, não aparece diretamente na argumentação. Indiretamente, no entanto, é possível identificar a suposição acerca do crescimento subjacente à proposta de congelamento real – e redução ao longo do tempo em % do PIB – das despesas primárias: a compressão do gasto público em % do PIB e a melhoria esperada do resultado primário restaurará a confiança dos agentes privados, reduzirá o risco-país, abrirá espaço para a queda de juros e estimulará o crescimento econômico:

[...] propomos a criação de um limite [real igual ao IPCA] para o crescimento das despesas primárias totais do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para a redução estrutural das taxas de juros. (EMI nº 83/2016)

Mas é certo que a redução dos serviços e bens produzidos pelo Estado e das transferências ao setor privado em relação ao tamanho da

<sup>13</sup> O resultado primário estrutural estima qual seria o resultado primário obtido pelo governo caso a economia (e as receitas) operasse em pleno emprego; além disso, a estimativa desconsidera receitas e despesas atípicas.

<sup>14</sup> *Monitor de Política Fiscal: Resultado Fiscal Estrutural, novas estimações para a metodologia proposta*, Brasília, SPE, 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

economia produza tantos efeitos positivos sobre ela? No curto prazo, pela ótica da demanda, a redução do crescimento do gasto público certamente produz efeitos diretos negativos sobre o PIB, que por definição inclui, em sua composição, o consumo do governo e o investimento público; além disso, as transferências do governo às famílias e às empresas influenciam, ao lado de impostos, a renda disponível do setor privado para consumir e investir, conforme se observa abaixo:

$$\text{PIB} = C + I + G + (X-M)$$

Onde, PIB é o produto interno bruto; C é o consumo das famílias, função, dentre outros fatores, da renda disponível após impostos líquidos de transferências; I é a formação bruta de capital fixo, que inclui o investimento público e estatal; G é o consumo do governo; X é a exportação; e M é a importação.

E, em médio e longo prazo, o que indicam as evidências a respeito dos efeitos de consolidações fiscais assentadas em redução de despesas sobre o PIB, emprego e bem-estar? O que se pode dizer é que o otimismo com a tese do “ajuste fiscal expansionista” (GIAVAZZI E PAGANO, 1990) já foi maior e deu lugar, recentemente, à dúvida (para não falar em ceticismo), incluindo publicações patrocinadas por instituições multilaterais como FMI que até pouco tempo o propugnava sem maiores qualificações. Este é o caso de Ostry, Loungani e Furceri:<sup>15</sup>

Políticas de austeridade não apenas geram substanciais custos em termos de bem-estar devido aos canais de transmissão pelo lado da oferta, mas também fragilizam a demanda – e assim enfraquecem o emprego. A noção de que a consolidação fiscal possa ser expansionista (ou seja, aumente o produto e o emprego), em parte melhorando a confiança do setor privado e o investimento, tem sido esposada com muita ênfase por, dentre outros,

<sup>15</sup> Mas não do comunicado oficial do FMI de apoio à PEC nº 241/2016 divulgado em 29 de setembro de 2016 após visita da equipe ao Brasil. Ver: *Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission)*, FMI, 29 set. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.

Alberto Alesina, economista de Harvard, e pelo ex-presidente do Banco Central Europeu Jean-Claude Trichet. Entretanto, na prática, episódios de consolidação fiscal têm sido acompanhados, na média, por quedas ao invés de expansões do produto. Na média, estima-se que um ajuste fiscal de 1% do PIB aumente o desemprego de longo-prazo em 0,8% e piore em 1,5% em cinco anos o índice de Gini associado à desigualdade. (2016, p. 40 – tradução nossa)

Ora, se no curto prazo a contenção de gastos públicos impacta negativamente o crescimento, e no médio e longo prazo não necessariamente se traduz em mais dinamismo econômico, então a própria consolidação fiscal, objetivo central da EC 95/2016, corre o risco de não se concretizar.

Independentemente de questões empíricas, em termos lógicos sobressai novamente na EMI da EC 95/2016 a importância de supostos efeitos das finanças públicas, circunscritas a receitas e despesas primárias, sobre a confiança do setor privado e sobre a taxa de juros, agora com sinal contrário: se o desajuste do resultado primário ampliava prêmios de risco e a desconfiança, agora o ajuste esperado com base na despesa reduz prêmios de risco e resgata a confiança. E assim como no raciocínio inicial, nenhuma menção à correlação entre a taxa SELIC, definida pela política monetária, e o custo da dívida pública federal (DPF).

Finalmente, argumenta-se que a duração prevista de 20 anos – com possibilidade de revisão após 10 anos – para o Novo Regime Fiscal (NRF) de congelamento real das despesas constitui o intervalo de tempo necessário à consecução de outras mudanças institucionais e reformas que garantam a consolidação fiscal de longo prazo:

Nossa intenção é que o Novo Regime Fiscal seja uma das várias ferramentas utilizadas para uma gestão séria do orçamento. [...] O Novo Regime Fiscal, válido para a União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. [...] Trata-se, também, de medida democrática. Não partirá do Poder

Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos. (EMI nº 83/2016)

Em realidade, como 65% do gasto primário federal é de natureza ou vinculação social,<sup>16</sup> sendo a maior parte obrigatória e não passível de contingenciamento em decorrência de dispositivos legais, inclusive constitucionais, a introdução de um limite global ao longo do tempo para a despesa primária *importará* a necessidade de outras reformas legais/constitucionais – especialmente em capítulos sociais da Constituição.

Um exercício simplificado quantifica a redução esperada em % do PIB do congelamento da despesa real do Governo Central por 10 anos: partindo de despesas primárias da ordem de 19,9% do PIB em 2016,<sup>17</sup> e supondo um crescimento médio real da economia de 2% a.a., em 2026 a despesa primária cairia para 16,3% do PIB, independentemente do que vier a ocorrer com a receita; a extensão da regra até 2036 levaria, num mesmo cenário de PIB, à nova queda de despesas, desta feita para 13,3% do PIB. Ocorre que, tomando-se por base 2015, somente o gasto social federal somou 15,7% do PIB, incluindo transferências aos demais entes, ou 13,2% do PIB considerando as aplicações diretas da União.<sup>18</sup> Compreende-se, assim, que o cumprimento dos limites da PEC *importará* – obrigatoriamente – a redução do gasto social como % do PIB, ao longo dos anos.

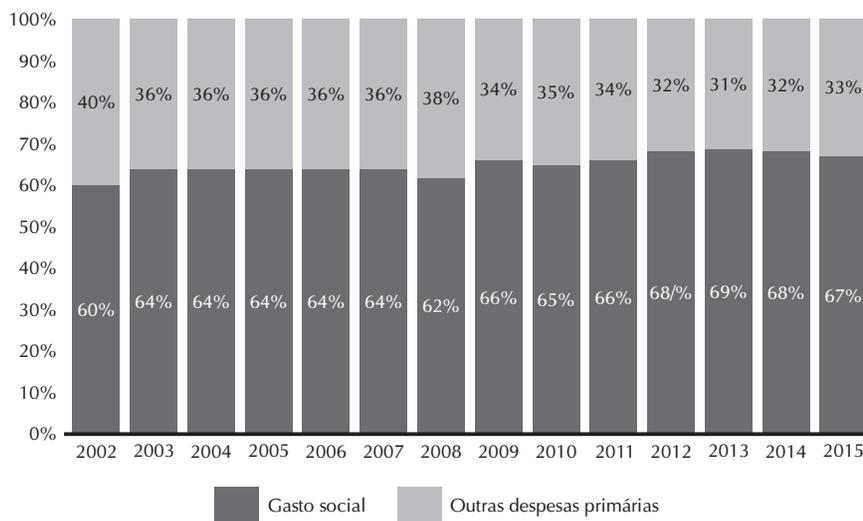
---

<sup>16</sup> Ver: STN (2016). A métrica de gasto social construída abrange as áreas de assistência social, educação e cultura, organização agrária, previdência social, saneamento básico e habitação, saúde e trabalho e emprego. Também inclui transferências do Governo Central a Estados e Municípios.

<sup>17</sup> Estimativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Novo Regime Fiscal*, Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao\\_dyogo\\_henrique\\_de\\_oliveira\\_novo\\_regime\\_fiscal\\_240816.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2016.

<sup>18</sup> STN (2016).

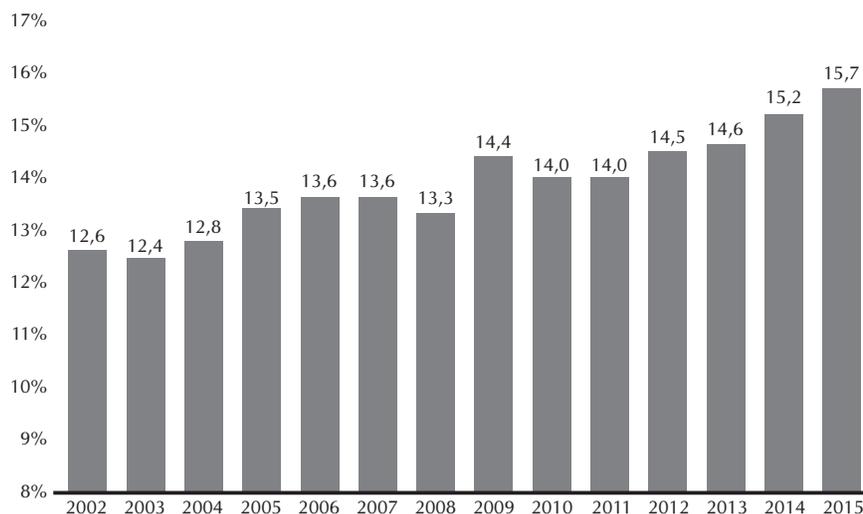
Gráfico 8: Governo Central Brasil. Composição do gasto primário\* (%)



Fonte: STN (2016)

\* Inclui transferências a Estados e municípios.

Gráfico 9: Governo Central. Gasto social primário\* (em % PIB)



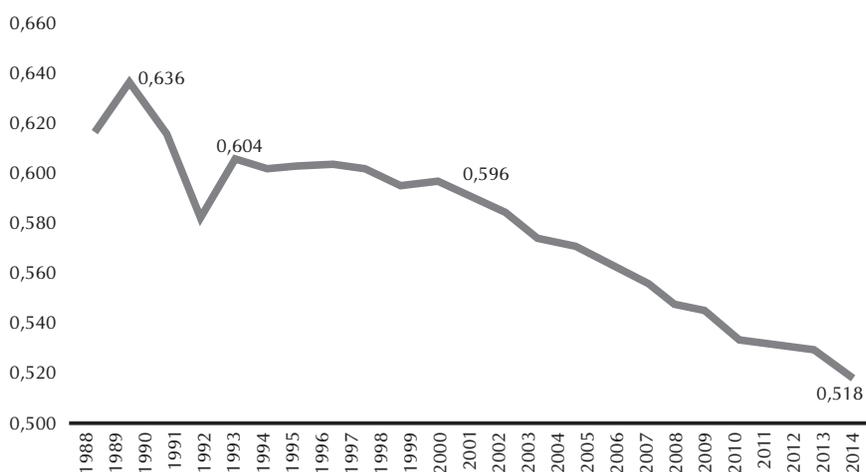
Fonte: STN (2016)

\* Inclui transferências a Estados e municípios.

Assim, para além de um diagnóstico e propostas para sanear as finanças públicas, a EC 95/2016 traz, implicitamente, uma visão sobre a estratégia de desenvolvimento e sobre a democracia no Brasil.

Do ponto de vista do desenvolvimento nacional, a redução do tamanho do Estado, de seu papel na economia e, complementarmente, o encolhimento relativo do sistema de bem-estar previsto na Constituição de 1988, apontam para uma concepção liberal-conservadora, mais fortemente calcada no investimento e dinamismo do setor privado, e que atribui papel secundário a políticas ativas de proteção e promoção social na diminuição da pobreza e da desigualdade – ecoando opções estratégicas assumidas pelo país na década de 1990. A experiência histórica, contudo, revela estabilidade do índice de Gini naquele período e resiliência à redução da pobreza após os ganhos proporcionados pela estabilização da economia em 1994. Somente a partir da década passada, que coincide com maior centralidade das políticas sociais (e do gasto social) no modelo de desenvolvimento, é que se observa tendência inequívoca de queda da desigualdade e da pobreza no país.

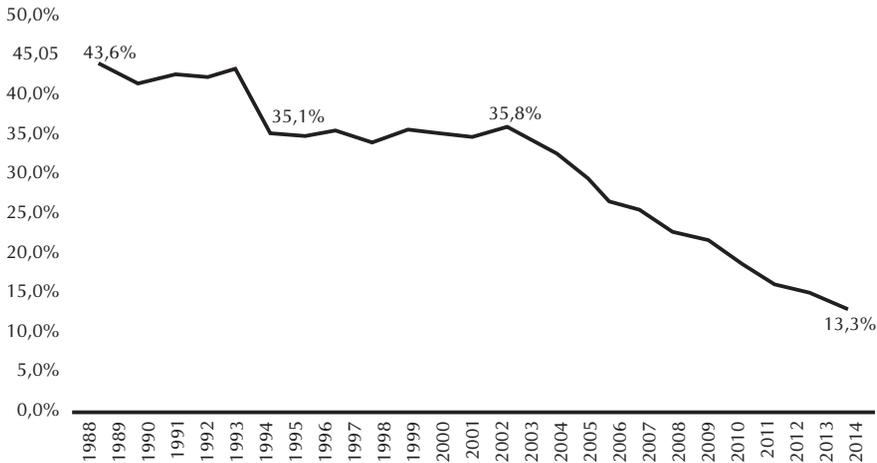
Gráfico 10: Coeficiente de Gini\*



Fonte: IPEADATA, a partir de dados da PNAD/IBGE

\* Mede o grau de desigualdade na renda domiciliar *per capita*. Varia de zero a um, quanto menor, mais bem repartida é a renda.

Gráfico 11: Taxa de pobreza\* (%)



Fonte: IPEADATA

\* Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza

Por sua vez, do ponto de vista da democracia brasileira, além de forçar a realização da opção política segundo a qual o sistema de direitos, proteção e promoção da Constituição de 1988 “não cabe no orçamento”, a EC 95/2016 restringe, deliberadamente, a soberania popular manifesta nos ciclos eleitorais de 4 anos, os quais implicitamente são encarados com desconfiança – duas décadas seria o tempo necessário para a “reforma das instituições fiscais” capazes de consolidar uma “gestão séria do orçamento”. De um lado, imposição de reformas constitucionais na direção da contenção de direitos aliada a restrições ao poder do voto; de outro lado, silêncio sobre impostos, política monetária e o peso dos juros no orçamento.

E ainda há quem diga que as finanças públicas são um fim em si mesmo e não um meio para a consecução de objetivos sociais em disputa, alguns mais e outros menos democráticos.

A EC 95/2016 e as três teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro De modo implícito, segundo o projeto golpista, argumenta-se que a EC resolverá – *e como visto acima, não resolverá!* – o problema fiscal, e com ele o que consideram problemas crônicos do Estado brasileiro, pois o chamam de grande, ineficiente e contrário aos interesses do rei-mercado! Tratemos agora de desmontar tais mitos.

### O Estado brasileiro é grande?

Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição, da ousadia, do escopo, do perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado. Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.

Em perspectiva desenvolvimentista: para um projeto incluyente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro decididamente não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e *modus operandi* são de índole liberal, está assentado – por incrível que pareça! – numa concepção de Estado mínimo! Significa que suas lógicas de organização (ossatura) e funcionamento (*modus operandi*) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal, cuja orientação geral consiste em dificultar ou bloquear o gasto público real, mas deixando praticamente livre de restrições o gasto público financeiro que sustenta o pagamento de juros aos rentistas de plantão.

Dois indicativos disso são a carga tributária brasileira e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público, tais como vistos nos gráficos a seguir.

Gráfico 12: Arrecadação tributária como % PIB – países selecionados vs. Brasil

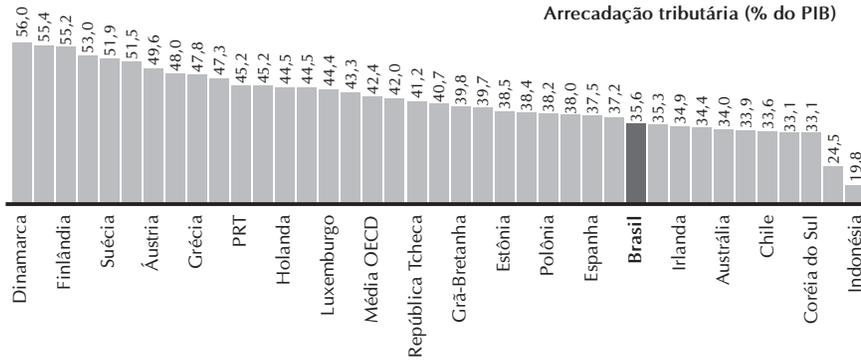
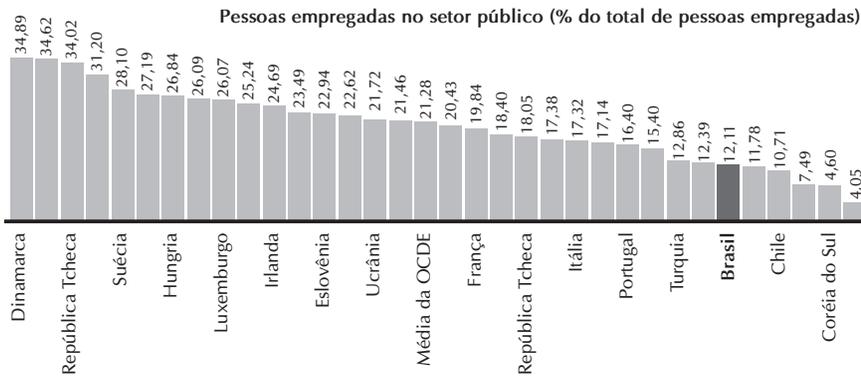


Gráfico 13: Empregados no setor público como % total ocupadas – países selecionados vs. Brasil



Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (incluyente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais, seja em investimentos estatais. Hoje em dia, talvez a Lei n. 8.666 (grande dificultadora das contratações públicas), a LRF (grande limitadora dos gastos reais em favorecimento

do gasto financeiro) e a postura dos órgãos de controle, estes centrados mais em auditorias de conformidade e foco em aspectos triviais da gestão pública para a racionalização de gastos e busca por eficiência, ao invés de preocupação mais ampla sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais, sejam bons exemplos para as afirmações precedentes.

### O Estado brasileiro é ineficiente?

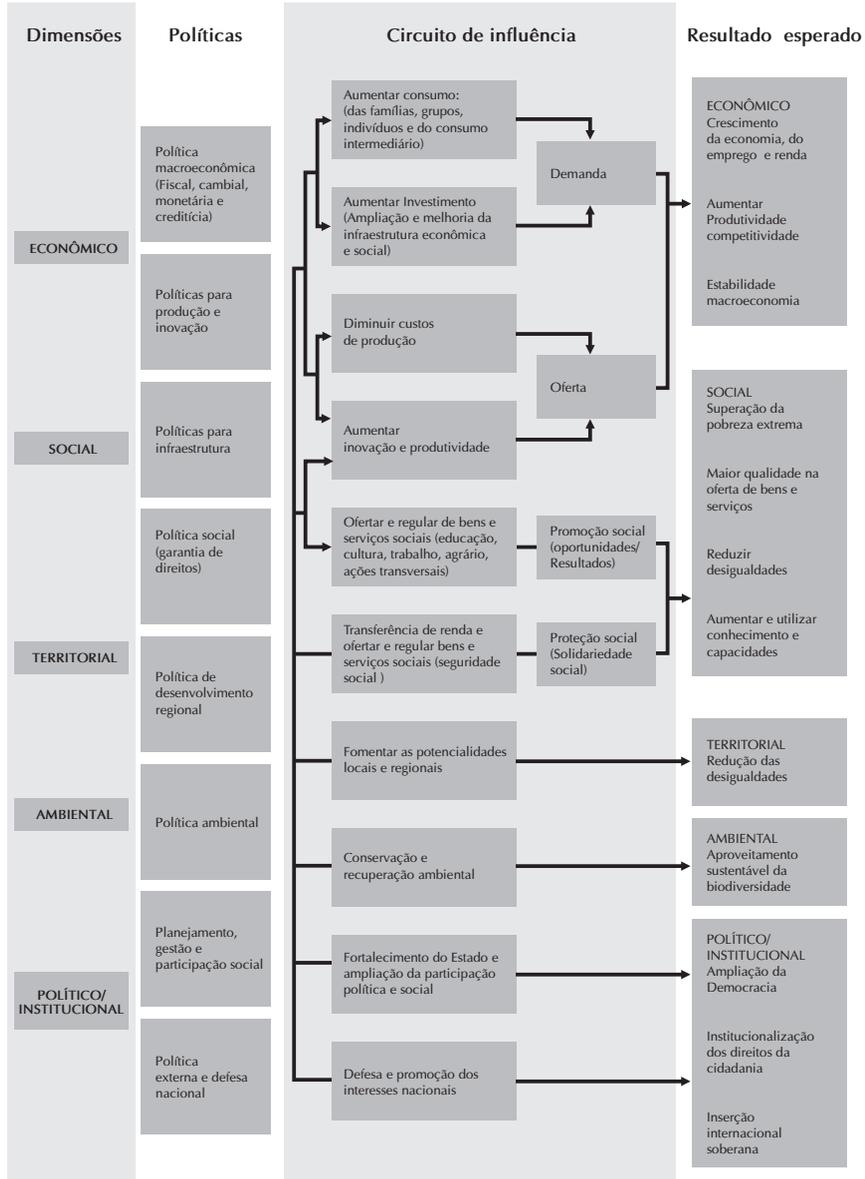
Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a CF-1988. No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito as suas competências e áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal, tal como se pode ver pelos Quadros e Tabelas abaixo.

Quadro 2: Dimensão econômica da trajetória de desenvolvimento brasileiro: 2003 a 2013



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quadro 3: Políticas públicas e resultados da trajetória de desenvolvimento: 2003 a 2013



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 4: Dimensões e ampliação da rede de infraestrutura brasileira: 2002 a 2013

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
<b>Transportes</b>		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
<b>Energia</b>		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
<b>Comunicações</b>		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
<b>AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA</b>		
<b>2002</b>		
<b>2013</b>		
<b>Transportes</b>		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
<b>Energia</b>		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
<b>Comunicações</b>		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 5: Dimensões e ampliação da rede de equipamentos e serviços sociais: 2002 a 2013

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões
<b>PREVIDÊNCIA</b>		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
<b>TRABALHO E RENDA</b>		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
<b>SAÚDE</b>		
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
<b>EDUCAÇÃO</b>		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies - Contratos Firmados	65.921	559.896
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284
<b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como se vê pela Tabela 4, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e ser-

viços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores ali considerados. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

Da mesma maneira, pela Tabela 5 é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002 e 2013 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levarem em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem fisicamente estar perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil.

Claro está que, para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Disso não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessários e

urgentes novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. E é exatamente neste pequeno detalhe que reside toda a ignorância, insensatez, arrogância e má-fé do projeto golpista.

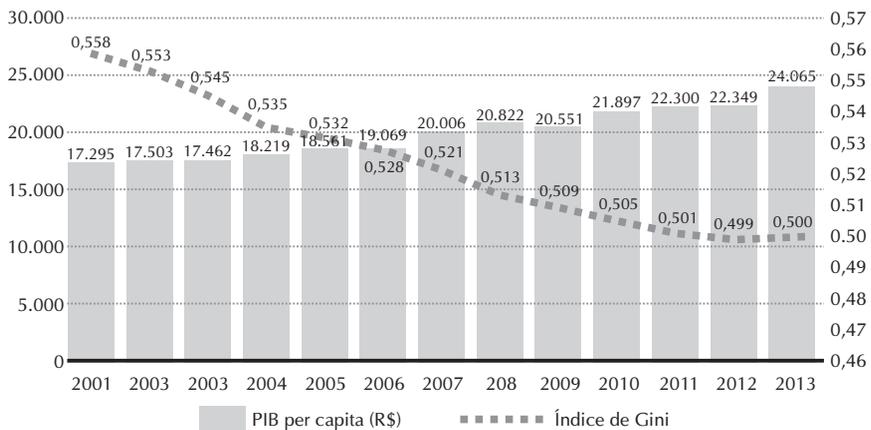
Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar.

### O Estado brasileiro é contra o mercado?

Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

Não obstante, como demonstrado pela – curta, mas exitosa – experiência recente de desenvolvimento no Brasil (2003 a 2013), houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda *per capita* e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho, cf. Gráfico 14.

Gráfico 14: Combinação virtuosa entre renda *per capita* e índice de Gini

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ocorre que tal combinação de fenômenos, tida como situação desejável, não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, certa combinação virtuosa e longa de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis, propícias ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Nestes termos, como sustentar tal trajetória ao longo do tempo sem um Estado ativo e capaz, direcionado ao desenvolvimento nacional?

Bases para um Estado ativo e capaz: o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental no processo de desenvolvimento

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pelo Quadro 4 – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, no qual o planejamento estratégico governamental de índole e orientação pública aparece como parte integrante, indissociável e intransferível do próprio processo de governar.

Quadro 4: Princípios gerais para uma reforma do Estado no Brasil no Séc. XXI

<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;"><b>REPÚBLICA</b> esfera pública, interesse geral, bem-comum</p>	<p>+ <b>transparência:</b> dos processos decisórios dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas</p> <p>+ <b>controle social:</b> sobre os 3 poderes (executivo, legislativo, judiciário) sobre os meios de comunicação (públicos e privados)</p>
<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;"><b>DEMOCRACIA</b> representação, participação, deliberação e controle social</p>	<p>+ representatividade: reforma política)</p> <p>+ participação: conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho</p> <p>+ deliberação: referendos, plebiscitos, iniciativas populares</p> <p>+ esfera pública: controle social</p>
<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;"><b>DESENVOLVIMENTO</b> Estado capaz e pró-ativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserção internacional soberana</li> <li>• macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda</li> <li>• estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada</li> <li>• infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade)</li> <li>• sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana</li> <li>• proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia</li> </ul>

Fonte: (CARDOSO JR. e BERCOVICI, 2013).

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro, depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito. São elas:

- A **reforma tributária e fiscal:** progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- A **revolução técnico-científica-produtiva:** ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas,

promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.

- A **refundação dos poderes Legislativo e Judiciário**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.
- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

E para tanto, que reorientações introduzir na função planejamento governamental? Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo. Não como panaceia, mas como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é, no mínimo, falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo – situação que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

Nesta perspectiva, planejamento não é plano, é política! Planejamento é um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, planejamento é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo – tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual

se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Assim, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vinham caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo desenvolvimentista.

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira. Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira, conforme princípios e diretrizes contidas no Quadro 4 acima.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas anteriores, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental em processos de governo de alta complexidade, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

## Centralidade política

Para tanto, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

Figura 1: Capacidades estatais e instrumentos governamentais para o planejamento e o desenvolvimento



Fonte: (CARDOSO JR., 2015).

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

### **Setorialidade e Espacialidade**

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir a fragmentação ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização de tipo matricial na forma de elaboração e implementação do PPA, cf. Quadros 5 e 6 abaixo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Para um detalhamento completo desses pontos e propostas, ver Cardoso Jr. (2015, cap. 5: *Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023*).

## Quadro 5: Proposta para reorganização do PPA 2020-2023: dimensão setorial

<b>Dimensão setorial do planejamento</b>			
<p><b>Novos programas temáticos:</b></p> <p>referem-se às grandes e consolidadas áreas programáticas de atuação do Estado (a responsabilidade pela consolidação das respectivas análises situacionais ficaria a cargo da nova secretaria de monitoramento e avaliação, composta pela junção parcial das atuais SPI, SAM, SAG, Ipea e IBGE).</p>			
<p><b>A. Políticas Sociais</b></p> <p>1. Seguridade Social “ampliada”</p> <p>2. Direitos Humanos e Segurança Pública</p> <p>3. Educação, esportes</p>	<p><b>B. Políticas de Infraestrutura</b></p> <p>4. Planejamento Urbano, Habitação e Saneamento</p>	<p><b>C. Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental</b></p> <p>7. Desenvolvimento Produtivo com Inovação</p> <p>8. Desenvolvimento Produtivo com Sustentabilidade</p>	<p><b>D. Políticas de Soberania, Território e Gestão</b></p> <p>9. Soberania e Território</p> <p>10. Política Econômica e Gestão Pública</p>
<p><b>Objetivos estratégicos de médio/longo prazo:</b></p> <p>seriam entre seis e dez para cada um dos novos programas temáticos; deveriam ter temporalidade específica ao grau de maturidade institucional e horizonte de cálculo tecnopolítico de governo; e seriam organizados setorialmente, sob responsabilidade dos ministérios executores das respectivas políticas públicas.</p>			
<p><b>Objetivos prioritários de governo:</b></p> <p>seriam um subconjunto dos objetivos estratégicos, em torno de dez no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. A partir dessas prioridades de governo é que se formariam as Áreas Prioritárias de Ação (APAs) e os respectivos Planos Nacionais de Territorialização (PNTs). Objetivos estratégicos e objetivos prioritários, podendo sofrer adequações a cada ano, seriam as referências principais tanto para as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como para a LOA.</p>			
<p><b>Metas:</b></p> <p>Unidade de vinculação com o orçamento – seriam entre duas e quatro para cada objetivo estratégico, podendo ser de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa, porém projetadas para o horizonte de quatro anos do PPA, com apuração e análise situacional anuais, também de responsabilidade direta do mesmo órgão responsável pelo respectivo objetivo.</p>	<p><b>Indicadores:</b></p> <p>preferencialmente de efetividade ou impacto, estariam relacionados apenas aos objetivos estratégicos de governo, devendo seguir o conjunto de critérios consagrados na literatura sobre o assunto, para sua elaboração.</p>	<p><b>Equação de financiamento e vinculações plano-orçamento e PPA-LDO-LOA</b></p> <p>i) suprimindo-se a categoria iniciativa, sugere-se proceder a vinculação das ações orçamentárias diretamente às metas de cada objetivo estratégico de governo, elevando-se assim a unidade mínima de execução física e financeira do orçamento; e</p> <p>ii) cada novo programa temático deve conceber os planos de financiamento (orçamentário e extraorçamentário) relativos aos seus respectivos objetivos estratégicos, servindo assim à elaboração tanto da LDO</p>	<p><b>Modelo de gestão:</b></p> <p>i) intensivo em diálogo, articulação intergovernamental, federativa e social, mediante criação ou aperfeiçoamentos em espaços e momentos de pactuação e repactuação periódicas de consensos, objetivos e estratégias de ação; e</p> <p>ii) a gestão do PPA é missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.</p>

Fonte: (CARDOSO JR., 2015, Cap. 5)

Ele teria, por um lado, três níveis de organização da política pública, a saber:

- i) novos programas temáticos,<sup>20</sup> referidos às grandes e consolidadas *áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro* na contemporaneidade (em torno de dez);
- ii) *objetivos estratégicos* de médio e longo prazo (entre sessenta e cem);<sup>21</sup> e

<sup>20</sup> **Programa Temático:** como programa temático não é programa no sentido convencional do conceito, sugiro manter a denominação (pra evitar maiores confusões), porém redefinindo-o para se referirem ao que realmente são ou deveriam ser, ou seja, às grandes e consolidadas Áreas Programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade. Desta feita, programas temáticos poderiam ser reduzidos a algo como 10 no total, convertendo-se em atributo de referência analítica sob responsabilidade (idealmente) conjunta entre Casa Civil (SAM, SAG), MPOG (SPI, SOF, SEGEP) e IPEA. Com isso, em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e SIOP), a responsabilidade pela caracterização e consolidação das respectivas análises situacionais ficaria situada num nível estratégico acima dos olhares estritamente setoriais dos diversos Ministérios, Secretarias e demais instâncias desta natureza. Acredito que esta mudança ajudaria o governo federal a formatar um discurso mais coerente e estratégico, relativamente ao estágio atual e desejado de desenvolvimento nacional, numa perspectiva de médio e longo prazo, portanto, desatrelada das oscilações de conjuntura. Com isso, tanto o trabalho de gestão e de coordenação intragovernamental, como o de comunicação social de governo, ficariam facilitados neste nível mais geral de análise. Indispensável reforçar aqui a ideia de que os entes envolvidos neste processo (acima mencionados: Casa Civil, MPOG e IPEA) precisam estar completamente alinhados e envolvidos num único e mesmo plano de trabalho, vale dizer: o PPA. Se assim ocorrer, facilita-se, entre outros, o trabalho corriqueiro de produção de relatórios oficiais de governo, tais como o Relatório Anual do PPA, a Mensagem Presidencial ao Congresso etc. Em uma palavra: ao invés de inimigo, o PPA passaria a ser grande aliado do governo no tocante ao seu processo de governar.

<sup>21</sup> **Objetivos Estratégicos de Governo:** seriam a unidade principal de referência do plano, idealmente entre 6 e 10 para cada um dos novos e mais agregados programas temáticos. Ademais, deveriam ter temporalidade específica ao grau de maturidade institucional e horizonte de cálculo tecnopolítico de governo, de modo que poderiam ultrapassar, tranquilamente, o curto tempo de duração de um mandato presidencial no Brasil. Isto é, os objetivos estratégicos deveriam de fato refletir ambições de médio e longo prazos do governo recém-eleito democraticamente, pois embora a duração de seu mandato seja, ainda hoje, de apenas 4 anos, o ideal é que ele organize a sua ação tendo em vista o desenvolvimento brasileiro, trazendo, portanto, o seu plano de governo em uma referência válida para o futuro além de si mesmo. Esta seria, inclusive, uma forma de garantir alguma continuidade intertemporal à ação do Estado, relativamente independente das disputas político-partidárias cotidianas em curso. É claro que, mudando-se a composição político-partidária no poder, parte desses objetivos também mudariam, mas isso seria não apenas legítimo como perfeitamente assilável nesta ótica de PPA que estamos aqui defendendo.

Um aspecto operacional importante é que tais objetivos estratégicos poderiam ser organizados setorialmente, ficando, para todos os fins legais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e Porta-

iii) *objetivos prioritários* de governo (cerca de dez no total) e ministérios setoriais (em torno de trinta).<sup>22</sup>

Por outro lado, haveria, do ponto de vista da pactuação, implementação e gestão territorial do plano,<sup>23</sup> três grandes níveis estratégicos (or-

---

rias Ministeriais) e práticos (preenchimento do *STOP* e cumprimento das demais exigências burocráticas), sob responsabilidade dos respectivos ministérios executores das respectivas políticas públicas. Embora não ideal, devido à natureza multi-inter-transdisciplinar dos problemas nacionais, seria esta uma solução (embora subótima) aderente à realidade hiperfracionada de organização e atuação do nosso Estado.

Para minimizar este problema, o governo precisará investir mais recursos (tempo, pessoas, energia etc.) na articulação interinstitucional, com vistas a garantir, ao menos no plano da execução das políticas públicas, uma sinergia maior entre os diversos órgãos envolvidos em cada caso.

<sup>22</sup> **Objetivos Prioritários de Governo:** seriam um subconjunto dos objetivos estratégicos, em torno de 10 no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. Neste caso, embora perfeitamente variáveis com o tempo e as circunstâncias, o governo federal veria facilitada a sua gestão estratégica de políticas, pois arranjos específicos de gestão, monitoramento e avaliação seriam possíveis (e desejáveis) em cada caso. A partir dessas prioridades de governo é que se poderiam formar as Áreas Prioritárias de Ação (APAs) e os respectivos Planos Nacionais de Territorialização (PNT's), cujas referências espaciais poderiam ser de diversos tipos (arcos municipais, cidades médias, regiões metropolitanas, consórcios públicos intermunicipais, unidades da federação, biomas geográficos, grandes regiões etc.), a depender tanto dos problemas principais identificados em cada caso, a serem enfrentados, como da pactuação interinstitucional e federativa necessária ou possível a cada momento. Em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão, preenchimento do *STOP* e cumprimento das demais exigências burocráticas), os objetivos prioritários receberiam o mesmo tratamento conferido aos objetivos estratégicos, posto serem parte destes. Objetivos Estratégicos e Objetivos Prioritários, podendo sofrer adequações periódicas ao longo do período de implementação e execução do plano, seriam, portanto, as referências principais do governo para a elaboração tanto da LDO como da LOA. Nesta perspectiva, o plano estaria a orientar – por meio de metas qualitativas e quantitativas – o orçamento, e não o contrário, como tem acontecido ao longo de todos os PPAs desde sua origem, fonte maior de deslegitimação tecnopolítica do plano.

Desta feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental, como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, Estados e municípios).

<sup>23</sup> **Áreas Prioritárias de Ação (APAs):** conseguida a identificação dos Objetivos Prioritários de Governo, o passo seguinte é delinear a expressão espacial dos mesmos, com vistas a encontrar as áreas em que eles ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior

ganizados segundo agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme a especificidade do programa temático), a saber:

- i) grandes regiões (ou biomas);
- ii) Estados; e
- iii) municípios.

Quadro 6: Proposta para reorganização do PPA 2020-2023: dimensão territorial



Fonte: (CARDOSO JR., 2015, Cap. 5)

proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos Objetivos.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados Áreas Prioritárias de Ação (APA), a comporem, cada qual, um Plano Nacional de Territorialização para cada conjunto de Objetivos Prioritários de Governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas apenas ganhariam essa mesma condição assim que as APAs tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais apropriado. As APAs devem ser criadas por decretos, explicitando o modo de programação e gestão e valorizando a flexibilidade na implementação.

## Temporalidade e Direcionalidade

Em terceiro lugar, dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo em que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica. Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e heterogeneidade dos tempos atuais.

É preciso, portanto, permitir que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem li-

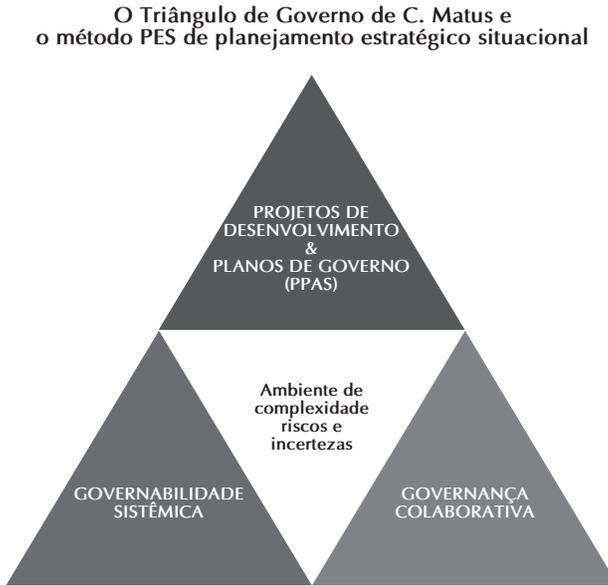
vrememente dentro do mesmo PPA. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

### Exequibilidade

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

Qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de exequibilidade, vale dizer, pelas condições tecno-políticas de governabilidade (sistêmica) e governança (colaborativa) do Estado. Condições essas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessários à efetivação do planejamento estratégico de governo como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder: financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país. É o que nos sugere o triângulo de governo de Carlos Matus, representado e ligeiramente modificado pela Figura 2.

Figura 2: Projeto, Plano e Planejamento: governabilidade e governança como condicionantes tecnopolíticos do planejamento e do desenvolvimento



Fonte: (CARDOSO JR., 2015).

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado à própria sociedade, radicalizando a própria democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a democracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir ainda mais o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces socioestatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação, tal como sugere a Figura 3.

Figura 3: Interfaces socioestatais e planejamento democrático



Fonte: (CARDOSO JR., 2015).

Trata-se, por fim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

É preciso que a implementação das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e persecução do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira se poderão, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora

da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.

É claro que, da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

### Palavras finais e inconclusões...

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos, que supostamente existem para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus, que:

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

[...] O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (1996, p. 182-184)

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação

concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Por fim, nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia – como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas – nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates – e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde – estão ainda dominados seja por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, seja por uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação concreta virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram – por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário – fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Mas, independentemente de tais clivagens, parece também correto afirmar que há ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução sairá o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado/Sociedade/Mercado no século XXI – a saber:

- Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento;
- Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e
- Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado/Sociedade/Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Como visto páginas atrás: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do crescimento pela via industrial, pois na maioria dos casos – e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito – elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indigência e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos – intrinsecamente – complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil os seus canais efetivos – e afetivos! – de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tensio-

na o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa – ou mesmo deliberativa – para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que aqui se assume que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultaneamente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características apontadas neste ensaio. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração das altas esferas decisórias da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de congraçamento entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societários nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

É esta a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por este ensaio, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

## Referências

- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. (Série Diálogos para o Desenvolvimento) v. 4. Brasília: IPEA, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, ILPES/CEPAL, 2014.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015.
- \_\_\_\_\_. et al. (Orgs.). *Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). *Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago, Chile: CEPAL, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Mudança estrutural para a igualdad: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- CIA (Central Intelligence Agency). *O Novo Relatório da CIA: como será o amanhã*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.
- CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. (Eds.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Editora Brasileira, 1987.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- ESCOBAR, A. R.; GONZÁLEZ, L. M. *Visiones de Desarrollo y Planeación de Largo Plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países (Brasil, Colombia, Peru, República Dominicana)*. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública n. 82, 2014.
- EXPOSIÇÃO de Motivos Interministerial. EMI nº 83/2016. Brasília, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 15 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)>. Acesso em: 12 out. 2016.
- FUNDO Monetário Internacional (FMI). Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission). Washington, FMI, 29 set. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.
- GARCIA, R. C. *Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, 2000.

- GENTILI, P. (editor). *Golpe em Brasil: genealogia de uma farsa*. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo), 2016.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions can be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER Working Paper*, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- GUIMARÃES, J. et al. (Orgs.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- GODET, M. A “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Lisboa, Portugal: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.
- \_\_\_\_\_.; DURANCE, P. *A Prospectiva Estratégica: para as empresas e os territórios*. Genebra, Suíça: UNESCO, 2011.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. v. 3. (Coleção Revisitando o Brasil). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4). Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- JINKINGS, I. et al. (Orgs.). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- KATZ, C. *Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo*. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2016.
- KON, A. (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública n. 59, 2006.
- MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MARCIAL, E. (Org.). *Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: IPEA, 2015.
- MÁTTAR, J.; PERROTI, D. (Edts.). *Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- MINDLIN, B. *Planejamento do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Novo Regime Fiscal (apresentação). Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao\\_dyogo\\_henrique\\_de\\_oliveira\\_novo\\_regime\\_fiscal\\_240816.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2016.
- OSTRY, J.D., LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism, oversold? *Finance and Development*, Washington, FMI, vol. 53, nº 2, jun. 2016, p. 38-41.
- PRONER, C. et al. (Orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.
- SECRETARIA de Política Econômica (SPE). Monitor de Política Fiscal: resultado fiscal estrutural, novas estimativas para a metodologia proposta. Brasília: SPE, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

- SECRETARIA do Tesouro Nacional (STN). Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- SOUZA, P. (Org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2015.
- VÁSQUEZ, J. M. *Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública n. 05, 2000.
- \_\_\_\_\_.; ORTEGÓN, E. *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Manuales n. 51, 2006.
- \_\_\_\_\_.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. *Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- VÁRIOS AUTORES. *Brasil: golpe de 2016*. Madrid: Ediciones Ambulantes, 2016.

## Notas biográficas

### *Organizador:*

#### **José Celso Cardoso Jr.**

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1997, é técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo sido coordenador da área de Trabalho & Renda e do *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, diretor-adjunto de Estudos e Políticas Sociais (DISOC/IPEA), diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA) e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil. Em 2015, foi chefe da Assessoria de Planejamento do Ministro de Estado da Defesa, no Ministério da Defesa, e em 2016 (até a consumação do golpe) foi diretor na Secretaria Executiva do CDES/PR (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,

Presidência da República, Brasil). Tem produzido estudos, pesquisas aplicadas e assessoramento governamental direto em temas do Trabalho e Proteção Social, além de Estado, Instituições, Democracia e Planejamento Estratégico Governamental. Igualmente nessas áreas, tem sido professor em cursos no IPEA, ENAP, ESAF, GDF, TCU, dentre outros.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: zcelsojr@gmail.com

*Autores:*

### **Bráulio Santiago Cerqueira**

Economista com graduação e mestrado pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Foi professor substituto da UNICAMP em 2003 e professor da FACAMP entre 2002 e 2006. Ingressou no serviço público federal em 2006 na Controladoria Geral da União. Desde 2007, é auditor federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda com experiência nas áreas de dívida pública e planejamento fiscal. De 2009 a 2011, trabalhou na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda como assessor de assuntos fiscais. De 2012 a 2015, foi diretor de Temas Econômicos e Especiais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde coordenou o planejamento e acompanhamento das políticas públicas expressas no Plano Plurianual Federal nas áreas de indústria, CT&I, agropecuária, defesa e meio ambiente. Em 2016, foi pesquisador visitante do Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente trabalha na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: brauliocerq@gmail.com

### **Carlos Eduardo Santos Pinho**

Possui Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

(PPGSP-UENF), entre 2016 e 2017, no qual ministrou a disciplina “Associativismo, Participação e Políticas Públicas: abordagens contemporâneas na sociedade brasileira”. Atualmente, faz pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), sediado no IESP/UERJ (ex-IUPERJ), e sob a orientação do Prof. Dr. Renato Raul Boschi, com quem ministra a disciplina “Capacidades Estatais, Variedades de Capitalismo e Crise” (2017/1) no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IESP/UERJ. Doutor e mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Entre 2015/2016 foi pesquisador da Diretoria de Análise de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP). Foi professor assistente/substituto do DCP/IFCS/UFRJ (2012) e estagiário docente da Escola de Ciência Política da UNIRIO (2013/2014). É pesquisador do Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP/EBAPE/FGV) – coordenado pela Prof. Dra. Sonia Fleury –, do INCT/PPED e do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC-IESP/UERJ), ambos coordenados por Renato Raul Boschi.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: cpinho19@gmail.com

### **Sérgio Roberto Guedes Reis**

Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Foi um dos vencedores do VI Prêmio SOF de Monografias (2014), propondo uma metodologia de planejamento público baseada em princípios do Governo Aberto. Foi especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo (2009-2012) e, desde então, é auditor federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU), tendo sido um dos responsáveis pela formulação do Planejamento Estratégico Institucional vigente na organização.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: sergiorgreis@gmail.com

### **Thiago Rabelo Pereira**

Economista com graduação e mestrado pelo IE/UNICAMP e Master of Arts em Economia pela New School for Social Research. Foi pesquisador do IPEA (1996-2000). Servidor concursado do BNDES (2000-2016), ocupou funções variadas na Área Financeira da instituição, incluindo, entre outras, a chefia do Departamento de Renda Fixa e do Departamento de Captação, responsável pela captação de recursos junto a fontes de mercado e institucionais domésticas e externas. Está licenciado do BNDES desde agosto de 2016.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: thiago.rabelo.pereira@gmail.com

### **Vinícius Leopoldino do Amaral**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos do Senado Federal. Coordenador do Núcleo V – Saúde e Poderes do Estado da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF). Coordenador do assessoramento à Lei de Diretrizes Orçamentárias nos anos de 2015 e 2016. Analista de Planejamento e Orçamento no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2011 e 2014. Especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não das instituições mencionadas.

E-mail: viniciusamaral2010@gmail.com

O livro Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo foi impresso em abril de 2018 na Graphium para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 300 exemplares. O texto foi composto em Adobe Garamond Pro, corpo 12/15. A capa foi impressa em Cartão Supremo 250g e o miolo em Pólen Soft 80g.

**“E**m relação ao golpe de Estado impetrado em 2016, quais poderiam ser os rumos possíveis ao Brasil? Haveria, como em 1964, um conjunto de reformas estratégicas capazes de apontar para a retomada do projeto de desenvolvimento nacional ou uma nova condição de estagnação estaria por se firmar, mais robusta que aquela originalmente apresentada por Celso Furtado nos anos de 1960?

Obviamente, o presente livro não pretende responder tais inquietações diretamente. Mas oferece, contudo, um importante esforço analítico que torna mais inteligente a abordagem sobre o que tem acontecido no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI e que terminaram se afunilando no golpe de 2016.”

**Marcio Pochmann**

