UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

EDUARDO JANUÁRIO

**Aspectos de uma economia neocolonial: a redistribuição da renda
pública, Brasil, 2000-2013.**

São Paulo
2019

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

**Aspectos de uma economia neocolonial: a redistribuição da renda
pública, Brasil, 2000-2013.**

Versão Original

Eduardo Januário

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Doutor em História.

Orientador: Prof. Dr. Wilson do Nascimento Barbosa

São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

J33a Januário, Eduardo
Aspectos de uma economia neocolonial: a
redistribuição da renda pública, Brasil, 2000-2013 /
Eduardo Januário ; orientador Wilson do Nascimento
Barbosa. - São Paulo, 2019.
418 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de História. Área de concentração:
História Econômica.

1. Finanças públicas. 2. Redistribuição de renda.
3. História econômica do Brasil. 4. Macroeconomia. 5.
História contemporânea do Brasil. I. Barbosa, Wilson
do Nascimento, orient. II. Título.

A Wilson do Nascimento Barbosa.

A Camilla, Gabriela e Pedro.

AGRADECIMENTOS

Sem dúvida alguma, o professor Dr. Wilson do Nascimento Barbosa está entre os melhores intelectuais de nosso tempo. O método de análise e rigor científico utilizado por ele para entender e interpretar a realidade tem objetivo certo: dizer a verdade com franqueza e sinceridade. Ao comparar sua “interpretação do Brasil” com outros referenciais teóricos, Wilson Barbosa tem, além da genialidade e conhecimento profundo, experiências vividas (“*Atrás do muro da noite*” e “*A surda*”), que lhe permitem conhecer uma versão histórica do Brasil, acrescentando à sua análise uma experiência também indutiva. Enquanto outros o fazem apenas de maneira dedutiva. Têm-se, portanto, em suas abordagens uma abrangência teórico-metodológica como importante acréscimo à ciência sociais do Brasil e do mundo.

Nesse sentido, foi uma satisfação imensa ser orientado pelo professor Wilson. Agradeço a ele pelos anos de aprendizado, convívio e amizade (já se foram 12 anos desde as primeiras orientações). Seu profissionalismo, insistência e persistência em sempre “elevar o nível do meu conhecimento” trouxeram resultados positivos para a minha vida acadêmica, profissional e pessoal. Nunca irei esquecer a maneira didática de suas aulas, das explicações com exemplos reais e da maestria de transformar a mais profunda observação abstrata do objeto em uma análise de fácil entendimento. Muito obrigado pela oportunidade de aprender, e muito obrigado pelo exemplo de ensinar.

A formação acadêmica passa por várias etapas, a graduação é aquele momento em que criamos as nossas primeiras percepções científicas sobre o mundo e que nos ajuda a formular os fundamentos para aprofundar o conhecimento que buscamos. Aqui agradeço à minha grande incentivadora, professora Dra. Maria Rosa Dória Ribeiro. Quero estender esse agradecimento a todos os meus professores. Obrigado a todas e a todos!

Na Universidade de São Paulo tive a oportunidade de conhecer e conviver com professores e professoras de diversas disciplinas. É incrível quando se passa a dialogar pessoalmente com seus referenciais teóricos. Agradeço pelo convívio e aprendizado com: Dr. Lincoln F. Secco, Dra. Marisa Midori, Dr. Jorge Grespan, Dr. José Rodrigues Mao Jr; Dr. Mauricio Cardoso, Dr. Oswaldo Coggiola, Dr. Alexandre M. Saes, Dra. Maria Helena Capelato, Dr. Fernando Haddad, entre outros, que tive o prazer de ouvir e conhecer. Agradeço também aos professores, Dra. Vera Ferlini do Amaral, Dr. Rodrigo Ricupero, e a Dra. Sara Albieri, que estiveram à frente da Coordenação do Programa de

História Econômica nos anos em que estive enquanto aluno. Agradeço a todos os funcionários do Departamento de História, em especial ao amigo Nelson Caetano.

Agradeço aos amigos, intelectuais que estão sempre presentes, cujos laços foram estabelecidos e fortalecidos via USP: Yuri Martins Fontes, Flávio Francisco, Renata Francisco, Thiago Sapede, Nira Cará, André Amano, Vivian Ayres, Carlos Alberto Vieira Borba, Isaac Rodrigues dos Santos, Hélio Gordon, Uvanderson da Silva e Marcio Macedo. Agradeço às amigas (antes da USP) que também me inspiraram intelectualmente: Muryatan Santana Barbosa, Júlio Cezar Zorzenon e Janes Jorge (a quem também dedico este trabalho). Agradeço aos amigos da Revista Sankofa – Helena Wakin Moreno, Eva dos Santos, Gabriel Rocha, Marcia Fernandes, Duarte Antunes, Danilo Marques –, e aos amigos colegas da Cátedra Jaime Cortesão, em especial, à amiga Natalia Tammone, pelas discussões em torno de nossas pesquisas e por percebermos o quão podem ser positivas as diferenças. Agradeço todos os amigos do G.Marx, em especial ao professor Lincoln Secco, pelas conversas e orientações em torno desta Tese, amizade e oportunidade de aprender com suas análises sempre muito sensatas, afiadas e certeiras. E, pela inspiração de um Brasil melhor, agradeço à Guiomar Silva Lopes e ao Takao Amano.

Agradecimento especial, pelos debates em torno desta Tese, ao Apoena Cosenza e ao Paulo Sergio Ferreira. Foram anos de discussões acadêmicas e agradável convívio na “salinha” do LEPHE (Laboratório de Economia Política e História Econômica). E, a Carlos Borba, Isaac Santos, Kuta Ndumbo e Thiago Sapede, amigos de convivências afetuosas durante essa etapa de estudantes de pós graduação na USP.

Agradeço o convívio e aprendizado com amigos e amigas que fiz no período de assessoria à Secretaria de Educação do Município de São Paulo (Educação para as Relações Étnicorraciais). Em especial ao Dr. Salomão Jovino da Silva, o mestre “Salloma”, (músico, ator e um dos percursores da luta pela igualdade racial através da educação e cultura em São Paulo) pelo aprendizado nos momentos que estivemos juntos, à Dirce Thomaz, atriz excepcional e grande interprete de Carolina Maria de Jesus e à Cristiane Correia Dias (BgirlCris), intelectual orgânica do Movimento Hip Hop, que recentemente publicou seu mestrado pela FE-USP, ensinando a importância de novas metodologias para interagir com os alunos da periferia.

Agradeço a toda minha família pelo incentivo e apoio incondicional. Aos meus pais, José Francisco e Maria Verginia, e aos meus irmão, Marcos e Rogério, aos sobrinho

e sobrinhas queridas (orgulho de vocês!). Minha mãe, aliás, é a grande responsável por essa caminhada até o doutorado. Desde pequeno sempre me incentivou aos estudos, com muito amor e carinho (como é típico da “dona Lia”). Em todos os meus caminhos nunca esquecerei de seus ensinamento. Agradeço ao meu primo Claudinei R. Santos e toda a família do interior (Pirapozinho e Presidente Prudente). Obrigado família!

Agradeço a todos os meus amigos da “quebrada” (Novo Osasco), - àqueles que se foram e àqueles que ainda estão na batalha -, onde esta história se inspirou.

Este trabalho tem a ajuda intelectual e física (correções, ajustes e formatação) da minha companheira, amiga e esposa Camilla Batista de Calda. Com enorme sensibilidade para as questões sociais, Camilla, também historiadora (bacharel e licenciada), ajudou a resolver questões importantes da Tese e apoiou todas as etapas deste árduo trabalho. Obrigado pelo incentivo de sempre! Agradeço à minha filha Gabriela, que para meu orgulho e satisfação, além de seguir os passos acadêmicos, tem desenvolvido senso crítico sobre um Brasil mais justo e com equidade. Obrigado filha pela enorme paciência que teve todos esses anos, pela “força” que sempre me deu. Agradeço também ao meu filho Pedro, hoje no início da adolescência, nele deposito todas as minhas esperanças de um mundo melhor. Pedro desde muito pequeno me ouve falar sobre a “tal Tese”, e há tempos escuta que ela um dia iria acabar. Agora acabou!

Agradeço a CAPES pelo financiamento da pesquisa, na condição de bolsista do órgão. Que ele continue a fortalecer aqueles que estudam para criar um Brasil melhor.

*“Estamos longe do verdadeiro desenvolvimento
que só ocorre quando beneficia toda a sociedade”*

(Celso Furtado)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a redistribuição da renda pública no período de 2000-2013, utilizando-se do método quantitativo e suas ferramentas de análise estatística inferencial. O pressuposto principal infere que o modelo econômico brasileiro não é compatível com o modelo teórico de desenvolvimento econômico que se deseja, por ser uma economia do tipo neocolonial. Neste caso, sendo a economia neocolonial, o Estado reflete tais características. Desta maneira, a investigação, com base no método proposto, busca revelar os aspectos visíveis do modelo brasileiro na interpretação das ações e consequências da política econômica dos governos no período de estudo. A pesquisa foi realizada com base nas fontes Orçamentárias do governo e de outros órgãos estatísticos. O foco é no comportamento das despesas, das receitas e do investimento do governo. A perspectiva da análise se faz no campo da História Econômica, assim, o recorte temporal serve para apontar as mudanças e permanências de um processo analítico global ao longo da história do Brasil. Em constante relação entre os dados Orçamentários, a historiografia econômica e estudiosos da política pública, pretende-se demonstrar que alguns entraves para o desenvolvimento econômico, que, a propósito, já haviam sido estudados pela historiografia, ainda se fazem presentes nos dias atuais.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the redistribution of public income in the period 2000-2013, using the quantitative method and its tools of inferential statistical analysis. The main assumption is that the Brazilian economic model is not compatible with the theoretical model of economic development that is desired, because it is a neocolonial economy. In this case, being the neocolonial economy, the State reflects such characteristics. In this way, the investigation, based on the proposed method, seeks to reveal the visible aspects of the Brazilian model in the interpretation of the actions and consequences of the economic policy of the governments during the study period. The research was carried out based on the budget sources of the government and other statistical agencies. The focus is on the behavior of expenses, revenues and government investment. The perspective of the analysis is made in the field of Economic History, thus, the temporal cut serves to point out the changes and permanences of a global analytical process throughout the history of Brazil. In a constant relation between the Budget data, the economic historiography and scholars of the public policy, it is tried to demonstrate that some obstacles for the economic development, that, by the way, already had been studied by the historiography, still are present in the present days.

.

LISTA DE SIGLAS

Δi	Variação do investimento
ΔR	Variação do rendimento
A	Amortização
AD	Amortização da Dívida
BACEN	Banco Central do Brasil
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNDESp	BNDES Participações
BP	Balanço de Pagamentos
BPC	Benefício de Progressão Continuada
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
CE	Contribuições Econômicas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDE-combustível	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustível
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CS	Contribuições Sociais
CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido
CTN	Código Tributário Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DC	Despesas Correntes
DECA	Despesa de Capital
DESBNDES	Desembolsos do sistema BNDES aos setores da economia agregados
DETO	Despesa Total
DH	Direitos Humanos
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DK	Despesas de Capital
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DT	Despesa Total
DW	Durbin-Watson
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
Finame	Agência Especial de Financiamento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estadual
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GSP	Gasto Social Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDEB	Índice de Desempenho da Educação Básica
II	Investimento líquido
I	Investimento Público
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IP	Imposto sobre o Patrimônio
IPC	Imposto sobre Produção e Circulação
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Aplicado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Órgão público que dispõe dados econômicos e financeiros do Brasil em séries históricas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPR	Imposto sobre o Patrimônio e Renda
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPF	Imposto sobre a Renda - Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda - Pessoa Jurídica
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IVA-F	Imposto sobre o valor adicionado federal
K	Multiplicador
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAI	Matrizes de Absorção do Investimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
OC	Operação de Crédito
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODC	Outras Despesas de Capital do governo
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Operação de Crédito
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ORC	Outras Receita de Capital do governo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG	Plano de Ação Econômica
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIASS	Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio
PPA	Plano Plurianual
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
R ²	R-quadrado -coeficiente de determinação ajuste de um modelo estatístico
RC	Receitas Correntes
RCO	Receita de Contribuições
REC	Receitas Econômicas
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RK	Receitas de Capital
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
S	Poupança
Sg	Poupança do governo
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
Sp	Poupança privada
SUS	Sistema Único de Saúde
UNAFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal
Unicamp	Universidade de Campinas
Y _t	Renda de detentores de títulos públicos
<i>C</i>	Propensão marginal ao consumo
<i>S</i>	Propensão marginal à poupança

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	27
1. FUNDAMENTOS: PROBLEMATIZAÇÕES E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	50
1.1 PROBLEMATIZAÇÕES: QUESTÕES PRELIMINARES PARA UM CONTEXTO HISTÓRICO.....	56
O arranjo institucional da década de 1990.....	56
O primeiro governo Lula (2003-2006)	62
O segundo governo Lula (2007-2010).....	69
Primeiro triênio do governo Dilma (2011-2013).....	70
1.2 OS PRESSUPOSTOS PARA O DIÁLOGO: DE VOLTA AO DESENVOLVIMENTISMO?	72
Uma definição de desenvolvimentismo	72
A defesa desenvolvimentista do governo Lula	74
A defesa de um novo conceito: o novo desenvolvimentismo.....	77
1.3 ANTINOMIA DESENVOLVIMENTISTA: CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DESIGUALDADE COMO EMPECILHOS HISTÓRICOS	81
A análise de Celso Furtado: a concentração da renda como aspecto principal do subdesenvolvimento brasileiro	82
A análise de Maria da Conceição Tavares: o privilégio ao mercado financeiro como característica principal do subdesenvolvimento brasileiro	86
1.4 A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM: O ESTADO NEOCOLONIAL	91
Uma explicação na ótica da periferia.....	91
A economia neocolonial como uma explicação global	93
1.5 O NEOCOLONIALISMO COMO EXPLICAÇÃO PARA O SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	99
2. A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA PELA ÓTICA DA DESPESA PÚBLICA, 2000-2013.....	104
Foco em uma dada realidade	104
Evidências empíricas e a relação com a hipótese	106
O Papel do Estado na Economia: O Debate da História Recente	108
2.1 ALGUNS ENTRAVES HISTÓRICOS PARA O DESENVOLVIMENTO.	110
2.2 A DINÂMICA DA DESPESA PÚBLICA	115

As Despesas Correntes do Setor Público Nacional	125
Despesa com Pessoal: o impacto da valorização do salário mínimo	131
Despesa com Serviços: a infraestrutura do sistema produtivo	135
O Impacto dos Juros da Dívida nas Despesas Correntes	141
Despesas com Juros da Dívida.....	142
Ainda o impacto dos Juros da Dívida nas Despesas Correntes	146
2.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	149
Uma explicação para o período.....	149
3. GASTO PÚBLICO SOCIAL, 2000-2013.....	153
Foco em uma dada realidade	154
O bem-estar social e a política econômica.....	156
3.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: A JUSTIFICATIVA TEÓRICA PARA O DIÁLOGO.....	161
Estado de Bem-estar no Brasil?	161
A perspectiva econômica do modelo de Estado de Bem-Estar Social	164
Bem-Estar Social para quem? Problemas estruturais para o desenvolvimento brasileiro: uma síntese histórico-econômica	165
Ainda os problemas estruturais.....	170
3.2 A DINÂMICA DO GASTO SOCIAL PÚBLICO	171
Gasto Social Público e o PIB	172
Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento Básico: análise dos dados	178
3.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	188
Os traços das relações neocoloniais nos gastos sociais	188
4. O INVESTIMENTO PÚBLICO E A FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, 2000-2013	191
Foco em uma dada realidade	192
A evidência empírica e relação com a hipótese	197
4.1 O PROBLEMA DO INVESTIMENTO: O DEBATE DO PERÍODO E OS ENTRAVES HISTÓRICOS	198
O debate do período.....	198
Os entraves históricos	200
O “círculo vicioso da pobreza” e o problema de capacidade ociosa	202

4.2 A DINÂMICA DAS DESPESAS DE CAPITAL DO SETOR PÚBLICO NACIONAL.....	204
O Investimento Público, 2000-2013	214
Desembolso do sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)	221
A formação de capital fixo e a participação do setor público nacional	227
Os componentes da FBCF	231
4.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	239
O círculo vicioso da pobreza como característica do Estado neocolonial	239
“O ciclo estrutural de capital ocioso”	242
O baixo investimento	245
5. REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA ÓTICA DA ARRECADAÇÃO PÚBLICA	247
Sobre a metodologia e os pressupostos do capítulo.....	247
Foco em uma dada realidade	250
Evidências empíricas no período de estudo	252
5.1 O PROBLEMA DA ARRECADAÇÃO: DEBATE DO PERÍODO E ENTRAVES HISTÓRICOS	253
Debate do período	253
Os entraves históricos	257
5.2 AS RECEITAS CORRENTES DO SETOR PÚBLICO NACIONAL	261
A dinâmica dos itens que compõem as Receitas Correntes	261
As Receitas Correntes e o PIB: política fiscal na contramão do desenvolvimento econômico	271
As Receitas Correntes e seus impactos no PIB, no Investimento e na Indústria.....	277
5.3 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: ANÁLISE DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	281
A Receita de Contribuições	281
A renúncia das Contribuições Sociais	284
Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).....	287
5.4 CARACTERÍSTICA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: O PROBLEMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	291
As Contribuições Sociais Previdenciárias das empresas e do assalariado.....	291
A participação dos autônomos nas Contribuições Sociais Previdenciárias	296

A participação das classes de atividades econômicas nas contribuições ao INSS: problema do déficit	300
5.5 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	302
O problema ainda é o pagamento dos Juros e Amortização da Dívida	302
Segue mantida a desigualdade como característica do modelo de Estado neocolonial	304
6. ARRECADAÇÃO LIMITADA, REDISTRIBUIÇÃO RESTRITA: A CARACTERÍSTICA DO MODELO DE ESTADO NEOCOLONIAL BRASILEIRO.....	306
Foco em uma dada realidade	309
Outras problematizações e evidências empíricas.....	310
6.1 O LIMITE DO MODELO NOS MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO...	314
Tributação das atividades de produção e proteção da renda e da propriedade: Na contramão? Ou, característica do sistema?	321
Imposto sobre Produção e Circulação: a proteção ao mercado financeiro	329
6.2 O IMPOSTO SOBRE PATRIMÔNIO E RENDA: A CONCENTRAÇÃO COMO CARACTERÍSTICA PRINCIPAL.....	338
Impostos sobre o Patrimônio: proteção ao grande latifúndio	340
Imposto sobre a Renda: proteção ao grande capital.....	346
6.3 A REDISTRIBUIÇÃO RESTRITA À ÁREA SOCIAL	358
A redistribuição restrita e a previdência social	365
A característica da concentração na Previdência Social: uma análise de caso	370
CONCLUSÃO.....	377
BIBLIOGRAFIA	396
APÊNDICE A	416
APÊNDICE B.....	417
APÊNDICE C.....	418

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – Análise de Regressão – PIB explicado pela Despesa Total (DETO) Observação: Brasil, 2000-2013	115
TABELA 2 – PIB, Despesa Total (DT), e as <i>categorias econômicas</i> Despesas Correntes e Despesas de Capital do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013	117
TABELA 3 – Análise de Regressão – PIB explicado pela Despesa de Capital (DECA) Observação: Brasil, 2000-2013	124
TABELA 4 – Descrição das Áreas das Despesas Correntes.	125
TABELA 5 - Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000- 2013.	126
TABELA 6 – Composição em percentual da Carteira de Títulos Públicos, por Detentores – Dezembro de 2011.....	148
TABELA 7 – Despesa com Juros da Dívida e Número de Investidores Cadastrados ..	151
TABELA 8 – Gasto Social Público (GSP), Brasil, 2000-2013	173
TABELA 9 – Comparação da taxa de crescimento real acumulada entre intens. Brasil, 2001-2005.....	175
TABELA 10 – Comparação da taxa de crescimento acumulada entre intens. Brasil, 2005- 2009	176
TABELA 11 – Comparação da taxa de crescimento acumulada entre intens. Brasil, 2009- 2013	177
TABELA 12 – Gasto Público Social, considerando as variáveis: Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento.	179
TABELA 13 – Receitas e Despesas de Capital do Setor Público Nacional – subitens da despesa: Amortização e Investimento. Brasil, 2000-2013	205
TABELA 14 – Análise de Regressão, Despesas de Capital explicado pela Amortização da Dívida. Observação: Brasil, 2000-2013.....	207
TABELA 15 – Receitas e Despesas de Capital do Setor Público Nacional. Brasil, 2000- 2013	210
TABELA 16 – Relação entre o PIB e Investimento Público. Brasil, 2000-2013	215
TABELA 17– Análise de Regressão - Despesas de Capital Setor Público Nacional (DECA) explicada pelo Investimento Público (IN). Observação: Brasil, 2000-2013...	216
TABELA 18 – Desembolsos do Sistema BNDES aos setores da economia. Brasil, 2002- 2013	222

TABELA 19 – Análise de Regressão - PIB explicado pelos Desembolsos do sistema BNDES aos setores da economia agregados (DESBNDES). Observação: Brasil, 2000-2013	224
TABELA 20 – Relação entre PIB, FBCF, Investimento Público. Valores estão em bilhões reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2013	228
TABELA 21 – Análise de Regressão – FBCF explicada por Desembolsos do sistema BNDES aos setores da economia agregados (DESBNDES). Observação: Brasil, 2000-2013	230
TABELA 22 – Componentes de maior crescimento da FBCF. Brasil, 2002-2013.....	233
TABELA 23 – Crescimento Médio Anual da participação na FBCF, por setor e sub setores. Brasil, 2000-2007	235
TABELA 24 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento da FBCF explicada pela taxa de crescimento do setor. Observação: Brasil, 2000-2013	238
TABELA 25 – Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	262
TABELA 26 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real da Receita Tributária. Observação: Brasil, 2000-2013	264
TABELA 27 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real da Receita de Contribuições. Observação: Brasil, 2000-2013	265
TABELA 28 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Receitas Econômicas. Observação: Brasil, 2000-2013	267
TABELA 29 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Receitas de Transferências Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013	269
TABELA 30 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Outras Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013	270
TABELA 31 – Relação das Receitas Correntes do Setor Público Nacional e o PIB. Brasil, 2000-2013	272
TABELA 32 – Percentuais em relação ao PIB das Receitas Correntes e Despesa com Serviços	274
TABELA 33 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real do PIB explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013	278
TABELA 34 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real da FBCF explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013	280

TABELA 35 – Receita de Contribuições e seus itens - Contribuições Sociais e Contribuições Econômicas. Brasil, 2000-2013	281
TABELA 36 – Receita de Contribuições (RCO), seus item COFINS e a relação com o PIB	288
TABELA 37 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real do COFINS explicada pela taxa de crescimento real do PIB. Observação: Brasil, 2000-2013.....	290
TABELA 38 – Contribuições Sociais Previdenciárias dos Assalariados, das Empresas, dos Autônomos, e a Contribuições Sociais Previdenciárias pelo Simples (Orçamento Federal). Brasil, 2000-2013	293
TABELA 39 – Contribuições Sociais per capita do Trabalhador Formal e Contribuições Sociais per capita dos Autônomos. Setor Público Nacional, Brasil, 2001-2013.....	299
TABELA 40 – Relação entre participação dos setores no PIB e participação dos setores na contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Brasil, 2003-2010.....	300
TABELA 41 – Evolução da Arrecadação Anual Acumulada da Previdência Social – Urbana e Rural, com base em Setembro e Outubro de cada ano. Brasil, 2003-2010....	301
TABELA 42 – Relação entre o Resultado Orçamentário do Setor Público Nacional e o Déficit da Previdência. Brasil, 2003-2010	303
TABELA 43 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real da Receita de Contribuições explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Econômicas, Receitas de Transferência Corrente e Outras Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013	317
TABELA 44 – Receitas Correntes do Setor Público Nacional (RC), com a rubrica Receita de Contribuições da União (RCO) e a alínea Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) Brasil, 2000-2013	320
TABELA 45 – Variação percentual da Receita de Contribuições e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL)	321
TABELA 46 – Imposto sobre a Produção e Circulação (IPC) e Imposto sobre a Propriedade e Renda (IPR) rubricas das Receitas Correntes do Setor Público Nacional relacionadas ao PIB	322
TABELA 47 – Análise de Regressão – Relação entre Receita Tributária e as rubricas Imposto sobre a Produção e Circulação (IPC) e Imposto sobre a Propriedade e Renda (IPR)	324
TABELA 48 – Variação percentual do IPC e do IPR em relação à Receita Tributária na série histórica. Brasil, 2000-2013	327
TABELA 49 – Imposto sobre Produção e Circulação do setor público nacional. Relação das alíneas com valores absolutos e percentuais em relação ao total. Brasil, 2000-2013	330

TABELA 50 – Regressão – Relação entre ICMS alínea do Impostos sobre a Produção e Circulação explicada pelo PIB	331
TABELA 51 – Valores dos setores Comércio e Serviços e Indústria na economia e sua participação percentual na arrecadação, conforme impostos específicos, ISS, IOF e IPI. Brasil, 2000-2013	335
TABELA 52 – Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre a Propriedade (IP) e a relação com o PIB. Brasil, 2000-2013	339
TABELA 53 – Relação entre a participação do setor da Agropecuária no PIB e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Brasil, 2000-2013	343
TABELA 54 – Imposto sobre a Propriedade (IP) rubrica das Receitas Correntes do Setor Público Nacional e suas alíneas: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Predial Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Brasil, 2000-2013	344
TABELA 55 – Análise de Regressão – Relação entre Imposto sobre a Propriedade explicado pelas alíneas ITR, IPTU, IPVA.....	345
TABELA 56 – Alíquota de Imposto sobre a Renda - Pessoa Física. Brasil, 1979-2009	347
TABELA 57 – Relação entre a participação das sub-alíneas do IR, alínea das Receitas Correntes da União e o PIB. Brasil, 2002-2013	351
TABELA 58 – Regressão – Relação entre o Imposto sobre a Renda e as alíneas IRPF, IRPJ, Trabalho, Capital e Exterior	352
TABELA 59 – Variação das sub-alíneas do Imposto de Renda. Brasil, 2002-2013.....	354
TABELA 60 – Relação entre Importação e Imposto sobre Importação da União. Brasil, 2002-2013.....	356
TABELA 61 – Despesa Total por Função do Setor Público Nacional redistribuída por Área. Brasil, 2000-2013.	360
TABELA 62 – Variação percentual das Áreas da Despesa Total do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.....	361
TABELA 63 – Análise de Regressão – Relação entre a Despesa Total explicada pelas Áreas do setor público nacional.....	362
TABELA 64 – Previdência Social (Despesa por Função) do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	365
TABELA 65 – Variação da média do percentual das Despesas Correntes e das rubricas da Área Social em relação à Despesa Total.....	367
TABELA 66 – Taxa de crescimento dos valores relativos das Despesas Correntes em relação a Despesa Total e da Área Social em relação a Despesa Total dos respectivos períodos 2000-2004 (1); 2005-2009 (2) e 2009-2013 (3)	368

TABELA 67 – Comparação Gasto Público Social, Brasil e Países da OCDE. Média da série histórica 2000-2013 do percentual da despesa total destinada a cada pasta	370
TABELA 68 – Quantidade e valor de benefícios emitidos conforme faixa de valor – Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Brasil, 2009	372
TABELA 69 – PIB nominal, Deflator e PIB Real. 2007=1,00 (100%)	416
TABELA 70 – Deflator Implícito da Renda Disponível (RD).....	416
TABELA 71 - Gasto Público Social, considerando as variáveis: Trabalho, Cultura, Direitos Humanos e Cidadania e Desporto e Lazer.....	417
TABELA 72 – Receita de Contribuições e alguns de seus itens – CPMF, Contribuição do Servidor, Contribuição sobre o Produtor Rural, PIS/PASEP,	418

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PIB explicado pela Despesa Total. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013	116
GRÁFICO 2 - Despesa Total do Setor Público Nacional. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013	118
GRÁFICO 3 - Perfil cíclico das taxas de crescimento do PIB. Brasil, 2000-2001	119
GRÁFICO 4 - Perfil cíclico das taxas de crescimento da Despesa Total. Brasil, 2000-2001	120
GRÁFICO 5 - Taxa de crescimento real do PIB e da Despesa Total, Brasil, 2001-2013	121
GRÁFICO 6 - Despesas Correntes e Despesas de Capital do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	122
GRÁFICO 7 - Percentual das Despesas Correntes e das Despesas de Capital em relação ao PIB. Brasil, 2000-2013	123
GRÁFICO 8 - Taxa de crescimento das Despesas de Capital, Brasil, 2001-2013.....	124
GRÁFICO 9- Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	127
GRÁFICO 10- Taxa de crescimento das Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	129
GRÁFICO 11. Necessidade de Financiamento do Setor Público Nacional. (DEFICIT PRIMÁRIO). Brasil, 2002-2013. Valores em bilhões reais constantes de 2007.....	130
GRÁFICO 12- Despesa com Pessoal do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	132
GRÁFICO 13 - Taxa de crescimento da Despesa com Pessoal do Setor Público Nacional	133
GRÁFICO 14 - Valores do Resultado da Conta Corrente do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	134
GRÁFICO 15 - Taxa de crescimento da Despesa com Serviços do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	136
GRÁFICO 16 - Despesa com Serviços do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	137
GRÁFICO 17 - Taxa de crescimento do Consumo das Famílias. Brasil, 2000-2013...	140
GRÁFICO 18 - Taxa de crescimento da Despesa com os Juros da Dívida do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.....	144

GRÁFICO 19 - Relação entre as Taxas de Crescimento da FBCF e da Despesa com os Juros da Dívida. Brasil, 2000-2013	145
GRÁFICO 20 - Relação entre Taxas de Crescimento das Despesas Correntes sem os Juros da Dívida e do Superávit Primário	146
GRÁFICO 21 - Taxa de crescimento real do Gasto Social Público e Taxa de crescimento real do PIB. Brasil, 2000-2013	174
GRÁFICO 22 - Taxa de crescimento real da Função Saúde do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013	180
GRÁFICO 23 - Taxa de crescimento real da Função Educação do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013	182
GRÁFICO 24 - Taxa de crescimento real da Função Assistência Social do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013	184
GRÁFICO 25 - Taxa de crescimento real da Função Habitação do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013	186
GRÁFICO 26 - Taxa de crescimento da Função Saneamento Básico do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	187
GRÁFICO 27 - Operações de Crédito (Receita) e Amortizações da Dívida (Despesa). Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013.....	209
GRÁFICO 28 - Relação entre Taxa de crescimento das Operações de Crédito e a Diferença entre Receita e Despesa de Capital. Brasil, 2000-2013	211
GRÁFICO 29- Taxa de crescimento do item Despesas de Capital do Setor Público Nacional - Amortizações da Dívida . Brasil, 2000-2013.....	213
GRÁFICO 30 – Despesas de Capital do Setor Público Nacional, item Investimento. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007	214
GRÁFICO 31 - - Taxa de crescimento do Investimento e Taxa de crescimento das Amortizações da Dívida. Brasil, 2000-2013	219
GRÁFICO 32- Relação entre percentuais da Despesa de Capital do Setor Público Nacional destinada aos subitens Amortização/Refinanciamento da Dívida e Investimento. Brasil, 2000-2013	220
GRÁFICO 33 - Relação entre os valores do desembolso do Sistema BNDES destinados ao setor da Indústria e ao setor de Comércio e Serviços. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões reais constantes de 2007	223
GRÁFICO 34 - PIB Observado e PIB Ajustado pelo Desembolso do Sistema BNDES. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007	224
GRÁFICO 35 - Emprego Formal - Admissões Líquidas nos setores da economia	225
GRÁFICO 36 - Taxa de Investimento Total com base no PIB. Brasil, 1978-2013	227

GRÁFICO 37 – Formação Bruta de Capital Fixo. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013	229
GRÁFICO 38 - Taxa de crescimento da FBCF.....	229
GRÁFICO 39 - FBCF observado e similar ajustada a partir do Desembolso do sistema BNDES. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	231
GRÁFICO 40 - Relação entre os valores relativos das rubricas da FBCF:.....	232
GRÁFICO 41 - Balanço de Pagamentos - Transações Correntes. Brasil, 2000-2015 ..	234
GRÁFICO 42 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e do setor da Indústria. Brasil, 2000-2013	236
GRÁFICO 43 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e da participação do setor agropecuário no PIB. Brasil, 2000-2013	237
GRÁFICO 44 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e da participação do setor Comércio e Serviços no PIB. Brasil, 2000-2013.....	238
GRÁFICO 45 - Relação entre Taxa de crescimento do Rendimento do Trabalho e Programa Bolsa Família (PBF)	241
GRÁFICO 46 - Receitas Econômicas, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007	266
GRÁFICO 47 - Receitas de Transferências Correntes, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.....	268
GRÁFICO 48 - Outras Receitas Correntes, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007	269
GRÁFICO 49 - Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	273
GRÁFICO 50 - Receitas Correntes e Despesas com Serviços do Setor Público Nacional em relação percentual do PIB. Brasil, 2000-2013	275
GRÁFICO 51 - Relação entre o percentual sobre o PIB da Despesa com Serviços e Receita Corrente. Brasil, 2000-2013	276
GRÁFICO 52 - Taxa de crescimento real do PIB explicado pela taxa de crescimento real da Receita Corrente	278
GRÁFICO 53 - Residual da taxa do PIB observado e da taxa do PIB ajustado pela taxa das Receitas Correntes.....	279
GRÁFICO 54- Receita Tributária e Receita de Contribuições, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007	284

GRÁFICO 55 - Relação entre as taxas de crescimento real das Receitas Correntes, Receita Tributária e Receita de Contribuições. Brasil, 2000-2013	286
GRÁFICO 56 - Relação entre as taxas de crescimento das Receita de Contribuições e do COFINS. Brasil, 2000-2013	289
GRÁFICO 57 - Relação entre as taxas de crescimento das Receitas Correntes, Receita Tributária e Receita de Contribuições. Brasil, 2000-2013	290
GRÁFICO 58 - Relação entre as taxas de crescimento das Contribuições Sociais Previdenciária dos Assalariados e Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013	294
GRÁFICO 59 - Relação entre as taxas de crescimento das Contribuições Social Previdenciária das Empresas e das Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013	295
GRÁFICO 60 - Contribuições Sociais Previdenciárias dos Autônomos do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007	297
GRÁFICO 61 - Relação entre as Taxas de Crescimento das Contribuições Sociais Previdenciárias dos Autônomos e das Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013	298
GRÁFICO 62- Receita Tributária e Receita de Contribuições, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007	314
GRÁFICO 63 - Receita de Contribuições e curva prevista computada regressivamente a partir da Receita Tributária. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.....	315
GRÁFICO 64 - Relação entre a Receita Tributária e Receita de Contribuições - Perfil oscilatório obtido com exercício de regressão. Brasil, 2000-2013.....	316
GRÁFICO 65 - Taxa de crescimento da Receita de Contribuições e taxa de crescimento prevista computada por exercício de regressão a partir das Receitas Econômicas (REC), Receita de Transferências Correntes (Transf.) e Outras Receitas Correntes (Outras). Bras	318
GRÁFICO 66 - Relação entre as rubricas da Receita Tributária do setor público nacional (IPC-IPR). IPC explicado pelo IR. Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	328
GRÁFICO 67 - Relação entre o IPC explicado pelo PIB. Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	329
GRÁFICO 68 - Relação entre o ICMS explicado pelo PIB. Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.....	332
GRÁFICO 69- Relação entre o ISS e ICMS. (ISS explicado pelo ICMS) Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007	334

GRÁFICO 70 - Relação entre as alíneas do Imposto sobre Produção e Circulação do Setor Público Nacional - IPI-ISS-IOF. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007	337
GRÁFICO 71 - Taxa de Crescimento do Imposto de Renda. Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013	349
GRÁFICO 72- Imposto sobre a Renda do setor público nacional explicado pelo PIB. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2013.....	350
GRÁFICO 73 - Imposto sobre a Importação (União) explicado pela Importação. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2007	357
GRÁFICO 74 - Relação entre Faixas de Benefícios e Total de Benefícios Emitidos - Regime Geral de Previdência Social - mês base Dezembro de 2009.....	374
GRÁFICO 75 - Relação entre Benefícios Emitidos por faixas e Valores pagos. -Regime Geral de Previdência Social. Base Dezembro de 2009. Brasil, 2009	375
GRÁFICO 76 Relação entre o percentual de Benefícios Emitidos e os valores de cada Benefício por Faixa	376

INTRODUÇÃO

“Não há como imaginar que os simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de dar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira e melhorar sua inserção internacional”.

(Maria da Conceição Tavares)¹

Em defesa da História Econômica: uma abordagem panorâmica

A história nem sempre é bem-vinda, não é?! Quantos de nós já fomos surpreendidos positiva ou mesmo negativamente ao conhecer mais profundamente certos fatos ou personagens? Por vezes renegar a história ou deixar de investigar com maior profundidade parece mais cômodo ou até conveniente. Para o historiador, empenhado na profissão, não há saída. Ele deve confrontar os fatos, levantar os documentos, observar e analisar os dados... é o “ofício do historiador”.

Marc Bloch, em seu célebre *Apologia da História, ou, O ofício do historiador*, livro a respeito da importância da ciência histórica, enfatiza que a busca da história e seu importante objeto de análise são as relações sociais. Para ele, “*a incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas talvez não seja menos vão esgotar-se em compreender o passado se nada se sabe do presente*”². Assim, a maneira sensata de entender o presente é através da compreensão do passado. A relação entre presente e passado e vice versa, em conjunto com o método de análise e abordagem, são os pontos de apoio para a construção de uma explicação sobre determinado período.

¹ TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Maria da Conceição Tavares, José Luís Fiori. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 22,

² BLOCH, Marc L. B. *Apologia da história, ou, O ofício do historiador*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001. p. 65. Bloch, escreveu este livro quando estava preso pelos nazistas em campo de prisioneiros, antes da sua morte.

Esta pesquisa se faz no campo da História Econômica. A proposta é analisar os aspectos da economia brasileira, especificamente a redistribuição da renda pública, no período de 2000-2013. O problema principal traz algumas preocupações. (1) Entender a dinâmica da redistribuição de renda no período de importante expansão do comércio exterior, 2004-2008, o que justifica a escolha do período. O recorte temporal inicia-se no ano de 2000, devido à possibilidade de certas comparações das diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Plano Plurianual (PPA) do segundo governo FHC, com os governos Lula e Dilma. Esse plano orçamentário é válido por 4 anos e compreende o segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte, neste caso, de 2000 a 2003. O período de estudo se encerra em 2013. A escolha se justifica pelas evidências empíricas da consequência da crise econômica de 2008/9 e devido ao início da onda de manifestações contrárias ao governo Dilma. (2) Compreender, por meio da análise da redistribuição da renda pública, as características da economia brasileira, eis o que justifica a escolha pelo tema.

A inclinação para tratar o objeto, a redistribuição da renda pública, parte de três observações da realidade brasileira: (1) economia agroexportadora voltada para os interesses estrangeiros; (2) alta concentração de renda e desigualdade social (o país ocupa a 8ª economia mundial e é o 10º país mais desigual do mundo); e (3) continuidade das relações econômicas e sociais que derivam do período colonial escravista.

Nos estudos a respeito dos trabalhadores do século XIX nos países centrais, é comum o retrato das más condições de trabalho³. Frederick Engels, por exemplo, retrata a situação de miséria e trabalho precário que enfrentavam os operários nos arredores das cidades industriais como Manchester⁴. No entanto, a situação de penúria vivida por eles modificou-se ao longo dos anos. Conforme foram ocorrendo as contradições típicas das relações de produção do sistema capitalista, os trabalhadores galgavam melhores condições de sobrevivência⁵. Na Alemanha, por exemplo, os operários organizaram “caixas”, fundos que deveriam servir para subsistência no caso de acidente de trabalho ou

³ Sobre as lutas por melhorias nas condições de trabalho ver, entre outros: HOBBSAWM, Eric John. *Os trabalhadores: estudo sobre a história do operariado*. Tradução de Marina Leão Teixeira Viriato de Medeiros. São Paulo: Paz e Terra, 2010. THOMPSON Edward P. *A formação da Classe Operária Inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. BESNARD, Pierre. *Os sindicatos operários e a revolução social*. Tradução de Plínio Augusto Coelho. Brasília: Novos Tempos, 1988.

⁴ ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

⁵ Fato inclusive que permitiu, de modo e maneiras diferentes, o *Welfare States*, na maioria dos países centrais.

invalidez. Bismarck, ao incorporar esse mecanismo de seguridade ao controle do Estado alemão, criou um dos primeiros modelos de seguridade social institucional⁶.

A luta por condições mais favoráveis, efetuada pelos trabalhadores no final do século XIX, pressionou a margem de lucro dos capitalistas. Deixou evidente que para o funcionamento do capitalismo nos países centrais, era necessário manter a exploração de outros territórios e o domínio de novos mercados. A ideia de Adam Smith, de que as nações poderiam livremente efetuar suas trocas, se empenhando em negociar no mercado suas vantagens comparativas, tinha sido deixada de lado. A “mão invisível” reguladora do mercado livre, deu lugar à uma “mão esmagadora” dos Estados nacionais, justificada pela “lei natural”⁷. A corrida pela exploração de terras e pela ampliação do mercado consumidor, era a nova versão da colonização. Se os pensadores do iluminismo achavam que o liberalismo, com seus “direitos individuais”, iria direcionar o progresso da história, a própria história demonstrou que ela pode também ser tornada retrógrada.

Quando ainda se pretendia entender o papel do Estado no capitalismo, (final do século XVIII e início do XIX) Hegel, na *Filosofia do Direito*, já percebia a contradição entre a ideia de sociedade civil, - em busca dos direitos individuais -, e o crescimento da sociedade industrial. Se, por um lado, as autoridades reguladoras do Estado fossem cuidar dos pobres, isto poderia minar sua disposição para o trabalho. Por outro lado, se proporcionassem trabalho, poderiam exacerbar a tendência periódica para a superprodução⁸. Então, não havia possibilidade de equilíbrio no papel do Estado. Ao mesmo tempo em que concedia ao cidadão o “direito à subsistência”, para evitar convulsões sociais, necessitava atender a ansiedade das classes dominantes, que controlavam as Assembleias do Estado, para acumular riqueza. Segundo Perry Anderson, esse dilema da “segurança social” nos países centrais encontrou solução no imperialismo,

⁶ Ver a respeito, entre outros: KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁷ Conhecida também como “Ordem natural”. Princípio da Economia clássica cunhado pelos fisiocratas, segundo o qual o fenômeno da vida econômica seria regido por leis universais e imutáveis, harmônicas e benéficas por si mesmas. A ordem natural seria, portanto, o elemento regulador dos mecanismos de mercado, de nada adiantando a intervenção humana para superar desajustes econômicos ocasionais. Nesse ordenamento, as ações individuais deveriam ser livres, assim como o mercado. O conceito de ordem natural foi o ponto de partida da doutrina do *laissez-faire*. Entre outros, ver: Dicionário de Economia. *Os Economistas*. Editora Abril, 1985. p. 307. Ressalta-se que a crítica principal a esse conceito tem por base a indagação de que as leis naturais não podem ser aplicadas integralmente às relações humanas. Assim, como o homem pode transformar a natureza, criando meios de melhor sobrevivência, também pode alterar os mecanismos econômicos para proporcionar maior bem estar a todos.

⁸ HEGEL, Georg W. Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução: Noberto de Paula Lima, adaptação e notas Márcio Pugliesi. São Paulo: Editora Ícone 2005.

com o domínio de novas e antigas colônias para a exportação do excedente da produção e exploração da mão de obra⁹.

Assim, inicia-se o século XX, não com nações livres para negociar e propiciar suas riquezas, como sugeria Smith, mas sim com guerras em busca de novas terras e mercados consumidores. No campo da teoria econômica, a ideia que respaldava essa dominação era o “equilíbrio econômico”¹⁰. Nota-se que, neste princípio teórico, não importam as consequências sociais da política econômica, quando ela busca por esse equilíbrio. Se outra nação deveria ser submetida para contrabalançar a demanda e aumentar a oferta de matéria prima, ficava por conta da “lei natural”.

Relembre-se que para a economia clássica, nos escritos de John Stuart Mill¹¹, em “*Sobre a definição da Economia Política e o Método de Investigação*”, por exemplo, não era autorizada qualquer crítica ou generalização do modelo econômico. Ele acreditava que o trabalho da economia era revelar leis da natureza, a dizer-nos que fenômenos são encontrados juntos, que efeitos resultarão de tais causas. Ao invés de dirigir-se ao problema, na conformidade da lei que estabelece que certos fatos resultam de certos princípios, passa a explicar como a existência dos fatos em questão é consistente com o bem-estar social e com a “equidade natural”. O que sugere Gunnar Myrdal¹² é que a ideia dos clássicos, na realidade, servia para justificar todas as ações políticas neocoloniais do Império Britânico. “*Iludia-se com a impressão de que se resolveu um problema econômico, quando, de fato, apenas defendeu, ou se persuadiu de ter defendido, um arranjo social*”¹³.

De certa maneira, isto explica porque o Estado liberal não pode funcionar nas ex-colônias. A melhoria nas condições de trabalho nos países centrais, que permitiu o

⁹ ANDERSON, Perry. *O fim da história: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. p. 22.

¹⁰ Condição hipotética do mercado na qual a oferta é igual à demanda. Expressa a estabilidade do sistema de forças que atuam na circulação e troca de mercadorias e títulos. Enquanto ideologia serve para impor uma política econômica que obedeça às regras da “ordem natural”.

¹¹ Artigo do livro: MILL, John, Stuart. *Principles of political economy: with some of their applications to social philosophy*. University of Toronto Press, 1968.

¹² Gunnar Myrdal no livro *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*, elucida quais são as ações políticas por de trás das ideias que se tornam teoria. Ele discorre, desde os clássicos, sobre as aspirações de cada escola teórica, apontando que a teoria econômica que mais serve é aquela que compreende a realidade e as especificidades do país no qual será aplicada. Myrdal denota que alguns modelos teóricos são úteis, todavia, devem refletir a realidade de onde forem aplicados. A finalidade de uma teoria modelo, para ele, seria aquela que proporcionasse o bem-estar geral para toda a população.

¹³ MYRDAL, Gunnar. *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*. Tradução: João Antônio. São Paulo: Nova Cultura, 1986. p. 29.

funcionamento do mercado “livre” europeu, somente foi possível porque a parte da renda redistribuída aos trabalhadores estaria sendo contrabalanceada pela exploração colonialista. A exploração dos recursos naturais e da mão de obra nos países periféricos foi o que garantiu a melhoria nas condições de trabalho dos países centrais, e por sua vez, proporcionou os *Welfare States*¹⁴.

A nova fase da exploração do tipo colonial (neocolonial) ocorrida nos países da periferia, possui características específicas e particulares ao longo do tempo, cuja regra comum é a figura do Estado. De acordo com os estudos de Frantz Fanon, Kwame N’krumah, Samir Amin, entre outros, o Estado neocolonial, embora apresentasse um discurso independente e nacional, sempre defendeu as diretrizes dos países centrais. Nesses países centrais se permitem modelos econômicos aplicados pelo Estado, que visam atender seus interesses; o modelo destinado aos países da periferia, serviria, geralmente, para enriquecer, manter e ajustar a estabilidade dos países centrais. A diferença entre os dois modelos econômicos, na prática, fica aparente quando observada, entre outros fatores, a discrepância na redistribuição da renda (alta concentração de renda), e o caráter ativo do Estado em mantê-la.

Entre os objetivos da pesquisa, procurou-se entender o comportamento do Estado brasileiro, e em que medida ele corresponde ao papel do Estado nessa nova fase colonial do capitalismo.

Com a vitória de Lula do Partido dos Trabalhadores em 2003, retomou-se a ideia, entre alguns estudiosos das ciências sociais e economia, da implementação de um projeto nacional desenvolvimentista (neodesenvolvimentismo). Ao pensar no suposto plano surgiu uma questão: seria possível a aplicação de um projeto desenvolvimentista em um Estado neocolonial? A análise da história econômica do período 2000-2013, que será feita neste trabalho, observando os entraves históricos, pretende emitir uma resposta.

Características do Estado brasileiro

O pesquisador das ciências sociais que se debruça com afinco para analisar a situação econômica e social no Brasil, inevitavelmente irá se deparar com a grave situação

¹⁴ A respeito dos modelos de Estado de Bem-estar Social nos países centrais, ver entre outros: PIERSOM, Christopher. *Beyond the Welfare state? The new political Economy of Welfare*. UK, Cambridge: Polity Press, 1991.

de permanência da pobreza e da alta concentração de renda. Esses dois fatores, embora presentes na trajetória do capitalismo, se apresentam de maneira diferente quando consideradas as relações históricas entre “metrópole” e “colônia”.

No Brasil, essa característica da alta concentração de renda da economia, procede de um histórico colonial escravista, com consequências até os dias atuais, que por muitas vezes se prefere ocultar. É como aquela história que preferimos jogar para “debaixo do tapete”. Ou, nas palavras de Jean Chesneaux, referindo-se ao controle do passado na relação de dominação: “*o passado é um estorvo do qual é preciso se livrar*”.¹⁵ O agravante, para a realidade brasileira, é que só se livra do passado no discurso.

Entretanto, por mais que se queira mascarar alguns fatos históricos, eles acabam vindo à tona. Recentemente, em importante universidade brasileira, a Universidade de Campinas (Unicamp), o álbum “*Sobrevivendo no Inferno*”¹⁶ do grupo de Rap Racionais MC’s passou a compor a lista de leituras obrigatórias ao vestibular¹⁷. A coletânea esteve entre as mais ouvidas do Brasil. As letras retratam a situação e o cotidiano das favelas paulistanas nas décadas de (19)80 e (19)90. Entre os vários relatos do grupo de rap, é fácil perceber os elementos que envolvem a situação econômica do país, sobretudo nas condições de infraestrutura da população moradora dos bairros periféricos. As ruas de terra, os barracos de pau, a falta de saneamento básico, a violência física e psíquica e etc., são assuntos descritos no álbum.

No trabalho seguinte dos Racionais MC’s, “*Nada como um dia após o outro*”¹⁸, o grupo continuou a retratar os problemas e as condições de sobrevivência da população periférica. A Faixa 5, “*Negro Drama*”, que traz a frase “*o kit de esgoto a céu aberto e parede madeirite*”, entre outras questões, faz várias ilações à história do Brasil. Inclusive no DVD, gravado ao vivo em um show na zona leste de São Paulo, “*Mil trutas e mil tretas*”¹⁹, o Rapper Mano Brown (ao interagir com o público e cantar a mesma música), infere que as mazelas sofridas pela população negra, maioria nos bairros da periferia, são

¹⁵ CHESNEAUX, Jean. *Devemos fazer tábula rasa do passado? Sobre história e historiadores*. Tradução: Marcos A. da Silva. Editora Ática, 1995. p. 32.

¹⁶ RACIONAIS MC’s. *Sobrevivendo no Inferno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. O disco originalmente foi lançado em 1997.

¹⁷ Conforme notícia divulgada. Disponível no endereço eletrônico:

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/05/racionais-mcs-vira-leitura-obrigatoria-para-vestibular-da-unicamp.shtml>. Acesso em 17/01/2019.

¹⁸ RACIONAIS MC’s. *Nada como um dia após o outro*. Faixa 5, “*Negro Drama*”, São Paulo: Boogie Naípe, 2002.

¹⁹ RACIONAIS MC’s. *Mil trutas e mil tretas*. DVD. São Paulo: Cosa Nostra, 2006.

consequências históricas da escravidão. Em outro trecho, onde diz “*ei senhor de engenho sei bem quem é você*”, ele revela sua perspectiva de análise: o senhor de engenho ainda encontra-se num lugar de comando no Brasil. Lembra-se que a figura do senhor de engenho é um traço marcante da sociedade escravista brasileira. Nesse sentido é que a história às vezes não é bem-vinda. Ela tem o poder de focar luz em aspectos obscuros, revelar os algozes e ainda expor os traços que permanecem²⁰.

Retome-se um pouco mais a história do Brasil. No início do século XX, enquanto os países centrais disputavam a ampliação de seus mercados com oferta de produtos industrializados e expandiam as frentes de explorações na África, o Brasil se destacava como grande produtor de café. A “Lei Áurea” acabara de ser decretada, porém, na prática, não modificou a realidade da população escravizada. Pesquisas, filmes e documentários recentes afirmam que a vida de parte da população escravizada pouco se modificou após 1888²¹. Inclusive, suas condições pioraram em alguns aspectos, devido à ideologia e à política de branqueamento efetuada pelo Estado²². Em suma, essa ideologia visava o incentivo, por meio de políticas públicas, para a entrada de imigrantes brancos no Brasil com a finalidade de substituir a mão de obra negra. Essa política de branqueamento baseava-se no chamado “darwinismo social”, a hierarquia de raças. Lei criada pelos eugenistas, que definia a população negra como inferior²³. Somente no governo Sarney (1985-1990) voltou a ser liberada a imigração de negros para o Brasil.

O planejamento que visava o desenvolvimento econômico via industrialização, e que poderia modificar a situação exclusivamente agrária e colonial do Brasil, ocorreu com maior intensidade com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. No período entre guerras, o plano de substituição de importação gerou um considerável crescimento econômico a

²⁰ Entre as ilações da realidade atual com a história escravista brasileira destaca-se também alguns editoriais do jornalista Mino Carta. O Editor de Carta Capital continuamente utiliza os termos “casa grade e senzala”, e todos os conceitos que remetem ao termo, para explicar a realidade brasileira. Entre outros artigos, ver: CARTA CAPITAL. *Ódio? Sim, de classe*. Mino Carta, Editorial, 16 de Setembro de 2015. CARTA CAPITAL. *Pobres contra pobres*. Mino Carta, Editorial, 18 de outubro de 2018.

²¹ Entre outros ver: JACINO, Ramatis: *Transição e exclusão do negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição - 1912/1920*. São Paulo: Nefertiti, 2014. BULBUL, Zózimo. *Abolição*. Filme, Documentário, 1988. AGUILAR FILHO, Sidney. *O menino 23*. Filme, Documentário, 2016.

²² A respeito da ideologia do branqueamento ver, entre outros: DOMINGUES, Petrônio Jose. *Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição*. São Paulo: Editora SENAC, 2004.

²³ Sobre o “darwinismo social” e a hierarquia de raças, ver, entre outros: SCHWARTZ, Lilia Moritz. *O Espetáculo das Raças, Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil, 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ponto de modificar alguns centros urbanos²⁴. Todavia, a economia brasileira era pautada na exportação de bens primários. O relatório conhecido como *Niemeyer Report*, publicado em 1931, apontava que a maior fraqueza da economia brasileira era a dependência da exportação de uma ou duas lavouras²⁵. Parte considerável da população ainda vivia em condições análogas à escravidão, sobreviviam à base de alimentação e moradia precárias, com o mínimo necessário para sua existência, à margem do mercado²⁶.

Sem nenhum planejamento interno eficaz, que conseguisse modificar os problemas estruturais do país, as vantagens ocorridas no comércio exterior e a industrialização substitutiva, durante a primeira e a segunda guerra, não resultaram em políticas domésticas de expansão e diversidade desse setor até o período de 1945-50. O que ocorreu foi a concentração dessas indústrias na região urbana, consequentemente causando um crescimento desordenado. As camadas de renda mais baixa da população tiveram acesso somente a habitações precárias e sem saneamento básico. Ademais, houve aumento na disparidade dos salários pagos à mão de obra, o que ocasionou maior desigualdade na base pirâmide social.²⁷

O nível de consumo do país, comparado aos países mais desenvolvidos, era extremamente baixo. A “classe pequeno-burguesa” recém instalada nas áreas urbanas, ainda dispensava relações monetárias, e a maioria dos trabalhadores que os serviam, em casas e pequenos comércios, era remunerada com valor inferior ao salário mínimo. As empregadas domésticas, por exemplo, em 1952, recebiam por seus trabalhos especializados, como a função de cozinheiras, salário médio de 150 cruzeiros mensais. Tal valor representava cerca de 12,5% do salário mínimo. A baixa remuneração paga então às empregadas, ocasionalmente, era compensada pelos empregadores, com doações de roupas, sapatos velhos, excedentes de alimentos, etc.²⁸

Como se sabe, a fase importante de investimento público no Brasil, na tentativa de criar um projeto industrial nacional mais consistente, ocorreu durante o segundo período

²⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos: *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983*. São Paulo: Brasiliense, 1987. pp. 30-67.

²⁵ BAER, Werner. *A economia brasileira*. Tradução: Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002.

²⁶ Situação análoga aos homens livres pobres do período da escravidão; ver a respeito, entre outros: BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

²⁷ A respeito da situação econômica e social dos trabalhadores, ver entre outros: KOVAL, Boris. *História do Proletariado Brasileiro (1857-1967)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. pp. 405-429.

²⁸ Wilson Barbosa comenta essa situação em: BARBOSA, Wilson do N. *Balanço da Economia Brasileira 1940-1980*. São Paulo: LCTE: Editora, 2006. p. 21.

Vargas, 1950-1954 e durante o período JK, 1955-1960. Contudo, a economia brasileira não deslanchou para o desenvolvimento. Entre outros motivos, a fraca receita pública e a constante desvantagem econômica na relação de troca com o exterior, golpeada pelo constante incremento das importações, levou o governo brasileiro a buscar empréstimos no exterior para arcar com os déficits na Balança Comercial. As consequências desses empréstimos, ao longo dos anos, somados à “dívida histórica” brasileira, deixou o país mais frágil para efetuar investimentos produtivos, piorando assim sua dependência externa.²⁹

A oferta de bens industriais, ora ultrapassados nos países centrais, junto à pressão do sistema financeiro, fez com que a industrialização fosse inibida em vários países da periferia. Aqui no Brasil, uma certa resistência do governo JK no aprofundamento da dependência externa, que ocasionou o rompimento com o FMI, valeu como um sinal negativo aos países centrais. Vale lembrar, que inúmeros países da América Latina sofreram golpes de Estado na década de 1960. As intervenções militares visavam garantir a nova fase da empreitada neocolonial. A proposta das antigas metrópoles induzia que as ex-colônias comprassem seu arsenal de bens de capitais com tecnologias atrasadas, bem como se mantivessem dentro da Divisão Internacional do Trabalho como economias exportadoras de matéria-prima. Por outro lado, se apropriavam de parte da renda pública, com base nos altíssimos juros cobrados sobre os empréstimos.

A resistência a esse tipo de modelo econômico, em alguns países da América Latina, como no Brasil, partia de alguns partidos políticos e de grupos de economistas e outros intelectuais. Esses visavam uma certa independência econômica do Brasil, ou até mesmo a formação de um desenvolvimento nacional. A CEPAL e o ISEB, por exemplo, se destacaram como instituições que pensavam em alternativas de desenvolvimento nacional. Os principais objetivos desses estudiosos e intelectuais, entre eles, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Nelson Werneck Sodré, era apontar os inúmeros empecilhos estruturais que deveriam ser vencidos para se alcançar o desenvolvimento.

O golpe militar de 1964, veio para garantir uma nova fase de exploração dos países centrais sobre o Brasil, e exterminar qualquer foco de resistência que visasse um projeto de desenvolvimento nacional independente. A financeirização da economia, com juros altíssimos pagos pelas finanças públicas ao mercado financeiro, era a garantia do bom

²⁹ Ver a respeito da Estagnação, entre outros: BAER, Werner. *A economia brasileira*. Tradução: Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002. pp. 91-105.

funcionamento do Estado. Estava concluída a primeira etapa do “arranjo institucional”. De lá para a década de 1990, a maioria dos direcionamentos voltados para a condução econômica seguiu as diretrizes estadunidenses. O cenário, portanto, estava preparado para a nova empreitada da colonização, que ficou conhecido aqui na década de 1990 como neoliberalismo.

O ponto de partida: a crise de 1997/99, a valorização do salário mínimo e a crise 2008/9.

A crise de 1997/99 expôs ainda mais os graves problemas da dependência externa, e revelou o nível de exclusão social do país ao longo do século XX. Essa realidade pôde ser constatada em números por meio do *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. Segundo seus autores, a desigualdade e a exclusão foram as maiores marcas do século XX:

“O Brasil mudou muito no século XX, contudo, as desigualdades sociais mantiveram-se inalteradas. (...) Assim o fenômeno da exclusão surge não apenas para aqueles segmentos sociais que já estiveram incluídos em algum momento do tempo, mas também para aqueles que jamais passaram pela condição de inclusão. Nesse sentido, a exclusão passa a reunir tanto segmentos sociais deserdados de alguma condição de vida digna, que numa situação anterior tinham um emprego adequado e renda decente e agora convivem com o desemprego e a ausência de renda, como segmentos sociais despossuídos de situação prévia de inclusão, ou seja, que nunca tiveram acesso, por exemplo, a um emprego adequado”³⁰.

Esse livro, cuja primeira edição é de janeiro de 2003, revelou o tamanho da desigualdade e exclusão, que pouco se alterou durante todo o século XX.

A crise de 1998/99 veio acompanhada pelo rebaixamento da força de trabalho, dentre outros fatores, devido à entrada da China na economia de mercado. O problema dessa nova etapa é que nos países industrializados o emprego e o custo da mão de obra (mais valorizada) eram sustentados pelas vantagens obtidas no comércio exterior com os países da periferia. Como são produtores de tecnologia, eles exportam, além de produtos e serviços, a aprendizagem e o manuseio. Com esse tipo de comércio, passam a revender peças e serviços, garantindo os empregos industriais nos países de origem e exportando “especialistas” para realizar os serviços de ensino e manutenção nos países periféricos. Essas ações exportam o desemprego e subemprego e rebaixam a mão de obra nos países subdesenvolvidos.

³⁰ POCHMANN, Marcio. AMORIM, Ricardo (organizadores). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. pp. 9-10.

Exemplifiquemos com o nível “micro”. Até meados da década de 1990, um mecânico de automóveis, para iniciar sua oficina, precisava de macaco hidráulico e jogo especializado de ferramentas. Com o avanço da tecnologia e a “abertura” aos maquinários e carros estrangeiros (com a paridade do dólar), aquela oficina passou a depender, no mínimo, de uma máquina de leitura digital. Devido ao seu alto custo, o aparelho tornava-se inviável para o “mecânico de bairro”. Para prosseguir em sua profissão, teve que abandonar a pequena empresa e trabalhar em uma oficina maior, que possuía capacidade de adquirir a tecnologia. O pequeno empresário que era dono de oficina, passou a trabalhar para terceiros com uma remuneração menor ou, em alguns casos, chegou a ficar desempregado. Como a máquina não foi fabricada no Brasil, produziu emprego no estrangeiro e ainda reteve parte da renda brasileira destinada à importação de manutenção e serviços.

Grande parte desses trabalhadores, pequenos empresários e prestadores de serviços, ficaram desempregados. Uma parte foi engrossar o mercado de trabalho informal, com “bicos” ou exercendo outras funções. Outra parte passou de especialistas a ajudantes, sendo remunerados com um salário mínimo. Ressalta-se, o salário mínimo que estivera em cerca 260 dólares no ano de 2016, na época, em 2000, estava em cerca de 80 dólares³¹. Esse, portanto, é um cenário bem crível dos anos 1999-2002.

Nota-se que somente a partir de 2005 o salário mínimo passou a ser valorizado. Isto explica o aumento do poder de consumo e a melhoria na vida das camadas mais baixas da população naquele período. Consequentemente, ao receber um salário mínimo valorizado, a diferença da renda do trabalhador assalariado diminuiu em relação à do pequeno empregador. Esse trabalhador passou a ter um poder de compra maior. Com o crédito mais fácil, essa camada passou a viajar e adquirir bens de consumo, como carros e eletrodomésticos.

Nessa perspectiva, a crise mundial de 2008, que atingiu o Brasil em 2009, parece ter exacerbado o limite dessa relação “harmônica”, de maior poder de compra ao trabalhador brasileiro. Os custos com as importações passaram a aumentar, devido à subida do preço do dólar, e a renda do pequeno empresário, que dependia dos insumos e tecnologia estrangeiros, caiu. Fato que aproximou a renda do trabalhador à renda do

³¹ Fonte: DIEESE, publicado no endereço eletrônico: <https://www.fenae.org.br/portal/sp/informacoes/boletim-in-foco/dieese/salario-minimo-em-dolares.htm>. Acesso em 28/01/2019. As 18:59h.

pequeno empresário. O encurtamento da distância entre as rendas do trabalhador e da “classe média” pode explicar a resistência desta última camada de renda em relação às políticas de redistribuição efetuadas pelos governos do PT.

Em 2013, os protestos contra o governo Dilma apontavam que o modelo de dependência externa parecia não ser compatível com a política de valorização do salário mínimo. Aliás, que seu governo ainda insistiu em manter após a crise econômica de 2008. Em 2014, a vitória apertada sobre Aécio Neves do PSDB, já dava indícios de que a política econômica que manteve o arranjo institucional e priorizou a área social, mesmo após a crise, parecia ser favorável a uma parcela da população principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Contudo, a derrubada do governo Dilma, da maneira como ocorreu, (acusada de promover déficit fiscal e enquadrada na Lei de Responsabilidade Fiscal) e a composição do governo de extrema direita que se iniciou em 2019, trouxe um alerta importante. Além da valorização do salário mínimo, outras ações pareciam ter incomodado a classe dominante brasileira. Assim, as políticas de redistribuição da renda pública que outrora pareciam um tanto irrisórias, do ponto de vista estrutural, tomaram certa importância.

O contexto histórico, com o final do período “*harmônico*”, demandou uma série de questões iniciais. O que teria ocorrido na dinâmica econômica no período de 2000-2013? Quais os impactos das políticas públicas de redistribuição realizadas nesse período? Quais foram as prioridades dos governos na área social? Aumentou-se o investimento público? Como se comportou a renda pública (receita e despesa)? A Reforma Tributária saiu do papel? A Dívida Pública tem algo a ver com o insucesso dos governos do PT? Seria possível pensar em desenvolvimento econômico com o arranjo institucional em prol do mercado financeiro?

Essas e outras questões ajudaram a formular a pergunta principal: o modelo de Estado brasileiro é compatível com o modelo teórico pedido pelo desenvolvimento econômico?

A importância das fontes e seu tratamento estatístico

O método de análise nesta pesquisa requisitou a observação e o tratamento, por meio de ferramentas estatísticas de base inferencial, dos dados das Contas Nacionais. Sendo o objeto a redistribuição da renda pública, tais dados foram encontrados no

Balanco do Setor Público Nacional, no Orçamento da União e no Boletim Anual do Banco Central (Relatório Anual). Essa documentação, fonte primária, formou a base principal do banco de dados para esta pesquisa.

Evidentemente, outras fontes também foram utilizadas, como livros, artigos, jornais, revistas, dentre outros, e endereços eletrônicos de vários institutos de pesquisa como: IBGE (Sistema de Contas Nacionais, e outros), IPEADATA, DIEESE, etc. No entanto, nesta seção pretende-se apresentar uma síntese explicativa das fontes primárias, por serem mais extensas e complexas. Os detalhes que o leitor desejar conhecer melhor, a respeito da descrição técnica, podem ser encontrados no Manual Técnico do Orçamento, disponível no endereço eletrônico da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) ou no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro.

(1) Balanco do Setor Público Nacional (BSPN), formado pelos dados referentes aos entes da federação, União, Estados e Municípios. Tais dados apontam todas as receitas e despesas realizadas na movimentação financeira anual. Colheu-se os *dados orçamentários consolidados* por meio de dois temas de informação diferentes: (A) *Demonstrativos das Receitas e Despesas realizadas* (com detalhes da natureza das receitas e despesas, por exemplo, da *espécie, alíneas e rubricas*, entre outras) e (B) *Demonstrativo da Despesa por Função* (com informações das Funções que receberam os valores agregados das despesas, por exemplo, *Administração, Assistência Social, Saneamento Básico*, entre outras). As informações estão disponíveis no endereço eletrônico do Tesouro Nacional³², sob responsabilidade do Sistema de Contabilidade Federal.

(2) Orçamento Público da União (Projeto de Lei Orçamentária Anual), disponibiliza os dados que foram previamente aprovados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual, assim, as políticas públicas definidas no governo podem ser observadas e analisadas. O Orçamento da União é mais detalhado se comparado ao BSPN, pois, além das despesas e receitas, o documento apresenta a movimentação financeira de cada Ministério em diversas categorias, juntamente com as leis correspondentes que respaldam

³² Endereço eletrônico do Tesouro Nacional: www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-.

os determinados gastos. Além disso, o Orçamento da União detalha rubricas e alíneas da Arrecadação e está disponível no site do Ministério do Planejamento.³³

As duas fontes pertencem a órgãos diferentes. O Orçamento da União, organizado pela Secretaria de Orçamento Federal, faz parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Balanço do Setor Público Nacional faz parte da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão sob o controle do Ministério da Fazenda. Utilizar as duas fontes permite, além de uma melhor abrangência de análise e argumentação, também confrontar os dados orçados e realizados (consolidados). Importante ressaltar, que quando utilizadas fontes de diferentes órgãos institucionais (Orçamento Federal e Balanço do Setor Público), alguns itens podem aparecer com pequenas diferenças. Todavia, tal diferença não causa danos ao resultado final, quando analisado no âmbito global. Inclusive, para controle das variáveis, foram realizadas inúmeras conferências, arbitrárias (sequenciais) e aleatórias (escolhendo por sorteio os dados para nova conferência).

Na perspectiva orçamentária, o planejamento de médio prazo dos gastos do governo é realizado por meio do Plano Plurianual (PPA), que abrange quatro anos. Esse plano define diretrizes e metas que irão orientar a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para aplicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o Orçamento da União. O PPA, por ser um plano quadrienal que é aprovado até o final do primeiro ano de vigência de um governo tem sua validade até o primeiro ano do mandato do próximo governo. Por exemplo, em 2003, primeiro ano do governo Lula, a Lei Orçamentária obedecia ao Plano Plurianual criado no governo FHC, e assim por diante.

(3) Boletim Anual do Banco Central do Brasil, relatório anual que contém gráficos e comentários a respeito da economia brasileira e internacional. Nesses documentos encontram-se os seguintes temas: (1) A Economia Brasileira; (2) Moeda e Crédito; (3) Mercado Financeiro e de Capitais; (4) Finanças Públicas; (5) Relação econômica e financeira com o exterior; (6) A economia internacional; (7) Organismos financeiros internacionais; e (8) Principais medidas de política econômica. No relatório foi possível confirmar as conjunturas e verificar os decretos e movimentação das finanças públicas, bem como conhecer a opinião do Banco Central do Brasil (BC) em relação às ações da política econômica.

³³ Endereço eletrônico do Ministério do Planejamento, onde estão disponíveis os dados do Orçamento da União: www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais.

Tais fontes geralmente utilizadas nos estudos de Macroeconomia são importantes para avaliar e medir as atividades econômicas. O estudo macroeconômico teve grande difusão graças à obra de Keynes,³⁴ “*Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*”, em 1936. Keynes explicou o funcionamento da economia, ao identificar e mensurar os fatores que determinavam a produção e o nível de emprego nacional. Ao agregar os valores econômicos, foi possível criar mecanismos de funcionalidade operacional, como por exemplo, o fator multiplicador, o que por sua vez permitiu uma atuação mais eficiente do Estado na economia em momentos de crise e superprodução. As principais preocupações de Keynes eram a manutenção do pleno emprego e a obtenção de maior bem estar social, elaborando para isso nova abordagem teórica.

Para a formação da base teórica de abordagem metodológica dos dados das finanças públicas, os seguintes livros foram de suma importância³⁵: (1) Richard Ruggles e Nancy D. Ruggles, *Contabilidade Nacional e Análise Macroeconômica*; (2) Thomas F. Dernburg e Duncam M. McDougall, *Macroeconomia: medição, análise e controle da atividade econômica agregada*; (3) Carlos José Caetano Bacha, *Macroeconomia Aplicada à Análise da Economia Brasileira*; (4) Alain Hercovici, *Dinâmica macroeconômica*; (5) Antônio Carlos Macedo e Silva, *Macroeconomia sem equilíbrio*; (6) Heinz Stöwe, *Econometria y Teoría Macroeconómica*; entre outros. Para tratamento estatístico dos dados macroeconômicos, entre outros: (1) Wilson Barbosa, *Econometria I, II, III e IV*; (2) Carter R. Hill, William E. Griffiths e George G. Judge. *Econometria*; (3) P. H. Karmel e M. Polasek, *Estatística Geral e Aplicada para Economistas*; (4) Apoená Cosenza, *Introdução às ferramentas quantitativas no estudo em história e outras ciências sociais*.

Para formação das Tabelas e Gráficos, os dados foram colhidos “fotograficamente” das informações disponíveis nas fontes. Quando tratados, alguns valores podem ter sofrido arredondamento automático, assim, a diferença de alguns dígitos, para mais ou para menos pode ocorrer quando comparados às fontes. O método de análise utilizou-se de várias ferramentas estatísticas. Para comparar as variáveis, considerando o tempo e as relações entre elas, foram utilizados os valores deflacionados. Esse método permite a comparação em valor “real” (sem o impacto da inflação de cada ano da série), com base

³⁴ KEYNES. John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; inflação e deflação*. Tradução: Mário R. da Cruz. 2ª Edição. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

³⁵ As informações completas das obras encontram-se na Bibliografia.

em um determinado ano, tornando-se esse valor “constante”, que no caso desta pesquisa será o ano de 2007 (2007=100%). Desta maneira, as variáveis são comparadas com os valores constantes de 2007. Os deflatores utilizados, do PIB e da Renda Disponível, encontram-se disponíveis no Apêndice A.

Organização dos capítulos

O capítulo primeiro tem a intenção de explicitar ao leitor quais os pressupostos teóricos metodológicos que orientaram a pesquisa. Nele, encontram-se a hipótese e o caminho percorrido para comprová-la. As discussões teóricas a respeito dos entraves históricos para o desenvolvimento econômico são analisadas, considerando a historiografia econômica, principalmente os trabalhos de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. A base teórica da abordagem é descrita nos estudos que contemplam a discussão a respeito da economia neocolonial, onde se destacam os trabalhos de Frantz Fanon e N’krumah, entre outros. Para explicar o neocolonialismo na realidade brasileira fazem-se presentes os trabalhos, entre outros, dos historiadores Wilson Barbosa e Nelson Werneck Sodré.

No capítulo 2, começa-se a análise dos dados quantitativos. Ressalta-se que no início de cada capítulo, uma “outra” realidade será apresentada na seção denominada *“Foco em uma dada realidade”*. Esta tem o objetivo de refletir algum problema da realidade social que originou a discussão principal de cada capítulo. Ainda no capítulo 2, a ótica da despesa pública será analisada. O foco são os itens: (1) Despesa com Pessoal, custo do governo com funcionários e encargos sociais. Serão avaliados o crescimento da Despesa bem como o impacto da valorização do salário mínimo nas contas públicas. (2) Despesa com Serviços, que corresponde a toda manutenção cotidiana do Estado, com os Ministérios e Secretarias. Este item representa os gastos correntes e discricionários do governo, onde se mensura o consumo público no período e os eventuais cortes sofridos devido às metas de superávit primário. (3) Despesa com os Juros da Dívida, etc. O capítulo apontará que a verba destinada ao pagamento dos Juros da Dívida, que remunera a juros altíssimos aquela parcela da sociedade que detém títulos públicos, tem impactado as Despesas com Serviços.

No capítulo 3 o Gasto Público Social será analisado. A ideia de um Estado de Bem-estar social será problematizada, e os dados a respeito da política social serão mensurados

a fim de verificar as áreas que receberam maior verba pública. Os itens que mais impactaram o Orçamento Público foram: (a) Educação, (b) Saúde, (c) Assistência Social, (d) Saneamento Básico e (e) Habitação. A Assistência Social e a Educação foram as pastas que tiveram maiores taxas de crescimento na despesa com políticas sociais. O Saneamento Básico e Habitação apresentaram perfis com tendência negativa. A Saúde, embora tenha apresentado crescimento, sofreu cortes significativos após o ajuste fiscal, devido à crise de 2008/2009. O capítulo trará os valores da despesa destinada a cada item e sua participação percentual junto ao PIB.

No capítulo 4 abordar-se-á o Investimento Público e a Formação de Capital Fixo. O objetivo será verificar a dinâmica do investimento público e privado na economia, tentando responder se os estímulos realizados pelo governo, como renúncias fiscais e empréstimos a juros negativos via BNDES, tiveram resultados positivos. As verbas destinadas ao BNDES serão mensuradas, bem como a participação de cada setor da economia nesses benefícios. Percebe-se que considerável parte da poupança do governo, que poderia ser revertida em investimento produtivo, foi destinada a custear os serviços e Amortização das parcelas da dívida pública, formando o que se chamou “ciclo estrutural de capital ocioso”. Outra questão que pode ser observada na análise do capítulo é que o maior investimento público, tendo em vista o período 1978/2013, ainda ficou por conta da década de (19)80 e início dos anos (19)90. Nessa série histórica o capítulo trará a comparação do investimento público efetuado pelos governos do PSDB (1995-2002) e do PT (2003-2013).

A Arrecadação começa a ser analisada no capítulo 5. As problematizações que se fizeram para as despesas agora destinam-se às receitas. Nesse capítulo, vê-se que os mecanismos que poderiam colaborar na equalização na redistribuição da renda, Reforma Tributária, ainda carecem de enfrentamento. Verifica-se que durante o período de maior crescimento econômico (2004-2008) houve renúncias na Receita de Contribuições (sociais e previdenciárias). Ao desagregar os dados desta receita, com dados que apresentam a participação de cada setor da economia junto ao INSS, a participação do setor agropecuário tem ficado abaixo dos outros setores. Outro item a analisar é a participação das contribuições previdenciárias dos trabalhadores assalariados e dos autônomos. O resultado do capítulo ajudará a entender que o déficit da Previdência tem como principais causas as renúncias e o não recolhimento por parte de algumas empresas das contribuições sociais devidas.

No capítulo 6 a arrecadação continuará sendo o foco da observação e análise, dessa vez com atenção à Receita Tributária. No Brasil os impostos incidem mais sobre os produtos e mercadorias (impostos indiretos) do que sobre a renda (impostos diretos), ação contrária aos modelos dos países centrais. Essa dinâmica do modelo de tributação assevera ainda mais desigualdade na arrecadação. As receitas originárias do imposto sobre a renda, incluindo as fontes de retenção (Pessoa Física e Jurídica, Fontes do Trabalho e do Capital), serão comparadas a fim de verificar a participação na arrecadação pública. O capítulo também pretende realizar um estudo de caso sobre a redistribuição de benefícios na Previdência Social, resgatar algumas discussões a respeito da restrição da despesa e irá ressaltar a limitação da arrecadação. O objetivo final será, em conjunto com os demais capítulos, ajudar a elucidar a hipótese: a incompatibilidade do modelo de Estado neocolonial brasileiro em realizar um desenvolvimento econômico conforme a teoria conhecida.

A circularidade do subdesenvolvimento

A teoria do Desenvolvimento é um subproduto da grande Revolução Industrial, em suas duas etapas históricas (1760-1840 e 1870-1929). As chamadas “primeira” e “segunda” revoluções industriais colocaram na agenda da maioria dos países a importância de: (1) estudar e compreender o fenômeno, (2) copiar de seus aspectos positivos o que fosse possível, para construir um “atalho” que fosse viável para este ou aquele país desenvolver-se com grande rapidez. Assim, importantes pensadores deram sua contribuição (1905-1962), para enriquecer diferentes abordagens da chamada Escola da Economia Nacional, na esperança de materializar a oportunidade para o desenvolvimento. O esforço se formalizou na Liga das Nações (1936-1938) e viria a tornar-se a linguagem cotidiana da Organização das Nações Unidas (ONU) durante três décadas. Da mesma maneira que hoje se difunde a disciplina das “Relações Internacionais” pelo mundo afora, naquele período difundiu-se a “Teoria do Desenvolvimento”, buscando criar núcleos em toda parte, comprometidos com aqueles anseios.

Nisso tudo talvez se esqueça os poderosos interesses envolvidos na perpetuação do subdesenvolvimento, ou sua primeira linha de eficaz existência, os interesses dos poderosos. A construção da interpretação do mundo não permite que se produzam

ciências neutras (sejam naturais ou sociais) e toda produção e escolha categorial dentro da produção do ferramental de cada ciência obedece a interesses sociais bem definidos.

Assim, em 1944, quando se decidiu a reorganização do comércio internacional, para que se aplicasse tal com o fim do conflito mundial, as escolhas dos interesses teóricos (balanço de pagamentos) e institucionais (Banco Mundial, F.M.I., etc) foram feitas para manter os “desenvolvidos” desenvolvidos e os “subdesenvolvidos” subdesenvolvidos. À medida que as grandes potências foram sendo recuperadas economicamente pelo seu “inimigo” da véspera, elas foram-se com ele se alinhando e reconstruindo um mundo de dependência, submissões e guerras localizadas contra os eventuais “descontentes”. Foi um longo caminho desde o combate contra os “comunistas” até a “guerra híbrida” de hoje em dia, mas deve-se observar que era o único caminho que as grandes potências poderiam traçar para os subdesenvolvidos.

O ferramental teórico propiciado pela nova ordem pós 1945 (Balanço de Pagamentos (BP)) contém em si mesmo o disparate: que devem ser punidos os países pobres que têm déficit no comércio e protegidos os países ricos que acumulem superávits. Dessa forma, a subconta do BP, que indica o estado das transações correntes, indica sempre a periodicidade em que a economia colonial ou neocolonial vai entrar em colapso, para o Brasil 1948-49, 1962-64, 1975-76, 1981-83, 1997-1999, 2001-2003, 2008-2009, 2013-2018, etc. Semelhantes colapsos temporários da subconta das transações correntes indicam crises monetário-financeiras, que se transformam em crises econômicas locais e facultam aos capitais externos uma nova onda de saque à economia local, no melhor estilo dos antigos flibusteiros: só entre 2013 e 2014 desapareceram seis milhões de empregos com salários acima de dois salários mínimos; e só em 2018 veja-se que 108 empresas locais foram tornadas estrangeiras (desnacionalizadas). O país subdesenvolvido tem para si, com o neocolonialismo, a tarefa do Sísifo, de carregar a cada ciclo a enorme pedra da acumulação montanha acima, para em seguida, voltar ao fundo do vale (depressão) e recomeçar tudo de novo. Nesse processo, passam-se as gerações, mas o tempo é sempre perdido, não volta atrás.

No quadro da humilhação brasileira, tem-se a agravar a decisão tomada pelos governos liberais de: (a) renunciar à senhoria social (*social reignorance*) de produzir moeda local para investimento produtivo, e (b) atrelar sua capacidade de gasto à dolarização da economia local, pela entrega do controle cambial.

O mais extraordinário disso é que os liberais da classe dominante endeusam a moeda externa que lhes permite colocar a mais-valia aqui extraída fora do país, mas rejeitam usar sua “própria” moeda para se apropriar as quantidades locais de mais-valia que obtém. Trata-se realmente de uma ideologia colonial! O “problema cambial perpétuo” que administram lhes faculta o controle da mão de obra local como extremamente barata, que se assemelha a uma força de trabalho escrava. Por exemplo, as manobras para empobrecer os trabalhadores postas em prática após derrubarem o governo Dilma (desemprego, aviltamento da previdência, remoção do salário mínimo, etc) visam tornar a mão de obra local mais barata, tornando-se atraente até mesmo para empresas chinesas. A divisa local não pode deixar de ser (a) competir ao mais baixo custo possível; (b) entregar a propriedade do sistema produtivo; e (c) colocar os ganhos obtidos em paraísos fiscais externos.

Hank Paulsson e Ben Barnake³⁶, após destruírem a economia produtiva durante uma década, encheram-se de “patriotismo” na crise de 2007-09, para “salvar” a economia, adotando a radicalidade keynesiana. (780 bilhões de dólares de uma única vez) para evitar o “socialismo” que, segundo eles, a crise colocava ante as portas de sua “Troia” (EUA). No entanto, o controle fiscal aqui no Brasil recomenda poupar um trilhão em dez anos (!), como se os liberais tupiniquins não soubessem que a alternativa “não gastar” é “tornar-se mais pobre” ... Isso inclusive porque sua metrópole segue gastando. Uma vez que o governo brasileiro não fabrica dólares, só pode se defender do “tsunami” externo de moedas de empréstimo, usando sua própria moeda para gerar emprego local e efetuar as obras necessárias de infraestrutura, tão longe das importações maciças quando seja possível. Uma espécie de reedição do governo J.K.

É claro que os liberais preferem concluir que (a) o desemprego é bom, porque os (b) brasileiros não querem trabalhar. Contudo, com a passagem de transporte a quinze reais ao dia, um trabalhador não pode vender sua força de trabalho por um salário “flexibilizado” (menos de 900 reais ao mês), porque só de passagens pagaria 390 reais por mês, ou seja, 46% do seu salário. Em seu desejo de copiar Jorge Cauas e Pinochet, os liberais locais vão longe demais. Dinheiro pago por aposentadoria e pensão retorna rápido pelo consumo, sob a forma de poupança, taxas e impostos. Apostar perpetuamente no

³⁶ Henry M. “Hank” Paulsson, secretário do Tesouro dos EUA entre 2006-2009 e Benjamin Shalom Bernanke, presidente do FED, o Banco Central dos EUA, entre 2006-2014.

esfomeamento das massas populares e no efeito positivo dos subempregos dos serviços, isso sim, torna-se incompreensível. As exportações que fazem contém baixo valor agregado, uma vez que as potências capitalistas reservam para si o miolo das novas tecnologias, que geram bens e serviços metropolitanos muito mais caros, ao chegarem do exterior.

Nesse contexto, embora os norte-americanos produzam e exportem sua moeda no ritmo de quem imprime jornais e revistas, haverá sempre escassez da moeda da metrópole nesta semicolônia, porque ela sequer aqui vem, apenas bate e volta pelo sistema contábil, devido (1) às importações locais em excesso (inclusive da dita moeda) e (2) o afã da suposta elite local em transformar seus ganhos em patrimônios estrangeiros (contas bancárias no exterior, imóveis na Flórida, Paris e Londres, etc). Com o câmbio administrado desde o exterior (necessidade da porta de vaivém para o “investimento” externo), não há a menor possibilidade das exportações locais cobrirem as demandas exponenciais crescentes de envio de dólares (ao exterior). Como explica Dércio Garcia Munhoz, o câmbio local é usado para assegurar a maior remuneração possível ao capital estrangeiro aqui enviado com propósito predador. Choca-se isto com a necessidade que têm os brasileiros comuns de construir uma nação onde possam viver.

É interessante observar que a área de Economia na Universidade de Chicago forma carradas de doutores para devolução ao Terceiro Mundo, dentro dos incipientes princípios do ultraliberalismo, uma espécie de doutrina de jargão que mistura ameaças do Velho Testamento com ensinamentos dos jornais liberais do século XIX. Estes economistas, sob orientação do FMI, elaboram “pacotes” de soluções que violam tanto as leis dos países subdesenvolvidos quanto os direitos humanos de seus eventuais habitantes. No entanto, as doutrinas de tal receituário têm aplicação zero no centro do sistema, que vive – particularmente EUA, Canadá e Austrália – de acordo com o diagnóstico keynesiano de suas moléstias econômicas, usando e abusando do endividamento e da moeda fabricada. Enquanto isso, aqui se aplicam os cortes de despesa de caráter depressivo, como aqueles ocorridos no segundo governo Dilma e no governo Temer. Aqui não basta que pobres e aposentados tenham “renda” para pagar o imposto de renda: ele é cobrado da mesma forma. Não basta se apossar do valor excedente: o “trocado” que sobre para o trabalhador viver aposentado ou não; é preciso ir buscar a parte do “leão”, que garante o pagamento dos custos do financiamento do sistema e as polpudas remunerações dos agentes repressivos de todos os tipos.

Desse modo, a internacionalização do dinheiro (papel pintado metropolitano) garante, através das “leis” fabricadas pelo FMI, como a “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), que só a moeda do centro se reproduza como baratas (ou ratos), enquanto as moedas locais, acanhadas, sejam evitadas de representar um papel na acumulação produtiva local. Como se sabe, a internacionalização do dólar estadunidense obriga todos os países pobres que com ele comerciam a manter estoques enormes de dólares (reservas) que tem a função (a) baratear as importações dos EUA; (b) criar um custo de manutenção de “moeda estrangeira” no exterior, que é pago em favor dos bancos metropolitanos.

Tem-se assim que na presente correlação internacional de forças políticas – se ainda nisso se pode falar – a “Teoria do Desenvolvimento” é um cadáver morto e enterrado. Talvez retorne para o julgamento, no “Juízo Final”. O que se tem é uma base cada vez mais estreita para o significado da expressão “sociedade”, quando se refere aos objetivos e aos frutos do processo de trabalho.

O socorro do Tesouro estadunidense para afastar os efeitos da crise de 2007-09 foi superior a 3,5 trilhões de dólares e o impacto de semelhante “reanimação” das atividades econômicas não poderia se restringir a negócio dentro de suas fronteiras. Sendo o Brasil, cambialmente operado de fora para dentro, as elevadas taxas de remuneração aqui aplicadas ao movimento financeiro levavam o BACEN a vender as “swaps” cambiais com prêmios em juros muito superiores aos que a moeda estadunidense obteria em casa. Usava-se a reserva de dólares para pagar mais por dólares do que recebia de sua aplicação nos papéis norte-americanos.

Dessa maneira, o país caminhou para a estagnação no subperíodo 2015-18, sem que tenha tido uma clara estratégia, capaz de obter mais crescimento que o barateamento em excesso da força de trabalho. O projeto do novo governo é retornar a onda de privatizações, com a esperança de que a mesma ultrapasse os 700 bilhões de dólares e traga compradores capazes de ativar uma nova exploração econômica. Não há contudo garantias de que venha a funcionar esta outra parte da estratégia. Para o nível atual da produção mundial, talvez o principal interessado na elevação da produção do Brasil seja a China e não os EUA. O mercado financeiro brasileiro oferece já ganhos tão substanciais que talvez para um mercado externo maduro nem seja tão atraente vir aqui diretamente envolver-se na produção.

Por outro lado, o surto de re-industrialização preconizado pelas políticas de Trump dificilmente será uma tendência duradoura na economia estadunidense. O processo de

globalização (mundialização) avançou intensamente com a retomada da financeirização da economia (1986-2007) e o impacto das novas tecnologias não deixa espaço para distribuição de incentivos à produção ou para elaborar estratégias favoráveis a produtores médios em qualquer país. Enormes estruturas da divisão internacional do trabalho não poderão certamente ser movidas para trás, de “volta para onde se encontravam”, há trinta ou quarenta anos. Os oligopólios continuarão a tratar de sua sobrevivência. Os blocos regionais continuarão por eles a ser manipulados, obtendo certamente nos próximos dez ou vinte anos desfecho à rebeldia dos atuais – ainda sobreviventes – governos nacionais. Entre tais governos já não se encontra o Brasil, desprovido de vontade própria. E de forma alguma logrará estar ali em uma ou duas décadas.

*

1. FUNDAMENTOS: PROBLEMATIZAÇÕES E ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

“Situar-se explicativamente no que está em torno, definindo este situar-se na escolha de uma das múltiplas relações possíveis e existentes, é a grande vertente aberta à percepção analítica. A escolha relacional, perpetrada pelo pesquisador, com o apoio de seu sistema explicativo, dá aparentemente uma relação colhida ao acaso que, no entanto, devido a seu caráter estrutural, permite que venham a manifestar-se evidentemente as regularidades essenciais à particularidade fenomênica buscada.”

(Wilson Barbosa)³⁷

Na maior parte dos métodos de pesquisa científica um fator presente é a relação de reciprocidade entre teoria e empiria, abstração e prática³⁸. Conforme as explicações de David Moore³⁹, se os conceitos e as noções teóricas são fracas, medida alguma, não importa quão precisa, fará avançar a ciência explicativa. De outra maneira, o que o autor afirma é a impossibilidade de medir aquilo que não se compreende. Assim, ao tratar dados econômicos de um determinado período, como é o caso desta pesquisa, as explicações

³⁷ BARBOSA, Wilson do N. *O Historiador e o Fato Histórico: Um Dialogo Através Da Fonte*. Departamento de História-FFLCH- USP, Julho de 1999. Disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/textosdeteoriaemetodologia> . Acesso em 17/05/2017, às 13h13.

³⁸ Texto base para discussão a respeito da “teoria e empiria”: BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Teoria e Empiria*. Departamento de História, FFLCH-USP. Disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/textosdeteoriaemetodologia> . Acesso em 18/05/2017, às 9h01.

³⁹ MOORE, David S. *Statistic: concepts and controversies*. 3ª edição, New York: W.H. Freeman, 1991.

teóricas têm por função orientar o olhar do leitor para a história econômica a qual se deseja reconstituir.

Ao construir a lógica de explicação sobre um objeto de análise, no presente caso, a redistribuição da renda pública, é indispensável que a relação entre teoria e empiria seja conectada por um “fio” metodológico. Esse processo metodológico é que tem por tarefa relacionar a palavra (teoria) e o conhecimento empírico (os dados). Relação que pode ocasionar questionamentos sobre a teoria escolhida como alicerce, aprimorar essa teoria, ou ainda fazer surgir outras em relação ao assunto tratado. É aí que se insere a importância ímpar do pesquisador e de seu campo de atuação na análise do trabalho científico.

Segundo Luis Suarez, o caráter científico singular da pesquisa histórica está em entrelaçar o presente e o passado, submetendo-os a uma lógica unitária.⁴⁰ A história, portanto, seria indispensável para o essencial conhecimento das relações humanas, pois acrescenta aos fenômenos uma explicação que considera os processos ocorridos no tempo. Neste capítulo, portanto, pretende-se deixar evidente a perspectiva com a qual se propõe reconstruir a história econômica do período. O objetivo é analisar a política de redistribuição da renda pública (receitas e despesas do setor público nacional) no período 2000-2013.

O princípio do multiplicador, adotado na economia dinâmica, tem por objetivo estudar o impacto sobre o conjunto do rendimento de um acréscimo eventual de qualquer componente que se manifeste na despesa global. Além das despesas de investimento produtivo, as despesas de consumo, aumento da exportação, etc. Tais efeitos se estudam na economia aplicada, dentro do quadro da contabilidade nacional. Desse modo, o multiplicador pode expressar a variação do rendimento.

Sendo K a variação chamada multiplicador, pode-se expressar a variação do rendimento com ΔR (ou ΔY), e a variação do investimento Δi , o que permite escrever:

$$K = \frac{\Delta R}{\Delta i} \text{ ou ainda } K \Delta i = \Delta R$$

Transformando K algebricamente, pode-se exprimir em funções da propensão marginal ao consumo $C = \frac{\Delta C}{\Delta R}$, ou ainda segundo a propensão marginal à poupança $S = \frac{\Delta S}{\Delta R}$, logo tem-se $K = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta R}} = \frac{1}{1 - C}$ ou $K = \frac{1}{\frac{\Delta S}{\Delta R}} = \frac{1}{S}$

⁴⁰ SUARES, Luis. *Las grandes interpretaciones de la historia*. Volume 13. Biblioteca de divulgación Cultural – Ed Moretós Bilbao, España, 1968. p. 19.

O que nos dá a razão pela qual certo período a propensão marginal ao consumo fará o investimento produtivo multiplicar-se. Por exemplo, propensão marginal ao consumo igual a $\frac{2}{3}$, o multiplicador será 3, investido mil o rendimento global será três mil.

A Contabilidade Nacional permite aplicar, ao lado desse multiplicador tradicional, multiplicadores independentes por setor e o multiplicador multisetorial (família, empresas, setor público etc.).

A hipótese que se pretende sustentar é que o modelo de Estado brasileiro é incompatível com as políticas de desenvolvimento econômico, portanto, sem eficácia do uso do princípio do uso do multiplicador. Esse modelo de Estado reflete historicamente o modelo econômico capitalista neocolonial, cujas características principais, sustentadas por um arranjo institucional, são: (a) alta concentração de renda e desigualdade; (b) privilégio ao mercado financeiro em detrimento de atividades produtivas. Ambas características são responsáveis pela perpetuação do processo de subdesenvolvimento.

A respeito do método, dois elementos contribuem para que o pesquisador iniciante muitas vezes não perceba a importância da escolha do domínio metodológico: (a) ele pode estar vindo de um hábito completamente diferente de procedimentos de trabalho; (b) o ensino do método é quase sempre superficial, com ênfase teórica e parece, portanto, desprovido de sentido prático. Ou seja, a inexperiência metodológica se manifesta pela anterioridade de outras práticas (às vezes, nenhuma prática prévia de trabalho) e a reduzida reflexão sobre os efeitos do método no corpo de um texto elaborado para a explicação sistemática de algo.

A maioria dos pesquisadores iniciantes lança mão de um texto, para ele sagrado, e quer reproduzir a sabedoria nele contida para um tema que escolheu. Lê uma parte importante do texto sagrado e se pergunta: “como é que chegou a isso aqui?” Não se pode negar que esse é um caminho importante de se proceder, mas um conhecimento prévio e amplo dos métodos básicos de investigação é um caminho que torna tal procedimento mais apto a conduzir a uma pesquisa eficaz. O conhecimento prévio do método, facilita para o pesquisador estabelecer objetivos, metas a cumprir e elaborar o roteiro de pesquisa, com a criação de um cronograma factível (porque corresponde aos resultados possíveis e procurados pela metodologia). Também a assimilação dos conhecimentos fundamentais do método permite elaborar o roteiro com adequado grau de realismo, e abordar o tema com um carrossel de perguntas (problematizações) capaz de compreender o cerne do que se quer aprofundar com o conhecimento. O primeiro degrau da metodologia que se deve

procurar dominar é a lógica formal, porque ela dará forma aos nossos questionamentos iniciais, e a ela – ao cabo de tudo – deve-se por fim retornar, na elaboração do relatório de pesquisa e sua “conclusão” (onde se resume os achados do trabalho feito).

O trabalho sistemático e planificado em torno das questões percebidas, abre uma via de respostas às características ou problemas da sociedade que foram detectados. As respostas não podem simplesmente ser aquelas já percebidas à partida, com a formulação do questionamento ao objeto (de pesquisa). Se questionarmos na base de partida ao objeto uma pergunta cuja resposta julgamos saber, esta pergunta não estará focada (é falsa), pois não pode-se perguntar ao objeto o que se sabe (ato simbólico) mas apenas o que não se sabe (ato complexo).

Uma compreensão mais verdadeira e profunda da variante daquela pergunta (sem profundidade) é, de fato, o que se está a pesquisar. Uma lista das respostas óbvias aparentes ao problema do objeto pesquisado oferece um caminho, o caminho para o encontro da pergunta correta, que não enseja óbvia resposta. Isto implica dizer que a relação entre o pesquisador e o método, ao formular os questionamentos ao objeto, deve ser sadia e sincera, sem que o pesquisador utilize o método apenas como uma fonte de linguagem sofisticada para simplesmente mascarar os seus (dele) pontos de vista, previamente estabelecidos e tornados uma crença.

Uma vez que não se saiba previamente quais as respostas que aquelas perguntas vão nos dar ao fim da investigação, é evidente que a regra número um da pesquisa – obter esclarecimento que não existia antes – conduz a respostas resultantes mais iluminadas e transparentes. Isto tem que ser verdade na química ou na ciência social. A aplicação metódica e sistemática da inteligência, com suas ferramentas – esclarece relações entre fatos. Um dado método sempre estabelece ponto de partida para decifrar relações, através de um emaranhado de questões. Por isso, o método não é neutro, nem apenas é objetivo. Ele é uma espécie de armadura de que o pesquisador se apropria e, portanto, deve ser usada para buscar uma verdade mais profunda, e não para “perpetuar o mal”, pondo mais confusão em circulação. Exemplificando, isso me recorda um professor de econometria que tive que, ao ensinar um novo procedimento qualquer, comentava sarcasticamente:

“_ Isso aí não é uma simples técnica de jiu-jítsu, para quebrar braços.... Com isso aí vocês põem um foguete na lua ou em Marte... não para colocar uma ogiva termonuclear no foguete e bombardear um povo pobre... esta técnica é para fazer o bem...”

Ele queria dizer que deve-se buscar a verdade, mesmo através da técnica, e a metodologia é uma técnica, uma ferramenta, para se buscar o entendimento e a verdade, não para se ficar vaidoso e satisfeito, com uma pesquisa de resultados falseados. O sucesso no ponto de partida ao estabelecer as perguntas, coloca a pesquisa na estrada correta e facilita muito a obtenção de resultados que contribuam para a ciência da área. Compreender-se a sociedade melhor, com a organização adequada dos dados (da informação) e sua interpretação mais profunda. Pode-se assim, de fato, com uma pesquisa, obter-se conhecimento novo. Todas as formas de procedimentos sistematizáveis que conduzam desse ponto de partida a esse outro ponto de chegada, tudo isso que pode ser levado a cooperar entre si para tal objetivo, se constitui portanto, um caminho, ou seja, um método. O método estabelece:

- (a) uma coerência acerca do que se pesquisa, e de sua realidade enquanto objetivo pesquisado;
- (b) um caminho de escolha sistemática da informação e de seu tratamento;
- (c) a informação deve ser utilizada para esclarecimento;
- (d) o trabalho produzido deve ser organizado de forma que permita ser xecado por outros pesquisadores;
- (e) o trabalho feito deve conscientemente favorecer desenvolvimentos ulteriores e ampliação sobre o tema que trata.

Desde logo, muitos problemas hão de colocar-se para se chegar a um resultado positivo. Conseguir resultado, não é obvio nem sem problemas. Muitas vezes é difícil explicar porque resultam tais dados e não outros. A verdade parece sempre obscura, e os critérios para a ela se chegar variam com os métodos escolhidos. A ciência sociais dificilmente obtém um aceite unânime de suas explicações.

O método de análise utilizado neste trabalho para seguir a hipótese implica dois processos importantes. O primeiro processo é olhar essa redistribuição sob a perspectiva do modelo de desenvolvimento, cujas fontes estão na teoria keynesiana e na teoria do desenvolvimento econômico. Para avaliar o modelo atentar-se-á às variáveis que são significativas para a lógica do funcionamento dos mecanismos de ação da economia, neste caso específico, os mecanismos que agem por meio do Estado. O desenvolvimento econômico é o processo que acontece em longo prazo e garante o aumento da capacidade produtiva em seu conjunto amplo. Seus aspectos principais têm por base o crescimento

estável das variáveis quantitativas que possuem potencial de influência no PIB, como: investimento, infraestrutura e aumento da produtividade via tecnologia e industrialização.

Para o desenvolvimento econômico as citadas variáveis quantitativas precisam impactar variáveis qualitativas, como: qualidade de vida, educação, saúde, e indicadores sociais de desenvolvimento humano. Estas, por sua vez, são parte integrante da infraestrutura do sistema, seu funcionamento está diretamente ligado à produtividade da mão de obra. De acordo com Celso Furtado, a teoria do desenvolvimento econômico explica os mecanismos do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social.⁴¹ Nesse processo de desenvolvimento econômico, a renda pública tem um papel importante, pois reflete o comportamento das despesas e receitas características do modelo econômico.

O segundo processo para comprovar a hipótese é caracterizar o modelo de Estado brasileiro utilizando a teoria neocolonial, cujos principais aspectos são: (a) dependência do mercado externo pela divisão internacional do trabalho e pelo endividamento; (b) desigualdade e alta concentração de renda; e (c) privilégios ao mercado financeiro em detrimento de atividades geradoras de novas cadeias produtivas.

O trajeto neste capítulo, portanto, será (1) um breve panorama histórico econômico do período de estudo, 2000-2013, tecendo perguntas preliminares que serão respondidas durante a pesquisa. Essas questões serão importantes para delimitar as variáveis que serão utilizadas na amostra, justificando a importância de cada uma delas para o processo de desenvolvimento econômico.

Em seguida, (2) o texto seguirá com argumentos em torno da discussão sobre as políticas desenvolvimentistas e a tentativa dos governos do PT de iniciar as bases do que foi chamado de novo desenvolvimentismo. (3) Contudo, para que se possa demonstrar que as políticas efetuadas são incompatíveis com o modelo brasileiro, o diálogo se fará por meio do debate historiográfico sobre o desenvolvimento econômico no Brasil. Com

⁴¹ Celso Furtado explica que a teoria de desenvolvimento econômico dos clássicos, ao utilizar modelos abstratos, procurava nas análises dos conjuntos econômicos referenciar o modelo de melhor crescimento e melhor uso do produto social. Segundo Furtado, o problema é a simplificação da realidade do mundo para que se pudesse encaixar nos modelos econômicos sugeridos e a partir daí construir uma explicação. Ele, então, argumenta que o modelo histórico de desenvolvimento econômico, diferindo do modelo abstrato, trata de trazer uma explicação para a aplicação na realidade atual. Assim, considerando sua dimensão histórica, cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, mesmo que muitos desses problemas sejam comuns a outras economias.

maior atenção às análises de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. A ideia é demonstrar que a incompatibilidade que se sugere não é algo novo, mas já havia sido apontada pela historiografia econômica. Essa abordagem histórica é fundamental para diferenciar o trabalho de história econômica daquele de economia em retrospectiva. A ênfase não é dada apenas para o modelo econômico teórico explicativo e por que este não pôde ser encaixado nas ações do Estado brasileiro e sim para o histórico deste modelo e seus entraves estruturais que impedem políticas de desenvolvimento econômico.

Por último, (4) apresentar-se-á a abordagem teórica que justifica a caracterização da economia brasileira como neocolonial.

1.1 PROBLEMATIZAÇÕES: QUESTÕES PRELIMINARES PARA UM CONTEXTO HISTÓRICO

O arranjo institucional da década de 1990

A década de 1990 é marcada no Brasil por inúmeras políticas que priorizavam a liberalização da economia. Foi nesse período que reforçou-se o arranjo institucional em prol do mercado financeiro. A iniciativa, de acordo com Dércio Munhoz, deu-se com o desmantelamento do “sistema brasileiro de câmbio administrado”⁴² no final dos anos 1980 e prosseguiu em 1991-92 com a remoção das regras que disciplinavam o ingresso de capitais de curto prazo. Alcançada essa desregulamentação cambial e financeira, o arranjo proposto avançou na busca da independência do Banco Central (BC). O caminho alternativo para tal empreitada, devido à resistência interna do país, foi a criação do Comitê de Política Monetária (COPOM), por meio da Circular do Banco Central nº 2.698, de 20.06.1996. Na prática dava-se ao BC a pretendida independência, afastando os Ministros de Estado do núcleo de decisões cambiais e monetárias, e do próprio controle orçamentário.⁴³

O avanço desse arranjo institucional em prol do mercado financeiro continuou logo após, em 1999, com a introdução do Sistema de Metas de Inflação. Nesse modelo

⁴² O fim do câmbio administrado resultou na perda de autonomia das autoridades monetárias nacionais em controlar a taxa de câmbio; a partir da década de 1990 com o câmbio flexível, as taxas passaram a ser definidas pelo mercado. Tal fato deixou a economia do país mais sensível às crises internacionais e favoreceu o mercado financeiro, devido a maior entrada de capitais de curto prazo.

⁴³ MUNHOZ, Dércio Garcia. *Entre crises – 40 anos da política econômica do Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2012. p. 330.

todo o esforço do governo foi para manter o índice de preços estável por meio do controle do consumo e da expansão monetária. Em suma, com essas ações os títulos públicos a longo prazo não reduziram seu valor real (não prejudicando as “expectativas futuras” dos investidores do mercado financeiro), mas em contrapartida restringiu-se o consumo e o investimento, devido ao controle inflacionário pelo aumento da taxa de juros. Tais medidas de restrição e ajuste econômico aplicadas pelo Estado, segundo a teoria keynesiana podem ser prejudiciais às políticas de desenvolvimento econômico. Isso porque o Estado, sobretudo em países em que há pouco investimento privado de grande porte, deve ser corresponsável pelo consumo e investimento, potenciais multiplicadores no processo de crescimento econômico.

Ainda segundo Munhoz, ao adotar o regime de metas inflacionárias, paralelamente o Governo brasileiro concedeu autonomia ao Banco Central em matéria de política macroeconômica. Com um simples decreto o BC poderia estabelecer que a este cabia fixar anualmente as metas para o ano seguinte⁴⁴. A partir de então, as orientações foram no sentido de liberalizar a economia para atrair recursos externos com uma ampla facilidade aos capitais voláteis de caráter genericamente especulativo, sem uma preocupação em fortalecer a atividade produtiva do mercado interno.

Os resultados da “parceria externa” foram altas taxas de desemprego e uma crise crônica na balança comercial, que registrava um déficit de 6,5 bilhões de dólares em 1998. A média anual da taxa de juros Selic era de 25,9% em 1999. No cenário internacional a crise econômica se agravou, devido ao colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica provocada pela chamada crise do leste asiático e da Rússia em 1998 (Moratória Russa de 1998). As medidas de ajuste fiscal e a desvalorização do real aprofundaram ainda mais os problemas econômicos e sociais brasileiros. Os índices de desigualdade chegaram a patamares ímpares na história brasileira. Em toda a década de 1990, o crescimento do PIB não ultrapassou 2,5% ao ano⁴⁵.

Para concluir as medidas do arranjo institucional, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Na

⁴⁴ Idem, p. 31.

⁴⁵ Sobre o colapso na balança de pagamento no período ver: BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 2002. A respeito da desigualdade social na década de 1990, ver: POCHMANN, Marcio. *Atlas da nova estratificação social no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2006. Sobre os dados econômicos a fonte foi o site do Banco Central. Sobre o crescimento do PIB ver, entre outros: MUNHOZ, Dércio Garcia. *Entre crises – 40 anos da econômica do Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2012. p. 331.

prática, a proposta da LRF regulamentou a não intervenção do Estado por meio do déficit fiscal na economia. Essa regulamentação foi ao encontro da perspectiva do arranjo institucional, que estabeleceu política fiscal restritiva com superávit primário, política monetária com aumento da taxa de juros e flexibilidade cambial, como mecanismos para resolver os problemas de desajuste momentâneo.

Considera-se, portanto, arranjo institucional em prol do mercado financeiro algumas medidas da política econômica consolidadas na década de 1990. São elas: (a) altas taxas de juros que favorecem o mercado financeiro, oneram os cofres públicos e prejudicam o investimento produtivo⁴⁶; (b) a LRF, com uma de suas principais funções que foi institucionalizar o superávit primário para garantir o pagamento de Juros da Dívida. Favoreceu os detentores de títulos públicos, diminuindo a margem de investimento público que poderia ser destinado ao mercado produtivo; (c) medidas que subsidiam as grandes fortunas e remessas de lucros, diminuem o poder fiscal de arrecadação, com eventual reversão no mercado produtivo. Esse arranjo institucional insere-se e é complementar, ao chamado tripé macroeconômico: (a) metas de inflação controladas pelo BC; (b) superávit primário; e (c) câmbio flutuante.

Retoma-se a questão realizada na introdução: foi possível aplicar políticas de desenvolvimento econômico no Brasil, ao manter-se esse arranjo institucional?

Em 2000 o PIB voltava a ter taxa de crescimento econômico de 4,4% ao ano. A Balança Comercial, cujo resultado tinha sido negativo no final da década de 1990, passou a reagir positivamente devido à queda das importações. No ano de 2000 houve diminuição do déficit para 0,7 bilhões de dólares. Segundo Baer, “*em termos de crescimento e estabilidade, o desempenho da economia em 2000 foi o melhor desde a introdução do real*”⁴⁷. O crescimento do PIB foi ocasionado pelo aumento significativo da produção agrícola, devido aos preços favoráveis no mercado internacional impulsionados pela desvalorização do Real⁴⁸. A baixa dos juros também pode ser considerado um fator de estímulo da economia, pois houve aumento do crédito e das atividades produtivas. A

⁴⁶ Sabe-se que juros altos prejudicam os investimentos produtivos de três formas: primeiro, aumentam os custos dos investimentos produtivos; segundo incentivam o investimento no mercado financeiro em detrimento do setor produtivo; e terceiro, fazem diminuir a demanda das famílias, incluindo nas compras a prazo.

⁴⁷ BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 2002. p. 474

⁴⁸ Idem, p.475

média da taxa Selic, nesse ano, caiu de 19% ao mês em janeiro para 15,25% em dezembro no mesmo ano.

Para o Banco Central a consistência das políticas econômicas, sobretudo da austeridade fiscal e “*a continuidade na obtenção de expressivos superávits primários tem ratificado a capacidade de poupança do setor público, fundamental à estabilização da relação Dívida/PIB*”⁴⁹. Fato que ressalta, na visão do Banco Central, a importância da LRF como condição para manter a estabilidade do país junto aos investidores e aos órgãos econômicos internacionais, como o FMI. A estabilidade, nesse sentido, é mantida pela garantia do pagamento dos juros da dívida. Nota-se aqui que as diretivas do Banco Central foram pela manutenção do arranjo institucional.

Em 2001 as expectativas favoráveis do ano anterior se reverteram. Assinalam-se entre outros fatores, (a) a crise na Argentina que trouxe impacto negativo dos investimentos estrangeiros no Brasil e, (b) os efeitos dos ataques às torres gêmeas nos EUA, em 11 de setembro de 2001⁵⁰. A crise, inclusive, levou o governo brasileiro a recorrer a empréstimos do FMI, fator esse que aumentou a dívida líquida do setor público nacional no período⁵¹. Durante os anos de 2001 e 2002 o endividamento do Setor Público Nacional cresceu consideravelmente. A dívida que estava em 948,63 bilhões de reais em 2000 subiu para 1328,03 bilhões de reais em 2002, um crescimento de 379,40 bilhões de reais, representando acréscimo de cerca de 40% do valor em relação a 2000.

Para o Banco Central, mesmo em meio à crise econômica e à desaceleração do PIB, o ponto positivo teria sido o esforço do governo central em apresentar um superávit primário acima do acordo assinado com o FMI. A superação da meta foi alcançada devido a privatizações de órgãos públicos e o aumento de impostos. Veja-se:

“Apesar da desaceleração ocorrida na taxa de crescimento do PIB, o setor público apresentou superávit primário superior à meta estabelecida no acordo assinado com o FMI, superando o resultado assinalado no ano anterior. Cabe destacar o aumento da participação dos governos regionais no resultado global. As explicações encontram-

⁴⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Anual do Banco Central*, 2000. p. 12.

⁵⁰ Sobre os impactos da economia crises, econômicas sobre o Brasil e América Latina ver, entre outros: CARCANHOLO, Marcelo Dias; PAINCEIRA, Juan Pablo. *Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa na América Latina: Os impactos sobre Brasil, México e Argentina*. Revista Eletrônica Researchgate. Fevereiro de 2016. Acesso pelo endereço eletrônico: https://www.researchgate.net/profile/Juan_Painceira/publication/251730537_Abertura_Financeira_e_Vulnerabilidade_Externa_na_America_Latina_os_impactos_sobre_Brasil_Mexico_e_Argentina/links/56d0943f08aeb52500cd8009/Abertura-Financeira-e-Vulnerabilidade-Externa-na-America-Latina-os-impactos-sobre-Brasil-Mexico-e-Argentina.pdf

⁵¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Anual do Banco Central*, 2001. p. 12.

se na renegociação das dívidas estaduais e municipais com a União, que resultou em programas de ajustes garantidos por vinculações de receitas, na privatização de importantes bancos estaduais, com a consequente eliminação de uma importante fonte de financiamento de desequilíbrios fiscais, nas regras de controle do endividamento aprovadas pelo Senado Federal e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e na adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No âmbito do governo central, o resultado esteve associado ao crescimento na arrecadação dos impostos e contribuições, que alcançou novo recorde em 2001”⁵².

Observa-se no relatório do Bando Central que a lógica para vencer a crise econômica de 2001 foi por meio das privatizações e do aumento dos impostos e contribuições. Ou seja, quando ocorreu o choque externo, que expôs a fragilidade da economia, as medidas tomadas foram o ajuste fiscal e o aumento dos impostos para garantir o superávit primário, necessário para manter o pagamento do Juros, Encargos e Amortização da Dívida pública⁵³. Como comentou de modo agudo Wilson Barbosa:

“No lugar disso, sob a bandeira do Consenso de Washington, ficamos no atoleiro do “*stop and go*”, com taxas de crescimento setorial cada vez menores e endividamento crescente. É um absurdo admitir-se que, para o mundo todo, existia um único modelo econômico, e que o mesmo só funcione hierarquizado pelas regras da divisão internacional do trabalho, em direção à chamada globalização. É possível estruturar um setor externo ativo, com elevação da capacidade de compra no exterior, dentro de um modelo de industrialização do país, baseado no consumo crescente de seu próprio trabalho vivo. Deixar a economia do país ser sucessivas vezes ajustada com regras das economias centrais, subestima o potencial de crescimento da economia. E só o crescimento da economia doméstica, com sustentado aumento do emprego, pode justificar a crescente manipulação das macro variáveis, e não o atual modelo, em que prevalecem os interesses externos e das classes dominantes.”⁵⁴

Com base neste ajuste para garantia do superávit primário, surgem outras questões:

(1) Qual impacto na Despesa com Juros e Amortização da Dívida para os anos seguintes com esse aumento de 40% da Dívida Pública? (2) Qual o impacto aos serviços públicos

⁵² Idem, p. 13.

⁵³ Os termos aqui utilizados seguem a definição do Manual Técnico do Orçamento Público. **Juros e Encargos da Dívida** (ou às vezes descrito apenas como *Juros da Dívida*): Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. **Amortização da Dívida (Amortização e Refinanciamento)**: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal*. Edição 2014. Brasília, 2013.

⁵⁴ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise de 1997-98 não era a última...* Revista Mouro, Ano 10, nº13, Janeiro de 2019. p. 295.

do esforço do governo central no ajuste fiscal e no aumento de impostos para manter o superávit primário?

Apesar do esforço do “ajuste fiscal” e das privatizações, o PIB cresceu de maneira modesta (média de 1,3%) entre 2001 e 2002. Um dos motivos internos para esse menor crescimento do que em 2000, foi a queda nas exportações de grãos, sobretudo milho (queda de 14,3%) e trigo (queda de 10%), devido às adversidades climáticas experimentadas nas culturas em São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

Mesmo com a recuperação modesta o Banco Central elevou a média da taxa básica de juros de 18% para 21%, chegando ao patamar de 24,90% em dezembro de 2002. A média anual de 2002 foi 18,6%. O aumento dos juros foi a opção da política econômica para combater a inflação. A taxa do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado (IPCA) nesse mesmo ano fechou com média de 12,53%. Importa ressaltar ainda que parte do financiamento do Balanço de Pagamentos foi realizado por desembolso do FMI.⁵⁵

Em 2002, o desemprego obteve taxa de 12,6%, a maior da série histórica (2000-2013), fato que demonstra que a política econômica, com ajuste fiscal efetuado, garantiu o superávit primário, com decorrência no aumento do desemprego. Essa história se modificaria na crise de 2009?

Vê-se, portanto, que no período que antecedeu ao governo Lula já havia se constituído o que chamamos aqui de arranjo institucional. Aliás, entre as observações que se deseja ressaltar é a de que esse arranjo institucional (com mudanças e rearranjos) já havia sido apontado pela historiografia econômica como empecilho histórico para o desenvolvimento. Fato que permite também pensar a respeito das medidas sem considerações históricas tomadas pelos governos no período de estudo⁵⁶.

O Relatório Anual do Banco Central⁵⁷ de 2002 contém dados relevantes sobre as finanças públicas que contribuíram para reflexões durante a pesquisa. São eles: (1) havia saldo negativo na Previdência Social devido à disparidade entre despesa e arrecadação da

⁵⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Anual do Banco Central, 2002. p. 11/12.

⁵⁶ Em um debate na TV Folha entre Nelson Barbosa e Marcos Lisboa a respeito das políticas econômicas realizadas no período Lula, os autores concordaram que a diferença entre as interpretações de modelos econômicos no Brasil, ortodoxos e heterodoxos, não é pautada pela análise história e sim pelo manejo de uma ou outra variável econômica. Isso nos leva a refletir sobre o caráter positivista dos analistas econômicos no Brasil, que ignoram os dados e as variáveis históricas. Análise inclusive efetuada por economistas pertencentes ao PT. Entrevista disponível no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=-05G86i4xgg>. Acesso em 28/05/2018.

⁵⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Anual do Banco Central, 2002. p. 89-110.

área rural⁵⁸; (2) o déficit vinha aumentando devido ao impacto do ajuste do salário mínimo; (3) o déficit vinha aumentando devido às renúncias previdenciárias (concessões e subsídios efetuados pelo governo); (4) o destaque e a persistência em relatar o cumprimento das metas de superávit primário.

Com base no relatório é possível destacar duas evidências. Por um lado, o esforço do governo em adequar as finanças públicas a fim de manter o superávit primário e garantir o pagamento dos juros da dívida. Por outro lado, um déficit recorrente na Previdência, tendo como uma das causas os subsídios e concessões efetuados pelos governos. Outras questões levantam-se aqui: (A) como se comportou a receita da Previdência Social no período de estudo? (A1) esses resultados de 2002 persistiram? (B) qual foi o impacto do salário mínimo na conta da Previdência Social?; (C) qual foi a dinâmica das concessões (para qual setor da economia) e quais seus impactos?

Ainda nessa problemática da renda pública, o que se pretende compreender nesta pesquisa é como se deu a sua redistribuição no período 2000-2013, considerando o arranjo institucional estabelecido na década de 1990. O intuito é analisar porque as políticas efetuadas pelos governos não conseguiram lograr o desenvolvimento econômico, caso este fosse almejado.

O primeiro governo Lula (2003-2006)

Embora parte da população tenha depositado esperanças na candidatura de Lula como um governo que traria um novo modelo econômico, o PT já havia apontado na *Carta ao Povo Brasileiro* o abandono do discurso de “ruptura com o paradigma neoliberal” e sua ancoragem à ideia de “transição necessária”. O que parece é que a direção do PT acreditava, ao se aliar com parte da burguesia, na possibilidade de efetuar ao menos algumas reformas nos mecanismos de Estado e, assim, propor políticas que reformulassem as bases de desenvolvimento econômico⁵⁹.

⁵⁸ Observe-se que o governo considera como parte da Previdência Social o custo de Assistência Social a trabalhadores não contribuintes, particularmente trabalhadores rurais, que na maioria não contribuem.

⁵⁹ A percepção de que a direção do PT acreditava em possíveis reformas estruturais ao fazer aliança com parte da burguesia é também sugerida na leitura de Armando Boito, “*As bases políticas do neodesenvolvimentismo*”. Disponível no endereço eletrônico: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Em uma conversa informal com um dos principais dirigentes do PT, em Janeiro de 2017,

Em 2003, uma das primeiras medidas do recém-eleito governo Lula, voltada para a área econômica, foi a montagem da equipe que iria conduzir as políticas de transição. No Ministério da Fazenda o nome indicado foi Antônio Palocci Filho, ex-prefeito de Ribeirão Preto; na presidência do Banco Central estava Henrique Meirelles, ex-presidente do BankBoston no Brasil. A composição da equipe econômica com a presença de Meirelles cumpria parte do compromisso do partido em manter diretrizes que atendiam o mercado financeiro. Importante salientar que o vice presidente era José Alencar, do Partido Republicano (PR), empresário ligado ao setor têxtil, com relação influente no meio do empresariado mineiro.

As primeiras medidas tomadas em 2003 contrariavam todas as expectativas criadas, tanto por economistas desenvolvimentistas ligados ao PT, quanto pelo mercado financeiro. Ainda em janeiro daquele ano o governo Lula anunciou a elevação da taxa Selic em 0,5%, de 25% passou para 25,5%. O argumento era o combate à inflação. No ano de 2003, a média da taxa Selic foi 23%, sendo que o índice do IPCA caíra da média de 12,6% para 9,3% anual. Essa atitude foi entendida por alguns economistas da época como uma política que restringia o mercado produtivo devido ao alto custo da tomada de crédito e, ao mesmo tempo, remunerava o mercado financeiro, pois ao invés de converter renda em consumo procurava ações e títulos públicos⁶⁰.

Essa prática de combater a inflação com juros altos, como observado nos parágrafos anteriores, já vinha sendo realizada no governo FHC. Durante os oito anos de governo FHC foram feitas inúmeras críticas por parte de economistas e também por lideranças do PT em relação às ações ortodoxas tomadas pela equipe econômica daquele governo. Inclusive, ao ser criticado pelas medidas econômicas de seu governo, o presidente Lula em discurso dizia que havia recebido uma “herança maldita” do governo anterior; e que para resolver os problemas herdados era necessário seguir o mesmo caminho⁶¹.

notou-se objetivamente que no acordo realizado em 2002, parte da liderança acreditava que seria possível ao menos a realização de algumas reformas, como a Tributária, por exemplo.

⁶⁰ Entre os economistas que criticaram as políticas do primeiro governo Lula estão: BATISTA JR. Paulo N. *Dormindo com o Inimigo*. São Paulo: Folha de São Paulo, p. B-2. 05/10/2006. COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento econômico: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010.

⁶¹ COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento econômico: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010. p. 22.

Devido às medidas restritivas tomadas pelo primeiro ano do governo Lula, o chamado risco-Brasil, que estava em 2.000 pontos no final de 2002, fechou em 469 pontos em 2003. Quanto às cotações dos títulos brasileiros, o C-Bond, principal título negociado no exterior, foi cotado a 98% de aumento; o Índice Bovespa valorizou-se 97% no ano; o dólar terminou o período no mesmo patamar de julho de 2002, cotado a 2,90 reais. Segundo Couto, “esses dados demonstravam que a política econômica do governo Lula agradava perfeitamente o mercado financeiro”⁶².

No Relatório do Banco Central, a tranquilidade transmitida ao mercado seria fruto da política monetária de estabilidade dos preços dirigida pelo BC e o ajuste fiscal efetuado pelo governo, junto à continuidade da importância dada às exportações como condicionantes do nível de atividade externa⁶³. Na recuperação de 2003, destaca-se o aumento dos preços das *commodities* e a retomada das exportações para a Argentina e para novos mercados⁶⁴.

No cenário internacional, o período de 2004-2008 foi marcado pela explosão industrial e comercial da China, com grandes implicações no comércio mundial de forma geral, alavancando as economias exportadoras de *commodities*, beneficiadas por excepcionais aumentos da demanda e dos preços. Importante lembrar que no período anterior, entre 2001-2003, a economia chinesa expandiu 31% enquanto a economia global expandiu apenas 10%⁶⁵. O Brasil, portanto, se beneficiou do momento de crescimento chinês com uma significativa expansão no Comércio Exterior⁶⁶.

As questões que surgem aqui são: (1) a política econômica de juros altos, ajuste fiscal e superávit primário, que segundo Couto, agradava o mercado financeiro, permaneceu durante todo o período de estudo? (2) essa expansão do comércio exterior promoveu maior redistribuição na ótica da renda pública? Com base nas análises das despesas correntes (capítulos 2, 3 e 4) pretende-se responder tais indagações.

Embora em processo de expansão no comércio internacional, o ano de 2004 iniciou-se com uma medida do governo Lula bastante questionada na época. Naquele primeiro

⁶² Idem, p. 39.

⁶³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2003. p. 11-18.

⁶⁴ Idem, p. 15.

⁶⁵ MUNHOZ, Dércio Garcia. *Entre crises – 40 anos da economia do Brasil*. Brasília, Thesaurus, 2012. p. 337-340.

⁶⁶ Sobre a expansão do Comércio Exterior ver, entre outros: COSENZA, Apoena C. *Calibã se liberta: O setor externo da economia brasileira (1999-2013)*. Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH-USP, São Paulo, 2017.

semestre houve aumento do salário mínimo de 240 reais para 260 reais. O reajuste real foi tímido, de apenas 1,5%, sendo que o índice do IPCA para o mesmo ano foi 7,6%. Portanto, um crescimento abaixo da inflação. Como a economia havia crescido consideravelmente, os apoiadores do governo esperavam um aumento mais generoso do salário mínimo naquele ano.⁶⁷

Para o Banco Central, a solidez da política econômica no controle de preços e a austeridade fiscal, com a continuidade dos resultados positivos do setor externo da economia, foram as marcas do crescimento econômico. Fato que elevou a confiança do mercado e melhorou a avaliação do risco-Brasil⁶⁸. Repare que aqui há outra evidência que demonstra ser a austeridade fiscal, segundo o BC, uma condição para os resultados positivos da economia. Conseguiriam os governos no período realizar investimento maciço visando o desenvolvimento tendo que cumprir as metas de austeridade fiscal?

Ainda no ano de 2004, a cotação do dólar aumentou para a média anual de 3,10 reais, devido às expectativas em relação a uma alta das taxas de juros dos EUA. Essa taxa de câmbio depreciada, em conjunto com a economia mundial favorável, beneficiou as exportações de *commodities*. O PIB nesse ano cresceu à média de 4,5% no primeiro trimestre e 7% no segundo trimestre. No entanto, no terceiro trimestre, a taxa de crescimento foi bem menor, ficando na casa de 2%. A taxa Selic aumentaria de 16% para 16,75% em outubro, fechando o ano com 17,75%⁶⁹.

Embora o ano de 2004 tenha sido favorável à economia brasileira devido ao aumento das exportações de *commodities*, segundo Couto a equipe econômica do governo cometeu um grave erro:

“Ao elevar os juros básicos e subir a meta de superávit primário, num cenário em que a inflação estava dentro das metas, a equipe econômica inverteu as expectativas em relação ao futuro. O resultado foi a queda dos investimentos no último trimestre de 2004, comprometendo o crescimento da economia para novo ano. Para vários analistas, o governo, com tais medidas, abortou o crescimento da economia brasileira.”⁷⁰

⁶⁷ A propósito das críticas ao tímido ajuste do salário mínimo em 2004 ver, entre outros: SOARES, Alcides Ribeiro. *Política Econômica e concentração de renda*. São Paulo, Cliper Editora, 2006. COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento econômico: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010.

⁶⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central, Relatório 2004. p. 13.

⁶⁹ IGBE, Taxa Selic.

⁷⁰ COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento econômico: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010. p. 92.

Ao que parece, com base na descrição de Couto e nas leituras do Relatório do BC, é que não havia consenso entre economistas e a equipe econômica do BC, a respeito dos resultados positivos da economia, fato que também justifica a investigação com base nos dados do setor público nacional.

Com base nesse contexto histórico outras questões surgem: (1) Qual foi a dinâmica do superávit primário durante o período de estudo e seu impacto nas contas públicas? (2) E o investimento? (3) Qual a dinâmica do investimento público e privado no período de estudo? (4) Nesses anos de crescimento econômico, que se intensificaram a partir de 2004, houve maior redistribuição da renda pública? (5) Foram criados mecanismos de entrada de receita que pudessem gerar políticas a longo prazo? Essas questões serão respondidas com a análise desagregada das despesas correntes e da conta de capital do setor público nacional.

O ano de 2004 foi marcado pela unificação dos programas sociais de transferências de renda (Renda Mínima, etc.) no Programa Bolsa Família, pela Lei 10.839 de Janeiro de 2004. O Programa foi destinado a conceder benefícios básicos para unidades familiares que se encontravam em situação de extrema pobreza. Outra medida de política social iniciada no mesmo ano foi a ampliação do Benefício de Progressão Continuada. Com base na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foram criados os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), que expandiram os benefícios para trabalhadores rurais sem aposentadoria⁷¹. Segundo alegação de alguns economistas, esse avanço teria caracterizado a consolidação de um Estado de Bem-estar Social brasileiro⁷².

Por outro lado, surgiam no debate da sociedade questionamentos a respeito do Programa Bolsa Família e da expansão das políticas sociais. Um dos argumentos era de que o Programa iria diminuir a quantidade de mão de obra disponível (gerar ociosidade nas pessoas que recebiam o benefício) e que a expansão de programas sociais era uma irresponsabilidade fiscal por aumentar os gastos do governo⁷³. O JP Morgan, por

⁷¹ CAMPELO, Teresa. NERI, Marcelo C. (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

⁷² Entre os estudiosos que afirmaram ter um Estado de Bem-estar social no Brasil estão, entre outros: BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-estar Social no Brasil?* Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2011. KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁷³ Esses questionamentos a respeito da eficácia do programa são argumentados por Teresa Campelo na introdução do livro a respeito do Bolsa Família no qual expõe a ideia inicial que levou a equipe do IPEA a realizar a pesquisa. CAMPELO, Teresa. NERI, Marcelo C. (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

exemplo, veio a questionar o Ministro do Planejamento a respeito das metas dos superávit primário, pressionando para o ajuste dos gastos fiscais⁷⁴.

Outras questões surgem: (1) Qual o impacto do Bolsa Família no Orçamento Público? (2) Qual a dinâmica das áreas da política social, como Saúde, Educação, Habitação e Saneamento? (3) Seria possível, em meio ao arranjo institucional, criar um Estado de Bem-estar Social? Essas questões serão respondidas, ao desagregar-se as despesas correntes e mensurar-se o Gasto Público Social, especificamente no capítulo 3.

A LDO para 2005 previa uma meta de 4,5% para o IPCA, com margem de erro de 0,5 pontos percentuais. Em um ano de crescimento econômico devido ao aumento das exportações e do PIB, para manter-se a meta inflacionária o governo optou por um novo aumento da taxa de juros SELIC. A média anual de 16% em 2004 subiu para 18% em 2005. Relembrando que a taxa média anual do IPCA, que estava em torno de 12,6% em 2000, caiu para 5,2% em 2005. Ou seja, ainda foi possível notar no período uma política de restrição do consumo e um incentivo ao mercado financeiro, já que a queda na inflação veio acompanhada de aumento da taxa de juros. Como se observou será necessário verificar o impacto dessa política nas contas públicas.

Para o Banco Central, o bom desempenho do PIB em 2005 deu-se pelo fortalecimento do mercado interno, em razão das melhores condições de crédito e da recuperação gradual dos rendimentos reais e do emprego, consequência do desempenho positivo do comércio exterior. O destaque do BC, mais uma vez, foi para a austeridade fiscal, a manutenção do superávit e a política de controle da inflação⁷⁵. A expansão econômica teria continuidade em 2006 devido ao crescimento da dinâmica global de EUA e China, que registraram taxas de crescimentos expressivos⁷⁶.

Em Março de 2006 houve mudança na equipe econômica do Governo Lula. Guido Mantega, que era Ministro do Planejamento, substituiu Antônio Palocci na pasta da Fazenda. No Banco Central manteve-se na presidência Henrique Meirelles. A saída de Palocci deu-se pelo seu suposto envolvimento com lobby nas empresas estatais, e entre

⁷⁴Sobre a contestação do JP Morgan a LDO de 2005, que incluía a expansão do Programas Sociais, ver: Folha de São Paulo Mercado, 16/04/2004. Disponível no endereço eletrônico: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1604200405.htm>.

⁷⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central do Brasil*, Relatório 2005, p. 1-14.

⁷⁶ Idem, 177-193.

outros motivos, a troca da equipe econômica ocorreu pelo episódio político denominado pela grande mídia de “mensalão”.⁷⁷

Nesse ano o salário mínimo também voltou a crescer, tendo a maior taxa de crescimento nominal ocorrido no ano de 2006, 10,78% (taxa de crescimento real no valor de 10,07%). O valor corrente que era de 151 reais em 2000 passou para 350 reais em 2006. A taxa de crescimento real acumulada do salário mínimo foi no valor de 31,16% no período de 2001-2005 e o PIB obteve uma taxa de crescimento acumulada de 20,69%. Percebe-se, portanto, que o salário mínimo cresceu a taxas maiores que o PIB.

Durante o período do governo Lula foi notória a política de valorização do salário mínimo. A designação de Luiz Marinho (até então presidente da Central Única dos Trabalhadores a CUT) para o Ministério do Trabalho e Emprego viabilizou as propostas realizadas por acadêmicos e estudiosos, sobretudo da Unicamp⁷⁸.

Sobre a valorização do salário mínimo, pretende-se medir o impacto do seu aumento nas contas públicas e verificar se essa valorização pôde ser mantida durante toda a série histórica (2000-2013). A investigação se justifica considerando que o aumento do salário mínimo também eleva os valores dos benefícios sociais.

Segundo Couto, as medidas de avanço nas áreas sociais (entre elas a valorização do salário mínimo) foram novamente consideradas eleitoreiras pelo mercado financeiro, pois poderiam reduzir o superávit primário destinado ao pagamento de juros⁷⁹. A reação foi uma série de ataques contra os gastos fiscais. Fato que justifica a investigação da compatibilidade do arranjo institucional com o aumento das políticas sociais.

As eleições de 2006, mesmo com ataques da grande mídia ao PT utilizando o chamado “mensalão”, findaram com a vitória de Lula no segundo turno com 76% dos votos diante de seu adversário do PSDB, Geraldo Alckmin.

⁷⁷ Sobre a saída de Antônio Palocci e a entrada de Guido Mantega ver a notícia no endereço eletrônico: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2006/03/27/ult2643u168.jhtm>. Acesso em 26/09/2018.

⁷⁸ Sobre a política de valorização do salário mínimo durante o governo do PT ver, entre outros: DEDECA, Claudio Salvadori. *Notas sobre a Política de Valorização do Salário Mínimo e o Mercado de Trabalho*. Disponível no endereço eletrônico: www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/medeiros_smedesenvolvimento.pdf. Acesso em 19/07/2017. SABÓIA, João. *O salário mínimo e seu potencial para melhoria da distribuição de renda no Brasil*. Disponível no endereço eletrônico: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap32.pdf>. Acesso dia 19/07/2017 às 11:28.

⁷⁹ COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento econômico: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010. p. 131.

O segundo governo Lula (2007-2010)

A crise mundial que ocorreu em 2007-2008 foi ocasionada em grande medida pela crise estadunidense dos *subprime* – mercado financeiro imobiliário de maior risco. Em uma economia mundial globalizada, em que os mercados financeiros são integrados, o efeito da crise pode se disseminar para todos os países. No Brasil, embora o sistema bancário não tenha sido contaminado de imediato com o fluxo desses ativos, algumas empresas que haviam se envolvido em operações financeiras de risco no mercado futuro de câmbio sofreram perdas significativas com a desvalorização do real⁸⁰.

No nível da economia interna, a alteração da equipe econômica de Lula em 2006, com Guido Mantega (na pasta até 2011), parece ter modificado a dinâmica da política fiscal. O governo passou a ter um caráter fiscal mais ativo, a exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007. O PAC tinha como proposta a retomada do planejamento de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país⁸¹. Cabe verificar com os dados, como esse avanço da política fiscal conseguiu impactar a economia.

Outras reflexões a respeito do período levam a mais questões: (1) como se comportaram as finanças públicas durante a crise internacional? (2) foi possível conciliar investimento, superávit primário e continuidade da expansão de políticas sociais? O comportamento das finanças no período da crise será verificado nos capítulos que tratam das Despesas Correntes. O investimento público será verificado no capítulo 4, onde tais questões serão respondidas.

Devido aos resultados positivos do comércio internacional, os preços das *commodities* cresceram acima da média. O Brasil está entre os países da América Latina que conseguiram manter os indicadores positivos até 2008. Todavia, segundo o BC, o impacto da crise ocasionou fuga de capitais e as consequências se verificariam no ano seguinte em 2009. Ressalta-se que o fôlego de crescimento foi ainda mantido em 2008,

⁸⁰ A respeito da crise, ver, entre outros: CURADO, Marcelo. *Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula*. Paraná: Revista Economia e Tecnologia – Ano 07, Volume Especial, 2011. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>. Acesso em 18/03/2018. MUNHOZ, Décio Garcia. *Entre crises – 40 anos da economia do Brasil*. Brasília, Thesaurus, 2012. p. 337-340.

⁸¹ Sobre o PAC ver: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

devido ao aumento do volume das exportações, que compensou as sucessivas quedas do câmbio real⁸².

Em 2009, considerado o ano da ressaca da crise do subprime, as exportações de manufaturados caíram aproximadamente 6%, e o volume de vendas decresceu na média de 23%. O comércio internacional teve um recuo de 12%.⁸³ Segundo o Banco Central, *o governo para combater o ambiente recessivo observado nos países centrais utilizou-se de um conjunto de medidas fiscais e monetárias, objetivando adequar as condições de liquidez interna e proporcionar estímulo à demanda agregada que mitigasse o impacto da crise*⁸⁴. Resta saber, com base nos dados, quais foram esses estímulos fiscais e quais foram seus impactos aos anos seguintes.

Em 2010, as exportações brasileiras de manufaturas revelaram alguma recuperação, o poder de compra das exportações voltou a crescer. Tal fato foi consequência da nova etapa de crescimento das vendas de produtos primários para a China⁸⁵. O crescimento deste período, 2008-2011, deixava a aparente sensação de que as políticas efetuadas pelo segundo governo Lula teriam vencido a crise econômica.

As perguntas aqui visam entender, portanto, o que as contas públicas revelam sobre esse período, são elas: (1) quais os impactos dessas medidas fiscais ocorridas em 2009? (2) Tais medidas podem ser consideradas como política antidepressiva capaz de alavancar o crescimento? Ao desagregar as Receitas Correntes e verificar o investimento público (capítulos 4, 5 e 6) será talvez possível mensurar os subsídios e as possíveis tentativas do governo em abranger a política fiscal.

Primeiro triênio do governo Dilma (2011-2013)

A configuração do Congresso Nacional e o cenário econômico não eram nada favoráveis ao governo Dilma. Além de ter havido diminuição da base de apoio de seu partido (PT) no Congresso Federal, a presidente eleita teria que lidar com os efeitos da

⁸² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2008. p. 1-13.

⁸³ Ver: BARBOSA, Wilson do N. Ainda uma vez a crise. Departamento de História, FFLCH-USP, 2010. Texto disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica> . Acesso em 09/01/2017. p. 12. MUNHOZ, Dércio Garcia. *Entre crises – 40 anos da economia do Brasil*. Brasília, Thesaurus, 2012. p. 373.

⁸⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2009. p. 11.

⁸⁵ : COSENZA, Apolena C. *Calibã se liberta: O setor externo da economia brasileira (1999-2013)*. Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH-USP, São Paulo, 2017. p.66.

crise mundial. A chapa vitoriosa, mais uma vez tendo como adversário um candidato do PSDB, José Serra, dessa vez contava com a vice presidência de Michel Temer do PMDB. Embora o ano de 2010 tenha se configurado com uma aparente vitória sobre a crise, nos anos seguintes o efeito parece não ter sido sustentado, como já mencionado.

Ao longo desse governo, o encolhimento do crédito interno e externo restringiu as atividades e os planos de produção das empresas, aumentando assim a disputa pelos recursos disponíveis. Nessa perspectiva, será importante investigar qual foi a saída do governo para manter, no pós-crise, o arranjo institucional e o avanço das políticas sociais.

Todavia, aparentemente, os primeiros anos do governo Dilma mantiveram as mesmas características do governo Lula. As primeiras medidas seguiram a lógica do arranjo institucional, dentre elas o controle da inflação pelo Banco Central, que resultou em aumento da meta de superávit primário com corte nas despesas públicas em conjunto com o aumento da taxa Selic em 2011. Da média anual de 9,7% saltou para 11,3%. Segundo Mario Mesquita, *“o governo Dilma embora tenha seguido o tripé macroeconômico do fim da década de 1990, realizou desvios em relação ao mesmo ao longo do tempo no que se refere tanto aos objetivos a curto prazo quanto aos instrumentos”*.⁸⁶

Algumas questões surgem sobre esse breve período do governo Dilma, são elas: (1) quais foram esses “desvios” do modelo macroeconômico, sobre os quais disserta Mario Mesquita, em relação ao arranjo institucional? (2) foram, esses desvios, conectados com as manifestações de julho de 2013 e depois a consequente queda do seu governo? E, por último, (3) seria possível, em meio aos impactos da crise, implementar localmente políticas antidepressivas e continuar com o avanço das políticas sociais? Tanto os capítulos que tratam das Despesas Correntes quanto os das Receitas Correntes trarão dados que permitirão responder ao menos em parte as questões elencadas.

Para a hipótese elencada, essas questões serão respondidas tendo como lógica estrutural a repetição do modelo característico de uma economia neocolonial. Ou seja, mesmo nos momentos de maior redistribuição, como foi o caso da valorização do salário mínimo. Vê-se que a ótica da despesa e receita do setor público nacional e a estrutura desigual e de alta concentração da renda permanecem.

⁸⁶ MESQUITA, Mario. *A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo*. São Paulo: INSPER: Coletânea Sobre a Luz do Sol. p. 3. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-capitulos-Sob-a-Luz-do-Sol-final.pdf>

As questões preliminares trazidas nesta seção serão detalhadas conforme o avanço da pesquisa e serão respondidas nos capítulos subsequente, considerando a relação entre os pressupostos teóricos e a hipótese a se caracterizar. Com esse contexto histórico viu-se a dificuldade dos governos do PT em realizar políticas desenvolvimentistas. Além do mais, essa questão também é importante para os pressupostos que se deseja dialogar. Qual o desenvolvimento que o PT pretendia alcançar? Um desenvolvimento no estilo da histórica socialdemocracia internacional? Todas essas questões tem como objetivo colocar luz sobre a hipótese da incompatibilidade do modelo brasileiro de tipo neocolonial com o modelo de desenvolvimento econômico, elaborado racionalmente.

1.2 OS PRESSUPOSTOS PARA O DIÁLOGO: DE VOLTA AO DESENVOLVIMENTISMO?

Uma definição de desenvolvimentismo

Para quem viveu o final dos anos 1990 e já despertava interesse pelo tema, a expressão “desenvolvimento econômico” parecia ter ficado para trás. O caminho das privatizações, seguido pelos governos FHC, apontava direções contrárias daquelas seguidas pelo chamado desenvolvimentismo estatal nos anos 1950, quando essa política ainda era um objetivo a ser alcançado pelos governos do período. Contudo, em meados de 2000, alguns grupos acadêmicos passaram a repensar o tema desenvolvimento, com seminários, debates e mesas redondas, que futuramente se transformaram em livros e artigos⁸⁷.

Entre as formulações do conceito “desenvolvimentismo”, destaca-se aqui o conceito elencado por Fonseca⁸⁸. Esse autor buscou relacionar a ideia conceitual com a origem epistemológica de termos e conceitos, que usualmente são construídos nas ciências sociais com base na elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana.

⁸⁷ Por exemplo: SICSÚ, J., PAULA, L.F.; MICHEL, R. *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole, 2005. SICSÚ, J., PAULA, L.F.; MICHEL, R. *Por que Novo-Desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 27, n. 4, out./dez., 2007. PAULA, L. F. *Repensando o Desenvolvimentismo*. São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, vol. 20, n. 3, 2006. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição: porque alguns países emergentes tem sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. OREIRO, José Luís. MARCONI, Nelson. *Macroeconomia desenvolvimentista teoria e política econômica do novo desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

⁸⁸ FONSECA, Paulo Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 2015.

Assim, tal conceito é “criado por construtos mentais” atribuídos muitas vezes ao pensamento racional, todavia, sua relação com a realidade é considerada bem problemática. Ou melhor, a configuração do conceito depende da sociedade em que o conceito está sendo inserido. Dadas certas circunstâncias essa ideia pode até ignorar o passado, criando aspectos novos que distanciem o conceito do seu propósito original.

Neste trabalho será considerado o conceito de desenvolvimentismo como uma ideologia que serve de rota para romper as condições de subdesenvolvimento. O conceito de desenvolvimentismo que será admitido vai ao encontro do que sintetizou Fonseca:

“Entende-se por Desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”⁸⁹.

Essa definição faz-se necessária, pois, como veremos adiante no Brasil criaram-se, no período recente, algumas versões da ideia do desenvolvimento econômico que procuraram adaptar-se ao modelo de Estado brasileiro, sem rompimento com as estruturas perpetuadoras do subdesenvolvimento. Fato que justifica uma parte da hipótese de que as políticas sistemáticas de desenvolvimento econômico sejam incompatíveis com o modelo brasileiro. A incompatibilidade ocorre justamente porque persistem as estruturas que sustentam o subdesenvolvimento. E, da parte do poder existente, não há a intenção de reduzi-las.

Desta feita, o objetivo desta seção é expor as ideias desenvolvimentistas que ecoavam no período (2000-2013) a fim de demonstrar, conforme a hipótese sugerida, que o desenvolvimentismo teoricamente proposto é incompatível, pois (1) não considerou as argumentações da história econômica e (2) não pode superar as barreiras políticas que periodicamente enfrenta. Essas argumentações já apontavam a alta concentração da renda e a desigualdade como entraves históricos.

⁸⁹ FONSECA, Paulo Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 2015. P. 59. Citado também em: PAULANI, Leda Maria. *A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?* Rio de Janeiro: Cadernos do Desenvolvimentismo, volume 12, número 20. p. 135.

A defesa desenvolvimentista do governo Lula

Alguns economistas e estudiosos do tema, sobretudo aqueles que compuseram a equipe econômica do governo, acreditam ter o Brasil, durante o governo do PT, encontrado uma nova política macroeconômica que propiciou mudanças positivas na economia. Entre eles, Nelson Barbosa, economista e Ministro do Planejamento e da Fazenda durante o governo Dilma, que no artigo “*Uma nova política macroeconômica e uma nova política social*” diz:

“Alguns analistas econômicos afirmam que a política macroeconômica deste governo é simplesmente uma continuação da política praticada pelo governo anterior. Eu acho isso equivocado, pois implica confundir arranjos institucionais com direcionamento das decisões de política econômica. De um lado, o governo Lula manteve o arranjo institucional iniciado pelo governo anterior, isto é, a política de metas de inflação, metas de resultado primário, e câmbio flutuante. Porém, de outro lado, também mudou substancialmente o direcionamento da política macroeconômica, dando mais importância ao combate à pobreza, à redução da desigualdade na distribuição de renda, e ao crescimento do emprego e dos salários nas decisões do governo. A mudança no direcionamento das decisões econômicas do governo Lula em relação ao governo anterior foi marcante, tanto é assim que apesar da manutenção do mesmo arranjo institucional, os resultados da política macroeconômica têm sido bem diferentes, para melhor, nos últimos anos.”⁹⁰

Para Nelson Barbosa, embora o governo Lula tenha mantido o arranjo institucional (papel do Estado) do governo anterior, a política econômica (ação do governo) teria se modificado. O argumento sugere que o direcionamento da política econômica pode estar separado do arranjo institucional. Outra questão levantada pelo autor é que a política macroeconômica do governo Lula, por ser diferente, trouxe um resultado melhor. O fato é que se quer encaixar o modelo brasileiro num modelo de desenvolvimento sem resolver os entraves históricos (alta concentração de renda e desigualdade estrutural).

Esse artigo sobre “*a nova política econômica*” datado em 2010, juntamente com outros artigos a respeito da política econômica do governo Lula (2003-2010)⁹¹, foi

⁹⁰ BARBOSA, Nelson H. *Uma nova política macroeconômica e uma nova política social*. In: PIETÁ, Elói (organização). *A nova política econômica. O Brasil em Transformação*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010. p. 21. Nelson Barbosa é professor adjunto no departamento de economia da UFRJ, foi Ministro da Fazenda entre os anos de 2015 e 2016.

⁹¹ Essa coletânea, cuja referência está citada na nota acima, traz estudiosos que apesar de fazerem parte da equipe econômica do governo, o que poderia configurar suas falas apenas com um viés político, também produzem e produziram explicações acadêmicas a respeito do tema, como é o caso, por exemplo, de Ricardo

publicado no ano em que houve recuperação do PIB. Essa coletânea a respeito da economia brasileira exprime certo otimismo e também algumas críticas a respeito dos caminhos tomados pelo governo no período. No entanto, sabe-se que o resultado a longo prazo da política econômica não correspondeu às expectativas de desenvolvimento que previam os entusiastas, visto que em 2016 o índice de desemprego já estava em 12% e os índices de pobreza cresceram novamente. Fato esse que reforça a importância de pesquisas no período de 2000-2013.

Voltando à questão levantada por Nelson Barbosa, constata-se que os pontos abordados por ele para configurar mudança na política econômica foram: (a) combate à pobreza; (b) redução da desigualdade na redistribuição de renda; (c) crescimento do emprego e salário. Com base em tais pressupostos do autor surgem as seguintes questões: (a) o arranjo institucional no período de estudo permitiu maior redistribuição de renda? e (b) houve maior prioridade à política social? Questões que serão respondidas durante a pesquisa.

Nessa linha de defesa do governo Lula enquanto desenvolvimentista, vão as argumentações de Aloisio Mercadante, economista, senador pelo PT entre 2003-2010 e Ministro das pastas da Educação, Ciência e Tecnologia e Casa Civil durante os governos Dilma. Em 2010, Mercadante realizou seu doutoramento no Instituto de Economia da Unicamp, com concentração em Política Social, com o título: “*As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*”. A argumentação principal de Mercadante é que o governo Lula iniciou um novo processo de desenvolvimento:

“Pois bem, o objetivo essencial desta tese é demonstrar que a soma de todos esses elementos iniciou um novo processo de desenvolvimento que se distingue não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional desenvolvimentismo. Começou-se a gerar, de fato, no Brasil, o que denominamos aqui de “Novo Desenvolvimentismo”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza.”⁹²

Assim como Nelson Barbosa, Mercadante afirma que a nova política do governo Lula tem como singularidade o avanço da política social, e que essa marca estaria definida

Amorim, que escreveu na mesma coletânea o artigo “*O crescimento com distribuição de renda e a resistência das elites*”, e de Tania Bacelar com o artigo “*Mudanças e Desafios no Brasil e no Mundo*”.

⁹² OLIVA, Aloisio Mercadante. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: a análise do governo Lula*. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UNICAMP, 2010.

pela melhor distribuição da renda. É interessante perceber que embora o contexto histórico até 2006 seja apontado por vários estudiosos como semelhante ao governo de FHC, para Mercadante a maior marca foi o rompimento com as medidas neoliberais do governo anterior. Diferente dos argumentos de Bresser-Pereira (que serão analisados na seção posterior), que ao defender o neodesenvolvimentismo coloca como principal objetivo as reformas institucionais, Mercadante vê a política social como a principal indutora das bases de um novo desenvolvimentismo.

Uns dos estudiosos que avalia essa ideia de desenvolvimentismo no governo do PT é Armando Boito⁹³. Para ele o “novo desenvolvimentismo” justificou o pensamento de boa parte da equipe econômica do governo. A ideia teria surgido em torno de uma frente ampla composta por parte da burguesia interna que apoiou o projeto Lula em 2003. Essa coalizão incluía também, segundo ele, a classe trabalhadora e a “baixa classe” média, que faziam oposição ao grande capital financeiro. Nessa perspectiva, parte da burguesia interna estava unificada em busca de favorecimentos e proteção do Estado na concorrência com o capital estrangeiro. Assim, para esse autor, o capital financeiro estaria sendo representado no campo teórico pelos neoliberais ortodoxos, se opondo a essa parte da burguesia interna, a qual ele denomina de liberais heterodoxos ou então de neodesenvolvimentistas⁹⁴.

Armando Boito considera que essa frente ampla, constituída por parte da burguesia industrial e burguesia agroexportadora, já havia se formado no final da década de 1990. Segundo ele, após o apoio dado a Lula em 2002, a frente conseguiria aumentar sua influência no poder. As justificativas do autor para caracterizar aquele governo como desenvolvimentista pautaram-se em ações realizadas durante o período. Fora elas: (a) valorização do salário mínimo e maior prioridade à política social; (b) forte elevação da dotação orçamentária do BNDES para subsidiar empresas; (c) política econômica anticíclica, para manter a demanda agregada no período de crise; (d) incrementos no investimento estatal em infraestrutura.

⁹³ BOITO, Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Texto apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo. Disponível no endereço eletrônico da Biblioteca Digital da FGV: Bibliotecadigital.fgv.br.

⁹⁴ O tema neodesenvolvimentismo tem sido defendido por parte da equipe econômica que pertenceu ao governo do PT no período, principalmente Aloisio Mercadante cuja tese de doutoramento foi *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*; defendida na UNICAMP em 2010. No entanto, essa discussão tem início com os escritos de Luiz Carlos Bresser-Pereira, principalmente no artigo *O novo-desenvolvimentismo*, publicado em seu livro “*Globalização e Competição: porque alguns países emergentes tem sucesso e outros não*”.

Vê-se que alguns itens ressaltados na análise de Boito vão ao encontro das argumentações de Nelson Barbosa e Mercadante, como por exemplo a prioridade à política social.

Ao dialogar com os argumentos de Nelson Barbosa, Aloisio Mercadante, Armando Boito⁹⁵, entre outros, pretende-se abordar alguns pontos relacionados que caracterizam o período como desenvolvimentista, a fim de demonstrar se as políticas efetuadas foram compatíveis ou não com o modelo de Estado. Desta maneira, os dados empíricos serão analisados com o intuito de verificar se: (1) houve política anticíclica; (2) houve maior investimento em despesa com infraestrutura; (3) as verbas destinadas ao BNDES trouxeram impacto de maior produtividade.

Importante lembrar que ao entrar no debate a respeito do desenvolvimento e do papel do Estado na economia, a ideia não é o aprofundamento dos conceitos de pensamento econômico do período, e sim perceber o quanto o arranjo institucional e as políticas efetuadas permitiram, ou não, o desenvolvimento econômico e social.

A defesa de um novo conceito: o novo desenvolvimentismo

Entre os estudiosos que também discutem a ideia de novo desenvolvimentismo está Bresser-Pereira. O autor, em um de seus textos recentes, realiza um balanço histórico onde demonstra a trajetória do velho desenvolvimentismo e os motivos para o surgimento do que ele chama de ortodoxia convencional⁹⁶. Bresser Pereira expõe os motivos para a queda do velho desenvolvimentismo e o contexto histórico que criou as bases para conceituar o novo desenvolvimentismo.

Para Bresser-Pereira, o desenvolvimentismo dos anos 1950 e o novo desenvolvimentismo diferem em função de duas variáveis intervenientes neste meio século. Segundo o autor, por um lado, os fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização. Por

⁹⁵ Embora tenha-se escolhido os argumentos desse autor para realizar o diálogo, outros estudiosos do tema também argumentaram a respeito do debate econômico e das ações da política econômica do governo Lula, que serão utilizados em outros momentos nessa pesquisa. Entre tais autores estão: Celia Lessa Kerstenestzky, Claudia Benevides, Emir Sader, Jorge Abrahão Castro, Marcelo Neri, entre outros.

⁹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

outro lado, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, abandonando o caminho da industrialização⁹⁷.

Ao identificar a síntese da comparação entre o antigo e o novo desenvolvimentismo, o autor destaca alguns fatores. Para o antigo desenvolvimentismo: (a) o Estado tem papel central em poupança forçada e investimento em empresas; (b) certa frouxidão fiscal; e (c) certa complacência com a inflação. Para o novo desenvolvimentismo, respectivamente: (a) o Estado tem papel subsidiário, mas importante em ambas as atividades (poupança forçada e investimento em empresas); (b) disciplina fiscal; e (c) nenhuma complacência com inflação⁹⁸.

Ao descrever o cenário pós-Ditadura militar, o autor relata que os países latino-americanos obtiveram consequências drásticas ao aceitarem as propostas oriundas de Washington e Nova York. Aqueles países perderam o controle sobre suas taxas de câmbio, quando seguiram as medidas de abertura das contas financeiras e de crescimento com poupança externa. Acrescenta Bresser-Pereira que, na contramão dessas políticas, os países asiáticos tiveram taxas de crescimento significativas⁹⁹. O que demonstra que a opção pelas políticas restritivas é uma escolha endógena.

Repare que para Bresser-Pereira, o esforço para modificar a situação de fragilidade e dependência econômica é necessário via mudanças internas. Todavia, o autor não questiona a estrutura da desigualdade e alta concentração como uma manifestação histórica, ou como sugere este trabalho, como consequências do processo de escravidão.

Com base nos debates do início do século XXI, a respeito do desenvolvimento econômico, Bresser-Pereira argumenta que existiam dois discursos que rondavam o cenário. Primeiro, o discurso da ortodoxia convencional, formado por rentistas, economistas ligados ao setor financeiro e uma “classe média superior”. Para esses, o controle inflacionário e o crescimento com poupança interna era uma prioridade econômica. O segundo discurso era da esquerda burocrata. Neste segundo grupo uniam-se os sindicatos e a “classe média inferior”. A solução proposta era a renegociação da dívida pública com grande desconto, ações que interferissem na insuficiência da

⁹⁷ Idem, p 75-94.

⁹⁸ Idem, p 91-114.

⁹⁹ Idem, p. 81.

demanda, que seria resolvida por gastos públicos, e a distribuição da renda, que poderia ser resolvida com o aumento da renda mínima¹⁰⁰.

Ainda conforme o autor, o discurso do Partido do Trabalhadores acompanhava o da esquerda burocrata, porém, ao assumir o poder suas práticas assemelharam-se às medidas da ortodoxia convencional. Importante ressaltar que a chamada ortodoxia convencional, para Bresser-Pereira, vai ao encontro do que se entende neste trabalho por arranjo institucional¹⁰¹. Nota-se que ao contrário das argumentações de Mercadante e daquelas explicadas por Armando Boito, ressaltadas na seção anterior, esse autor não vê o período do governo Lula como neodesenvolvimentista.

O terceiro discurso na visão de Bresser-Pereira (como saída diante dos dois discursos elencados acima) é o chamado novo desenvolvimentismo. Em suma, a proposta do novo desenvolvimentismo é de abandonar as medidas neoliberais da chamada ortodoxia convencional, deixar de lado o velho desenvolvimentismo e propor uma saída através de princípios macroeconômicos que sejam desenvolvidos por uma estratégia nacional. Entre elas estão a rejeição das medidas e pressões impostas pelas nações ricas por reformas e políticas econômicas, como abertura total da conta de capital e o crescimento com poupança externa. Em sua essência, segundo o próprio autor, o novo desenvolvimentismo conserva as instituições e precisa reformá-las. Veja-se:

“Na medida em que um dos fundamentos do novo desenvolvimentismo é a economia política clássica, que é essencialmente uma teoria da riqueza das nações (Smith) ou da acumulação de capital (Marx), as estruturas e instituições sociais são fundamentais para sua lógica. Além disso, como ele adota uma abordagem histórica do desenvolvimento econômico, os ensinamentos da Escola Histórica Alemã e dos institucionalistas norte-americanos são uma parte essencial de sua visão. Assim, as instituições são fundamentais e reformá-las é uma tarefa constante na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas precisam constantemente sofrer nova regulação.”¹⁰²

Observa-se, portanto, que as bases teóricas do novo desenvolvimentismo e suas considerações a respeito do desenvolvimento, segundo Bresser-Pereira são nitidamente reformistas. De fato, tais propostas contrapõem-se à ortodoxia convencional (arranjo

¹⁰⁰ Idem, p. 82-83

¹⁰¹ Idem, p. 95-104.

¹⁰² Idem, p. 97.

institucional) que acredita que o papel das instituições é garantir a propriedade dos contratos e o bom funcionamento do mercado financeiro.

A questão a se refletir e que este trabalho pretende abordar é que esses princípios macroeconômicos com estratégias nacionais, sugeridos por Bresser-Pereira, não podem ocorrer enquanto não for rompido o caráter neocolonial da economia. Portanto, reforça-se, na perspectiva desta pesquisa, a hipótese da incompatibilidade do modelo de Estado brasileiro com o modelo de desenvolvimento econômico.

Um dos entraves históricos comentados por Bresser-Pereira e que se insere nos argumentos da hipótese é a dependência das elites econômicas dos países subdesenvolvidos. Elas estão voltadas mais ao interesse da “metrópole” do que ao desenvolvimento do próprio país. A respeito disso há consenso com Bresser-Pereira, embora ele não denomine a economia brasileira como neocolonial. Essas considerações podem ser observadas nas palavras do autor ao tratar dos problemas do estágio do capitalismo atual e sobre algumas definições de globalização:

“As elites nos países em desenvolvimento identificam-se mais facilmente com as elites dos países ricos do que com seu próprio povo. Ora, quando isso ocorre, repete-se o clássico processo imperial pelo qual as elites locais estão associadas ao poder imperial. Assim, os países em desenvolvimento são realmente competitivos com relação aos países ricos, na medida em que sejam aptos a rejeitar essa associação e a desenvolver políticas econômicas e reformas institucionais compatíveis com os interesses do país.”¹⁰³

Entre os entraves históricos que corroboram a hipótese, acredita-se que as elites brasileiras mantém esse padrão de comportamento em relação à metrópole, com o agravante peculiar do histórico escravista recente: a insistirem na piora do Outro. Argumento este, inclusive, fundamental para a caracterização de uma elite neocolonial.

Tais análises, além de trazerem à tona o debate econômico do período, permitem avaliar a caracterização do modelo de Estado brasileiro. Para responder às questões elencadas e testar as hipóteses, a dinâmica do setor público nacional será observada. Antes da análise dos dados, pretende-se trazer alguns problemas levantados nesta seção, que já foram apontados pela historiografia econômica, como entraves históricos para o desenvolvimento.

¹⁰³ Idem, p.23.

1.3 ANTINOMIA DESENVOLVIMENTISTA: CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DESIGUALDADE COMO EMPECILHOS HISTÓRICOS

Esta seção tem por objetivo justificar parte da hipótese que sugere a incompatibilidade com o modelo desenvolvimentista, apontando que os entraves e empecilhos históricos (alta concentração e desigualdade) não são novidades no pensamento econômico brasileiro. Esses entraves são, portanto, estruturais e - se a hipótese estiver correta - eles permanecerão com características marcantes durante o período de estudo (o que será verificado com dados econômicos nos capítulos posteriores).

Tradicionalmente, os historiadores econômicos brasileiros, ao tratarem de tema do desenvolvimento econômico, buscam encontrar no passado respostas para questões do tempo presente¹⁰⁴. Assim, ao resgatar fatos históricos, procuram identificar problemas com base em suposições teóricas, em busca de um resultado que proporcione alguns caminhos políticos a seguir. Ao identificar na realidade as hipóteses contidas na abstração, os autores construíram visões e perspectivas diferentes sobre alguns aspectos dos mesmos fenômenos históricos. Essa é a vantagem dos métodos em filosofia; propõem visões diferentes sobre o mesmo aspecto que podem ser observadas, confirmadas ou negadas, com base em uma dada teoria.

Pois bem, entre os estudiosos que analisaram a história econômica do Brasil, destacam-se aqui Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, com a análise estruturalista cepalina. A escolha desses autores deu-se pela proximidade do método de análise, que possibilita a utilização de ferramentas quantitativas para a comprovação das hipóteses. A atenção será dada para os fatores elencados pelos autores a respeito dos entraves para o desenvolvimento econômico brasileiro. A ideia é demonstrar que alguns desses entraves apontados constituem variáveis estruturais para a análise histórico econômica do Brasil, bem como para explicar o atraso econômico.

¹⁰⁴ PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2014. Caio Prado busca no passado entender o sentido da colonização justamente para dar resposta ao processo de Industrialização brasileira. Celso Furtado, ao escrever *Formação Econômica no Brasil*, procura explicar o Brasil por meio da dinâmica do mercado interno, demonstrado, inclusive, que o sucesso da industrialização deu-se devido à queda da importação no entre guerras e à alavancagem do mercado interno. Entre outros textos que buscam explicar seus pressupostos por meio da história estão: SILBER, Simão. *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. IN: BARROS, José Roberto Mendonça. VERSIANI, Flavio (organizadores). *Formação econômica do Brasil: Experiência da Industrialização*. São Paulo, Saraiva, 1977.

A análise de Celso Furtado: a concentração da renda como aspecto principal do subdesenvolvimento brasileiro

A escola estruturalista latino-americana, da qual Celso Furtado era um de seus intelectuais, tinha como objetivo explicar os elementos que permitiam demonstrar as especificidades do subdesenvolvimento. Furtado relata que ao longo de seus anos de estudos percebeu que na teoria dos clássicos, os modelos econômicos não eram suficientes para a compreensão dos aspectos da economia das ex-colônias. Esses aspectos, por serem peculiares, exigiam maior atenção.

“A análise econômica corrente, fundada numa concepção funcionalista dos processos sociais, é reconhecidamente insuficiente para captar aspectos fundamentais dos sistemas econômicos contemporâneos. Os fatos que não conseguem explicar, a partir do conhecimento que tem de um número limitado de variáveis econômicas e de parâmetros incorporados em matriz estrutural, o economista tenta reinserir indiretamente nessa última que assim vai ganhando espessura e opacidade. Desta forma, fatos da maior significação ocorrem “no plano das estruturas”, sendo invisível para o analista econômico”.¹⁰⁵

O limite do pensamento dos clássicos, segundo as argumentações de Furtado, estava no modo como simplificavam a realidade para encaixá-la ao modelo econômico¹⁰⁶. A realidade dos países subdesenvolvidos exigia uma análise estrutural que considerasse as relações endógenas e as relações exógenas. Ou seja, os fatores históricos da construção das relações internas do país interferem e condicionam as relações com os agentes econômicos externos.

Assim, ao caracterizar o subdesenvolvimento, Furtado procurou incluir os fatores históricos que formam as relações internas e explicam grande parte da estrutura. É nessa perspectiva que ele afirma que o modelo brasileiro compreende em seu cerne a interdependência de dois modelos de produção que tende a perpetuar relações pré-capitalistas¹⁰⁷.

Percebe-se que esse modelo tem como principal característica a alta concentração da renda. Essa concentração não é apenas o tipo de concentração-estoque, com a

¹⁰⁵ FURTADO, Celso. *Prefácio a Nova Economia Política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 13.

¹⁰⁶ Essa crítica também foi realizada por Gunnar Myrdal em: MYRDAL, Gunnar. *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

¹⁰⁷ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 7ª edição: São Paulo: Editora Nacional, 1979. p. 211.

finalidade de aumentar a produção, como sugeriam os clássicos¹⁰⁸. É fruto da apropriação do excedente por parte de uma pequena parcela da população, deixando a maior parcela vivendo à margem do produto social. Essa quantidade de mão de obra à margem do sistema é forçada a vender sua força de trabalho no nível da subsistência, o que não permite sua participação consumidora no processo de produção, impedindo um crescimento que favoreça a maioria da população.

A explicação sobre a concentração de renda é importante na perspectiva teórica desta pesquisa, pois diferencia a concentração de renda típica dos países capitalistas desenvolvidos do tipo peculiar de concentração de renda caracterizado nos países subdesenvolvidos, como é o caso brasileiro. O que justifica a denominação de alta concentração de renda.

É com o conceito de acumulação que Furtado procura abranger e analisar de maneira mais global. A acumulação e o progresso técnico são os pontos principais da teoria do desenvolvimento, então, ao compreender o conceito pode se entender melhor a estrutura¹⁰⁹. Segundo Furtado, quando há uma grande concentração de renda e ela não é utilizada no sistema de produção, o progresso técnico apenas modifica a vida de um grupo da população, leia-se:

“As relações entre acumulação e progresso técnico, que constituem um dos pontos centrais da teoria do desenvolvimento, somente podem ser adequadamente percebidas a partir de uma análise global do processo de acumulação. Quando esta se localiza no sistema de produção o progresso técnico assume a forma de assimilação de processos produtivos mais eficazes; quando tem lugar fora do sistema de produção o progresso técnico assume e se apresenta sob a forma de modificação no estilo de vida de grupos de população.”¹¹⁰

O argumento reforça-se quando ele afirma que a relação da produtividade do trabalho e o grau de desigualdade social determinam, em uma dada sociedade, o nível do excedente. Assim, nos países subdesenvolvidos o consumo médio era muito distante do consumo dos trabalhadores, o que excluía uma grande parcela da população das mudanças do progresso técnico e dos benefícios sociais oriundos dele¹¹¹.

¹⁰⁸ FURTADO, Celso. *Prefácio a Nova Economia Política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 14.

¹⁰⁹ Idem, p. 13-62.

¹¹⁰ Idem, p. 15.

¹¹¹ Idem, p. 16-17.

Observa-se que o modelo brasileiro explicitado por Furtado possui características de exclusão da maior parcela da população brasileira.

Na Análise do Modelo Brasileiro, ao retratar o período de crescimento no final da década de 1960, Furtado defende a teoria do subdesenvolvimento, demonstrando que alguns pontos de estrangulamento que poderiam modificar a estrutura do Brasil foram deixados de lado pelos governos do período. Entre as ações necessárias à modificação da estrutura brasileira estava a necessidade da eficiência na formação de capital. Todavia, o caminho escolhido pelo governo foi o fortalecimento dos problemas estruturais: concentração da renda através do arrocho salarial e privilégio para as classes mais abastadas.

“Em síntese: na segunda metade dos anos 1960, o caminho utilizado consistiu principalmente em dinamizar a demanda da classe média alta, isto é, em fazer com que a capacidade de compra desse grupo crescesse em termos absolutos e relativos, o que foi obtido mediante formas de financiamento, que implicavam em subsídio do consumo, e transferências, para as classes, de títulos de propriedades e de crédito que lhe asseguravam situação patrimonial mais sólida e a perspectiva de maior renda futura.”¹¹²

O discurso do governo na época era que o consumo de bens de capital se faria com a concentração da renda e a dinamização da classe média. Como efeito, o salário mínimo que flutuava na década de 1950 declinou persistentemente em toda a década de 1960. Ou seja, segundo Furtado, o enriquecimento da classe média alta se deu com financiamentos subsidiados com dinheiro público. Mais uma vez, viu-se o Estado sendo o condutor do processo de desigualdade na redistribuição de renda, favorecendo uma pequena parcela da população em detrimento da maioria.

As ações da política pública para concentrar a renda também ocorreram no período do “milagre econômico” por meio de subsídios. A política fiscal do governo foi orientada no sentido de incentivar empresas a adquirir novas tecnologias com financiamento público. O problema é que essa tecnologia, ao poupar mão de obra e produzir a mesma quantidade de bens, sem nenhuma diversificação, produzia mais capital com menos trabalhadores. Esse efeito gerou um ganho efetivo do lucro sobre o valor adicionado sem aumentar significativamente a cadeia produtiva e sem tributação devida¹¹³. Desta forma,

¹¹² FURTADO, Celso. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973. p. 41

¹¹³ Idem, p. 44.

a política fiscal do período orientou-se para transformar o progresso tecnológico em fonte permanente de ganho de capital. O resultado foi o avanço do progresso técnico sem que o acúmulo de capital retornasse para o processo de produção. Uma concentração de renda que não permite a reprodução de forças produtivas.

Constata-se que no período de crescimento econômico não houve maior redistribuição de renda, ao contrário, avançou-se no processo de alta concentração.

Além do mais, ao invés de investir o lucro derivado do progresso tecnológico em maior produtividade, o excedente era direcionado para os títulos no mercado financeiro que eram remunerados com juros e dividendos provindos também da Arrecadação. Acompanhe nas palavras do autor:

“A forte demanda de ações (emitidas por empresas diretamente produtivas ou por intermediários financeiros) somente se explica, entretanto, se se tem em conta a política deliberada do governo visando a dotar uma parte da classe média de um patrimônio de títulos financeiros. A técnica dos incentivos fiscais foi amplamente utilizada tanto para induzir as pessoas com alguma capacidade de poupança a investir nesses títulos, como para transferir recursos da massa da população para a minoria em condições de adquirir títulos”.¹¹⁴

Assim, ao invés de dinamizar a economia, o modelo brasileiro utilizou as ferramentas de ações do Estado para retirar recursos da maioria da população e destinar os mesmos a uma pequena parcela que poderia adquirir títulos financeiros.

Percebe-se que ao longo das análises de Celso Furtado, o autor sempre aponta os problemas relacionados aos mecanismos do modelo de Estado que são concentradores de renda. Assim a solução, portanto, sempre considerava em primeiro plano uma política global de redistribuição de renda como direção principal para o desenvolvimento¹¹⁵.

Em 1984, depois de ter ficado no exílio devido à Ditadura militar, Furtado retomou sua análise do desenvolvimento, pautando-se ainda em pontos que não teriam sido resolvidos ao longo dos anos de chumbo.

“Por muitos anos temos insistido sobre o fato que a adoção indiscriminada, entre nós, de padrões de consumo de países de níveis de renda muito mais altos, conduz inexoravelmente à crescente heterogeneidade social. Uns poucos terão muito e muitos terão muito pouco. Tudo se passa como se a composição da oferta comandasse a distribuição da renda e alocação final de recursos. De vez que o salário

¹¹⁴ Idem, p.46.

¹¹⁵ Idem, p. 49.

básico – da massa da população – interfere no processo apenas como custo, sendo mínimo o seu peso na configuração da demanda em seus setores mais dinâmicos, o crescimento da produção independe do aumento desse salário básico. Pode-se, portanto, afirmar que o modelo de crescimento seguido em nosso País é estruturalmente concentrador de renda e desarticulador da sociedade.”¹¹⁶

O autor volta a analisar o modelo econômico brasileiro, com base na crise de 1980-1983, detectando os mesmos problemas de políticas de concentração da renda. Para ele o crescimento da economia brasileira está longe do autêntico desenvolvimento, pois os empecilhos elencados pela teoria do subdesenvolvimento ainda estavam sendo engendrados na estrutura do Estado.

Percebe-se que os mecanismos de concentração de renda e os problemas da produtividade do mercado interno são uma constante na análise de Furtado. A redistribuição de renda, portanto, aparece em seus argumentos como uma das principais soluções para o subdesenvolvimento. Para o autor, mesmo com o crescimento ocorrido, em alguns momentos a desarticulação da sociedade manteve-se pela estrutura de concentração de renda.

A questão que se repete aqui é: essa realidade de concentração de renda inibidora do desenvolvimento econômico foi combatida ou modificada durante o período de estudo? A hipótese estabelecida, de incompatibilidade do modelo brasileiro ao modelo de desenvolvimento econômico, ancora-se também nessa perspectiva: de que a estrutura e os mecanismos do Estado brasileiro são concentradores de renda, o que justificaria as políticas sociais efetuadas serem frágeis e de curto prazo. Com base nesse pressuposto, no período de análise, embora tenha havido avanço na eliminação da miséria, não houve modificação da lógica e sua formação.

A análise de Maria da Conceição Tavares: o privilégio ao mercado financeiro como característica principal do subdesenvolvimento brasileiro

Ao analisar os modelos históricos de desenvolvimento, Tavares aponta que o caso brasileiro não se encaixava no modelo de crescimento dos países desenvolvidos, onde a industrialização gerou uma cadeia de produção que criou empregos para a população.

¹¹⁶ FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 10.

Segundo ela, o crescimento industrial brasileiro não absorveu muito da mão de obra local, tendo portanto havido, um desequilíbrio entre produção, apropriação do excedente e quantidade de emprego gerado por essa industrialização. Nas palavras da autora:

“O que deve ter-se passado é simplesmente um fenômeno de migração do campo para as cidades, de populações desempregadas ou em busca de oportunidades, que se traduz num agigantamento dos grandes centros com aumento concomitante das populações marginais, caracterizado por um desemprego disfarçado. (...) O fato de a expansão do setor industrial ter sido desordenada provocou ao longo do processo uma série de assincronias que foram e ainda são responsáveis por alguns estrangulamentos sérios, sobretudo nos setores de infraestrutura.”¹¹⁷

Essa população marginal, que Tavares não detalha, é uma variável importante para se compreender historicamente o modelo brasileiro. Nos períodos de crescimento na década de 1950, a população da camada mais abastada em maior ou menor medida participou intensamente dos ganhos da produtividade, enquanto a população da base ficou totalmente à margem do processo. Aqui no Brasil, segundo a própria autora, o modelo de industrialização foi peculiarmente o que mais concentrou renda entre os países da América Latina.

Percebe-se que Tavares aponta no próprio período de crescimento do setor industrial brasileiro (1930-1960) para um modelo altamente concentrador. Esse modelo de concentração, segundo Tavares, passou a ser intensificado a partir das mudanças ocorridas em 1964 com a colaboração do Estado. Os investimentos na produção passaram a ocorrer em grande parte por incentivo dos bancos públicos com verbas da arrecadação, porque os investidores estrangeiros preferiam os títulos da dívida pública e ações patrimoniais das empresas abertas do capital financeiro¹¹⁸. Com isso, o dinheiro estrangeiro entrava no Brasil apenas para se apropriar do pagamento dos juros da dívida pública e de ganhos líquidos da produção local. Por outro lado, o setor público financiava o patrimônio das empresas privadas e criava um déficit de serviços de utilidade pública que teria que ser restituído com empréstimos do Tesouro Nacional, sem contrapartida de Receita.

Segundo Conceição Tavares, a lógica da economia nessa perspectiva era o financiamento do produto ao consumidor e não o financiamento da produção. Assim, o

¹¹⁷ TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 104.

¹¹⁸ Idem, p. 147.

mercado financeiro ganhava de duas maneiras, no lucro do alto excedente das empresas que incorporavam e nos juros recebidos ao financiar o consumo final. Essa parte da população que sustentava o duplo excedente era a parcela que poderia pagar altíssimos preços nas mercadorias. Fora desse universo de consumo estava aquela população denominada por Tavares de marginalizada, que mesmo não estando na condição de consumidora, para sobreviver via-se obrigada a pagar o mesmo preço da mercadoria que era pago pela classe consumidora, com os impostos nela embutidos. Fato que, por sua vez, obrigava a parcela mais pobre da população a se submeter a subempregos, com baixíssima remuneração. Viu-se, portanto, que com o processo de financeirização da economia o Estado passou a ser o alicerce do processo de concentração de renda.

Teria sido possível quebrar essa lógica no período de estudo? Para a hipótese de trabalho, a incompatibilidade do modelo brasileiro com o modelo de desenvolvimento ocorre também devido a esse caráter ativo do Estado. Tavares, embora não denomine esse modelo de Estado como neocolonial, deixa evidente que os problemas de concentração de renda e desigualdade são fatores peculiares do modelo brasileiro.

A tese principal de Tavares, no texto “*Além da Estagnação*”¹¹⁹, é justamente demonstrar que a crise de 1965-1966, não foi fruto apenas de uma estagnação do sistema de substituição de importação, mas também de uma mudança na estrutura do capitalismo, com o avanço do capital financeiro. A economia brasileira, que já havia se industrializado num processo peculiar de concentração, entrou no esquema do capital financeiro, sem passar pela etapa de consolidação do modelo de capitalismo industrial. O Estado, ao invés de cumprir seu papel no investimento em infraestrutura do sistema produtivo, passou a servir de alavanca para a exploração vinda do mercado financeiro mundial.

Em artigo escrito no início da década de 1990, Tavares descreve as mudanças ocorridas na economia global no final da década de 1970. Para ela os EUA, com a imposição do dólar, promoveram um desajuste nos países da América Latina. Essa reorganização seria, portanto, o novo processo de monetarização da economia mundial. As bases dessa reorganização têm como alicerce principal a ideologia do ajuste fiscal, imposta aos Estados dos países mais pobres para arcar com o peso crescente dos serviços

¹¹⁹ TAVARES, Maria da Conceição. SERRA, J. *Além da Estagnação*. IN: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

financeiros realizados com títulos públicos no mercado monetário. Nas palavras da autora:

“Um resultado estrutural importante da influência crescente do setor de serviços financeiros foi seu impacto na distribuição da renda e da riqueza nacional dentro de quase todos os países. A financeirização não só tem produzido uma hierarquia à parte nas rendas e patrimônios das pessoas (que provocou uma enorme desigualdade entre as elites e as camadas populares urbanas) como sua produção, ou valor agregado, não é suscetível de ser medida nem tributada nacionalmente de forma progressiva. Agrega-se a isso que os componentes rentistas e patrimonial da especulação financeira vão amarrados a uma enorme valorização territorial-urbana, igualmente difícil de tributar a partir do balanço das empresas, para se ter uma ideia do que foi a concentração de riqueza privada na década de 80.”¹²⁰

Nessa lógica da monetarização, a concentração de renda é realizada com apoio do Estado, que prejudica os serviços de infraestrutura do sistema, essenciais para o desenvolvimento e proporciona maior concentração de renda à parcela da população que possui negócios ligados ao mercado financeiro. Percebe-se que a dívida do Estado, paga pela Arrecadação de toda população, não é utilizada para a expansão do mercado interno e sim para a concentração de renda.

Dito de outra maneira, a tendência real, efetiva, observável da sociedade capitalista é a injusta distribuição de rendimento entre suas duas classes fundamentais, formadoras da riqueza: (a) os capitalistas de um lado, e (b) os trabalhadores que vendem sua força de trabalho, do outro. As camadas intermediárias que entre essas classes atuam, para intermediar o processo de produção e de distribuição, receberam uma parcela da renda criada que é bem maior daquela que o sistema permite que os trabalhadores recebam. Quando se trata do centro do sistema, que arrecada enormes montantes de renda adicional através (1) da divisão internacional do trabalho; e (2) seu comércio desigual (troca de mais valor da periferia por menor valor do centro), uma renda compensatória não muito proporcional pode adicionalmente ser cedida – pelo barateamento dos custos sociais – aos trabalhadores assalariados do centro. No entanto, quanto à periferia, dá-se o contrário, com a chamada “socialização dos prejuízos”, que a população periférica deve socialmente pagar, devido às perdas propiciadas pela troca desigual, entre outras coisas.

¹²⁰ TAVARES, Maria da Conceição Tavares. FIORI, José Luis. *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 103.

Observa-se que essa lógica utiliza a arrecadação da maioria da população para privilegiar o mercado financeiro. Essa é a origem do arranjo institucional que vai se firmar na década de 1990, conforme salientado em seções anteriores.

Para Tavares, o processo de financeirização da economia brasileira, que destina de fato verba pública aos cofres estrangeiros, como já mencionado, é fato peculiar. Ao analisar as políticas econômicas do início da década de 1990, Tavares afirma que a dívida realizada para financiamento do setor público não era para arcar com o déficit fiscal e sim para arcar com o pagamento dos juros de títulos emitidos pelo governo, criando um ciclo financeiro que não é destinado à produção. Veja-se:

“Em todo caso, para efeitos de decisão política, é indispensável hierarquizar as pressões que mais imediata e diretamente afetam as necessidades de financiamento do setor público, e estas vêm antes da atual execução da política monetária que propriamente da execução orçamentária. E isso porque nas condições reais do Brasil, hoje, a dívida pública não está sendo emitida para financiar o déficit fiscal, mas para sustentar uma política monetária inoperante no controle da liquidez. Além disso, essa política supostamente restritiva é responsável pela ampliação do componente financeiro que volta a pesar decisivamente na composição do déficit público.”¹²¹

O componente financeiro citado por Tavares pode ser descrito no Orçamento Público como Refinanciamento/Amortização da Dívida Pública. A renda que é destinada ao mercado financeiro impede maiores investimentos na infraestrutura do sistema produtivo a cargo do Estado e não permite que os impostos pagos pela população sirvam para criar outras cadeias produtivas no mercado interno.

Ao observar as estruturas do modelo econômico brasileiro Tavares afirma que as reformas liberais não têm sido capazes de criar condições para o desenvolvimento:

“Não há como imaginar que os simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de dar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira e melhorar a sua inserção internacional. Muito menos se pode pretender reduzir as disparidades de renda e resgatar a chamada *dívida social* sem uma maior cooperação entre governo, empresas, trabalhadores e, mais do que isso, sem um projeto nacional de mais longo fôlego que inclua o combate à miséria com dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e mercado externo, e entre crescimento e distribuição. Evidentemente falamos é da

¹²¹ Idem p. 104

necessidade de um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar *virtuoso* o novo paradigma.”¹²²

A desigualdade da renda e a miséria são as principais variáveis apontadas por Tavares para afirmar que as reformas neoliberais não poderiam causar melhor inserção do Brasil no mercado internacional. Ao explicar as razões para os impasses econômicos, a autora adota como fator preponderante as raízes profundas do sucesso do modelo no passado para grupos econômicos privados, que “*tem recorrido sempre ao acesso privilegiado do Estado para defender seus interesses particulares*”¹²³.

Percebe-se que Maria da Conceição Tavares já nos alertava, em sua análise em 1992, sobre as heranças do modelo econômico brasileiro e suas peculiaridades. Os argumentos de Tavares também respaldam a hipótese deste trabalho de que os mecanismos de concentração passaram a privilegiar via o mercado financeiro, em detrimento do interesses do setor produtivo. Assim, além da concentração inerente ao capitalismo, a peculiaridade brasileira era que os interesses do mercado financeiro estariam sendo defendidos até pelos mecanismos do Estado, com prejuízos à maioria da população. Resta saber se os dados confirmam a permanência dessa realidade para o período de estudo.

Com base nos trabalhos de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, citados nos parágrafos acima, dois postulados da hipótese estão justificados. O primeiro postulado da hipótese é que as políticas de desenvolvimento econômico sejam incompatíveis com o modelo de Estado brasileiro, que possui entre suas principais características a alta concentração da renda e o privilégio ao mercado financeiro em detrimento do mercado produtivo. O segundo postulado considera que esse arranjo institucional estabelecido pelo modelo neoliberal dos países centrais é reproduzido aqui no Brasil com peculiaridades que são típicas de economias neocoloniais.

1.4 A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM: O ESTADO NEOCOLONIAL

Uma explicação na ótica da periferia

¹²² Idem, p. 108.

¹²³ Idem, p. 109.

Eduardo Devés-Valdés em seu livro tem por objetivo principal apontar os conceitos formulados pelo pensamento periférico. Segundo o autor “*entende-se por “pensamento periférico” o que é produzido por uma parcela da intelectualidade que pensa em relação ao centro e que, grosso modo, se move na disjuntiva “ser como o centro” versus “ser como nós mesmos”*”¹²⁴. O pensamento periférico, por conseguinte, busca compor um campo de explicações diferente daquele proposto pelas escolas dos países centrais.

Para Devés-Valdés, um dos marcos dessa escola de pensamento está nos argumentos do historiador Cheikh Anta Diop que escreveu, em *Nações Negras e Cultura*, sobre a necessidade do historiador e dos cientistas sociais reconstruírem a dinâmica da história a partir da realidade dos países colonizados¹²⁵. Assim, segundo o autor, as investigações em todos os ramos de pensamento periférico buscavam desmascarar a historiografia eurocêntrica. Para tanto, a partir de um novo paradigma, visavam desmontar as ideologias que encobriam práticas exploratórias provindas da colonização e legitimadas por aquela mesma historiografia.

A respeito do Eurocentrismo e da construção historiográfica pautada na civilização europeia, destaca-se o trabalho clássico de Samir Amin. Para Amin, a característica principal do conceito compreende a imposição de um suposto caminho de desenvolvimento europeu-ocidental para todas as nações¹²⁶. A busca por uma explicação para o desenvolvimento das ex-colônias, na perspectiva eurocêntrica, teria que estar pautada na receita dos clássicos europeus. Desta forma, o neocolonialismo seria uma maneira de conceituar o funcionamento das economias subdesenvolvidas a partir da visão periférica, em contraposição a explicação eurocêntrica.

Devés-Valdés ainda demonstra que para esse grupo de pensadores a essência do neocolonialismo é que o Estado que está sujeito a ele é, em teoria, independente e tem todas as galas externas da sociedade internacional. Todavia, na realidade, seu sistema econômico e, com ele, sua política, são dirigidos para agradar os interesses

¹²⁴DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O pensamento sul-saariano: conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático (um esquema)*. Rio de Janeiro: CLACSO-EDUCAM, 2008. p.22.

¹²⁵ Idem, p. 115.

¹²⁶ AMIN, Samir. *Eurocentrismo: crítica de uma ideologia*. Lisboa: Dinossauros, 1994. Ver também a respeito do Eurocentrismo e História: BARBOSA, Muryatan Santana. *África por ela mesma: a perspectiva Africana na História Geral da África (UNESCO)*. Departamento de História, PPGHS, FFLCH – USP, 2012. A Tese de Muryatan Barbosa é importante para compreender as contradições entre a explicação eurocêntrica sobre a África e a explicação sobre a África por ela mesma. BARBOSA, Muryatan Santana. *Eurocentrismo, História e História da África*. Revista Sankofa USP, Volume 1, nº 1. Junho de 2008. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.revistas.usp.br/sankofa/article/view/88723/91620> . Acesso em 15/02/2015.

estrangeiros¹²⁷. No lugar do colonialismo como instrumento do imperialismo, existiria então o neocolonialismo, que seria ainda pior¹²⁸.

A economia neocolonial como uma explicação global

Ao explicar a atualidade do conceito de neocolonialismo, Wilson Barbosa disserta a respeito das relações e diferenças entre o colonialismo e o neocolonialismo. Ao fazer um resgate da palavra colônia, ele demonstra que o conceito provém da antiguidade. “*Os romanos tinham este hábito de distribuir lotes de terras no território conquistado – ou de seu inimigos – criando no meio deles uma camada pertencente ao Estado romano. Isso era o instrumento de dominação e de sua aculturação do outro*”¹²⁹. A colonização, portanto, era uma política de Estado:

“Trata-se de uma política de um Estado. Beneficia um povo contra outro povo. Enriquece a classe dominante do povo explorador do outro. Há uma cumplicidade na nação dominadora, contra a nação dominada. Sendo arma de um povo contra outro, não é “apenas” um “problema social” e “econômico”. É fundamentalmente um problema étnico e cultural. Tal política acaba jogando para baixo as etnias, as economias e as culturas dos povos que foram dominados e, em seguida, colonizados.”¹³⁰

O interessante nos escritos de Barbosa é a exposição da estrutura do colonialismo, que vai além das instâncias econômicas. Outras variáveis, como a dominação étnica e cultural, tornam-se importantes na análise para caracterizar o termo. Isto é, embora a condição para a dominação seja, em primeira instância, o domínio econômico, não é possível compreender o conceito colonialismo sem uma análise global das suas estruturas de dominação¹³¹.

¹²⁷DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O pensamento sul-saariano: conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático (um esquema)*. Rio de Janeiro: CLACSO-EDUCAM, 2008. p.123.

¹²⁸ N'KRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo – último estágio do imperialismo*. Tradução Mauricio C. Pedreira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967. p. 3 (Introdução).

¹²⁹ BARBOSA, Wilson do N. *Neocolonialismo: um conceito atual?* Revista Sankofa (São Paulo), Volume 4, nº8. 2011. p. 7.

¹³⁰ Idem p.7.

¹³¹ Ao encontro das argumentações de Barbosa segue os escritos de Platão Eugenio de Carvalho aponta ser o neocolonialismo um conjunto de ideias que se consolidou no século XIX com o sistema capitalista industrial e financeiro. Tais ideias constituem sua essência: difusão de ideias racistas; concorrência econômica inescrupulosa entre a grande potência e a ex-colônia, com consequência de perpetuação do subdesenvolvimento; superexploração da mão de obra e apropriação do excedente, promovendo alta concentração de renda. CARVALHO, Platão Eugênio. *Neocolonialismo: Expansão Imperialista do Século XIX*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

Ao diferenciar o colonialismo do neocolonialismo, Wilson Barbosa argumenta que o primeiro estava baseado no capital mercantil, com um “*Estado mais fraco e as situações históricas por eles geradas eram mais instáveis*”. Já o segundo, o novo colonialismo, baseou-se no capitalismo industrial. Nesta nova fase, o neocolonialismo não só domina o local de exploração, propiciando acumulação de riquezas para a metrópole, como impunha ou impõe a venda de seus produtos e de sua cultura para a população colonizada. Nas palavras do autor:

“Portanto, o novo colonialismo não pode apenas desorganizar as sociedades e suas vítimas, retirando-lhes tudo que possa transformar em mercadoria, inclusive a pessoa humana. O novo colonialismo precisa organizar a sociedade das vítimas, para ter a mesma – ou quase a mesma cultura – do explorador. Só assim ele – a vítima – deixará de ser um explorado passivo e irá se transformar em um explorado ativo. Isto é, um explorado que apoia e coopera com o neocolonialista para a destruição de sua própria cultura e de sua própria nação. Os efeitos da revolução industrial criaram, portanto, a necessidade do neocolonialismo. E enquanto permanecer a relação de forças por ela gerada em nível mundial, o conceito de neocolonialismo será atual. Ele corresponde a toda uma etapa histórica da sociedade. A partilha da África no final do século XIX é um momento do neocolonialismo. A abolição da escravidão no Brasil é um momento do neocolonialismo. A negação dos direitos dos negros e dos indígenas na América Latina é outro momento do neocolonialismo, etc.”¹³²

Percebe-se que para o autor o conceito de neocolonial tem como base a Revolução Industrial e todas as consequências da sua expansão. O conceito é atual porque as relações de produção a nível mundial também continuam atuais, mesmo que ocorram em diferentes circunstâncias, a base do conceito permanece. Por conseguinte, dotado de configurações mais excludentes, sobretudo após a década de 1970 com a ascensão das ideias neoliberais, o modelo econômico neocolonial precisa constantemente de um mecanismo que colabore para que a dominação seja aceita de bom grado pela população dominada. O sistema precisa ser coeso para que tenha o poder de articular a vontade de ser dominado.

O argumento de Barbosa que conceitua a economia neocolonial vai ao encontro da hipótese deste trabalho, que sugere ser o modelo de Estado brasileiro incompatível com políticas de desenvolvimento econômico. O historiador Wilson Barbosa ainda chama a atenção para a relação do papel externo-interno:

¹³² BARBOSA, Wilson do N. *Neocolonialismo: um conceito atual?* Revista Sankofa (São Paulo), Volume 4, nº8. 2011, p. 8.

“Os organismos de “assistência econômica” internacionais preocupam-se em controlar as reservas em divisa da economia local, quanto se encontra na posse de bancos locais e quanto se encontra em bancos estrangeiros. Tal controle é essencial para, uma vez exportada a crise para o país “assistido”, poder-se desenhar um “pacote de socorro” que dê total garantia à amplitude das obrigações estrangeiras nas empresas locais e no mercado financeiro local.

A corrente dominante da teoria econômica, chamada *mainstream*, é dominante não porque explique melhor ou permita intervir de um modo melhor na economia. Ela é dominante porque exprime os interesses das classes dominantes e, portanto, trabalha somente para construir mecanismos que permitam lançar sobre os pobres os custos dos fracassos políticos e econômicos, sem a menor consideração pela sua condição de seres humanos. Como o Estado capitalista exerce um certo papel na alteração da reprodução cíclica, a corrente dominante (*mainstream*) produz as suas teorias e dispositivos de intervenção prática a partir desse papel detectável e possível. No caso dos países periféricos, observa-se o paradoxo de uma manipulação intensa da política econômica, com efeitos desastrosos quase sempre maiores, devido ao fato de que as manipulações devem prioritariamente servir aos interesses dos dominadores externos. São três as vias de manipulação do Estado capitalista, posta nas mãos dos governos, com que costuma vitimizar os pobres e os trabalhadores: (a) reguladores automáticos; (b) política anticíclica a curto prazo e (c) programação a longo prazo. Observe-se que a base de partida do uso de tais mecanismos, era bem-intencionada, voltada para um sentido nacional, mas deteriorou-se, tornando-se mero instrumento – quase sempre – de favor exclusivo para as classes dominantes.”¹³³

O controle exercido pelos países centrais, conforme denota Wilson Barbosa, tem como objetivo direcionar a política econômica e as finanças públicas para os próprios interesses da classe dominante.

Para prosseguir nas questões teóricas, observa-se que para Marcel Egretaud a natureza do neocolonialismo é a extensão das práticas imperialistas direcionadas aos países que sofreram a dominação colonial. Significa uma maneira de prosseguir a exploração das riquezas e da mão de obra desses países, a fim de que permaneçam sob seu domínio. O objetivo principal, portanto, seria “*tentar desviar os povos de sua grande tarefa de edificação nacional, privam-no dos meios econômicos necessários, e sabotam os projetos orientados na direção do desenvolvimento*”¹³⁴. Para o autor a nova fase do neocolonialismo inicia-se depois da Segunda Guerra Mundial, quando os países centrais tiveram que concentrar seus esforços de exploração nos países subdesenvolvidos,

¹³³ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise de 1997-98 não era a última...* Revista Mouro, Ano 10, nº13, Janeiro de 2019. p. 292-293.

¹³⁴ EGRETAUD, Marcel. *O que é Neocolonialismo?* Tradução Jamil Almansur Haddad. São Paulo: Editora Fulgor, 1963. p.12.

principalmente África e América Latina. Exploração esta que visava uma compensação parcial das perdas sofridas em outros lugares do mundo.

Marcel Egretaud, para tornar empíricas suas fundamentações, traz um exemplo típico da exploração neocolonial. Ao analisar um documento da OCDE publicado em 1961, demonstra que a “ajuda” dos países centrais aos países subdesenvolvidos pautava-se na exportação de capital a juros altos e no comércio desigual. Na conclusão ele diz o seguinte:

“Avalia-se, em cerca de 6,5 bilhões de dólares por ano o montante de lucros que os monopólios extraem de seus investimentos na Ásia, África e América Latina. Ou seja, um total de cerca de 20 bilhões de lucro por ano. Vê-se, pois, que se a “ajuda ocidental” representa quase sete bilhões por ano, conforme a OCDE, esta “ajuda” é um excelente negócio. Trata-se em realidade duma pilhagem, em tudo conforme aos princípios do velho “pacto colonial”¹³⁵.

A crítica do autor fundamenta-se na falácia de ajuda dita pelos países centrais aos países da periferia. Quando oferecem ajuda financeira, não explicitam que por de trás dessa ajuda está o pacto comercial realizado, cuja vantagem dos meios de troca sempre favorecem os países centrais. Com esse caso, o autor depreende que o conceito “neocolonialismo” vai além de um marco historiográfico. O conceito compreende uma explicação com base histórica pautada na continuidade de elementos da colonização que fundamentam as ações econômicas, sociais, culturais e étnicas. A finalidade dessas ações é impedir que as ex-colônias criem explicações e saídas que possam garantir seu próprio desenvolvimento.

Essa perspectiva da economia em uma visão neocolonialista já ecoava no cenário internacional desde a década de 1960. Destacam-se aqui, entre outros, os autores: Kwane N’krumah e Frantz Fanon. O estudo de N’krumah tem por objetivo, fazendo uso da teoria do imperialismo, compreender a diferença entre as nações sob o jugo colonial e as nações que formalmente eram independentes. Segundo o autor, a característica principal do neocolonialismo é que o modelo de Estado, embora pareça independente, dirige suas políticas para proteger o mercado financeiro e empobrecer a população local¹³⁶.

¹³⁵ Idem p. 27.

¹³⁶ N’KRUMAH, Kwane. *Neocolonialismo – último estágio do imperialismo*. Tradução Mauricio C. Pedreira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967. A respeito dos objetivos contidos nos escritos de N’Krumah, ver: DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O pensamento sul-saariano: conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático (um esquema)*. Rio de Janeiro: CLACSO-EDUCAM, 2008. p.123.

Nota-se que ao caracterizar o neocolonialismo, N'krumah considera que uma das características principais do Estado é o favorecimento de relações que privilegiam a concentração de renda, o mercado financeiro e os interesses estrangeiros em detrimento do desenvolvimento da população local. Veja as palavras do autor ao se referir ao capital financeiro:

“Essa nova onda de invasão predatória das antigas colônias opera por trás do caráter internacional dos organismos empregados: consórcios financeiros e industriais, organizações de assistência, órgãos de ajuda financeira, etc. A cooperação amistosa é oferecida nos domínios educativos, cultural e social, com o objetivo de subverter os padrões desejáveis de progresso nacional aos objetivos imperialistas dos monopólios financeiros. Estes são os mais recentes métodos de conter o desenvolvimento real das nações novas. São o armamento do neocolonialismo, superficialmente fornecendo ajuda e orientação; subterraneamente beneficiando os doadores interessados e seus países, por velhos e novos meios.”¹³⁷

Para N'krumah, a nova fase de colonização operou de maneira articulada para conter o desenvolvimento real das nações ex-colônias. O capital financeiro passou a comandar essa nova etapa com emissão de títulos com altas taxas de desconto. Fato que obrigou as nações devedoras a manterem acordos com os investidores internacionais contrários ao crescimento interno desses países. Para ele, seria um importante método de consolidar a oligarquia financeira. Em períodos de prosperidade os lucros são imensos. Em períodos de depressão, os bancos adquirem o controle através da compra de empresas pequenas e mantém forte pressão sobre os órgãos públicos (tipo o superávit primário) para garantirem sua lucratividade em detrimento de serviços prestados à população¹³⁸.

Verifica-se que além do alto caráter da concentração de renda, o Estado faz o papel de garantidor da lucratividade do mercado financeiro e da pequena parcela com renda abastada, causando prejuízos à maioria da população.

Amílcar Cabral também argumenta a respeito do neocolonialismo, ao expressar que as políticas “*inibidoras do pleno desenvolvimento das forças produtivas locais*”¹³⁹ caracterizam o modelo de Estado neocolonial, pois privilegiam a metrópole e prejudicam a população local.

¹³⁷ Idem p. 58

¹³⁸ Idem p.95.

¹³⁹ CABRAL, Amílcar. *A arma da teoria*. Discurso proferido na 1a. Conferência de Solidariedade dos Povos da África, Ásia e América Latina. Havana, 1966. p.21

Na mesma perspectiva do conceito de neocolonialismo utilizado por N'krumah, seguem as reflexões de Frantz Fanon. Para Fanon, o capitalismo expansionista provocou, por intermédio da neocolonização, o processo de domínio que tem como princípio a domesticação física e psíquica da população dominada, extraindo desta as bases materiais possíveis para o acúmulo de capital. Tal característica de domínio é evidenciada, mesmo após as independências, nas relações macroeconômicas com as ex-colônias. Fanon conceitua o domínio pós independência de duas maneiras: (a) desvalorização dos produtos comerciais na relação de troca entre desenvolvidos e subdesenvolvidos; e (b) superexploração da burguesia local sobre a população, visando o máximo de concentração de renda.

Uma das principais características apontadas por Frantz Fanon é a continuidade das relações coloniais com agravantes de relativa riqueza setorial. Essa riqueza concentrada nas mãos de uma minoria, provoca a sensação de que a prosperidade pode ser alcançada por todos, transformando a situação estrutural do país em um aparente problema de indolência individual do colonizado. O objetivo, na verdade, é o enriquecimento da metrópole e o aprofundamento da miséria nos países subdesenvolvidos. Veja-se em suas palavras:

“O capitalismo colonial não desenvolve toda a colônia, pois contenta-se em recursos minerais e exportá-los para indústrias metropolitanas, permitindo assim uma relativa riqueza setorial enquanto o resto da colônia continua a aprofundar seu subdesenvolvimento e sua miséria.”¹⁴⁰

Ao retratar os problemas do capitalismo colonial na Argélia, o autor percebe a existência de mecanismos que privilegiam pequena parcela da burguesia local e seus negócios ligados à metrópole. Tal fator leva a uma disparidade regional, onde os estados com negócios ligados ao interesse dessa burguesia esbanjam riqueza e prosperidade e as regiões periféricas sofrem com constante miséria. Ademais, essa pequena parcela da sociedade detém vantagem na tributação de impostos e subsídios para manter latifúndios¹⁴¹. Ou seja, o Estado é o grande mantenedor dessa estrutura neocolonial.

São esses autores, entre outros, que dão respaldo teórico para a caracterização da economia brasileira como neocolonial. Importante salientar que a dimensão do sistema

¹⁴⁰ FANON, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Prefácio Jean Paul Sartre. Tradução: José Laurêncio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. P. 131/132.

¹⁴¹ Idem p. 33.

neocolonial abrange uma série de outros aspectos, como mentalidade e apropriação dos elementos culturais de dominação. Neste trabalho serão destacados os aspectos econômicos.

1.5 O NEOCOLONIALISMO COMO EXPLICAÇÃO PARA O SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Durante a década de 1950, além das análises cepalinas a respeito dos entraves para o desenvolvimento brasileiro, existia outro grupo que se propunha a estudar os mesmos problemas, como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Criado ainda no governo de Café Filho, seu funcionamento deu-se no governo de JK. Um dos objetivos do ISEB era formular um projeto de desenvolvimento nacional. Para tanto, reuniu inúmeros intelectuais de áreas diferentes, entre eles, Álvaro Vieira Pinto, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe e Nelson Werneck Sodré¹⁴².

Entre os especialistas do ISEB, Sodré foi aquele que se dedicou a procurar respostas para os problemas do desenvolvimento brasileiro no estudo da História do Brasil. Um dos pontos mais abordados por ele foi o tema dos resquícios da fase colonial¹⁴³ na história do Brasil como entraves para o desenvolvimento econômico. Em seu livro *a Farsa do Neoliberalismo*, escrito em 1995, ele revela que naquela época os problemas que o Brasil se propunha a resolver, eram os mesmos problemas que já existiam no ano de 1955, a ideologia do colonialismo:

“(...) os problemas que o ISEB discutia são os mesmos que o Brasil discute hoje, tanto quanto é possível discutir. Como bem sabemos, a área aberta à discussão, mesmo quando seja a das soluções de uma equação de segundo grau, é extremamente restrita. Existe uma espécie terrível de conformismo, o conformismo com que aqui vigorou a ideologia do colonialismo. Este livro se propõe a discutir, essencialmente, tal como em 1955, o problema do que se convencionou conhecer como desenvolvimento.”¹⁴⁴

¹⁴² Sobre o ISEB, ver entre outros: TOLEDO, Caio Navarro. *ISEB: Fabrica de Ideologias*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

¹⁴³ Um dos debates da historiografia é o caráter feudal das relações sociais fundantes brasileiras. Não se permite aqui devido a especificidade da pesquisa entrar no debate do termo. O que se quer denotar são as assertivas de Sodré a respeito da continuidade de relações coloniais no processo histórico brasileiro.

¹⁴⁴ SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Prefácio Luis Fernando Verissimo. Rio de Janeiro: Graphia, 1995. p. 5.

Em 1995, quando Sodré escreveu esse texto, fazia 40 anos da formação do ISEB. O que demonstra que a ideologia do neodesenvolvimentismo tentou reinventar o termo desenvolvimentismo sem resolver os problemas outrora apontados pelo ISEB.

Para Sodré e uma parte dos intelectuais do ISEB, os problemas do desenvolvimento brasileiro estavam além das variáveis econômicas e não poderiam ser resolvidos com base nos modelos vigentes. Um dos problemas fundamentais apontados pelo autor era que o modelo brasileiro excluía o povo da riqueza produzida pela nação. Assim, *“certos conceitos como subdesenvolvimento, como atraso, como o de dependência, na verdade, mais escondem do que revelam a verdade da exploração colonialista a que se segue a exploração imperialista.”*¹⁴⁵

Para Sodré, a chegada das políticas neoliberais no Brasil é uma estratégia para eliminar o Estado desenvolvimentista e escondia a verdadeira roupagem do neocolonialismo:

“O neoliberalismo, assim vinha com roupa nova, muito bem confeccionada, primorosa e rigorosamente talhada, substituir o que o colonialismo, em velhos e distantes tempos, usara tanto e com tanto êxito. Tratava-se, no fim de contas, de um novo colonialismo, travestido e enfeitado, cheio de truques e momices. Para o neoliberalismo, o grande inimigo do progresso, ou do desenvolvimento, era o Estado”¹⁴⁶

O contexto do qual trata Nelson Werneck Sodré, ao dizer que o Estado é tomado como o inimigo do neoliberalismo, se refere principalmente ao período em que o Estado Brasileiro tentava, por meio da intervenção estatal, ser o condutor do desenvolvimento. Todavia, após o advento das ideias neoliberais no Brasil, que como ressalta o autor era apenas a roupagem do neocolonialismo, o Estado passou a exercer o papel ativo de concentração da renda para parte da população, por meio de mecanismos fiscais.

Para o autor, a história brasileira é a continuidade de um processo construído por meio das relações coloniais. A ascensão burguesa não seguiu o mesmo caminho dos países centrais, pois conservou traços das relações pré-capitalistas, e a exploração tipicamente colonial seguiu em conjunto com algumas alterações nas relações produtivas¹⁴⁷. Para ele, essa aparência de transformação com traços fundamentais de

¹⁴⁵ Idem, p. 13.

¹⁴⁶ Idem p. 19.

¹⁴⁷ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação História do Brasil*. 8ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

conservação é um fenômeno histórico para a realidade brasileira, que inicia-se na própria formação do Estado brasileiro, considerado independente em 1822. Na época, embora se pregassem caminhos para a modernidade, as características fundamentais do sistema colonial persistiam¹⁴⁸.

Para além da análise cepalina, de necessidade de desenvolvimento do mercado interno, o que Sodré consegue identificar são os mecanismos históricos que se desenvolveram na estrutura das relações econômicas no Brasil e que continuaram a exercer preponderância também no século XX. Isto é, a alta concentração de renda intrínseca ao sistema capitalista não seria portanto apenas um motivo de entrave para o desenvolvimento, mas sim característica do modelo. Ademais, com as alterações nas relações de produção durante o século XX, as melhores condições dos trabalhadores conquistadas nos países centrais tinham que ser custeadas com maior exploração nas ex-colônias.

Wilson Barbosa, ao analisar a realidade brasileira, identifica e descreve alguns outros elementos do neocolonialismo. Ao dissertar sobre a característica dos grupos dominantes nas sociedades subdesenvolvidas pós-industriais, o autor aponta que existem dois traços marcantes: (a) ações econômicas que perpetuam o subdesenvolvimento; (b) exclusão e piora da vida da maioria da população. A ausência de forças para uma mudança positiva torna pragmática a dominação periférica em uma mentalidade que pretende “oferecer condições tecnológicas” para produzir um padrão de vida em elevação, com segurança sustentada pela piora do Outro. Nas palavras do autor:

“Forma-se para os grupos dominantes e seus apoiadores societários um patamar pragmático e de aparência tecnológica, com uma superioridade formal tecnicizada, que permite reproduzir localmente pedaços da vida da metrópole, centro do ideário dos grupos dominantes. Estes enclaves socioculturais de cópia metropolitana têm dupla função: (a) de um lado, garantem a dependência econômica das metrópoles, com a venda de produtos primários e a compra de tecnificação produtiva e cultural; (b) do outro lado, garantem a exclusão do “povão”, propiciando o prazer máximo da ausência de solidariedade, qual seja, ter certeza da piora do Outro”.¹⁴⁹

¹⁴⁸ SODRÉ, Nelson Werneck. *As razões da Independência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p.251.

¹⁴⁹ BARBOSA, Wilson do N. *A Discriminação do Negro como Fato Estruturador do Poder*. Revista Sankofa (São Paulo), V2, Nº3, 2009, p. 79.

Percebe-se que para Barbosa, a análise da relação de poder deve estar pautada na observação do acúmulo histórico¹⁵⁰. Essa classe dominante, portanto, reproduz o ideário da metrópole com base na exclusão da maioria da população. Tais argumentos caracterizam o modelo neocolonial, no qual a alta concentração de renda vem acompanhada de privilégios a uma pequena parcela, com prejuízos à maioria da população.

Outro problema mencionado por Barbosa diz respeito às análises realizadas pela ciência econômica nos países colonizados. Para ele, muitas das soluções propostas pelos economistas das ex-colônias consistem simplesmente na prática de ocultamento dos problemas estruturais. As medidas tomadas, geralmente eliminam os poucos direitos de seus compatriotas e transformam o país em pista de corrida para os especuladores externos. Na prática:

“Não querem saber de (1) redistribuir renda, (2) melhorar a produção e a produtividade, (3) criar investimento produtivo nacional. Suas medidas voltam-se sistematicamente contra os pobres, na verdade, eles odeiam os pobres. O “mata-leão” do neoliberalismo é valorizar a moeda local em excesso, para servir de porta vai-vém no cassino do mercado financeiro, e entregar o patrimônio doméstico ao capital externo a preço de bananas.”¹⁵¹

Assim como Sodré, Barbosa identifica os traços históricos de continuidade na sociedade brasileira desde as relações coloniais. Percebe-se, portanto, que para esses autores há um problema de incompatibilidade entre o modelo brasileiro e o modelo teórico de desenvolvimento econômico. E, esse problema seria resolvido apenas com mudanças estruturais no modelo econômico.

O que essa pesquisa pretende defender, portanto, é que essa incompatibilidade do modelo brasileiro com o modelo de desenvolvimento econômico é estrutural, pois corresponde aos aspectos da economia neocolonial. E, embora tenham-se realizado

¹⁵⁰ O poder neste caso é entendido a partir das escolas historicistas, que começam com a escola histórica alemã e recebem influência do materialismo histórico, do neokantismo. Essa ideia de poder, portanto, está dentro da ótica das escolas estruturalistas e historicistas, não do estruturalismo francês anti-histórico. Refiro-me à escola alemã, à de Cambridge e outras correntes que se difundiram junto com o marxismo no século XIX e XX. Dentro dessa leitura historicista, as situações humanas se acumulam. Por exemplo, uma corrente com que simpatizo muito e uso na minha leitura é a Escola de Frankfurt. O pensamento da escola de Frankfurt é historicista, porque as situações se acumulam. (Explicação dada pelo autor no mesmo texto referido).

¹⁵¹ BARBOSA, Wilson do N. *Ainda uma vez a crise*. Departamento de História, FFLCH-USP, 2010. p. 23. Texto disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica> . Acesso -5/10/2018.

medidas de redistribuição restrita à área social, a política concentradora foi mantida no período de estudo, 2000-2013.

2. A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA PELA ÓTICA DA DESPESA PÚBLICA, 2000-2013

“Eu acho que uma das principais lições que surgem desta crise (Brasil 2018) é que um grande volume de empréstimo, principalmente de capital de curto prazo, deixa o país muito mais vulnerável às volatilidades dos mercados financeiros internacionais”

(Joseph Stiglitz)

Não é nova a descoberta de que a abertura financeira e o endividamento em moeda estrangeira podem fazer mal à saúde das economias de moeda fraca. Mas, nas beiradas do mundo, os senhores não perdem a chance de fazer a América deglutir a carne macia e deixar os ossos para os gentios.

(Luiz Gonzaga Belluzo)¹⁵²

Foco em uma dada realidade

Certa feita, no decorrer de uma reunião escolar¹⁵³, um fato ligado à despesa pública me chamou a atenção. O ano era 2008, logo no início, em meados do mês de Março. Como era de costume à época na maioria das escolas públicas, no início do primeiro semestre eram efetuadas reuniões que, além de pedagógicas, visavam tratar assuntos

¹⁵² BELLUZO, Luiz Gonzaga. *Esperanças do passado*. Revista Lua Nova: São Paulo, número 66: 57-67, 2006. p. 65.

¹⁵³ A Escola é localizada no bairro Parque Payol em Pirapora do Bom Jesus, município que em 2003 atingiu o índice de 75,23% de Incidência da Pobreza. Ver em IBGE: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=353910&idtema=19&search=sao-paulo|pirapora-do-bom-jesus|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>.

burocráticos. Nessa reunião, especificamente, tratou-se das condicionalidades do Programa Bolsa Família: as regras, o ingresso e a permanência.

Nos instantes finais da reunião, uma das mães, ao solicitar a fala, disse o seguinte: “_Olha eu mando todos os dias meu filho à escola, ele é obrigado a vir porque senão o governo corta o benefício da bolsa. Mas, eu tenho uma reclamação a fazer. Praticamente toda a semana ele volta para casa antes do término da aula, alegando a falta de algum professor. O pior é que ao chegar em casa tem que ficar me esperando vir do serviço, para eu ir buscar água na bica e fazer o almoço para ele, já que quando falta professor e ele sai no intervalo, não aproveita o almoço na escola. Às vezes, quando dá problema lá no cano da água, nem mando o menino para a escola porque não pode tomar banho. Assim, de que adianta o governo gastar com essa Bolsa, mas não colocar água encanada nem esgoto na minha rua. Besteira, isso é só para enganar o povo!”. A fala, que foi apoiada por outros presentes, representava um tipo de manifestação comum por parte de alguns moradores naquele bairro, devido à situação ainda precária de saneamento básico, principalmente nas casas próximas ao córrego.

O Parque Payol é um bairro periférico na cidade de Pirapora do Bom Jesus que pertence ao perímetro da Grande São Paulo. A distância é de mais ou menos 50 quilômetros da capital. Naquela época, a paisagem contemplava uma boa parte de casas construídas em terrenos ocupados, geralmente ainda de madeiras, - barracos. Como deve provavelmente acontecer em outras localidades do Brasil, a mãe daquele aluno não sabia diferenciar um programa federal, como o Bolsa Família, e as responsabilidades municipais, como saneamento básico, ou do governo do Estado, como a água encanada e a falta de professor, neste caso. Para ela, portanto, a política social a qual o governo federal propagandeava era uma “besteira”, pois ainda não contemplava alguns aspectos primordiais como “água e esgoto”. Observa-se também que esta senhora não traz em sua fala a percepção de que os problemas têm uma história¹⁵⁴.

Esse exemplo (verídico) explicita que em meio ao crescimento econômico, um dos maiores dos últimos anos, ainda existiam inúmeros problemas no Brasil que não poderiam ser resolvidos a curto prazo. Essas manifestações, parecem repetir os mesmos problemas ocorridos nas inúmeras favelas brasileiras ao longo do tempo. A realidade de um cotidiano precário está presente nas músicas dos Racionais Mc's desde o final da década

¹⁵⁴ Este lapso de percepção, muito comum na população mais pobre, expressa a pobreza também, ou ausência de uma vida escolar que lhe houvesse permitido qualificar os processos históricos em que vive.

de 1980 e também já havia sido descrita no livro de Carolina Maria de Jesus, escrito entre 1955-1960. Carolina, morou grande parte de sua vida na favela do Canindé, sustentava seus três filhos como catadora de papel. Ali iniciou seu diário sobre o cotidiano daquela favela. Em 1958, este diário deu origem ao *Quarto de Despejo*, livro que teve inúmeras edições e chegou a ser traduzido em quatorze línguas.

Aquele período, retratado por Carolina, contempla a fase de construção de Brasília e o crescimento urbano da cidade de São Paulo. Leia-se um de seus relatos:

“Quando nós mudamos para a favela, nós íamos pedir agua nos vizinhos de alvenaria. Três vezes ela nos deu água. Ela nos disse que nos dava água só nos dias úteis. Aos domingo ela queria dormir até mais tarde. Mas o favelado não é burro. Mas foi vacinado com sangue de burro. Um dia foram buscar água e não encontraram a torneira do jardim, onde os favelados pegava água. Formou-se uma fila na porta da Dona Ida. E todos chamavam.

—Eu queria água para fazer mamadeira. Meu Deus, como é que nós vamos fazer sem água.”¹⁵⁵

No Brasil, os períodos de crescimento econômico parecem não contemplar as necessidades básicas de toda a população. O tempo passa e os problemas de infraestrutura ainda atingem uma significativa parcela dos trabalhadores mais pobres. Só 50% do país possui rede de esgotos.

A pergunta que ressalta aqui é, com base no crescimento recente, quais foram os empecilhos que dificultaram maiores investimentos em infraestrutura? A resposta virá com base na análise da Despesa do Setor Público Nacional. A hipótese para a resposta é que grande parte da verba pública que poderia reverter a situação de má infraestrutura é destinada a remunerar os Encargos da Dívida Pública, ou reforçar a concentração de renda.

Evidências empíricas e a relação com a hipótese

No Brasil, a despesa (despesa corrente e despesa de capital) do setor público¹⁵⁶ representou no período observado, 2000-2013, 63% do PIB. Isso significa que a maior parcela da renda nacional passou pela influência da atuação direta ou indireta da política

¹⁵⁵ JESUS, Carolina Maria. *Quarto de Despejo*. 2ª Edição. São Paulo: Edibolso, 1976. p.54-55.

¹⁵⁶ Setor público é o conjunto de entidades tipicamente governamentais (União, Estados e Municípios) e as empresas que são de propriedade do poder público.

econômica adotada pelos governos no período¹⁵⁷. Desta forma, ao considerar a significativa participação do Estado brasileiro na economia, analisar a dinâmica da redistribuição do setor público nacional no período de estudo (2000-2013) por meio das Despesas Correntes é um passo importante para tentar caracterizar o modelo de Estado brasileiro.

A notícia que segue traz evidência que fortalece as características elencadas: a prioridade ao mercado financeiro, transferência de enorme verba pública a pequena parte – uma elite - da população, em detrimento dos gastos públicos em infraestrutura social, que poderiam trazer benefício a toda a sociedade. Sob o título “*Governo recua e adia nova fórmula para meta fiscal*” a matéria demonstra a preocupação e ameaça do JP Morgan, um dos maiores credores da dívida pública brasileira, ao perceber que seus benefícios poderiam ser prejudicados com o aumento dos gastos públicos.

“O governo desistiu de estabelecer uma flutuação para o superávit primário (economia de gastos para pagar juros) a partir de 2005, como havia anunciado no ano passado. Segundo o ministro Guido Mantega (Planejamento), a mudança poderia gerar dúvidas no mercado financeiro. A possibilidade de adoção do mecanismo anticíclico foi citada como um dos motivos do banco JP Morgan para rebaixar a recomendação de investimento em títulos brasileiros. (...) O mecanismo anticíclico que seria adotado faria com que o superávit de 4,25% do PIB (Produto Interno Bruto), fixado para este e para os próximos anos, flutuasse para cima ou para baixo conforme o crescimento econômico. Mantega disse que a LDO traz a meta de inflação definida pelo Conselho Monetário Nacional, de 4,5% para 2005. Além disso, projeta uma taxa de juros básica de 11,7% ao ano para o final de 2005 e crescimento de 9% na arrecadação de tributos”.¹⁵⁸

A reportagem de 2004 revela os problemas que o governo do PT enfrentaria para propor um modelo econômico alternativo. O cenário, pela visão estruturalista, revela a característica de um modelo estabelecido: (1) ajuste fiscal como argumento para manter a inflação baixa, impedindo a autonomia nacional para efetuar projetos de investimento por meio do recurso público; (2) pressão para manter o percentual do superávit do orçamento público, para garantir a renda do mercado financeiro; (3) juros altos, também como argumento para manter a inflação baixa, no entanto, com a finalidade de remunerar

¹⁵⁷ No caso da atuação direta, o Estado pode agir produzindo, comprando ou vendendo bens e serviços, como é o caso da política fiscal e tributária. E, na atuação indireta age como regulador, estimulador ou desestimulador da atividade econômica, com política creditícia e monetária. A respeito da atuação do Estado ver: CANO, Wilson. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. São Paulo: UNESP, 1998.

¹⁵⁸ FOLHA DE S.PAULO. Mercado, 16 de Abril de 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1604200505.htm> . Pesquisa realizada em 03/04 2015.

o capital destinado ao mercado financeiro. Isso por sua vez, impede maiores concessões de crédito ao empresário local que deseja assim investir. E, por outro lado, impulsiona o investidor à procura de maior liquidez no mercado financeiro ao invés do investimento na produção; e (4) alta taxa de arrecadação de tributos em relação ao PIB, sendo que a maior parte dos impostos incide sobre a produção e o circulação e consumo (impostos indiretos).

Esse modelo foi fortalecido durante o governo FHC com o nome de neoliberalismo. No entanto, para Nelson Werneck Sodré essa “roupagem antiga”, “trata-se, no fim de contas, de um novo colonialismo, travestido, enfeitado, cheio de truques e momices”¹⁵⁹. Esse cenário seria modificado no período 2000-2013?

O objetivo deste capítulo é verificar a dinâmica da redistribuição de renda na ótica das Despesas Correntes, atentando-se às seguintes características: a desigualdade na redistribuição da renda, onde maior parte da renda favorece o mercado financeiro em detrimento da maioria da população.

O Papel do Estado na Economia: O Debate da História Recente

Nesta seção, o debate econômico do período a respeito do papel do Estado na economia será evidenciado. O objetivo é trazer o debate do período e relacionar com a hipótese, tentando compreender as características do modelo de Estado brasileiro.

No Jornal Valor Econômico, em 16 de fevereiro de 2012, uma notícia trazia a seguinte afirmação: “*O governo brasileiro corta do orçamento 55 bilhões de reais para garantir o superávit primário*”. Segundo a reportagem o anúncio fora pronunciado pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega e pela Ministra do Planejamento Miriam Belchior.

Ao observar a matéria acima, percebe-se que a justificativa de Guido Mantega para o corte dos gastos seria garantir o superávit primário. Ademais, o pretexto de ajuste fiscal já era uma justificativa para o corte em alguns gastos do governo desde 2004 (conforme reportagem com o mesmo teor citada na introdução deste capítulo) quando na ocasião Guido Mantega, na pasta do Planejamento, propusera uma flexibilização no percentual do superávit primário para aumentar os gastos públicos¹⁶⁰.

¹⁵⁹ SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia Editorial, 1995. p. 19.

¹⁶⁰ O superávit primário é o termo utilizado para uma diferença positiva obrigatória entre a receita obtida e despesas correntes do governo. A obrigatoriedade de se constituir um superávit primário foi instituída pelas Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece sanções ao governante que descumprir o limite de gastos

A despesa pública é variável econômica que historicamente faz parte do debate a respeito do papel do Estado no desenvolvimento¹⁶¹. Ao tratar do tema há sempre posições divergentes em relação a como manipulá-la. No período de estudo esse debate também esteve presente¹⁶².

Nelson Barbosa, Ministro do Planejamento e da Fazenda durante o governo Dilma, ao defender a política macroeconômica do governo Lula diz os seguinte:

“Nos últimos anos, o que o governo Lula vem tentando fazer nas três áreas da política macroeconômica é justamente compatibilizar objetivos aparentemente antagônicos: controle da inflação com aceleração do crescimento, na política monetária, câmbio flutuante com acumulação de reservas internacionais, na política cambial, equilíbrio orçamentário com aumento do gasto social, na política fiscal. É aí que reside a arte e o sucesso da atual política econômica.”¹⁶³

Para Nelson Barbosa o sucesso da política macroeconômica do governo Lula foi compatibilizar o contraditório, unir o arranjo institucional à medidas fiscais que promoveram o avanço das políticas sociais. Para esse autor, com essas ações, o governo de Lula além de se diferenciar do governo anterior inaugurou uma nova política macroeconômica. Todavia, tais considerações não foram unânimes no período.

Esse arranjo institucional ao qual se refere Nelson Barbosa representa o modelo herdado (cujas características foram descritas na introdução deste capítulo) desde a implementação das ideias neoliberais no Brasil. Para Wilson Barbosa¹⁶⁴, esse modelo está vigente desde os anos de 1980 “sem nenhuma alteração radical do ponto de vista das necessidades da população”.

estipulados. Na prática a lei visa garantir uma grande diferença pra arcar com a despesa de juros e serviços da dívida, em quaisquer condições.

¹⁶¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996; e MALTA, Maria Mello de. *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Os textos demonstram que o gasto público e a intervenção do Estado estiveram sempre presentes nos debates econômicos da história recente do Brasil.

¹⁶² Entre os meios de debate econômico a expansão fiscal esteve presente em vários números da Revista Conjuntura Econômica, como por exemplo, o volume 63, nº 7, de Junho de 2009, “*Expectativa de uma crise fiscal em 2010*”; e 64, nº 1 de Janeiro de 2010, “*Perspectiva 2010*”.

¹⁶³ PIETÁ, Eloy (Organização). *A nova política econômica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010. p. 22.

¹⁶⁴ Para ver mais a respeito das características desse modelo institucional, ver: BARBOSA, Wilson do N. *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas décadas perdidas (1981-2001)*. Relatório de Pesquisa. USP, 2004. Disponível: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/>. Acesso em 19/03/2017.

Tais análises, além de trazerem à tona o debate econômico do período, permitem avaliar a caracterização do modelo de Estado brasileiro. Para responder as questões elencadas e testar a hipótese, a dinâmica do setor público nacional será observada. Antes da análise dos dados, pretende-se trazer alguns problemas que já haviam sido apontados pela historiografia econômica como entraves históricos para o desenvolvimento.

2.1 ALGUNS ENTRAVES HISTÓRICOS PARA O DESENVOLVIMENTO

No Brasil, de tempos em tempos, como dissertado no capítulo 1, volta-se a debater o tema do desenvolvimento econômico. Como se pôde igualmente constatar na seção anterior, esse debate estava presente no período de estudo. Enquanto no debate mundial se discutia a próxima etapa tecnológica, nos países da periferia, no discurso, ainda se buscava um caminho para o crescimento que promovesse melhorias nas condições sociais. A vitória da frente política que apoiou o governo Lula em 2002, trouxe de volta essa esperança pelo desenvolvimento.

Nesta seção, o que se deseja demonstrar é que alguns entraves para o desenvolvimento econômico, que voltaram à tona no período de estudo 2000-2013, já haviam sido apontados pela historiografia econômica brasileira como problemas estruturais. Assim, o objetivo é atentar-se para os fundamentos que ancoram o pressuposto de que o modelo de Estado brasileiro, ao reproduzir o modelo do capitalismo neocolonial, tenha como base a redistribuição desigual e a concentração da renda. Por sua vez, essas características favorecem mais a pequena parcela com negócios ligados ao mercado financeiro, isso em detrimento da maior parte da população.

Na década de 1950, tanto na CEPAL-ONU quanto no ISEB-MEC, por exemplo, haviam se constituído variadas explicações para o problema do desenvolvimento brasileiro, como já mencionado no capítulo anterior. Entre elas, destaca-se aqui os escritos de Nelson Werneck Sodré. Para ele, um dos entraves históricos é velho conhecido nos temas a respeito do desenvolvimento: a despesa do orçamento público com altos juros e encargos da dívida pública. A respeito desse problema, ao abordar os empecilhos históricos para o desenvolvimento, diz o autor:

“O mal não estava nos empréstimos, em si, mas nas onerosas condições cartaginesas que marcaram o desenvolvimento do capitalismo, desde a etapa pré-imperialista. A República, entre nós, herdou do Império a

pesada carga desse sistema de exploração quase colonial. A nossa acumulação, que já alicerçara a passagem da economia colonial à economia dependente, foi lenta e tormentosa por força dessa transferência continuada de lucro, de renda, ao exterior. O chamando “serviço da dívida” foi um dos entraves mais pesados do nosso desenvolvimento. Os credores não estavam interessados, tal como hoje, no pagamento da dívida, mas no pagamento dos juros. Como hoje, liquidar a dívida parecia impossível, e não interessava aos credores, pois eles se alimentavam precisamente dos juros, cuja taxa lhes pertencia, como também hoje acontece. Datam dessa época as “negociações” para o serviço da dívida, que tanto têm ocupado o tempo de atividade de alguns dos responsáveis pela nossa economia.”¹⁶⁵

O problema histórico levantado por Sodré a respeito do serviço da dívida aparece como uma característica estrutural do modelo de Estado brasileiro, que prioriza a negociação da dívida, transferindo renda para aqueles que têm o privilégio de serem credores da dívida, o que resulta em altos custos para toda a sociedade. O problema, portanto, seria que o excedente da arrecadação do Estado ao invés de ser destinado para a produção, ou para políticas de desenvolvimento, seria destinado a remunerar altos juros para uma pequena parcela da população, portadora dos títulos da dívida.

Celso Furtado, em *Prefácio à Nova Economia Política*¹⁶⁶, insistia em dizer que alguns problemas que travavam o desenvolvimento não poderiam ser explicados apenas com um número limitado de variáveis econômicas, mas, pela análise de toda a complexidade contida no plano das estruturas do sistema brasileiro. Desta forma, a análise dos problemas históricos permitiria conhecer os aspectos básicos do subdesenvolvimento e seu comportamento. Ao discutir a questão dos antagonismos sociais e o desenvolvimento econômico, ele afirma que um dos problemas do subdesenvolvimento é que a destinação final do excedente não acompanha o custo da reprodução da população. Segundo ele, “*a repressão social tendente a reduzir o custo da reprodução da população pode beneficiar certos grupos dominantes em detrimento de outros*”¹⁶⁷.

Quer dizer que o excedente do Estado não cobre o investimento necessário em infraestrutura e a demanda básica para que a população viva em condições razoáveis.

¹⁶⁵SODRÉ, Nelson Werneck. *A Farsa do Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1995. p. 32. Além de Sodré, outros pesquisadores tratam da relação entre os entraves para o desenvolvimento e os juros da dívida, entre eles: FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974. BACHA, Edmar. *Política Econômica e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978. SOARES, Alcides Ribeiro. *Política Econômica e Concentração de Renda*. São Paulo, Cliper Editora, 2002.

¹⁶⁶ FURTADO, Celso. *Prefácio a Nova Economia Política*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

¹⁶⁷ Idem, p.27.

Serviços de Saúde e Saneamento, por exemplo, poderiam rebaixar o custo de reprodução da população. Quando se destina verba que seria para o investimento em infraestrutura, para os credores da dívida pública, quase sempre o setor produtivo do sistema estará sendo prejudicado para beneficiar o setor financeiro.

Furtado salienta ainda, a respeito das características dos países subdesenvolvidos, que a disputa pelo excedente na sociedade capitalista é natural. Todavia, nesses países, os líderes populares frequentemente enveredam por ações políticas a serviço de grupos que lutam pela apropriação de partes do excedente em benefício próprio. Quer dizer, reprimem os gastos para toda a população em favor de alguns privilégios para poucos.

Veja-se que a argumentação de Celso Furtado, nessa publicação de 1977, reforça a hipótese relacionada para o período de estudo. Ou seja, o modelo de Estado brasileiro reforçaria a manutenção da desigualdade por meio de redistribuição da renda que favorecesse uma pequena parcela da sociedade. A argumentação de Furtado vai ao encontro dos escritos de Werneck Sodré, apontando os problemas ligados à extrema desigualdade na redistribuição da renda pública. E associa isso ao ambiente neocolonial, ou melhor, “o subdesenvolvimento”.

Na mesma direção, tratando o problema do subdesenvolvimento, envolvendo o papel do Estado na condução da política econômica, a estrutura do sistema fiscal, sua arrecadação e a eficiência de seus gastos tem-se a análise de Wilson Barbosa¹⁶⁸. Ao realizar um balanço da economia brasileira no período 1940-80 este autor também se refere à ineficácia dos gastos públicos como um entrave histórico. Segundo Barbosa:

“Um modelo subdesenvolvido de sistema fiscal promovia assim recursos para o crescimento: pode-se admitir que as autoridades declinavam conscientemente de uma política fiscal eficiente, e insistiam nas políticas monetárias como seus substitutivos. Tal política não foi apenas ineficiente: ela reforçou de modo direto a concentração de rendimentos.”¹⁶⁹

Em suma, a ineficiência de política para as despesas do Estado, com a prioridade para a emissão e remuneração de títulos públicos, seria forma de sustentar a instabilidade econômica. Configura-se para este autor a mesma linha de raciocínio a qual apontou Werneck Sodré, em relação ao ciclo vicioso da dívida pública, onde há sempre, no

¹⁶⁸ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Balanço da economia brasileira: 1940-1980*. São Paulo: LTC Editora, 2006.

¹⁶⁹ Idem, p. 98.

momento de crise, “a socialização das perdas”. Os ganhos vão sempre para quem tem mais.

Desta maneira, a política fiscal escolhida durante aquele período (1940-80) além de ineficiente, reforçava a característica do “modelo de país subdesenvolvido”, portanto, com uma redistribuição que favorecia a menor parcela da sociedade. Percebe-se que a ineficiência da política fiscal é uma característica do modelo de subdesenvolvimento, pois, a política se faz dentro da estrutura pautada no modelo neocolonial. Fato que torna impossível praticar uma política fiscal, por exemplo, dentro da perspectiva keynesiana. Pois, o excedente que poderia ser revertido em investimento, e geraria novas cadeias produtivas, é utilizado para arcar com os custos dos produtos importados de luxo, ou então, comprovar novos títulos públicos.

Também desempenha um papel no processo de globalização, a crescente tendência para a convergência das pendentes cíclicas em nível internacional, com resultado das pressões mercadológica dos monopólios e oligopólios dominantes. Comenta Wilson Barbosa:

“A crescente convergência entre os movimentos cíclicos dos países centrais e os ciclos da economia norte-americana significa a inexistência de saídas “individuais” para os grupos de monopólio e oligopólios que controlam cada economia em particular. Do outro lado, a crescente convergência dos ciclos dos países centrais com os países periféricos expressa o gradual desaparecimento de componentes independentes na movimentação econômica destes últimos. A principal fonte para a tendência à unicidade dos movimentos cíclicos se prende ao novo crescimento do capital financeiro, com o impacto da fusão dos mercados financeiros do centro e da periferia. O resultado para estes novos traços (1973-?) é a avalanche de crises “locais” que caracterizou o movimento capitalista nas décadas de (19)80 e 19(90). O centro do sistema, para garantir a ocorrência relativamente “pacífica” de suas crises crônicas, exporta e importa capital da periferia, de acordo com a necessidade de amenizar suas crises mercadológicas. O sistema se aproxima assim do oposto do que deveria ser: tornou-se uma formidável máquina de esterilização de forças produtivas, capaz de expelir milhões de trabalhadores por ano de atividades que melhor remuneram. Com a crise do capital industrial tornando-se crônica, torna-se inconsequente para os países periféricos a adoção de “pacotes de política econômica do tipo monetário e fiscal. Semelhantes “mixes” têm apenas o papel de facilitar as barreiras ainda existentes nos mercados locais para ser removidas. Daí que se compreenda que os “pacotes” econômicos promovidos pelo FMI para estimular a expansão do mercado mundial, para os países periféricos, contenham sempre apenas três medidas: (a) abrir ainda mais os mercados locais ao capital externo; (b) aumentar a competição no setor financeiro local, trazendo bancos externos (para apossar-se da finança local); (c) bloquear o surgimento de novas

industrias e reduzir a intermediação financeira interna, “entre amigos”, ou do Estado para os membros das classes dominantes locais.”¹⁷⁰

Outro autor, Cíbilis da Rocha Vianna¹⁷¹, ao tratar a dinâmica do desenvolvimento econômico, também enfatizou em sua análise os problemas que os privilégios a uma pequena parcela da população podem causar ao desenvolvimento. Segundo ele, um dos pressupostos para o desenvolvimento é a compatibilidade entre o avanço na forma da utilização dos fatores de produção e das relações pessoais estabelecidas no convívio social. Ou seja, para que haja o desenvolvimento seria necessária a interação do Estado, dos empresários e dos consumidores, a fim de proporcionar melhores condições de infraestrutura e organização produtiva. Para ele, os privilégios seriam o grande o obstáculo do Estado para o referido desenvolvimento:

“Quando depende de mudanças que afetam as instituições, o processo de desenvolvimento é, com frequência, obstaculizado, porque a resistência às modificações é tanto mais acirrada quanto maior for a sua ameaça aos hábitos e privilégios tradicionalmente consagrados. Se tais modificações contrariarem situações pessoais ou de grupos ou prejudicarem interesses, então, a resistência que lhes será oposta, terá um caráter de maior obstinação e profundidade. Não raro, estabelece-se insanável conflito entre os que aspiram a maior progresso, e os que se apegam à defesa de costumes, relações sociais e instituições, que lhes garantem seus privilégios.”¹⁷²

As considerações de Cíbilis demonstram os problemas estruturais que deveriam encontrar a equipe econômica dos governos do PT para modificar privilégios históricos, como ressaltado por Sodré, e outros, da elevada remuneração garantida pelo pagamento dos Juros e Amortização da Dívida e da incompatibilidade entre o arranjo institucional com políticas que visassem melhorar as relações sociais.

O conjunto de opiniões desses historiadores e economistas aponta para o chamados “problemas estruturais”, não se tratando, pois, de percalços que se podem remover com políticas de curto prazo e sem um programa de longo prazo. Com continuidades, que resultam de um acordo nacional de grupos sociais diferentes, no estilo da mencionada frente ampla cogitada para o governo Lula.

¹⁷⁰ BARBOSA, Wilson do N. *A crise de 1997-98 não era a última...* Revista Mouro, ano 10, nº 13, Janeiro de 2019, p. 292.

¹⁷¹ VIANA, Cíbilis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.

¹⁷² Idem, p. 81.

Os autores relacionados acima discutem durante seu período de estudo os problemas para o desenvolvimento econômico brasileiro. Tais entraves históricos apontados estão diretamente ligados às relações de produção ocorridas no Brasil. Desta maneira, tanto a falta de investimento por parte do Estado, em produção, quanto os problemas do privilégio a uma pequena parcela da população, seriam mecanismos que se repetem e que caracterizam o modelo neocolonial do capitalismo brasileiro. Assim resta saber, por meio da análise das Despesas Correntes do setor público nacional, quais foram as medidas e as políticas adotadas pelos governos no período 2000-2013, e se os problemas históricos apontados foram vencidos ou modificados.

2.2 A DINÂMICA DA DESPESA PÚBLICA

Na ótica do fluxo da renda pública, cuja fonte utilizada é o Orçamento Público¹⁷³, a Despesa Total pode ser observada, considerando a *Categoria Econômica*, por Despesas Correntes (*Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Juros e Encargos da Dívida*) e *Despesa de Capital* (*Amortização da Dívida, Inversões Financeiras e Investimento*). O objetivo é comparar a Despesa Total com outros agregados macroeconômicos e também desagregar a despesa para conhecer sua própria dinâmica.

Ao utilizar a variável Despesa Total do governo (setor público nacional) com a variável explicativa do PIB, obtém-se um PIB alternativo (previsão) cuja pendente é mais pronunciada quando acompanhada dos ganhos do comércio exterior (até 2007-8), que, contudo se retrai após este período, indicando um PIB até menor (do que ocorrido), para 2009-2013. Veja-se, antes do Gráfico com a pendente, a correlação na tabela a seguir:

**TABELA 1 – Análise de Regressão – PIB explicado pela Despesa Total
(DETO) Observação: Brasil, 2000-2013**

PIB (variável dependente)				
Variável independente	Coeficiente	Erro padrão	R2	DW
Constante	-903,1374 (A)	377,361	0,8825	1,357
DETO	2,1266946(B)	0,22404		

Legenda: DETO: Despesa Total. **Fonte:** Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Elaboração própria.

¹⁷³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013. 183 p.

Percebe-se que, embora a despesa total parta de um nível muito elevado do PIB para ter um efeito, ela se evidencia como reflexo de outras forças que atuam sobre o sentido da governança da economia (o nível de eficácia se iniciaria a 903 bilhões de reais constantes de 2007).

O valor do R-quadrado (88%) indica a alta explicativa da relação entre as variáveis. No Gráfico abaixo será possível visualizar a variação acima do observado da Despesa Total do governo em relação ao PIB, no período 2004-2007(8), e o resultado do efeito da retração com a queda da pendente de 2009-2013. Caso o PIB variasse conforme o esperado considerado as oscilações da Despesa Total ele teria crescido acima do observado. Para realidade observada significa que os ganhos do comércio exterior possibilitaram maior participação da Despesa Total na economia. Tendo em vista a mesma relação de variação o PIB cresceu acima do esperado no período pós-crise econômica, o que pode ser explicado pelo ajuste nas despesas do governo. Observe o perfil:

GRÁFICO 1 - PIB explicado pela Despesa Total. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A análise por meio do exercício de regressão indica que o resultado da previsão do PIB (esperado) elevou-se no período 2004-2007 devido a maior participação relativa da Despesa Total em relação ao PIB. A Despesa Total obteve pico nos anos de 2000, 2003, 2005, mantendo-se em 2007 e caiu em 2008. Em 2009 houve oscilação positiva, todavia,

o perfil da Despesa Total se distancia em relação ao PIB, caindo sua participação relativa, o que resultada na previsão do PIB (esperado) abaixo da do PIB observado.

Na Tabela a seguir dispõe-se os dados absolutos e relativos da participação da Despesa Total em relação ao PIB, onde também será possível observar as oscilações

TABELA 2 – PIB, Despesa Total (DT), e as *categorias econômicas* Despesas Correntes e Despesas de Capital do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013.

Valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

	PIB	Despesa Total (A)	(3)÷(2) x100		(5)÷(2) x100		(7)÷(2) x100	(4)+(6)+(8) =(9)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ano	PIB		% da DT PIB	Despesas Correntes	%PIB	Despesas de Capital	%PIB	Somatório do % em relação a DT
2000	2025,36	1404,53	69,35	733,42	36,21	671,11	33,14	100,00
2001	2034,81	1303,80	64,07	777,66	38,22	526,14	25,86	100,00
2002	2219,39	1411,91	63,62	855,75	38,56	556,16	25,06	100,00
2003	2262,11	1579,56	69,83	883,12	39,04	696,43	30,79	100,00
2004	2394,45	1546,34	64,58	921,57	38,49	624,77	26,09	100,00
2005	2475,53	1707,22	68,96	984,74	39,78	722,48	29,19	100,00
2006	2571,37	1737,25	67,56	1095,02	42,58	642,23	24,98	100,00
2007	2718,03	1739,93	63,98	1141,99	42,00	597,95	21,99	100,00
2008	2877,87	1736,28	60,33	1170,07	40,66	569,53	19,79	100,19
2009	2881,46	1825,17	63,34	1117,76	38,79	641,58	22,27	96,39
2010	3092,20	1838,62	59,46	1267,65	40,99	532,38	17,22	97,90
2011	3173,80	1830,71	57,68	1157,11	36,46	624,93	19,69	97,34
2012	3199,33	1880,84	58,79	1184,50	37,02	685,01	21,41	99,40
2013	3272,17	1894,63	57,90	1358,15	41,51	535,84	16,38	99,97
MÉDIA	2657,00	1674,06	63,53%	1046,29	39,31%	616,13	23,84%	99,37%
Desvio Padrão	436,29	192,73	4,26	188,46	2,02	64,84	4,96	1,20

Fonte: Contas Nacionais (IBGE) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Legenda: DT= Despesa Total

Na Tabela acima, na coluna (1) apresenta-se a série histórica (2000-2013), o PIB encontra-se descrito na coluna (2), a Despesa Total, coluna (3), seguida pelo valor relativo da participação da Despesa Total em relação ao PIB, coluna (4). As Despesas Correntes

encontram-se na coluna (5), responsável por custear os gastos do Estado; seguida pelo valor relativo de sua participação no PIB, na coluna (6). As Despesas de Capital, origem dos gastos com Investimento e Encargos e Amortização da Dívida (Amortizações), está descrita na coluna (7). Na coluna (8) dispõem-se os dados relativos das Despesas de Capital junto ao PIB; e na coluna (9) os valores relativos ao somatório dos percentuais em relação ao PIB (soma das colunas (4), (6) e (8)).

As Despesas de Capital, coluna (7), despesa que arca principalmente com os custos das Operações de Créditos (Juros e Amortização da Dívida) e do Investimento, teve a média de 616,13 bilhões de reais, durante a série histórica, com percentual em relação ao PIB de 23,84%. Observa-se que, a partir de 2007, as Despesas de Capital, coluna (8), diminuíram consecutivamente sua participação percentual em relação ao PIB. Valor que estava em 33,14% no ano de 2000, caiu para 16,38% em 2013. Já as Despesas Correntes, coluna (5), cresceram de 36,21% no ano de 2000 para 41,51% em 2013 (com oscilações durante o percurso). Segue o perfil da Despesa Total:

GRÁFICO 2 - Despesa Total do Setor Público Nacional.
Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Elaboração própria.

No perfil gráfico da Despesa Total é possível perceber três conjunturas: (a) 2002-2005; (b) 2005-2009 e (c) 2009-2012¹⁷⁴. As conjunturas elencadas serão importantes para observar as políticas efetuadas nos períodos. O perfil cíclico das taxa de crescimento do PIB e Despesa Total confirmam os períodos. Segue o perfil cíclico do PIB:

GRÁFICO 3 - Perfil cíclico das taxas de crescimento do PIB. Brasil, 2000-2001.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), vários anos. Elaboração própria.

O exame do perfil ciclo do PIB apresenta um grande movimento ladeado por duas culminâncias da taxa de crescimento em 2002 e em 2010. A forte oscilação a que está submetido reflete o impacto das mudanças tecnológicas no período e a dificuldade para a administração do país para cortar as oscilações externas, ou seja, picos e fundos, em função da inexistência de uma política keynesiana capaz de gerenciar o desempenho da

¹⁷⁴ Com base nessas conjunturas analisam-se a média dos períodos: (2000-2004), (2005-2009) e (2009-2013), obedecendo a 5 observações de cada período, onde se repetem o ano de 2009. No caso da análise da taxa de crescimento, que se inicia em 2001, repete-se o ano de 2005 e 2009: (2001-2005), (2005-2009) e (2009-2013).

eficácia marginal do capital. As elevações de 2004-2008 certamente expressam a fase favorável do comércio exterior, que termina descenso de 2008-2009.

Logo, o perfil da evolução da Despesa Total, plotado a seguir, indica picos em 2002, 2005, 2009 e 2012, demonstrando o esforço eventual do governo para, elevando as despesas, intentar reduzir os impactos depressivos que teve de enfrentar. Isso por si só não caracteriza uma política anticíclica, ou uma política anticíclica de sucesso. O governo no período não teve apoio da classe proprietária na dimensão que seria necessária, para elevar os investimentos produtivos. O dogma das taxas de juros necessariamente elevadas desempenha nesse movimento, por certo, um papel negativo.

GRÁFICO 4 - Perfil cíclico das taxas de crescimento da Despesa Total. Brasil, 2000-2001.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O perfil gráfico abaixo, de comparação entre as taxas de crescimento do PIB e Despesa Total, com oscilações contrárias, confirma a análise do esforço por meio da despesa do governo em conter os períodos de queda do PIB. Percebe-se que durante os anos da crise mundial, 2007 e 2008, a taxa de crescimento da Despesa Total esteve entre as mais baixas da série histórica. Seguem as comparações entre as taxas de crescimento real das variáveis:

GRÁFICO 5 - Taxa de crescimento real do PIB e da Despesa Total, Brasil, 2001-2013.

(valores percentuais)

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.
Elaboração Própria.

O aumento dessa taxa de crescimento deu-se no ano pós-crise econômica, em 2009. Nota-se que aparentemente o crescimento da Despesa Total de 2009 impulsionou a taxa do PIB em 2010. Como observado, foi a tentativa do governo em amenizar os efeitos da queda.

Inclusive, o comportamento do PIB, quando considerado apenas o segundo mandato do governo Lula, 2007-2010, foi analisado por alguns economistas como um modelo *stop and go*¹⁷⁵. No entanto, logo se percebe que o crescimento de 2010 não pôde ser sustentado e o PIB voltou a cair nos anos seguintes.

O crescimento da despesa total em 2009 seria parte da tentativa de política antidepressiva do governo? Esse tipo de mecanismo seria compatível com o modelo econômico? Fato que será investigado.

¹⁷⁵ PAULA, Marilene de. (org.). *Nunca antes na história desse país...?: um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação HeirinchBöll, 2011. p. 140-146.

O perfil gráfico a seguir (Gráfico 6) dispõe os valores absolutos e aponta mudança no comportamento das despesas do governo: aumento das Despesas Correntes e queda nas Despesas de Capital. Como as duas variáveis compõem a Despesa Total, a queda de uma pode significar o crescimento da outra. A diminuição dos gastos com as Despesas de Capital em relação ao PIB (Gráfico 7, logo em seguida do Gráfico 6) demonstra que o percentual destinado, em tese¹⁷⁶, à inversão no bem de capital, diminuiu.

Veja-se o comportamento do perfil gráfico das variáveis:

GRÁFICO 6 - Despesas Correntes e Despesas de Capital do Setor Público Nacional. Brasil. 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

¹⁷⁶ Utiliza-se a palavra “em tese” pois na configuração do Manual do Orçamento Público as funções das Despesas de Capital visam gastos com a formação ou a aquisição de um bem de capital. Contudo, entre os itens das Despesas de Capital estão separados os gastos com amortização da dívida e com investimento. Assim, para efetivamente considerar como despesa que agregue a formação de capital a conta de capital terá que ser investigada, o que ocorrerá no capítulo 4. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016.

A seguir, observe o percentual das variáveis em relação ao PIB:

GRÁFICO 7 - Percentual das Despesas Correntes e das Despesas de Capital em relação ao PIB. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O perfil das variáveis em relação ao PIB, no gráfico acima, confirma mudanças no comportamento das variáveis no período histórico. O que se pode constatar com os dados são: (a) os picos da taxa de crescimento da Despesa Total foram influenciados pelos picos de crescimento das Despesas de Capital, 2003, 2005, 2009 e 2012, fato que demonstra a importância das Despesas de Capital sobre o total da despesa pública, e (b) houve mudança de comportamento da Despesa Total, a partir de 2006; crescem as Despesas Correntes e diminui as Despesas de Capital. Para cumprir os objetivos da análise, as despesas (corrente e capital) serão desagregadas. Neste capítulo, será realizada a análise das Despesas Correntes. Contudo, antes, visualize-se a taxa de crescimento das Despesas de Capital:

GRÁFICO 8 - Taxa de crescimento da Despesas de Capital, Brasil, 2001-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A análise do perfil das taxas de crescimento das Despesas de Capital do governo mostra a inexistência de sua política pública de investimentos, como tantas vezes indicado por Décio Garcia Munhoz. O desempenho errático da série indica a ausência de estratégia para o crescimento. Na verdade, as políticas de investimentos obedecem a pressões conjunturais, sem expressar uma linha profunda de ação. É evidente, que nesta questão, o governo vê-se tomado pelo imediatismo. A pergunta que surge é: qual será o impacto explicativo das despesas pública de capital na variação do PIB?

TABELA 3 – Análise de Regressão – PIB explicado pelas Despesas de Capital (DECA). Observação: Brasil, 2000-2013

PIB (variável dependente)				
Variável independente	Coeficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	3306,9273 (A)	1188,111	0,0246	0,095
DECA	-1,0546537(B)	1,918345		

Legenda: DECA: Despesas de Capital. **Fonte:** Contas Nacionais (IBGE) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria:

A capacidade explicativa dada pela despesas públicas de capital às variações do PIB é apenas da ordem de 2,5%.

Para a análise das Despesas Correntes os seguintes pontos serão observados: (a) como se redistribuiu as Despesas Correntes e qual o impacto para a economia do país; (b) qual o impacto nas Despesas Correntes das políticas governamentais efetuadas; (c) se houve compatibilidade entre as políticas de desenvolvimento e o modelo econômico. Para tanto, será necessário tratar dois itens: (1) as despesas em infraestrutura do sistema produtivo e (2) qual o impacto dos juros da dívida nas Despesas Correntes. O que será tratado na seção adiante.

As Despesas Correntes do Setor Público Nacional

O fluxo de renda corrente é a fonte do governo para efetuar política fiscal (receitas e despesas). Sendo que, pela ótica das Despesas Correntes, os gastos são destinados às seguintes Áreas: (1) Administrativa (2) Infraestrutura; (3) Social, (4) Produção e, (e) Encargos Especiais. Segue a Tabela com as Funções Agregadas.

TABELA 4 – Descrição das Áreas das Despesas Correntes.

ADM e Poderes	Área Social	Infraestrutura	Produção	Encargos Especiais
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Legislativa	Assistência Social	Transporte	Agricultura	Juros e Encargos da Dívida
Judiciária	Previdência Social	Urbanismo	Comércio e Serviço	
Essencial a Justiça	Saúde	Gestão Ambiental	Organização Agrária	
Administração	Trabalho	Ciência e Tecnologia	Indústria	
Segurança Pública	Educação	Energia		
Relações Exteriores	Cultura	Comunicação		
	Direito a Cidadania			
	Habitação			
	Saneamento			
	Desporto e Lazer			

Fonte: Manual do Orçamento Público (Secretaria do Orçamento Federal)

A outra parte dessa política fiscal é realizada por meio de incentivos e renúncias via impostos, que influencia as Receitas Correntes (os incentivos via arrecadação serão analisados no Capítulo 5). A Tabela que segue apresenta os valores das Despesas Correntes junto ao Resultado do Orçamento, ou seja, a diferença entre Receita e Despesa, item que equivale à Poupança do governo que é destinada para a Conta de Capital. Esse resultado é importante para que o governo possa manter as despesas de capital, como as depreciações, pagar a parcela da Amortização da Dívida pública e realizar investimentos. Acompanhe os dados:

TABELA 5 - Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	Receitas Correntes	Despesas Correntes s/ os Juros da Dívida			Diferença entre Receitas e Despesas (Superávit primário)		Resultado (Poupança)
(1)	(2)	(3)	(3A)	(3B)	(4)	(3C)	(5)
			Pessoal	Serviços	(2-3A-3B)	Juros	(2-3A-3B-3C)
2000	743,77	656,17	265,22	366,69	87,60	77,25	10,35
2001	777,20	683,16	243,44	412,80	94,04	94,49	-0,45
2002	858,86	759,56	285,75	444,49	99,30	96,19	3,11
2003	878,33	782,99	286,53	460,33	95,34	100,13	-4,79
2004	943,41	816,89	293,47	492,58	126,52	104,68	21,84
2005	1013,98	867,42	286,87	552,44	146,57	117,32	29,25
2006	1077,50	917,70	308,98	592,71	159,79	177,32	-17,52
2007	1169,50	983,39	339,24	643,69	186,11	158,60	27,51
2008	1262,47	1048,27	358,86	698,81	214,20	121,80	92,40
2009	1230,39	993,71	392,78	615,60	236,68	124,04	112,64
2010	1333,42	1149,94	417,36	775,08	183,48	117,70	65,77
2011	1381,99	1039,48	418,20	683,66	342,51	117,63	224,88
2012	1389,96	1071,05	393,81	726,77	318,91	113,45	205,46
2013	1420,76	1249,09	470,15	831,26	171,67	109,06	62,61
Média	1105,83	340,05	592,64	929,92	175,91	116,41	59,50
Desvio Padrão	238,51	68,92	142,88	176,81	80,37	25,52	76,07

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria

Na Tabela acima, na coluna (1), encontram-se os anos da série; nas duas últimas linhas a *Média* da série e o *Desvio Padrão* da série¹⁷⁷. Coluna (2), *Receitas Correntes*, corresponde às entradas de tributos e impostos, o que representa o sistema de arrecadação do setor público nacional. Na coluna (3) a *Despesas Correntes sem os Juros da Dívida* corresponde a todos os gastos correntes do setor público, divididos em: coluna (3A) *Pessoal e Encargos Sociais (Pessoal)*, funcionários e servidores públicos, ativos, inativos e pensionistas, e seus devidos encargos sociais; coluna (3B) *Outras Despesas Correntes (Serviços)*, gastos do governo com despesas cotidianas para suprimento e funcionamento de todas as funções do Estado (funções, ministérios, secretarias), como aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, auxílio transporte e etc. Na coluna (4) encontram-se *Diferença s/ Juros da Dívida (ou Superávit primário)*, o resultado da arrecadação e dos gastos do governo, sem contar o pagamento dos juros da dívida; na coluna (3C) *Juros e Encargos da Dívida (Juros)*, corresponde ao pagamento dos juros da dívida; e na coluna (5) *Resultado (Poupança ou superávit orçamentário)*, a diferença da receita e despesa, incluindo os juros da dívida.

Veja-se o perfil das Receitas e Despesas Correntes evidenciando o aumento dos valores do Resultado orçamentário durante a série histórica:

GRÁFICO 9- Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público, vários anos. Elaboração Própria.

¹⁷⁷ Todas as tabelas com dados analisados possuem nas ultimas linhas a “média” e o “desvio padrão” da série histórica.

O Gráfico acima demonstra a relação entre Receitas e Despesas Correntes. Embora neste capítulo pretenda-se tratar a redistribuição na ótica da despesa, é importante demonstrar que os valores maiores de *Resultado* orçamentário alcançados a partir de 2007 (conforme Tabela 5, coluna 5) decorrem tanto do ajuste das Despesas Correntes, quanto do aumento dos valores absolutos da arrecadação, que caíram apenas em 2009.

Esse fator, aumento da arrecadação e ajuste da despesa, também possui importância para os objetivos da análise, já que o sistema de arrecadação é uma medida de política fiscal (o subsídio e as isenções de impostos podem ser utilizados como multiplicadores do consumo). Assim, será necessário avaliar do lado da receita os incentivos concedidos em 2009 e quais os seus impactos (análise que será realizada nos capítulos 5 e 6). Todavia, o que se pode concluir com a observação do perfil acima é que houve ajuste nas Despesas Correntes e manteve-se o nível de arrecadação. Isto significa que apesar da cobrança de impostos ter-se mantido em tendência crescente de valores absolutos, os serviços prestados para toda a população (via Despesas Correntes), como devolutiva do valor arrecadado, foram cortados.

Outra observação possível no Gráfico 9 (acima) é a mudança dos perfis após 2006, já no segundo governo Lula. Percebe-se que o governo precisou realizar um maior corte no orçamento para manter as contas públicas em equilíbrio e ainda realizar poupança, item destinado a arcar com as Despesas de Capital (valores do resultado orçamentário).

A partir do ano de 2006, houve mudanças das ferramentas da política econômica: (a) diminuíram as entradas via títulos públicos pela Receita de Capital, primeiro pela baixa dos juros de remuneração da taxa Selic, segundo pela crise econômica de 2007; (b) diminuíram as Despesas de Capital, resultado da baixa na taxa de juros que vinha ocorrendo desde 2004. Isto trouxe acréscimos menores às parcelas da dívida; e (c) em contrapartida, utilizou-se a arrecadação e o corte nos gastos para realizar maior esforço de Resultado superavitário.

O que se percebe é que até 2007, devido ao crescimento econômico 2004-2008, os gastos com Pessoal, Serviços e Juros da Dívida e superávit orçamentário puderam ser administrados. Contudo, a partir de 2007, pós-crise, houve uma maior disputa entre as variáveis. Isto é, o governo teve que efetuar maior corte nas Despesas Correntes para manter o arranjo institucional (pagamento de juros da dívida e superávit orçamentário).

Observa-se que a prática assemelha-se àquelas criticadas por Conceição Tavares durante a análise do problema da monetarização da economia brasileira (descrito no capítulo 1). O fluxo da renda tem como prioridade atender aos negócios ligados ao mercado financeiro, em detrimento de políticas de infraestrutura que poderiam beneficiar a maior parcela da população.

Ainda na análise do Gráfico 9, nota-se que os valores absolutos demonstram que o crescimento das Despesas Correntes passou a ser menor a partir de 2007, fato que modificou o ciclo de crescimento da despesa. É justamente nessa conjuntura, sobretudo nas ações de 2008 e 2009, que surgem as argumentações de políticas anticíclicas e antidepressivas da equipe econômica do governo¹⁷⁸. Quando analisada a taxa de crescimento da despesa dessa conjuntura observa-se que os anos de 2008 e 2009 estiveram entre as menores taxas de crescimento da série histórica. O aumento do volume das Despesas Correntes obteve pico em 2003, 2006, 2010 e 2011. Contemple o gráfico abaixo:

GRÁFICO 10- Taxa de crescimento das Despesas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

¹⁷⁸ OLIVA, Aloisio Mercadante. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: Dezembro de 2010.

Com base nos dados das Despesas Correntes, o que se percebe foi um ciclo de queda na taxa da despesa, 2003, 2008 e 2009; e um padrão caótico das despesas entre 2010-2013, atestando os efeitos da crise. Tal fato, portanto, indica que parece não ter sido eficiente a pretensa política anticíclica do governo, visto que as despesas revelam tendências negativas. Outros dados precisam ser analisados para confirmar a observação, tanto no lado das Receitas Correntes, quanto no lado das Despesas de Capital. O perfil Gráfico acima também aponta que os anos de 2002-2006 foram os com maiores taxas de crescimento das Despesas Correntes. Nas subseções que segue, com os itens das Despesas Correntes desagregados, esse período será melhor analisado.

Uma questão importante, ao analisar a conta corrente do setor público por meio do Orçamento Público, é o aparente resultado superavitário do orçamento (Tabela 5). Aparente, pois existem aqueles dados não apresentados, conhecidos como “abaixo da linha¹⁷⁹” ou tecnicamente o Déficit Primário, que compreende também a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Esses dados apresentam os valores do empréstimo que o setor público adquiriu do setor privado para fechar a contabilidade orçamentária. Adiante, segue o perfil da NFSP:

GRÁFICO 11. Necessidade de Financiamento do Setor Público Nacional. (DEFICIT PRIMÁRIO). Brasil, 2002-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

¹⁷⁹ Expressão utilizada por Décio Munhoz ao se referir ao constante endividamento do setor público nacional. Entrevista ao Agenda Econômica: <https://www.youtube.com/watch?v=ary0oxs5WZA>. Acesso em 17/05/2017, às 15:58.

Observa-se que há um comportamento de flutuação da variável com picos a cada três anos, nesse caso 2005, 2008 e 2011. Fato que demonstra que as políticas econômicas efetuadas pelos governos foram realizadas com as obtenções de empréstimos crescentes em ciclo de três anos. Essa prática, inclusive, faz parte da expressão “ciclos viciosos” elencada por Sodré como um dos entraves para o desenvolvimento econômico.

Desta feita, sabe-se que embora o Orçamento Público apresente resultado orçamentário positivo, esse resultado foi alcançado com novos empréstimos. Essa é a característica do modelo neocolonial. Os empréstimos não geram novas cadeias produtivas e sim novos empréstimos para pagar aquele emprestado. E, como se pretende evidenciar, esse empréstimo é ocasionado devido ao impacto dos Juros e Encargos da Dívida nas Despesas Correntes¹⁸⁰.

A análise do período sob a ótica das Despesas Correntes aponta a dificuldade do governo em efetuar políticas econômicas sem modificar o arranjo institucional estabelecido. A mudança ocorrida, maior utilização de gastos fiscais ao invés da expansão monetária, foi utilizada com a contrapartida de novos empréstimos. Nas seções a seguir verificar-se-á os impactos da política nas Despesas Correntes do governo, bem como as oscilações e a dinâmica da redistribuição desta renda pública.

Despesa com Pessoal: o impacto da valorização do salário mínimo

Durante o período dos governos do PT foi notória a política de valorização do salário mínimo¹⁸¹. A designação de Luiz Marinho (até então presidente da Central Única dos Trabalhadores, a CUT) para o Ministério do Trabalho e Emprego, viabilizou as propostas realizadas por acadêmicos e estudiosos, sobretudo da Unicamp, para ações que viabilizassem a valorização do salário mínimo. Lembra-se que o salário mínimo em julho de 2000 estava em torno dos 69 dólares, e em julho de 2016 chegou a 256 dólares.

¹⁸⁰ O Déficit Nominal informado pelo Banco Central, variável que não considera os juros da dívida, foi positivo em toda a série histórica. Fato que também pode ser constatado na ótica das despesas correntes na Coluna (3) da Tabela 2 neste capítulo.

¹⁸¹ Sobre a política de valorização do salário mínimo durante o governo do PT ver, entre outros: DEDECA, Claudio Salvadori. *Notas sobre a Política de Valorização do Salário Mínimo e o Mercado de Trabalho*. Disponível no endereço eletrônico: www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/medeiros_smedesenvolvimento.pdf. Acesso em 19/07/2017. SABÓIA, João. *O salário mínimo e seu potencial para melhoria da distribuição de renda no Brasil*. Disponível no endereço eletrônico: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap32.pdf>. Acesso dia 19/07/2017 às 11:28.

Tais ações, no caso do setor público nacional, tiveram impacto nas Despesas Correntes no item “Pessoal”, justamente por agregar os gastos com a Previdência Social (ativos e inativos). Veja o perfil dos valores absolutos:

GRÁFICO 12- Despesa com Pessoal do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Elaboração Própria.

Percebe-se que o perfil dos valores absolutos possui um comportamento a partir de 2005, com tendência secular de crescimento, que vai além das conjunturas observadas pela Despesa Total. O crescimento do perfil entre 2005-2010, período sob o governo Lula, demonstra os efeitos da política de valorização do salário mínimo. Em valores absolutos, a despesa com Pessoal cresceu consecutivamente em toda a série histórica, exceto em 2012.

O perfil da taxa de crescimento no Gráfico 13, adiante, aponta que a política de valorização do salário mínimo e a geração de empregos nos órgãos públicos impactou a variável Despesa com Pessoal, que cresceu principalmente no período de 2006-2010.

Na análise estatística do perfil do Gráfico (abaixo), se verá que a tendência também é positiva. No primeiro período, 2001-2005, a taxa real de crescimento acumulada foi 9,61% configurando-se a menor taxa do período histórico. Essa primeira conjuntura está sob influência do governo do PSDB até 2002, com influência na LDO de 2003 sobre o primeiro mandato do governo Lula. Acompanhe:

GRÁFICO 13 - Taxa de crescimento da Despesa com Pessoal do Setor Público Nacional.

Fonte: Contas Nacionais, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria

No segundo período, 2005-2009, a taxa real de crescimento acumulada foi 30,49%. No terceiro período, 2009-2013, esses valores estiveram um pouco abaixo, 29,46%. Fato que leva a considerar, por um lado, o impacto da crise de 2009 na despesa com pessoal, com possível redução de funcionários contratados nas prefeituras e governo, e por outro lado, a escolha do governo Dilma em manter a política de valorização do salário mínimo.

A comparação entre a taxa acumulada do primeiro, segundo e terceiro período (de 9% para 30,49% e 29,46%) demonstra a mudança de prioridade dos gastos dos governos no período (2000-2002 governo FHC, 2003-2010, governo Lula e 2011-2013 governo Dilma). Isso somente foi possível devido ao aumento da arrecadação no período, fruto de crescimento econômico (2003-2010) que permitiu maior flexibilidade para que o governo efetuasse gastos fiscais. Como já comentado, essa flexibilidade tem seu limite a partir de 2007, quando cortes nas Despesas Correntes tiveram que ser efetuados (visto que no

último período os valores oscilaram para baixo). Surge, portanto, uma outra questão: quais itens foram “ajustados” a partir de 2007 para se conseguir efetuar a política de valorização do salário mínimo e manter o “equilíbrio fiscal”? Dados que serão evidenciados no decorrer deste capítulo.

Voltando ao Gráfico 13, a respeito da alta taxa de crescimento de 2002, pode ser explicada em partes pelo aumento do salário mínimo, e pela expansão dos gastos previdenciários em 16,9% e pelo impacto do auxílio doença na conta da Previdência Social. Segundo Giambiagi, as despesas com Pessoal durante o governo FHC sofreram uma “erosão” no salário do funcionalismo público. Portanto, o crescimento de 2002 também se justifica pelas baixas taxas do período anterior¹⁸². As taxas se mantiveram acima da média entre 2005-2009, o que é uma das consequências do aumento do salário mínimo. No período de 2009-2013, identifica-se que o governo não mais conseguiu manter o ritmo de volume das Despesas com Pessoal como do período anterior (2005-2009). Isso ocorreu devido a necessidade de aumento do superávit orçamentário (poupança). O gráfico dos valores absolutos da poupança do governo confirma a análise:

GRÁFICO 14 - Valores do Resultado da Conta Corrente do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

¹⁸² GIAMBIAGI, Fabio. *18 ano de política fiscal no Brasil: 1991/1998*. Revista de Economia Aplicada V.12, nº 4. Ribeirão Preto, Outubro/Dezembro de 2008. Disponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400002#back16. Acesso em 12/06/2017 às 16:32.

O Gráfico acima demonstra que os valores da poupança cresceram no período, com oscilações de 4 anos. No entanto, a partir da crise de 2009, o perfil torna-se errático. Fato que confirma a dificuldade do governo em atender a demanda dos serviços públicos e o modelo institucional. O governo Lula, ao aumentar os gastos correntes em 2010 (Eleições), conforme demonstra o Gráfico 10, parece ter descumprido o padrão da meta de superávit orçamentário. Todavia, a consequência do aumento dos gastos fiscais por conta do setor público levou o governo Dilma a ter que compensá-lo com cortes nos gastos em 2011 e 2012. Inclusive, em 2011, essa compensação veio acompanhada de maior empréstimo (maior taxa de crescimento do período), como pode se ver no Gráfico 11 (NFSP).

Na hipótese de que a poupança do governo torna-se investimento produtivo, percebe-se que não houve compatibilidade de realização dessa política sem corte da Despesa com Pessoal. Ou seja, a poupança forçada foi realizada com aumento da Arrecadação (como exhibe o Gráfico 9) e corte na Despesa com Pessoal (como evidencia o Gráfico 13, queda na taxa de crescimento desse item, e o Gráfico 14, crescimento da poupança). Resta saber se essa poupança forçada que rebaixou o gasto com Despesa com Pessoal (despesa importante para a prestação e atendimento de serviços públicos) foi revertida em investimento.

Na seção abaixo verificar-se-á o impacto e a dinâmica de outra variável que compõe as Despesas Correntes, a Despesa com Serviços.

Despesa com Serviços: a infraestrutura do sistema produtivo¹⁸³

Voltando à análise dos dados da Tabela 5, na coluna (3B) encontra-se a variável Despesa com Serviços. No primeiro período, 2001-2005, obteve taxa de crescimento acumulada de 42,97%, média de 8,59% ao ano. Na segunda conjuntura, 2005-2009, a taxa de crescimento acumulada foi menor, 24,70%, média de 4,94% ao ano. Observa-se que o valor da queda na taxa de crescimento acumulada foi na casa de 18% (42% para 24%).

Um dos caminhos seguidos pelos governos ao valorizar o salário foi efetuar cortes nos valores da variável Despesa com Serviços. Isso significa que para manter os

¹⁸³ Ressalta-se que o que se denominou aqui como Despesa com Serviços no orçamento a descrição é “Outras Despesas Correntes”

benefícios concedidos por meio da Despesa com Pessoal (que inclui a Previdência Social), - tiveram variação positiva devido à valorização do salário mínimo, foi preciso cortar a Despesas com Serviços. Percebe-se que para “cobrir um santo foi necessário descobrir outro”.

No terceiro período, 2009-2013, essa taxa de crescimento acumulada pendeu para 22,89%, média de 4,58% ao ano. Dados que permitem afirmar a tendência de queda da variável Serviços. Lembre-se que nesse item Serviços estão dispostos os gastos com todos os Ministérios e Secretarias, infraestrutura necessária para o sistema produtivo (todas aquelas funções listadas na Tabela 4).

Veja-se o perfil da taxa de crescimento da variável Despesa com Serviços:

GRÁFICO 15 - Taxa de crescimento da Despesa com Serviços do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

O perfil da taxa de crescimento da Despesa com Serviços aponta que a variável cresceu no período de expansão do comércio exterior. Na análise global da série histórica, embora tenham havido alguns picos de crescimento (2005, 2008, 2010 e 2013), a taxa de crescimento da variável Serviços obteve tendência negativa para o período. Desta forma, conclui-se que pela ótica das Despesas Correntes, apesar da redistribuição para os

serviços públicos ter crescido em valores absolutos durante os anos 2005-2008 (Gráfico 16, abaixo), a tendência da taxa de crescimento foi negativa. A tendência decrescente do perfil foi resultado dos cortes realizados nas Despesas Correntes. Eles ocorreram para manter o superávit orçamentário, variável que é responsável pelo pagamento dos Juros da Dívida.

Um dado que nos chamou a atenção na comparação do Gráfico 13 (taxa de crescimento da Despesa com Pessoal) com o Gráfico 15 (taxa de crescimento dos Serviços) é que os anos de pico de crescimento são inversos de 2005 a 2009. Em 2010 e 2013 ambas as variáveis, crescem juntas. Em 2013, portanto, o Governo Dilma além de sustentar a valorização do salário mínimo (que impacta a Despesa com Pessoal), intensificou as despesas com os Serviços Públicos (pode ser explicado pelo crescimento da Política Social e de alguns itens de Infraestrutura, devido ao PAC). Então, no momento da depressão, o governo Dilma efetuou tentativas de incentivos fiscais, que tiveram por consequência a diminuição da meta do superávit primário em 2012 e 2013. Essas ações foram opostas daquelas realizadas durante a crise de 1998/99, no governo FHC, em que o Brasil recorreu a empréstimos junto ao FMI e houve inúmeras privatizações.

A seguir o perfil da variável Despesa com Serviços em valores absolutos.

**GRÁFICO 16 - Despesa com Serviços do Setor Público Nacional.
Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.**

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

O que pode ser observado no perfil é que a queda dos valores nos anos de 2009, 2011 e 2012, percebidos também no perfil das Despesas Correntes (gráficos 9 e 10), foi, em grande medida, fruto do corte na Despesa com Serviços. Assim, embora tenha havido uma intensificação da política de gastos fiscais entre 2004-2008, o aumento da despesa teve como grande responsável a Despesa com Pessoal. A Despesa com Serviços teve seu volume de gastos diminuído durante a série histórica (como demonstra o Gráfico 15).

Na perspectiva da análise, esse aumento da Despesa com Pessoal pelo governo Dilma, sustentado pelo aumento da arrecadação, (e não das privatizações), e menor superávit primário, foi um dos fatores para que a elite econômica apoiasse as manifestações contrárias ao seu governo em 2015, e que desembocou na derrubada de 2016. Entre as acusações, como se sabe, estava a manutenção e expansão de alguns gastos públicos. Mesmo tendo realizado ajustes, como se viu na despesas com Serviços, ao manter a valorização do salário e empregos públicos, houve impacto na Despesa com Pessoal (com tendência positiva na série histórica, Gráfico 13).

O mercado financeiro e seus agentes temeram que a garantia do pagamento dos títulos fosse ameaçada, assim como não se agradaram dos títulos públicos agregarem menor remuneração (inclui-se aqui a “classe média”), por consequência potencial maior de percentual na fatia da renda pública a favor dos gastos com a política social. Isso fica evidente ao perceber que os Estados que deram a vitória para Dilma em 2014, expressaram a parcela da população que mais se beneficiou com a política social do governo.

Ao analisar os dados, parece não haver no período nenhum tipo de planejamento que sustentasse a despesa pública com Serviços e Pessoal. A partir de 2007, com a crise econômica mundial, para manter o modelo foi necessário o corte de gastos com tais variáveis. Isso denota a vulnerabilidade perante as oscilações internacionais e a impossibilidade de rompimento com o arranjo institucional. Circunstância que também revela a incapacidade sob o arranjo institucional em realizar: (1) uma política antidepressiva, considerando os Serviços um componente de consumo do governo; e (2) uma política a longo prazo visando melhorar a capacidade de renovar infraestrutura, primordial para o desenvolvimento econômico. Contrapõe-se, de certa forma, a análise das razões elencadas na problematização que dizia ser possível unir o arranjo institucional com o avanço das políticas fiscais e o resultado observável.

Uma das hipóteses levantadas por Armando Boito, (veja no capítulo introdutório a respeito do desenvolvimento) para caracterizar o período com políticas neodesenvolvimentistas seria a afirmação de implementação adicional na infraestrutura. No entanto, a análise dos dados da Despesa com Serviços, pela ótica das Despesas Correntes, permite afirmar que não houve maior implementação em infraestrutura do sistema produtivo no período estudado.

A tendência de queda do consumo do governo tem outra implicação. Dudley Dillard¹⁸⁴, ao dissertar a respeito da política fiscal da depressão com base na teoria keynesiana, pondera que para haver eficácia da política fiscal é necessário ter uma dinâmica econômica que esteja em ritmo consolidado de investimento e consumo privado. Dado esse contexto, o aumento do gasto do Estado impulsionaria a demanda ao promover novos gastos na economia. Por outro lado, ele pondera que se essa dinâmica econômica de investimento e consumo privado não existir, o caráter multiplicador do aumento da despesa torna-se nulo e o gasto do governo irá atingir apenas aquele setor para cuja verba fora direcionada.

A taxa de crescimento do Consumo das Famílias, Gráfico abaixo, sinaliza que o crescimento dessa variável já tinha cessado em 2007. Assim, para ativar a política fiscal antidepressão, o governo teria também que ter intensificado os gastos com o consumo, porque o Consumo das Famílias estava desacelerado. O que se notou no período foi a dificuldade de o governo efetuar os dois tipos de mecanismos. O aumento da poupança, que em tese resultaria em investimento, teve que ser acompanhado de cortes significativos na despesa de consumo do governo (como se viu com as Despesas em Serviços, Gráficos 15 e 16).

Isso torna provável a hipótese de incompatibilidade entre estrutura do modelo econômico, o arranjo institucional e as políticas desenvolvimentistas, justamente pela pressão existente do mercado financeiro, atrelado aos interesses externos e das camadas médias e altas em buscar de manter o chamado “equilíbrio fiscal”. Essa ideia do equilíbrio é falácia que sustenta o interesse do mercado financeiro, em detrimento de opções que exijam cortes nos gastos para toda a população.

Segue abaixo o Gráfico do Consumo das Famílias:

¹⁸⁴ DILLARD, Dudley. *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*. 4ª Edição. São Paulo: Pioneira: 1982. P. 95-122.

**GRÁFICO 17 - Taxa de crescimento do Consumo das Famílias.
Brasil, 2000-2013.**

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), IPEADATA. Elaboração Própria.

Apesar de a equipe econômica do governo acreditar que o crescimento das Despesas Correntes já configuraria uma política anticíclica, não é isso que os dados empíricos demonstram. O governo lançou mão, para obter o “efeito anticíclico” dos movimentos, as seguintes ações: (a) sustentação da política de salário mínimo; (b) expansão do crédito para atividades produtivas, via juros negativos do BNDES; (c) corte na Despesa com Serviços; (d) adiamento, incentivos e suspensão na cobrança de impostos e taxas. O efeito resultante como impacto expressivo foi muito menor que o esperado.

O fenômeno se parece com o caso do presidente Roosevelt, que em carta a Keynes reclamava de não haver obtido o efeito expansivo, apesar de haver investido 12 a 16 bilhões de dólares na depressão (1932-1933). Keynes respondeu; “então invista mais 60...”. O impacto contracíclico do investimento exige uma política extremamente agressiva, e o governo Dilma não teve talvez meios para investir o necessário. Aparentemente devido aos mecanismos neoliberais que hoje limitam o poder de política monetária do governo e do modelo de Estado neocolonial brasileiro.

Comenta Wilson Barbosa:

“Os reguladores automáticos compreendem mecanismos da atividade do Estado no plano da economia e expressam um efeito independente sobre o ciclo, que não decorre primariamente das políticas econômicas

escolhidas. Tais estabilizadores estruturais não expressam, portanto, na totalidade de seus efeitos a ação consciente do elaborador de política pública para controlar o ciclo. As opções pelas distintas ações de fiscalidade, a sustentação de dados, preços ou aplicações de subsídios, etc., são produzidos em primeiro lugar para cumprir finalidades imediatas, mas seus efeitos não-previstos podem se tornar observáveis ou mensuráveis e, assim, podem ser tomados com o objetivo de um resultado previsto em dada ação conjuntural do governo. Por exemplo, a política de subsídio de desemprego pode resultar da luta econômica dos trabalhadores, mas torna-se um instrumento do poder burguês para atenuar o impacto do ciclo, decrescente, em relação à atividade de setores tradicionais. Neste caso, o governo burguês procurará minimizar o lado favorável ao trabalhador desempregado e maximizar o efeito para a economia patronal. A duração limitada dos subsídios por perda do emprego corresponde à necessidade de fazer baratear o conjunto da força de trabalho nas condições de crise, etc.”¹⁸⁵

Keynes valoriza como mecanismo anticíclico o processo pelo qual uma nova inversão dá origem – por via do efeito multiplicador – a um aumento desproporcional (multiplicado) do rendimento, no caso de um aumento do consumo (daí a importância de fornecer crédito e manter ou ampliar o consumo).¹⁸⁶

Será necessário investigar ainda: (1) Quais os setores da Despesa com Serviços tiveram maiores cortes no período (capítulos 3 e 6); (2) quanto do Resultado, a poupança do governo, foi destinado a investimento (capítulo 4). E, demonstrar na seção abaixo (3) o impacto da Despesa com Juros da Dívida nas Despesas Correntes.

O Impacto dos Juros da Dívida nas Despesas Correntes

A respeito do impacto dos Juros da Dívida nas Despesas Correntes vale salientar o artigo do economista Washington Lima, “*O Superávit Primário e as consequências para os trabalhadores*”. Nesse artigo, (publicado no endereço eletrônico do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Minas Gerais) ao questionar os valores destinados a cumprir a meta de superávit fiscal, em 2014 no valor de 116 bilhões de reais, o autor compara o montante com as obras do PAC que estaria em torno de 46 bilhões de reais. Ao apresentar sua preocupação com os valores e a diminuição nos gastos com despesas sociais o autor diz:

¹⁸⁵ BARBOSA, Wilson do N. *A crise de 1997-998 não era a última...* Revista Mouro, ano 10, nº. 13, janeiro de 2019, p. 293.

¹⁸⁶ Veja-se, entre outros: DILLARD, Dudley. *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes: Teoria de uma economia monetária*. 4ª edição. Tradução de Albertino Junior. São Paulo: Pioneira Editora, 1982.

“Na verdade, a própria existência da meta de superávit, está em contradição direta com as necessidades do povo, pois são dezenas de bilhões, retirados do orçamento anualmente, para o pagamento da dívida, que tem origem bem duvidosa, gerando enormes lucros a bancos e especuladores. Dívida, que necessita urgentemente de uma auditoria.”¹⁸⁷

O artigo de Lima traz uma questão importante a respeito da redistribuição da renda pública por meio da despesa do governo. Os valores da despesa informados no artigo apontam que: (a) 46 bilhões de reais foram direcionados a investimento produtivo, nesse caso no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), gastos com projetos que podem beneficiar toda a população e (b) 116,1 bilhões de reais destinados ao mercado financeiro, redistribuição que favorece apenas uma parcela da população detentora de títulos públicos. Ademais, além de sugerir uma auditoria da Dívida Pública, o autor descreve que a prática gera enormes lucros a bancos e a especuladores. Para ele, essa despesa representa uma “*contradição direta com as necessidades do povo*”. Tal afirmação provém da relação descrita por Lima, que a diferença entre receita e despesa estaria sendo retirada do Orçamento Público para pagamento dos Juros da Dívida, em detrimento das necessidades básicas do povo.

O artigo de Lima vai ao encontro tanto da hipótese deste trabalho, em relação à incompatibilidade do modelo de desenvolvimento econômico com o modelo de Estado neocolonial brasileiro, quanto dos argumentos dos autores a respeito dos entraves históricos. Para Celso Furtado e Cibilis da Rocha Vianna (descritos na introdução deste capítulo) essa lógica se configuraria como medidas de manutenção dos privilégios, circunstância nociva ao desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, o objetivo dessa seção é verificar o impacto da despesa com juros da dívida e suas consequências para as demais variáveis, relacionando tais consequências com as variáveis analisadas (Despesa com Serviços e Despesa com Pessoal).

Despesas com Juros da Dívida

¹⁸⁷ LIMA, Washington Luiz Moura Lima. *O superávit primário e a consequência para os trabalhadores*. Artigo publicado em 04 de Abril de 2014; disponível no endereço eletrônico do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Minas Gerais: http://www.sitraemg.org.br/post_type_artigo/artigo-o-superavit-primario-e-as-consequencias-para-os-trabalhadores/. Acesso em 25/08/2017. Às 14:18h.

Na coluna (3C) da Tabela 5, no primeiro período, 2001-2005, a despesa com juros da dívida obteve taxa de crescimento acumulada de 44,83%. Esse primeiro período, (2000-2002, governo FHC e 2003-2005, governo Lula) expressa o impacto dos juros altos do final da década de 1990, considerando que a média de remuneração dos títulos públicos dá-se de três em três anos. Nesse sentido, os anos de 2004, 2005 e 2006 foram frutos das políticas monetárias de 2001, 2002 e 2003. Aliás, como já mencionado, ao manter os juros altos no ano de 2003, o governo Lula recebeu inúmeras críticas, que sugeriram que seu governo era apenas uma continuidade do governo FHC.

De fato, pelo olhar das Despesas Correntes, os anos 2004-2006 sob o governo Lula sofreram o impacto da política econômica do governo FHC (PSDB). Esse impacto trouxe menor flexibilidade na conta corrente durante o primeiro governo Lula (PT). A média anual desses anos (2004-2006) foi 133 bilhões de reais, valor acima da média anual de toda a série histórica (116,1 bilhões de reais). Por outro lado, nos anos seguintes dos governos do PT, apesar do volume ter caído, os valores absolutos mantiveram-se elevados, os únicos anos abaixo da média foram 2012; e 2013, no governo Dilma.

Sabe-se pela lógica keynesiana, que o chamado multiplicador quando objeto consciente de política econômica, permite que o investimento público se converta em criador de enorme rendimento para a sociedade. Esta fato, embora ignorado pelas antigas políticas tradicionais, está comprovado em vasta literatura técnica que analisa o período histórico 1933-1976. No entanto, a crescente influência ideológica e material vinda do chamado mercado financeiro, conseguiu afastar as práticas keynesianas, recorrendo a velhas combinações que se fizeram chamar *reaganomics* e *thatcherismo*.

Contudo, para o bom observador, continua de pé o papel da política fiscal (forma de gasto criadora de rendimentos), que saiba se valer do acompanhamento analítico da propensão marginal a consumir e das antecipações de investimento que a mesma acarreta. As decisões autônomas de investimento pelo governo fazem do gasto público uma fonte de racionalização capaz de alavancar a expansão da riqueza. O governo deve gastar dinheiro produtivamente, que de outra forma não seria gasto (por não existir ou por ser deixado parado); deve gastar de tal forma que o gasto do governo não tenha repercussões no gasto corrente, de maneira que as flutuações vindas do comércio exterior e da poupança privada deixem permanecer invariáveis durante o tempo suficiente para que se produzam os efeitos dos sucessivos fundos. A propensão marginal a consumir da economia básica pode, nessas condições, garantir a presença do multiplicador de

emprego, que dará – obviamente – o máximo estímulo ao emprego. Dessa forma, o gasto público tem o efeito de um financiador do rendimento (que vem a crescer), pelo impacto econômico.

Quando se observa o efeito atual, no caso brasileiro, do excesso de legislação reguladora da ação do governo, buscando restringir a sua ação pública, com atos como a famigerada “lei de responsabilidade fiscal (LRF)”, vê-se que o que, na verdade, tais mecanismos jurídicos buscam é impedir uma política macroeconômica independente de um poder (que deveria ser) nacional. A LRF congela a ação do governo, ao eliminar por exemplo o financiamento sem juros, colocando a política fiscal a trabalhar para (a) as filtrações do comércio exterior, (b) as “necessidades” do mercado financeiro e (c) bloquear a oferta de dinheiro sem recorrer a títulos de dívidas, de parte do Tesouro.

De volta a análise da Despesa com os Juros da Dívida, os valores abaixo da média pagos no governo Dilma acrescentam-se a afirmação de que os detentores de títulos públicos estavam descontentes com as medidas de seu governo. No segundo período, 2005-2009, a taxa de crescimento acumulada caiu para 31,30%. E, no terceiro período, 2009-2012, a taxa de crescimento acumulada pendeu consideravelmente, -10,75%. A explicação para essa queda de um período para o outro são os valores menores em 2012 e 2013, como já mencionado. Observe:

GRÁFICO 18 - Taxa de crescimento da Despesa com os Juros da Dívida do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

O perfil da taxa de crescimento, visto no perfil gráfico acima, aponta a mudança da Despesa com os Juros da Dívida após 2006. Essa mudança possui como maior fator explicativo a queda dos juros da taxa Selic. Com queda a partir de 2004, o impacto passa a incidir com valores menores nas Despesas Correntes. O ano de maior pico da taxa de crescimento da Despesa com os Juros da Dívida foi 2006. Aliás, fator explicativo do pico das Despesas Correntes em 2006 (Gráfico 10).

Esses valores destinados à Despesa com Juros da Dívida tiveram impacto na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)? Essa relação será também observada no capítulo 4. Todavia, o que se pode adiantar é que na análise da relação explicativa (regressão) da Despesa com o Juros da Dívida na composição da FBCF é baixa ($R^2 = 0,008$). O que significa que a Despesa com o Juros da Dívida gerou baixo impacto no aumento da produtividade. A relação pode ser confirmada ao observar os valores da taxa de crescimento no Gráfico abaixo. Observa-se, inclusive, que em vários anos as variáveis possuem comportamentos contrários:

GRÁFICO 19 - Relação entre as Taxas de Crescimento da FBCF e da Despesa com os Juros da Dívida. Brasil, 2000-2013

Fonte: IBGE, IPEADATA. Elaboração Própria.

A relação entre as variáveis e os valores destinados aos juros da dívida confirma também a incapacidade do modelo para absorver políticas de crescimento, já que o

dispêndio na média de 116 bilhões de reais “ajustado” das atividades produtivas foi destinado ao mercado financeiro, sem impacto significativo na produtividade.

Ainda o impacto dos Juros da Dívida nas Despesas Correntes

Novamente na Tabela 5, na coluna (4) encontram-se os valores da diferença, o superávit primário, entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes, sem os valores dos Juros da Dívida. Quando analisada essa relação, percebe-se que os valores causaram impacto nas variáveis da Despesa com Serviços e da Despesa com Pessoal. Importante salientar que o valor do superávit primário não é nenhuma variável definida na macroeconomia, mas sim, uma escolha do modelo de Estado. Ela representa, para melhor compreensão, a soma da Despesa com Juros da Dívida, e o valor do superávit orçamentário (destinado à conta de capital).

Ou seja, a origem desses valores é o “ajuste” da Despesa com Serviços e Pessoal. Significa dizer que quanto maior o superávit orçamentário, maiores foram os cortes nos gastos com as Despesas Correntes. Observe-se a relação entre as variáveis e o superávit primário:

GRÁFICO 20 - Relação entre taxas de Crescimento das Despesas Correntes sem os Juros da Dívida e do Superávit Primário

Fonte: IPEADATA, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Nota-se que há uma correlação inversa, após 2009, entre as variáveis e a taxa de crescimento do superávit primário (diferença entre receita e despesa, que também corresponde ao somatório dos Juros da Dívida e resultado orçamentário) quando em seus picos, 2004, 2011, lança para baixo as Despesas Correntes.

Os anos de 2010 e 2011, pós-crise de 2008, expressam bem a incompatibilidade entre as variáveis. Percebe-se que houve aumento da Despesa com Serviços em 2010 (Eleições), no entanto, a diferença entre a Receita e a Despesa decresceu, diminuindo os valores destinados à poupança. Já em 2011, o aumento do Resultado (superávit orçamentário) diminuiu o volume de verba destinada para os Serviços (os valores podem ser vistos na Tabela 5).

De qualquer maneira, o “aperto” realizado nesses anos garantiu a média de 116 bilhões de reais para a remuneração dos títulos da dívida pública. Em 2011, em plena queda da taxa de crescimento do PIB (Gráficos 3 e 5), enquanto os valores da variável Despesa com Serviços (infraestrutura do sistema) foram “ajustados” em aproximadamente 100 bilhões de reais (Tabela 5) a Despesa com os Juros da Dívida manteve-se no mesmo valor absoluto do ano de 2005, em 117 bilhões de reais.

Os cortes nos Serviços e a manutenção da Despesa com os Juros da dívida no período de crise está de acordo com o termo utilizado por Werneck Sodr e realado por Wilson Barbosa (descrito na seo dos entraves histricos) a respeito da “socializao dos prejuzos”, como uma caracterstica da economia neocolonial. Em meio crise econmica o pblico arca com as despesas da rolagem da dvida. Este aspecto da economia (descrito igualmente no Captulo 1) refere-se aos entraves histricos para o desenvolvimento, quando citada Maria da Conceio Tavares. Segundo a autora, a lgica da monetarizao ocorrida desde os finais de 1960, realizada com o apoio do Estado, prejudica os servios de infraestrutura do sistema, essenciais para o desenvolvimento, em benefcio de maior concentrao da renda a uma parcela da populao que tinha negcios ligados ao mercado financeiro¹⁸⁸. V-se, portanto, uma das caractersticas da economia neocolonial refletindo-se persistentemente nos mecanismos de Estado.

Desta feita, ao aproveitar o crescimento do PIB, 2004-2008, e propor uma poltica de juros mais baixos, o governo conseguiu ter margem para “equilibrar as contas” e arcar

¹⁸⁸ TAVARES, Maria da Conceio Tavares. FIORI, Jos Luis. *(Des)ajuste Global e Modernizao Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 108.

com os custos do aumento do salário mínimo. Contudo, quando a balança comercial voltou a cair, a partir de 2010, pela baixa dos preços das *commodities* empurrada pela crise, e o investimento produtivo se retraiu (vide o Gráfico 19 com a taxa de crescimento da FBCF), o excedente do Estado, conseguido com o aumento da arrecadação (vide Gráfico 9), passou a ser “ajustado” para garantir a Despesa com os Juros da Dívida.

Os dados mais uma vez evidenciam que devido ao arranjo institucional, o governo, para manter o “equilíbrio” fiscal, prejudicou a Despesa com Serviços (infraestrutura do sistema produtivo) que por sua vez afetou o consumo. Ferramenta que poderia no momento de crise impactar o nível de produção. Constatação que vai ao encontro das argumentações de Lima (artigo que inicia a subseção): um modelo que dá prioridade ao mercado financeiro, pequena parcela da população, em detrimento das necessidades de toda a população. Quem foram os beneficiados pela Despesa com os Juros da Dívida? Abaixo, a Tabela de composição da carteira de títulos públicos:

TABELA 6 – Composição em percentual da Carteira de Títulos Públicos, por Detentores – Dezembro de 2011.

Detentores dos títulos públicos federais – DPMFi	
(% sobre o total)	
Instituições Financeiras	30,85%
Fundo de Investimento	25,71%
Previdência	14,21%
Não-residentes	11,37%
Governo	10,43%
Seguradoras	3,71%
Outros	3,73%
Total	100%

Fonte: Tesouro Nacional. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, Dezembro de 2011.

A Tabela acima demonstra que 64% dos títulos estavam sob controle dos Bancos e Instituições Financeiras. Fato que revela o interesse e a pressão dessas instituições em manter o modelo de superávit elevado e juros altos. Na introdução desse capítulo, a notícia com as ameaças do JP Morgan devido à tentativa de mudança na meta de superávit primário, confirma o tamanho da preocupação do mercado financeiro em manter esse modelo. A influência dos bancos no direcionamento da política fiscal brasileira também foi mantida durante os governos do PT, com Henrique Meirelles (2003-2010), sendo o primeiro presidente do Banco Central a obter o status formal de Ministro de Estado, e com Joaquim Levy, no Ministério da Fazenda em 2015 durante o segundo mandato do governo Dilma¹⁸⁹.

Os dados a respeito do impacto dos juros da dívida demonstram, sob a ótica das Despesas Correntes, que embora as ferramentas da política econômica tenham se modificado no período, com o aumento dos gastos fiscais, o modelo de redistribuição desigual se manteve.

2.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Uma explicação para o período

O avanço no processo de comunicação em rede via internet tem facilitado o acesso a uma diversidade de estudos da mesma conjuntura. O período do governo Lula tem recebido bastante atenção por parte dos pesquisadores. Todavia, ainda há poucos trabalhos realizados que abranjam análises histórico-econômicas sobre o período. Esta pesquisa, portanto, pretende além de refazer a tarefa de análise do período apontando as mudanças, evidenciar os problemas estruturais do modelo capitalista brasileiro que já haviam sido apontados ou não pela historiografia econômica.

Uma das atenções dispensadas pelos economistas e estudiosos do tema após a vitória do Partido dos Trabalhadores, era a continuidade ou não da política econômica do governo FHC. A respeito das continuidades, vale ressaltar os escritos de Joaquim Miguel Couto e Ana Cristina Lima Couto. Ao analisarem a política econômica do governo Lula em 2007 concluem:

¹⁸⁹ A notícia do jornal Valor Econômico, de 04 de Setembro de 2015 descreve a articulação do presidente do Banco Itaú Roberto Setúbal e do presidente do Banco Bradesco Luiz Carlos Trabuco com a equipe econômica do governo Dilma para manter Joaquim Levy no cargo de Ministro da Fazenda.

“Não há dúvida que o governo Lula foi uma boa surpresa para a classe conservadora de nossa sociedade. Essa classe não acreditava que um governo petista pudesse ser tão ortodoxo em matéria de política econômica. Mas foi. A política econômica adotada pelo presidente Lula chegou a ser considerada mais ortodoxa do que a aplicada no governo FHC- uma surpresa desagradável para milhares de petistas que abandonaram o partido, ou simplesmente excelente para os seus opositores. Lula recebeu elogios de toda ordem: de banqueiros até integrantes do FMI.”¹⁹⁰

Veja que para os autores, o primeiro governo Lula foi uma surpresa até para as camadas mais conservadora da sociedade brasileira. Todavia, na perspectiva da análise dos fatos históricos, a conclusão dos autores sugere a seguinte questão: se em 2005 o governo do PT estava sendo elogiado pelas classes mais abastadas do país, por que em 2016 essas mesmas classes derrubaram o governo? A resposta teria que abarcar outras variáveis interdisciplinares não disponíveis no banco de dados desta pesquisa. Contudo, algumas considerações sobre a ótica das Despesas Públicas são indispensáveis para se chegar à resposta.

Na ótica das Despesas Correntes, é possível identificar que as políticas efetuadas pelo governo do PT até meados de 2005, seguiram trajetória parecida com os governos FHC. Um dos motivos, além das diretrizes orçamentárias (LDO) vigente até 2004, seriam as ações da política monetária dos anos de 2000, 2001 e 2003. Elas aumentaram as despesas do governo com Juros da Dívida até 2006 (Gráfico 19). A partir de 2006, houve aumento das Despesas Correntes. Os percentuais em relação ao PIB que eram de 38,49% no ano de 2004 subiram para 58% em 2006 e permaneceram com 42% em 2007. Todavia, esse rearranjo (avanço das políticas sociais com o arranjo institucional neoliberal) chegou no limite a partir de 2009 (iniciam-se os problemas em 2007), quando os gastos correntes continuaram, o superávit primário foi ameaçado e os custos com o mercado financeiro diminuíram (conforme Tabela 2, no ano de 2013 o gasto corrente chegou a 41,51%, enquanto as Despesas de Capital, cuja boa parte serve para remuneração do mercado financeiro, como se verá no capítulo 4, estava no menor valor da série 16,38%).

René Vilarreal¹⁹¹, ao analisar o modelo do neoliberalismo quando aplicado aos países da América Latina, argumenta que a política econômica efetuada nesses países a partir da década de 1970 foi direcionada para a manutenção da desigualdade e da

¹⁹⁰ COUTO, Joaquim Miguel. COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro Governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, p. 169.

¹⁹¹ VILLARREAL, Rene. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

dependência. Segundo ele, o argumento maior para justificar e efetuar cortes de gastos em serviços essenciais para a população é a “ineficiência do Estado”.

No entanto, para Vilarreal, a falácia era apenas para garantir a renda a uma pequena parcela do grupo local e à esfera internacional do mercado financeiro¹⁹². Essa dinâmica, garantir a renda para uma pequena parcela em detrimento dos problemas sociais da maioria da população, parece se encaixar na análise da dinâmica das despesas do Estado brasileiro.

Ainda, para ilustrar o tamanho dessa desigualdade, segue abaixo a relação dos valores e do número de cadastrados na carteira de títulos e a hipotética representação per capita.

TABELA 7 – Despesa com Juros da Dívida e Número de Investidores Cadastrados

Ano	Juros da Dívida (em bilhões de reais constantes de 2007)	Nº de Investidores cadastrados	Representação hipotética: Investidor per capita (em milhões de reais constantes de 2007)
(1)	(2)	(3)	(4)
2002	96,19	4.740	20,293
2003	100,13	12.516	8,160
2004	104,68	26.918	3,868
2005	117,32	41.911	2,799
2006	177,32	62.747	2,825
2007	158,60	89.150	1,779
2008	121,80	127.143	0,96
2009	124,04	174..658	0,71
2010	117,70	177.426	0,66
2011	117,63	219.693	0,53
2012	113,45	282.777	0,32
2013	109,06	334.289	0,33
Média	121,50	129.492	0,938

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, Tesouro Nacional, vários anos.

Na coluna (2), os valores pagos, debitados na Conta Corrente, dos Juros da Dívida, já analisados em seção anterior, demonstram uma média a partir de 2002 de 121,5 bilhões de reais ao ano. Na coluna (3), o número de cadastrados na carteira de título demonstra

¹⁹² Idem, p. 107.

que houve um significativo crescimento dos detentores de títulos públicos. A taxa média de crescimento anual acumulada foi 52% ao ano, a taxa de crescimento acumulada durante toda a série histórica foi 578%. De 4.740 mil para 334 mil. As maiores taxas de crescimento do número de cadastrados (2003-2009, média de 72% ao ano) foram durante o período de maior crescimento seguido do PIB. Os dados sugerem, portanto, que no período de crescimento econômico houve aumento da preferência pela liquidez dos títulos públicos com juros altos.

Em representação hipotética, que considera cada investidor cadastrado como recebedor de uma mesma parte dos juros, pode-se estimar o valor da redistribuição per capita na coluna (4). Seria muito difícil saber realmente a margem de erro para essa hipótese, as variáveis não podem ser controladas. Contudo, a estimativa demonstra que a remuneração média para cada investidor giraria em torno de 938 mil de reais ao ano.

O número expressivo do aumento de cadastrados nesse tipo de investimento mostra, por um lado, o acesso de maior parcela da população aos títulos públicos, mas, por outro lado, o aumento da pressão que poderia sofrer o governo, com medidas de baixa nos juros e de expansão fiscal. Essas medidas seriam contrárias aos interesses desses investidores, em sua maioria classe “média” e alta. Comprovando mais uma vez um dos motivos das reivindicações contrárias às medidas do governo Dilma em 2015.

Para confirmar o tamanho da desigualdade entre a redistribuição da despesa com remuneração dos títulos, seria necessária uma comparação do custo do governo para cada serviço prestado. Devido à especificidade da pesquisa em conhecer a dinâmica do setor público nacional, os valores microeconômicos não poderão ser mensurados. Mas, o que os dados empíricos demonstram é que em toda a série histórica da redistribuição a média tem-se de 121 bilhões de reais entre 129 mil investidores.

Nas considerações de Ciblis Viana¹⁹³ ele alerta que um dos obstáculos para o desenvolvimento ocorre quando há privilégios a uma pequena parcela da população em detrimento da maioria. Neste caso, a opção por uma política de juros alta, restringiu o investimento destinado à produção física e ocasionou um efeito concentrador de renda.

¹⁹³ VIANA, Ciblis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968. pp. 55-102.

3. GASTO PÚBLICO SOCIAL, 2000-2013

“Tem 47% que estão com ele (o presidente Barack Obama), que dependem do governo, que acreditam que são vítimas, que acreditam que o governo tem a responsabilidade de cuidar deles, que acreditam que têm o direito de receber assistência médica, comida, moradia, tanto faz, você escolhe. Que acreditam que essas coisas são direitos. E que o governo deveria dar para eles. E eles vão votar nesse presidente não importa o que aconteça...Essas são as pessoas que não pagam imposto de renda...Meu trabalho é não me preocupar com elas. Jamais vou convencê-las que elas deveriam assumir a responsabilidade de tomar conta de suas vidas.

(Mitt Romney, senador dos EUA, candidato à presidência em 2012)¹⁹⁴

O sacrifício (austeridade fiscal) não é, porém, generalizado. Enquanto o Congresso e o governo garantem benesses para o alto funcionalismo e as empresas, a maioria da população, em especial as crianças, que não contam com lobistas poderosos em Brasília, paga a conta do ajuste. Os indicadores apontam para um quadro de profunda regressão social. Na Saúde, as vítimas da austeridade se avolumam. Pela primeira vez em 26 anos houve um aumento na taxa de mortalidade infantil.

(Rodrigo Martins, Carta Capital, julho de 2018.)

¹⁹⁴ Declaração descrita no texto do livro: WOODWARD, Bob. *Medo: Trump na Casa Branca*. Editora Simon e Schuster. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

Foco em uma dada realidade

Em meados da década de 1980, no Novo Osasco, bairro periférico que faz divisa entre a cidade de Osasco e a cidade de São Paulo, as ruas eram de terra e esgoto a céu aberto. Cada família que ali residia possuía, mesmo que precária, uma moradia (barracos). Apesar de insalubres, vale ressaltar, esses locais possibilitavam a fuga do gasto com o aluguel. Ainda que não tivessem esse custo, aquela população tinha pouco acesso aos bens de consumo moderno. Com o passar do tempo e a urbanização, no lugar dos barracos vieram as casas de alvenaria, em geral sem acabamento externo e com cômodos uns em cima dos outros. A paisagem foi sendo transformada e mesmo com um aspecto característico de favela, o local atualmente (2014) possui um pequeno centro urbano, com variados comércios e até bancos.

Pois bem, o interessante, na perspectiva das ciências sociais, é que a modificação dos últimos dez anos, trouxe um outro cenário além do concreto e asfalto. Os terrenos que amparavam os barracos, agora contam com quartos individuais para aluguel, uma espécie de cortiço. As ruas, praticamente sem calçadas, estão repletas de carros novos e seminovos, geralmente financiados à longo prazo, que disputam vagas entre uma garagem e outra para pernoitarem estacionados. No interior desses cômodos alugados, onde geralmente moram famílias com cerca de quatro pessoas, em espaço bem pequeno se amontoam aparelhos eletrônicos e utensílios de última geração.

Um detalhe importante, parte desses novos inquilinos são beneficiários do Programa Bolsa Família¹⁹⁵, pois, geralmente possuem trabalho informal, e a renda dessas famílias encaixa-se no perfil dos beneficiários, quando subtraído o valor do aluguel. As escolas públicas mais próximas do bairro (Novo Osasco), sofrem dos problemas gerais da maioria das escolas públicas dos bairros periféricos do Estado de São Paulo. Em determinados períodos as salas de aulas são cheias, há ausência de professores, má estrutura escolar, e a maioria dos professores ainda persistem na velha ferramenta pedagógica de giz e lousa, sem atentar para as mudanças tecnológicas atuais¹⁹⁶. O sistema de saúde ainda precário é limitado a atender problemas emergenciais sem uma estratégia de medicina preventiva, o que se configura em imagens conhecidas em todo o Brasil, com

¹⁹⁵ Ao lecionar em uma escola do bairro, verificou-se no perfil cadastral dos alunos que boa parte dos moradores era beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Progressão Continuada. Ressalta-se que uma das condicionantes do PBF é a frequência escolar.

¹⁹⁶ O autor estudou o Orçamento Público da Educação Paulista durante o Mestrado, foi professor e diretor de Escola da Rede Pública, fato que demonstra certo conhecimento das escolas estaduais.

filas enormes em postos de saúde e incidência de mortes nos leitos de internação dos hospitais públicos.

Duas reflexões preliminares surgiram com a observação: (1) na década de 1980, as famílias que ali se encontravam conseguiram suas moradias, mesmo que precárias, mas não tinham condições mínimas de consumo; nesses últimos anos elas obtiveram o acesso ao consumo de eletrodomésticos, carros e do aluguel inclusive; contudo, não possuem local de moradia próprio, nem precário sequer. (2) Embora o crescimento das políticas sociais tenha sido de suma importância, permitindo inclusive para alguns o acesso ao consumo, os problemas estruturais na educação básica, no saneamento básico e na saúde persistiram.

Com base nessas reflexões a questão é: pode-se considerar que no período de crescimento econômico 2004-2008/2010, houve melhoria nas condições de vida da maioria da população brasileira? Todo esse contexto trouxe a ideia inicial a respeito do tema que se pretende abordar neste capítulo: a redistribuição da renda dos últimos anos e sua relação com a ideia de bem-estar social.

Certamente não se pode generalizar a especificidade da realidade de uma favela da Grande São Paulo com outras realidades históricas do vasto território brasileiro. As favelas aqui, por mais precárias que sejam, encontram-se na metrópole regional e dificilmente falta ali comida. Na região Nordeste, sobretudo nas áreas de sertão, a miséria e a fome são realidades atuais¹⁹⁷. Todavia, dado o histórico de desigualdade no Brasil, a inserção no consumo dessas camadas de menores rendimento da sociedade causa aparente sensação de melhoria nas condições sociais. A eliminação da extrema pobreza, sobretudo para algumas regiões do Nordeste, por exemplo, foi um índice histórico alcançado¹⁹⁸. Por outro lado, essas melhorias obtidas pelas camadas de menores rendimentos não parecem ter sido duradouras e eficazes, visto o crescimento do índice de desemprego e pobreza nos últimos dois anos, 2015 e 2016.

Celso Furtado¹⁹⁹, quando analisou o “quadro estrutural brasileiro”, no início da década de 1970, dizia que um dos principais problemas era a dificuldade da economia

¹⁹⁷ POCHMANN, Marcio. AMORIM, Ricardo. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

¹⁹⁸ Sobre a importância do Bolsa Família no Nordeste, ver entre outros: REGO, Walquiria Leão, PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª Edição, São Paulo: Editora UNESP, 2014.

¹⁹⁹ Ver a respeito: FURTADO, Celso. *Análise do Modelo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editoria Civilização Brasileira, 1973.

brasileira em gerar fontes de emprego duradouros para sua numerosa e crescente população. Na ocasião, o Brasil passava por uma fase de crescimento do PIB, 1968-1974, e segundo Furtado, o consumo de bens supérfluos condicionava uma falsa sensação de bem-estar social. O entrave era que o aumento do consumo desses bens supérfluos derivava da nova produção tecnológica, cujo controle escapava do centro local controlador das decisões econômicas, portanto, a intensificação da capitalização não significava necessariamente a criação de novos empregos ou distribuição da renda. E, sim, a maior concentração da renda para um determinado setor da economia.

Assim, reforçam-se outras questões: (1) houve crescimento das indústrias nesse período? (2) Qual a dinâmica do setor de comércio e serviços? (3) Esses setores geraram empregos e novos investimentos? (4) Qual foi o papel do Estado no investimento produtivo? Essas questões serão respondidas no capítulo adiante, todavia, são importantes para pensar a ideia de bem-estar social. Pois, sem o crescimento do investimento e da produtividade o avanço da política social voltada à transferência de renda pode ocasionar, ao invés de bem-estar social, o aumento dos conflitos sociais.

O bem-estar social e a política econômica

O conceito de bem-estar social é amplo e complexo. Desde o início do século XIX havia a preocupação em mensurar a eficácia da produção e sua relação com conceito de bem-estar social. Como se pode observar, por exemplo, nas considerações de Jeremy Bentham em “*O princípio da utilidade*”²⁰⁰ e em “*Da individualidade como um dos elementos do bem-estar*” de John Stuart Mill²⁰¹. Para esses autores, o sentido de bem-estar estava ligado aos princípios da filosofia moral, como se a felicidade estivesse ligada à satisfação do valor social da mercadoria de maneira natural. Entretanto, o conceito de bem-estar que será utilizado aqui está distante dessa perspectiva da lei natural, bem-estar social será análogo às *condições sociais básicas*, ou seja, ações que podem ser realizadas pela política social. Nessa perspectiva, o principal fator para as mudanças sociais,

²⁰⁰ BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. New York: Hafner Pub Co., 1973.

²⁰¹ MILL, John Stuart. *On liberty: three essays*. Introduction by Millicent Garrett Fawcett London: Oxford University Press, 1971. (Capítulo 3).

considerando a relação capital e trabalho, derivam da relação entre as classes sociais, que disputam a distribuição de bens, serviços e direitos, no âmbito da política²⁰².

Em 2002, Lula venceu as eleições com uma plataforma²⁰³ voltada para o desenvolvimento econômico com ênfase na mudança das condições sociais²⁰⁴. Lula foi reeleito nas eleições de 2006; e em 2010 Dilma Rousseff daria continuidade às propostas do PT. Durante esse período, inúmeros livros, artigos e pesquisas foram publicados na tentativa de avaliar a política econômica efetuada e seus resultados para a política social.²⁰⁵

Uma dessas pesquisas, encomendada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), avaliou o impacto econômico de um dos programas mais importantes do governo do PT no período, o Programa Bolsa Família²⁰⁶. O compêndio leva o título de *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, foi organizado por Tereza Campello²⁰⁷ e Marcelo Cortês Neri²⁰⁸. Esse livro foi um dos pontos de partida para as

²⁰² Tais considerações estão de acordo com o conceito de política social, ver: PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política Social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista*. IN: COSTA, Lucia Cortes da, NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro, SILVA, Vini Rabassa (org). *A Política Social na América do Sul: perspectiva e desafios do século XXI*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. Para essa autora, a política social é contraditória, pois, ao mesmo tempo que pode atender às necessidades sociais do trabalho também pode ser um instrumento de captura para servir aos interesses do capital. No entanto, para Pereira, a política social nunca pode ser pensada apenas como um recurso exclusivo das forças dominantes, os dominados também podem acessá-la desde que se organizem com as ações políticas apropriadas. Pereira, em outro texto, abrange essa discussão quando analisa a crítica marxista a respeito da política social, onde estuda os escritos de Marx sobre as “Leis Fabris na Inglaterra”. Ver também: PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Crítica marxista da teoria e da prática da política social capitalista: peculiaridades da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Sociologia) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 1987.

²⁰³ O termo plataforma aqui se refere a: Programa de Candidato a cargo eletivo. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Curitiba: Editora Positivo, 2008. Sobre a história do PT e a plataforma política de 2002, e a “A Carta ao Povo Brasileiro”, ver: SECCO, Lincoln. *História do PT*. 4ª Edição. São Paulo: Ateliê Editorial, 2015.

²⁰⁴ Ver PROGRAMA DE GOVERNO 2002, COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE “UM BRASIL PARA TODOS”, disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em 16/03/2015.

²⁰⁵ Sobre a política econômica e social do período, entre outros, ver: COUTO, Joaquim Miguel. COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro Governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010. PIETÁ, Elói (org.) *O Brasil em transformação: A nova política econômica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010. SADER, Emir. *Dez anos de política pós neoliberal no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. VIANNA, Luiz Werneck. *A modernização sem o moderno: análise de conjuntura na era Lula*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; coedição – Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

²⁰⁶ Programa de transferência condicionada de renda, cujo benefício esteve entre 70 a 140 reais, dependendo do perfil do beneficiário, durante o período de 2004-2013. CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortês (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasil: IPEA, 2013.

²⁰⁷ Ministra de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no período de 2011-2016.

²⁰⁸ Presidente do IPEA de setembro de 2012 a maio de 2014. Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de 22 de Março de 2013 a 05 de Maio de 2015.

problematizações deste capítulo, pois os argumentos apresentados expõem pontos importantes a respeito das características da redistribuição da renda e o modelo de Estado, ao relacionarem política econômica e política social com a ideia de bem-estar social.

Tereza Campello, uma das coordenadoras da pesquisa do livro citado, ao apresentar uma perspectiva de interação positiva do PBF, produziu um discurso que relaciona a efetividade da política social efetuada pelo governo com o alargamento de padrões mínimos de bem-estar social às famílias mais pobres da população brasileira. Veja:

“Com o Bolsa Família, o Brasil pôde, enfim, recusar a histórica banalização e naturalização da pobreza e da fome e afirmar um novo patamar de garantias sociais, que exigem o reconhecimento e o progressivo alargamento de padrões mínimos de bem-estar a todos os cidadãos.”²⁰⁹

E ainda, sobre o impacto do PBF nos últimos dez anos, Campello comenta sobre a eficácia da relação entre política econômica e social:

“Nos últimos dez anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas sociais e econômicas estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.”²¹⁰

Nos argumentos de Campello, o Bolsa Família aparece como uma solução eficaz para a tendência de banalização da pobreza. Foi incluído no projeto de governo que, segundo ela, implementa crescimento, distribuição de renda e inclusão social, referendando um alinhamento entre políticas econômicas e sociais.

Outra argumentação que corrobora as ideias elencadas por Campello está no artigo de Luiz Paiva, Thiago Falcão e Letícia Bartholo. Aqui aparece o sistema econômico de bem-estar social como parâmetro de comparação do avanço da política social brasileira, veja:

“A unificação dessas ações possibilitou a emergência de um programa com desenho relativamente simples – tanto sob aspecto dos benefícios quanto das chamadas condicionalidades. A transferência de renda

²⁰⁹ CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortês (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasil: IPEA, 2013. p. 13.

²¹⁰ Idem, p. 3.

voltada para a população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças, constitui uma novidade na política social brasileira – e, de certa forma, começou a aproximar a estrutura de benefícios sociais do país da encontrada em países com sistemas de bem-estar social desenvolvidos.”²¹¹

A aproximação sugerida pelos autores da relação eficaz entre política econômica e política social, comparando as ações efetuadas ao sistema de bem-estar social nos países desenvolvidos, despertou outras questões importantes ao diálogo que se pretende realizar: (1) seria possível, no Brasil, a aproximação da estrutura de benefícios sociais no nível de países nos quais o sistema de bem-estar social já está desenvolvido, considerando o histórico de desigualdade social?²¹²

Segundo essa pesquisa organizada por Campello e Neri, dois argumentos podem servir ao diálogo: (1) existe uma pobreza geracional que é histórica no Brasil, no entanto, as políticas sociais recentes colocaram o país em um patamar de proteção social próximo ao de países desenvolvidos; e (2) a política de ação dos governos petistas conseguiu conciliar política econômica com inclusão, distribuição de renda e cidadania, além de aumentar o nível de bem-estar da população, aproximando-o ao sistema de bem-estar social dos países desenvolvidos. A hipótese que parece estar por detrás das argumentações é que a política econômica, com prioridade para a política social, teria sido suficiente para elevar o Brasil, no que diz respeito à estrutura de bem-estar social, a um patamar próximo de países desenvolvidos.

O objetivo deste capítulo, portanto, será: (a) demonstrar que o modelo econômico neocolonial que reflete nas ações do Estado, é incompatível com o modelo teórico de bem-estar social, pois existem problemas estruturais históricos, como a extrema pobreza, a desigualdade e os problemas de infraestrutura, entre outras relações de dominação que envolvem a estrutura neocolonial, e que ainda não foram resolvidos; (b) demonstrar que embora supostamente tenha havido crescimento nas despesas com Assistência Social, outros itens que compõem o modelo de bem-estar social, como Saúde, Habitação e

²¹¹ PAIVA, Luiz H.; FALCÃO, Thiago; BERTHOLO, Leticia. *Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema*. In: CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortês (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasil: IPEA, 2013. p. 25-46. p. 25.

²¹² É importante ter em mente que a política de bem estar social não é um dado para sempre. Mesmo nos países mais desenvolvidos europeus, o escopo de tal política vem sendo reduzido, sob constante ataque pseudomoralista dos extremistas neoliberais.

Saneamento, essenciais no combate do histórico de exclusão e desigualdade social no Brasil, não tiveram o mesmo impacto.

Esse objetivo está ligado a parte da hipótese, que por ser um modelo neocolonial manteve os privilégios às classes mais abastadas em detrimento da maioria da população, dando prioridade à remuneração dos papéis ligados ao capital financeiro. Vem-se investindo pouco em capital produtivo. Fatores como esses distanciam nosso processo histórico do sistema de bem-estar social e aproxima o modelo brasileiro a um Estado subordinados, que tem como característica ser o sustentáculo das relações pré-capitalistas ainda mantidas com alguns países centrais. Para aprofundar o objeto pretende-se: (a) dialogar com os argumentos a respeito do sistema de bem-estar social no Brasil; (b) mensurar as despesas do setor público nacional (Gasto Social Público), com ênfase em variáveis importantes para o bem-estar social, como Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento.

O método de análise dos gastos sociais do governo para desvelar as prioridades do Estado foi utilizado na coletânea de artigos organizada por Marcio Pinto e Geraldo Biasoto Junior²¹³. Ali, entre os artigos, destaca-se, para especificidade deste capítulo, João Abrahão de Castro, *Gasto Social Federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001*. Segundo Castro, os gastos fiscais na área social são importantes para aferir o esforço estatal nas ações destinadas a proporcionar satisfação social, veja-se:

“Dimensionar os gastos do governo em áreas sociais é um meio importante para medir o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social. Nos diversos contextos político, social e econômico, é extremamente importante conhecer com a maior precisão possível o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto em áreas sociais. O dimensionamento dos gastos mostra o dispêndio de recursos orçamentários e financeiros entre os diversos setores de atuação governamental e, quando comparado ao gasto público total, permite medir a importância dada a cada área social e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados no conjunto da política social, quando detalhada por área.”²¹⁴

²¹³ PINTO, Marcio Percival Alves. BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

²¹⁴ Idem, p. 137.

Assim, com base nesse método de dimensionar os gastos públicos, utilizado também por Castro, será importante verificar o Gasto Social Público do período de 2000-2013, a fim de verificar as prioridades do setor público nacional na área social.

3.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: A JUSTIFICATIVA TEÓRICA PARA O DIÁLOGO

Estado de Bem-estar no Brasil?

Na pesquisa do IPEA, comentada na introdução acima, quando os autores sugerem o sistema econômico do bem-estar social, a referência teórica para os argumentos está ligada às discussões a respeito do processo histórico do Estado de bem-estar social, cujo modelo funcionou em alguns países do capitalismo central entre os anos 1930-1980. A partir da década de 1980, com as reformas neoliberais, a participação estatal mais intensa no investimento social foi sendo substituída pela manutenção apenas de alguns direitos sociais básicos. Todavia, nos países subdesenvolvidos a conquista dessas condições básicas de sobrevivência a toda a população ainda é um assunto na pauta do debate, fato que justifica o diálogo a respeito do tema.

No campo da economia algumas pesquisas recentes foram realizadas sobre o bem-estar social no Brasil, entre elas, a pesquisa de Claudia Benevides²¹⁵ concluída em 2011. Para Benevides, existe no Brasil uma versão específica do Estado de bem-estar social, e que a partir de 1988 as questões sociais tornaram-se prioridades da política pública, veja:

“Assim como no percurso de outros países, não resta dúvida de que ao longo de nosso processo de modernização e de desenvolvimento econômico e social, concentrado no século XX, houve uma melhoria significativa em nossos indicadores de bem-estar social. Desde os anos 1930, quando tem início o processo de construção das estruturas estatais que conformarão a versão brasileira do *Welfare State*, culminando com a incorporação dos direitos sociais como direitos de cidadania na Constituição de 1988, ingressamos em uma fase do desenvolvimento onde o Estado assume a questão social como uma das principais prioridades públicas. Assim, ao longo do período de estruturação de seu Estado de Bem-Estar, o Brasil presenciou uma diversificada gama de políticas de cunho social de alcance muito variado.”²¹⁶

²¹⁵ BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-estar Social no Brasil?* Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2011.

²¹⁶ Idem, p. 81.

Benevides tem como base teórica as argumentações de Esping-Andersen, que classifica os modelos de Estado como Liberal, Conservador e Social Democrata. Embora ciente das contradições a respeito do tema, a autora salienta que as melhorias ocorridas nos últimos anos no Brasil “*com o crescimento dos gastos sociais em percentual do PIB*” permitiram a expansão da cobertura e ampliação dos benefícios e transferências constitucionais de direitos sociais. Veja-se:

“Entretanto, vários aspectos do ainda insatisfatório nível de bem-estar social no Brasil suscitam o debate se existiria ou não um *Welfare State* no país, tais como as altas taxas de pobreza e desigualdade, a cobertura insuficiente e a qualidade baixa nos serviços prestados na saúde e educação, a taxa elevada de trabalhadores no mercado informal, dentre outros. Entretanto, parece claro que os avanços ocorridos em nosso sistema de proteção social apontam para o mesmo caminho dos países precursores na montagem dos Estados de Bem-Estar, onde se observou, como no Brasil, em maior ou menor medida, o crescimento dos gastos sociais em percentual do PIB, a expansão da cobertura e a diversificação dos serviços de saúde e educação, a ampliação dos benefícios e transferências e a constitucionalização de direitos sociais, os relacionando à condição de cidadania.”²¹⁷

Os argumentos principais da autora partem do pressuposto de que o modelo de Estado brasileiro possui características gerais híbridas dos três modelos; e que devido ao crescimento dos gastos sociais nas últimas décadas, essa ampliação permitiu a aproximação com o modelo socialdemocrata.

Tais argumentos vão ao encontro das mesmas perspectivas teóricas utilizadas naquela pesquisa coordenada por Campello e Neri, discutida na introdução desse capítulo, em que as ampliações da política social, como o conjunto de benefícios concedidos nos últimos anos, teria aproximado o país ao patamar de bem-estar social.

Outra autora que defende a existência de bem-estar social no Brasil é Celia Lessa²¹⁸. Todavia, sua defesa passa por uma reconsideração do conceito de bem-estar social. Para ela, a categoria de Estado de bem-estar social serve para nomear distintos contextos de intervenção pública que guardam, ao menos, certas características mínimas daquilo que pode ser considerado o máximo do Estado de bem-estar social. O exemplo máximo citado é o modelo de Estado de bem-estar social escandinavo. Assim, ao identificar algumas

²¹⁷ Idem, p. 82.

²¹⁸ KERSTENETZKY. Célia Lessa. *O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

características, ela avalia as aproximações e os afastamentos do modelo brasileiro com os dos demais países em que o sistema foi desenvolvido.

Ao avaliar o histórico de bem-estar social no Brasil, essa autora admite o caráter corporativo das primeiras políticas sociais de Getúlio Vargas, e afirma que embora as décadas de 1980 e 1990 tenham sido marcadas por restrições econômicas devido ao ajuste fiscal, a década recente (2000) foi mais pródiga em experimentação na área social, veja-se:

“Se o período Vargas se singularizara pela introdução de políticas sociais principalmente corporativas, o novo período é mais bem identificado por certo tipo de universalismo básico, em que a incorporação de uma gigantesca clientela aos serviços de saúde e educação (o segmento público sendo direcionado aos pobres) e a residualização da proteção social. É no período democrático recente que a universalização de direitos sociais tem o seu melhor momento, com a constitucionalização de direitos sociais (sem condicionalidade de trabalho) à assistência social, à saúde e à educação e a definição de um mínimo social. E se as décadas de 1980 e 1990 foram ainda especialmente marcadas por restrições econômicas e esforços mais ou menos intensos de ajuste fiscal que condicionavam o ritmo de implementação da orientação constitucional, a década recente foi pródiga em experimentação na área social.”²¹⁹

Em resumo, para a autora existem três período de intervenções institucionais no Brasil: (1) *bem-estar corporativo*, no qual se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, sobretudo no período de 1946-1964; (2) o período de *bem-estar com universalismo básico*, quando se unificou e estendeu de modo diferenciado a cobertura previdenciária e na saúde; e (3) pós 1988, com a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e as políticas de valorização do salário mínimo, o que a autora denomina de *bem-estar com universalismo estendido*.

As argumentações da autora ressaltam pontos importantes para o período de estudo que se propõe nesta pesquisa, 2000-2013. Para Celia Lessa, embora tenha havido na década de 1990 restrições quanto ao gasto fiscal, a década de 2000 foi pródiga em experimentação na área social. Ela ainda acrescenta a interação positiva das políticas econômicas com políticas sociais como exemplo de políticas econômicas socialmente orientadas, veja-se:

²¹⁹ Idem, p.181.

“Na era Lula, as políticas do estado do bem-estar ganham novo alento. A novidade principal está na experimentação de novos modos de interação entre as políticas sociais e as políticas econômicas, em um modelo de crescimento redistributivo. De fato, o país testemunhou uma aceleração do crescimento baseada em boa medida na expansão das políticas e dos gastos sociais, especialmente as transferências governamentais e a valorização do salário-mínimo, com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade. Pode-se afirmar que a inovação principal se traduziu na aposta da possibilidade de o gasto social contribuir não apenas para o alcance de direitos, como também para relaxar suas próprias condições de financiamentos, tornado o orçamento social de certo modo endógeno à própria política social.”²²⁰

Pois bem, o pressuposto defendido pela autora, de expansão das políticas e dos gastos sociais como um modelo de crescimento redistributivo, vai ao encontro dos argumentos defendidos por Benevides, e também presentes na pesquisa do IPEA coordenada por Campello e Neri. Com base nesses argumentos, acredita-se que a observação e análise na perspectiva da história econômica pode acrescentar outro ponto de vista à discussão. Importante salientar que sabe-se a importância das ações da política social durante o governo do PT, sobretudo a valorização do salário mínimo, o PBF e BPC, mas questiona-se o limite desses avanços em comparação com o modelo clássico de bem-estar social.

A perspectiva econômica do modelo de Estado de Bem-Estar Social

Para dialogar com as discussões a respeito do bem-estar social e validar a hipótese de que o Estado brasileiro não possui nenhuma aparência com o modelo socialdemocrata, o parâmetro teórico será as perspectivas econômicas do modelo de Gunnar Myrdal²²¹. Myrdal, durante seus anos de vida acadêmica se dedicou a estudar os caminhos possíveis para se estabelecer ações que fundamentassem o que ele chamou de Estado de Bem-estar Mundial²²². Em seu livro *Estado do Futuro*, ele faz críticas contundentes à política de Estado mínimo sugerida pela ideologia neoliberal. Myrdal considerava que os preceitos que fundamentam o Estado de bem-estar social são totalmente viáveis por ações da política econômica. Ao pesquisar a situação dos EUA no pós-guerra, de 1952-1962, por

²²⁰ Idem, p. 231.

²²¹ MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro: o planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

²²² Importante salientar que Myrdal trata do modelo socialdemocrata escandinavo, o qual foi citado por Benevides e Celia Lessa em suas análises.

exemplo, ele identifica ações da política econômica que seriam fundamentais para ocasionar crescimento e justiça social²²³.

Para Myrdal, a busca pelo bem-estar social da nação exige medidas drásticas em relação aos historicamente privilegiados no país. Para ele, os encargos financeiros precisam ser transferidos às classes de maiores rendimentos e o dispêndio da classe produtora deve ser controlado para a reversão em capital produtivo. Assim, a produção também poderia aumentar a arrecadação do Estado e dinamizar os gastos com investimento até o ponto em que um equilíbrio da redistribuição da renda pudesse ser conquistado. Isto significa que, segundo Myrdal, no modelo de bem-estar social o Estado deveria: (1) criar um modelo de tributação progressivo, que onerasse mais as classes de maior rendimento; (2) participar intensamente no investimento produtivo; (3) efetuar gastos com o bem-estar social; (4) controlar o emprego do dispêndio das classes mais abastadas para que essas possam investir em produção.

Percebe-se que para Myrdal, diferentemente dos argumentos elencados por Celia Lessa e Claudia Benevides, a condição de bem-estar social não está restrita apenas ao investimento nas rubricas sociais. Para ele é o direcionamento de uma política econômica mais redistributiva a variável mais importante para o bem-estar social. As ações governamentais, ainda segundo Myrdal, devem priorizar o investimento em capital físico e em capital humano, o que ele vai denominar de “*elevação na capacidade da força de trabalho*”.²²⁴

Assim, com base no modelo econômico de Myrdal, pretende-se (1) enumerar os entraves históricos que distanciam a realidade do Brasil com a realidade dos países onde o sistema de bem-estar obteve êxito; e (2) argumentar sobre o Gasto Social Público, durante o período de 2000-2013, com ênfase em itens importantes para o modelo de Estado de bem-estar social: Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação e Saneamento Básico.

Bem-Estar Social para quem? Problemas estruturais para o desenvolvimento brasileiro: uma síntese histórico-econômica

²²³ MYRDAL, Gunnar. *Desafio à Riqueza*. Tradução: Rafael Tramm. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

²²⁴ Idem, p. 23.

Para tratar a ideia de bem-estar social no Brasil, na perspectiva da história econômica, vê-se necessário atentar primeiramente ao debate a respeito da participação do Estado e dos entraves para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse caso, o objetivo da seção é demonstrar o histórico de pobreza e desigualdade social no Brasil, cuja realidade estava bem distante dos países que aplicaram o chamado Estado de bem-estar social. E, portanto, sustentar a hipótese, de que os entraves estruturais não foram resolvidos ao longo da história.

O recorte para esse debate será a década de 1940, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Naquela época, após alguns diagnósticos preliminares²²⁵, o então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho, solicitou ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial que criassem propostas para detectar os princípios básicos que poderiam sustentar crescimento econômico e desenvolvimento social do país. Esse Conselho indicou como relator do trabalho, Roberto Simonsen, que elaborou um estudo denominado *A planificação da Economia Brasileira*.

Uma das considerações no parecer apresentado por Simonsen dizia que o “*Brasil era considerado industrialmente adolescente, era dotado de grande potencialidade para o desenvolvimento, dada a sua extensão territorial, recursos naturais valiosos e população apta para o trabalho, apesar de parcialmente doente, subnutrida e pouco educada*”²²⁶. Para Simonsen, um planejamento eficaz da economia nacional deveria passar por estratégias de estruturação econômica e social, com racionalização da produção e redistribuição da renda. Os investimentos do Estado teriam que priorizar a infraestrutura, como transporte e energia, e investimento em condições razoáveis de saúde e educação que proporcionassem condições de melhor qualificação da mão de obra disponível²²⁷.

Percebe-se que no contexto histórico da década de 1940, justamente quando se inicia na Inglaterra o Plano Beveridge (1946)²²⁸, que reforçava as ideias de Estado de

²²⁵ A primeira avaliação da estrutura econômica brasileira visando influenciar o rumo do desenvolvimento foi o relatório *Niemeyer Report*, na década de 1930, logo depois a chamada *Missão Cooke*, que consistia em um grupo de técnicos americanos patrocinado pelo governo brasileiro. A respeito das primeiras tentativas de planejamento ver: BAER, Werner. *A economia brasileira*. Tradução: Edite Sciulli. 2ª edição. São Paulo, Nobel, 2002. p. 62.

²²⁶ Ver a respeito: PINHO, Diva Benevides. FANGANIELLO, Helena. Aspectos do Pensamento Econômico do Brasil. São Paulo: IPE-USP, 1986. p. 13.

²²⁷ Sobre o pensamento econômico de Roberto Simonsen, ver, entre outros: CURI, Luiz Felipe Bruzzi. *Entre a histórica e a economia: o pensamento econômico de Roberto Simonsen*. Dissertação de Mestrado, Departamento de História, FFLCH-USP, 2014.

²²⁸ O Plano Beveridge surgiu na Inglaterra em 1946 criado por Willian Beveridge. O plano objetivava a estruturação de um novo sistema de seguro social, que possuísse cobertura compulsória e universal, com gestão nacional e pública.

bem-estar social nos países desenvolvidos, aqui no Brasil o diagnóstico efetuado por Roberto Simonsen era o cenário de uma população que ainda sofria, dentre outros, com problemas de desnutrição. Inclusive, Fanganiello, ao estudar o período e as ideias de Simonsen, no capítulo denominado “*O mercado de trabalho e o Bem-estar social*”, salienta que “*em países como o Brasil, o trabalho ainda não era devidamente valorizado, em virtude da herança social desfavorável resultante do trabalho servil*”²²⁹.

As políticas sociais do período Vargas, importantes para romper com os laços do coronelismo, se restringiam a uma pequena parcela de trabalhadores urbanos, sobretudo aqueles que estavam em cargos públicos, cerca de 13% da população²³⁰. Assim, as leis trabalhistas e os benefícios sociais estavam ligados ao trabalho corporativo, que representava apenas uma minoria da população brasileira. A grande maioria dos trabalhadores era submetida a condições de trabalho e de moradia precários.²³¹

Na década de 1950, entre as teses do ISEB, considerava-se a pobreza e a desigualdade existentes no Brasil, como entraves estruturais para o desenvolvimento. Além de sugerir que o Estado orientasse a expansão do mercado interno, por meio da política de substituição de importações e investimento estatal nos setores chaves da economia, a orientação também visava a intervenção do Estado com ações de melhorias nas condições sociais da população. Tais melhorias incluíam reforma agrária, universalização da educação e saúde, e valorização do salário mínimo. A ideia principal dos intelectuais do ISEB, era o rompimento com as relações e práticas mercantis ainda existentes no Brasil, o que se caracterizava como problemas estruturais profundos.²³²

Nota-se que nos países desenvolvidos a proteção social oferecida pelo Estado envolvia uma gama específica de garantias e serviços, como aposentadoria por idade, seguro-desemprego, serviços de saúde e de educação gratuitos, subsídios para habitação,

²²⁹ FANGANIELLO, Helena: *Roberto Simonsen e o desenvolvimento econômico*. São Paulo: FEA, 1970. p.172.

²³⁰ Sobre as políticas sociais no primeiro governo Vargas ver, entre outros: KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 192. SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Segundo esse autor a cidadania regulada era restrita aos trabalhadores urbanos cujas ocupações, além de reconhecidas legalmente, fossem representadas por sindicatos também legalizados.

²³¹ A respeito das condições precárias de trabalho em meados do século XX, ver, entre outros: WEINSTEIN, Barbara. *(Re) formação da classe trabalhadora no Brasil, 1920-1964*. São Paulo: Editora Cortez, 2000. BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

²³² PEREIRA, Alexsandro Eugênio. *Estado, capital estrangeiro e desenvolvimento econômico na produção do ISEB – 1955-1964*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: FFLCH-USP, 1988.

construção de moradias, e para locação a preços reduzidos²³³. No Brasil os problemas de pobreza e desigualdade eram estruturais. As favelas cresciam em condições de moradia sub-humanas. O livro de Carolina Maria de Jesus, como já descrito, é um exemplo que retrata as condições em que sobreviviam os moradores das favelas metropolitanas na década de 1950²³⁴. Esse retrato histórico do Brasil deve ser levado em consideração ao tratar do debate a respeito do bem-estar social, pois as condições históricas existentes nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos são distintas.

Na década de 1960, o Plano Trienal de Celso Furtado que durante o governo de João Goulart previa reformas de base, visando o desenvolvimento econômico e social, teve que ser deixado de lado durante a Ditadura militar. Além disso, o ISEB foi extinto. Segundo Wilson Barbosa, uma das hipóteses que estavam por detrás da nova política econômica implementada em 1964 era que os “*problemas do processo de crescimento no Brasil não eram resultado de traços estruturais profundos, mas simplesmente decorriam de uma orientação inadequada da acumulação*”²³⁵.

Ou seja, durante esse período os problemas sociais não foram tratados. Ademais, a respeito da Educação, item importante no modelo de bem-estar social, o Brasil estava com um índice de analfabetismo acima da média mundial²³⁶. Apenas 8% da população tinha acesso ao ensino médio. Na verdade, os governos da Ditadura tratavam tais problemas como incidentais, mas não como estruturais.

Ainda na década de 1960, o coeficiente de Gini²³⁷, que mede a distribuição de renda por família era de 0,530 no Brasil, o mesmo indicador media 0,382, no Canadá, 0,346 na Suécia, 0,382, na França, e 0,344 no Reino Unido²³⁸. Para Helga Hoffman, a desigualdade da renda no Brasil nesse período era uma das mais altas do mundo. Inclusive, no final dos anos (19)60 iniciaram-se vários estudos a respeito dos motivos que justificavam essa extrema desigualdade de renda no Brasil²³⁹.

²³³ ESPING-ANDERSEN Göta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990. PIERSON, C. *Beyond the welfare state – the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press, 1998.

²³⁴ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de Despejo*. 2ª edição. São Paulo: Edibolso, 1976.

²³⁵ BARBOSA, Wilson do N. *Balanço da economia brasileira: 1940-1980*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.

²³⁶ BHAGWATI, Jagdish. *A economia em países subdesenvolvidos*. Tradução de Heitor Pinto de Moura Filho. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1975.

²³⁷ Para o índice de Gini quanto mais próximo de 0 menor a desigualdade na distribuição de renda, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade na distribuição da renda.

²³⁸ HOFFMAN, Rodolfo. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

²³⁹ Por um lado, discutia-se que a educação era a causa maior da desigualdade da renda. Assim, passaram a surgir pesquisas que aferiam o investimento em capital humano; entre elas: LANGONI, Geraldo.

Na década de 1970, mesmo depois do período de crescimento (1968-1974), os problemas de distribuição de renda e pobreza absoluta persistiam. Eram estruturais no Brasil. O II Plano Nacional de Desenvolvimento continha em um dos seus itens, “Estratégia de Desenvolvimento Social”, a orientação de eliminar os focos de pobreza absoluta.²⁴⁰

Conceição Tavares,²⁴¹ quando analisa a distribuição da renda em 1970, aponta que apenas 20% da população brasileira fazia parte do consumo do mercado moderno, enquanto 80% da população vivia com renda anual entre 100 e 200 dólares por pessoa. Sendo que desses, 30% representava a base de extração do excedente e eram o principal suporte do mercado tradicional, cujo poder de compra flutuava com o salário mínimo real; e os outros 50% da população estavam totalmente fora do mercado consumidor.

A década de 1980 foi marcada por uma política monetária centrada na elevação das taxas de juros. Em 1983, com as inúmeras medidas de ajuste externo de caráter ortodoxo impostas pelo FMI, a economia brasileira chegou ao fiasco. Se as condições sociais não estavam favoráveis no final da década de 1970, a década de 1980 ficaria ainda pior para os trabalhadores. A expulsão de milhões de habitantes de antigas e novas zonas agrárias para os centros urbanos, o chamado êxodo rural, trouxe novos padrões de exclusão e de condições de trabalho.

Conforme Giovani Alves, o novo complexo de reestruturação produtiva do trabalho implementada nessa década contribuía para a mera reprodução da superexploração do trabalho, com arrocho salarial e com deterioração nas condições de trabalho.²⁴² O índice de desigualdade social se mantinha elevado, 78% da população era de analfabetos e semianalfabetos. Na questão habitacional, o crescimento das favelas e a situação precária de habitação eram, denunciados por Abdias do Nascimento em discursos no plenário da Câmara dos Deputados.²⁴³

Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973. Por outro lado, argumentava-se que o problema era a estrutura da distribuição da renda, entre eles: HOFFMAN, Helga. *Desemprego e Subemprego no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1977.

²⁴⁰ CASTRO, A. B. de e Souza, F. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

²⁴¹ TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 200-203.

²⁴² Ver a respeito: ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do Trabalho, reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.

²⁴³ NASCIMENTO. Abdias. *Combate ao racismo, pronunciamento e projetos apresentados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1983.

É justamente nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 surgiu, com a ideia de implementar garantias básicas, visando estabelecer medidas institucionais para sanar a extrema exclusão social em que vivia a maioria da população brasileira.²⁴⁴

Ainda os problemas estruturais

Após a promulgação da Constituição de 1988, a situação social do Brasil se modificou? Embora a própria Carta Magna tenha criado mecanismos para financiar os gastos sociais – como por exemplo a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) –, ao longo da década de 1990, com a ascensão das políticas neoliberais, os mecanismos de intervenção estatal em prol da cidadania e justiça social foram sendo restringidos pelo chamado ajuste fiscal. Inclusive, em 1998, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Essa regulamentação foi ao encontro da perspectiva neoliberal, que estabelecia política fiscal restritiva com superávit primário e política monetária com aumento da taxa de juros e flexibilidade cambial. Eram mecanismos para resolver os problemas de desajuste momentâneo²⁴⁵. O resultado, portanto, pode ser ainda mais prejudicial para as camadas de menores rendimentos da sociedade. Pois, na prática, a proposta da LRF regulamenta a não intervenção do Estado por meio do déficit fiscal na economia, medida importante (em momento de crise, por exemplo) para manter os subsídios e direitos sociais, em momento de fragilidade econômica e ausência do emprego.

Sobre essas ações ocorridas na década de 1990, Márcio Pochmann salienta que o esvaziamento do Estado levou a uma piora nas condições de vida da maioria da população²⁴⁶. As medidas restritivas, com o ajuste fiscal, exterminaram todas as tentativas de expansão e universalização dos serviços públicos essenciais.

A década de 1990 demonstrou os limites das ações políticas com base na teoria da dependência associada. A opção pelo crescimento com poupança externa, o aumento da

²⁴⁴ Ver a respeito: FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Perseu Abramo, Expressão Popular, 2014.

²⁴⁵ Para a política econômica do neoliberalismo “a ação do Estado na economia nenhum efeito benéfico produz e, no enfoque das expectativas racionais, nem no curto prazo se admite que produção e emprego possam ser modificados por mudança na demanda agregada, introduzidas pela política econômica do governo.” Ver a respeito: VILLARREAL, Renê. *A contra-revolução monetarista*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984. pg. 106.

²⁴⁶ Ver a respeito: POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

taxa tributária e a manutenção dos juros, provocaram consequências nefastas às indústrias nacionais, causando descontrole do balanço de pagamentos e desemprego estrutural. Vale lembrar que o desemprego em 1999 chegou ao índice de 13%.

Percebe-se, portanto, que a situação no começo do século XXI era de extrema desigualdade e pobreza. Inclusive, em 2003, na publicação o *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, os autores, ao fazerem uma síntese do mapa geográfico da exclusão social, dizem:

No mapa-síntese da geografia nacional da exclusão social, sobressai a constatação de que, ao longo do território do quinto maior país do mundo, há alguns “acampamentos” de inclusão social em meio a uma ampla “selva” de exclusão, que se estende por praticamente todo o espaço brasileiro.”²⁴⁷

Se nos países centrais do capitalismo a crise do Estado de bem-estar social se deu durante a década de 1980, e ainda assim direitos sociais básicos foram mantidos, no Brasil a “selva” de exclusão social ainda era premente no início do século XXI, ou seja, nem esses direitos sociais básicos estavam consolidados. Embora alguns mecanismos legais dessem a garantia da inclusão (Constituição de 1988), o que se percebeu, na prática, foi o aprofundamento dos problemas estruturais, distanciando assim toda relação histórica com a hipótese de um modelo de bem-estar social, mantendo as características do modelo neocolonial. No Brasil, a Constituição parece fazer parte daquele discurso que serve apenas para dar uma “aparência democrática” às práticas reais do cotidiano. Ou, então, serve, quando necessário, para garantir as medidas que beneficiem a lógica do poder instituído. Quando se quer reivindicá-la para benefício das camadas mais pobres, como os direitos básicos (moradia, saúde, educação, etc.), usa-se o argumento de “contenção dos gastos públicos”.

No período de estudo, 2000-2013, houve mudança dessa lógica? Esses direitos sociais básicos (investimento em capital humano) foram plenamente estabelecidos? Na seção abaixo será realizada a análise do Gasto Social Público em relação ao PIB, a fim de verificar as prioridades dos governos no período.

3.2 A DINÂMICA DO GASTO SOCIAL PÚBLICO

²⁴⁷ Ver a respeito: POCHMANN, Marcio. AMORIM, Ricardo (org.) *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2ª Edição, São Paulo: Cortez, 2003. p. 21.

Gasto Social Público e o PIB

O que se pretende nesta seção é evidenciar o Gasto Social Público no período 2000-2013. No capítulo passado as variáveis foram desagregadas, Pessoal de Serviços. Viu-se a dinâmica das despesas e o comportamento das flutuações. Neste capítulo, as despesas serão analisadas, considerando os itens importantes para a infraestrutura do sistema produtivo, bem como presentes nos modelos de bem-estar social.

As rubricas que estão incluídas no Gasto Social Público são: Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direito a Cidadania, Habitação, Saneamento e Desportos e Lazer. Esses gastos serão comparados ao PIB para que se possa compreender a dimensão macroeconômica dos gastos, seguindo a metodologia aplicada por Castro²⁴⁸.

A *função* Previdência Social, que também faz parte do Gasto Social Público, não será observada neste capítulo, pois, os gastos previdenciários não são necessariamente fruto da ação do governo (objetivo principal desse capítulo). Sua movimentação pode oscilar devido à relação entre beneficiários e valor real do benefício, ou pela dinâmica demográfica de ingresso e baixa nas aposentadorias²⁴⁹. Assim, a despesa com a Previdência Social será analisada no capítulo de Arrecadação, onde demonstrar-se-á os itens das Receitas Correntes (Contribuições Sociais, por exemplo). Para esta seção, pretende-se evidenciar a seguinte hipótese: embora, aparentemente tenha havido crescimento nas despesas com Assistência Social, outros itens que compõem o modelo de bem-estar social, como Saúde, Habitação e Saneamento, essenciais no combate à desigualdade social no Brasil, não tiveram o mesmo impacto. Observa-se a seguir os valores destinados à Área Social do Setor Público Nacional.

Na Tabela que segue, nas colunas encontram-se: (1) os anos da série, (2), os valores do PIB, (3) os valores destinados ao Gasto Social Público, e (4) os valores percentuais em relação ao PIB. Nessa Tabela, as rubricas que compõem o Gasto Social Público são analisadas de maneira geral, de modo a verificar a dimensão dos gastos em relação ao PIB. Na próxima subseção, as variáveis serão analisadas separadamente.

²⁴⁸ Segundo Castro, “na dimensão macroeconômica analisa-se o impacto do gasto social, considerando como instrumento e mecanismo de ajuste das relações entre o gasto social e o desempenho geral da economia, ou seja, mede-se e avalia-se a relação entre o gasto social e outros agregados relevantes (gasto público total, PIB, etc.). Ver: CASTRO, Jorge Abraão de (coord). *Gasto Social Federal em uma dimensão macroeconômica*. In: PINTO, Marcio Percival Alves (org). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas SP: Editora Unicamp, 2006. p. 154.

²⁴⁹ Idem, p. 149.

A média da despesa do Gasto Social Público (GSP), sem considerar a Previdência Social, em relação ao PIB, no período 2000-2013, foi 11,90%. Visualize-se os dados:

TABELA 8 – Gasto Social Público (GSP), Brasil, 2000-2013. Os valores corrigidos estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB		(3)÷(2)=(4)
		Gasto Social Público (GSP)	%GSP/PIB
(1)	(2)	(3)	(4)
2000	2025,36	212,34	10,39
2001	2034,81	217,10	10,51
2002	2219,39	226,06	10,19
2003	2262,11	238,56	10,55
2004	2394,45	248,06	10,36
2005	2475,53	257,68	10,41
2006	2571,37	289,92	11,27
2007	2718,03	327,12	12,03
2008	2877,87	358,22	12,45
2009	2881,46	390,88	13,57
2010	3092,20	411,62	13,31
2011	3173,80	422,83	13,32
2012	3199,33	434,66	13,59
2013	3272,17	482,03	14,73
MÉDIA	2657,00	322,65	11,92
Desvio Padrão	436,29	92,99	1,56

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

*Não inclusa a despesa com Previdência Social

Antes de analisar os valores, observe-se o perfil da taxa de crescimento da variável em relação ao PIB:

GRÁFICO 21 - Taxa de crescimento real do Gasto Social Público e Taxa de crescimento real do PIB. Brasil, 2000-2013

(valores em percentuais)

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos; e IBGE. Elaboração Própria

No primeiro período, 2001-2005, os valores do Gasto Social Público (GSP) oscilaram em relação ao PIB, com queda em 2002 e 2004. Nesses anos, a economia brasileira voltava a crescer depois da crise econômica que se agravava no período 1998-1999. Entre 2001 e 2002, no segundo mandato do governo FHC, a taxa de crescimento acumulado do PIB foi 9,54%. No entanto, a mesma taxa para o GSP foi 6,37%. Em 2002, o “efeito China” ocasionou crescimento significativo do PIB. Mesmo assim os valores destinados ao Gasto Social Público (GSP), quando considerado o percentual do PIB, caíram nesse ano.

Ainda nesse período 2001-2005, vale a comparação da taxa de crescimento acumulado do GSP com a mesma taxa de outros dados importantes na redistribuição da renda: (a) Arrecadação (b) Juros da Dívida, (c) o salário, (d) a taxa de desemprego, para medir a ampliação da produção.

TABELA 9 – Comparação da taxa de crescimento real acumulada entre intens. Brasil, 2001-2005

Item	Taxa de crescimento acumulada
Arrecadação	32,16%
Juros da Dívida	44,85%
Salário	31,16%
Gasto Social Público	19,76%

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria

Veja que embora o PIB tenha se recuperado no período de 2002-2004, a redistribuição para a área social, quando verificada as taxas de crescimento acumuladas do GSP e do salário mínimo, foram menores do que a remuneração dos papéis para o mercado financeiro, no caso do pagamento dos Juros da Dívida. O salário mínimo corrente cresceu apenas 60 reais (2000-2004, de 200 para 260), em valores reais, cresceu apenas 20 reais (287 para 307). Em 2004 a taxa média de desemprego era de 11,5%. Fato que tem relevância para comparar as ações dos governos no período de crise, pois dada a crise econômica de 1998 e 1999 e os alarmantes índices da “selva” de exclusão, conforme indica o *Mapa da Exclusão Social*, a prioridade no período de recuperação não foi com política social, nem com a elevação do salário mínimo.

No período de 2005-2009, os percentuais do Gasto Social Público (GSP) em relação ao PIB passaram a crescer (Tabela 8). Em 2006 e 2007, as taxas de crescimento real do GSP foram respectivamente 12,51% e 12,83%. Entre os anos 2005-2008, o PIB também cresceu (Tabela 8). Percebe-se, portanto, que neste período o crescimento do PIB ocasionou maior redistribuição para a política social, sobretudo nos anos de 2006 e 2007.

Em 2008, enquanto o PIB ainda obteve um leve crescimento, as despesas na área social já sofriam restrições (fruto do ajuste das Despesas Correntes visto no capítulo anterior). A taxa de crescimento real da área social caiu 3% em relação ao ano de 2007, mesmo assim essa taxa foi 9,51%, valor em cima da média. A média da taxa de crescimento real do período (2005-2009) foi 9,57%.

Ainda nesse mesmo período, o pagamento dos Juros da Dívida teve crescimento acumulado de 31,30%, a Arrecadação de 27,69% e o salário 29,41%. Esses valores caíram em relação ao período anterior. Na comparação, o crescimento maior foi para o salário

mínimo. Os Gastos Sociais cresceram de maneira considerável, apresentando taxa de crescimento acumulada de 47,85% com variação positiva de 28,09. Abaixo seguem os valores:

**TABELA 10 – Comparação da taxa de crescimento real acumulada entre
intens. Brasil, 2005-2009**

Item	Taxa de crescimento acumulada	Variação em relação ao período 2001-2005
Arrecadação	27,69%	-4,32
Juros da Dívida	31,30%	-13,55
Salário	29,41%	-1,75
Gasto Social Público	47,85%	28,09

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Nota-se que no período de 2005-2009 a menor taxa de crescimento do pagamento dos Juros da Dívida, fruto da queda da taxa Selic a partir de 2005, ocasionou maior flexibilidade para as contas públicas. O resultado elevou o crescimento das despesas na política social. Como analisado no capítulo anterior, essa redistribuição está ligada muito mais ao custo de pagamento com Pessoal (que inclui a Previdência) do que com a despesa com os Serviços (bens e produtos para servir a população em geral).

De volta ao Gráfico 21, no período de 2009-2013, percebe-se as consequências da crise mundial para a economia brasileira. Em 2009, o PIB teve a menor taxa de crescimento da série histórica, 0,12% (Gráfico 3, e Tabela 8). Devido ao crescimento baixo do PIB, no ano de 2009 o percentual do GSP cresceu em relação à 2008 (Tabela 8). Contudo, em 2010, mesmo com a recuperação do PIB, os valores destinados para a área social caíram em relação a 2009. Ou seja, os valores mantidos em 2008 e 2009 sofreram cortes em 2010.

Todavia, no ano de 2011 e 2012, já sob o governo Dilma, esses valores continuaram na casa de 13% do PIB, embora a média da taxa de crescimento tenha ficado bem abaixo em relação ao período anterior, 3% (considerando 2010-2012). Em 2013, o valor percentual do GSP subiu para 14,73%, maior percentual da série. O que ocorreu nesse

último ano da série repete o que ocorreu em 2009, a taxa de crescimento do GSP foi acima da taxa de crescimento do PIB.

Percebe-se que no período pós-crise mundial de 2008, os valores destinados para o GSP tiveram taxa de crescimento maior que a do PIB. A taxa acumulada do GSP se manteve próxima do período anterior, 30,84%, enquanto a taxa de crescimento do PIB foi 13,16%. A Arrecadação teve taxa de crescimento acumulada de 12,26%, queda substancial em relação ao período anterior, e a taxa acumulada do pagamento de Juros da Dívida foi, pela primeira vez na série história, negativa, (10,75%). No salário mínimo, a taxa acumulada de crescimento foi a menor da série 14,60%, e em 2012 o índice de desemprego foi 5,6%. Veja-se a comparação dos itens:

**TABELA 11 – Comparação da taxa de crescimento real acumulada entre
intens. Brasil, 2009-2013**

Item	Taxa de crescimento acumulada do período	Variação em relação ao período 2005-2009
Arrecadação	12,26%	-15,43
Juros da Dívida	-10,75%	-42,05
Salário	14,60%	-14,81
Gasto Social Público	30,84%	-17,01

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos; e IBGE. Elaboração Própria

Devido ao efeito da crise, a variação dos valores caíram em relação ao período anterior. Repare que o único valor negativo, na taxa acumulada do período 2009-2013, foi o pagamento de Juros da Dívida e o que menos caiu foi a taxa do salário.

A conclusão, considerando as despesas na área social, é que o governo não conseguiu manter o nível de investimento ocorrido no período anterior, sobretudo os índices relativos aos anos de 2006 e 2007, quando ocorreu a maior redistribuição para o GSP. No entanto, a taxa de crescimento acumulada do GSP no período pós-crise de 2008, (2009-2013, 30,84%) foi maior que taxa a de crescimento acumulada pós-crise de 1998-99 (2001-2005, 19,76%). Ou seja, nesse último período, dada a crise econômica, houve maior preocupação governamental em manter os índices de crescimento do gastos sociais, acrescido de menores pagamentos de Juros da Dívida. Ação contrária àquela ocorrida no

cenário pós-crise no governo FHC. Fato que indica que um dos motivos para a derrubada do governo em 2016, foi a manutenção dos gastos sociais no momento de crise e retração econômica.

Para o objetivo deste capítulo ainda resta saber quais rubricas obtiveram maior crescimento no período e quais sofreram com o ajuste pós-crises.

Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento Básico: análise dos dados

Para a especificidade deste capítulo e da hipótese que se pretende testar, a análise contemplará as rubricas do GSP: Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento Básico. (As demais rubricas, Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania, Cultura e Desportos e Lazer, encontram-se no Apêndice B; elas representam 1,22% do PIB). As Funções, Saúde, Educação e Assistência Social são as variáveis que receberam maior alocação de verba do Gasto Social Público. Juntas representam média na série de 10,26% do PIB e 53,5% do Gasto Social Público. Já, as Funções Habitação e Saneamento tiveram pouco impacto em relação ao PIB. Juntas somam apenas a média de 0,44% na série histórica, mas considera-se tal análise primordial para a hipótese elencada. A Previdência Social, que será analisada em outro capítulo representa 10% do PIB e 45% do Gasto Social.

Na Tabela abaixo seguem os valores absolutos e o percentual sob o PIB. Na coluna (1) os valores do PIB. Na coluna (2) tem-se os valores absolutos da Saúde, seguido, na coluna (3) pelo valor da porcentagem em relação ao PIB. Na coluna (4), os valores absolutos da Educação, ao lado, na coluna (5) seus respectivos valores sob o PIB. A Assistência Social encontra-se na coluna (6), e seus os valores relativos ao PIB na coluna (7). A função Habitação obteve a média mais baixa entre as funções analisadas, 0,13%. Em movimento ascendente dessa média esteve o ano de 2006 e os anos de 2008 a 2012. Na coluna (8 e 9) seguem os valores absolutos e relativos em relação ao PIB, respectivamente, da variável Habitação. Na coluna (10), os valores absolutos do Saneamento Básico, e na coluna (11) os valores percentuais em relação ao PIB.

Os valores podem ser conferidos abaixo nas respectivas colunas, veja-se:

TABELA 12 – Gasto Público Social, considerando as variáveis: Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento. Os valores corrigidos estão em bilhões de reais constantes de 2007

Ano	PIB										
		Gasto Social Público: Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Saneamento									
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
			(2)÷(1) x100		(4)÷(1) x100		(6)÷(1) x100		(8)÷(1) x100		(10)÷(1) x100
		Saúde	%PIB	Educação	%PIB	Assist.* Social	%PIB	Habitação	%PIB	Saneam. (**)	%PIB
2000	2025,36	74,97	3,70	91,23	4,50	28,72	1,42	2,62	0,13	2,26	0,11
2001	2034,81	81,76	4,02	94,15	4,63	24,30	1,19	2,30	0,11	1,75	0,09
2002	2219,39	78,99	3,56	80,83	3,64	18,61	0,84	2,09	0,09	8,38	0,38
2003	2262,11	89,56	3,96	101,91	4,51	17,79	0,79	2,06	0,09	6,83	0,30
2004	2394,45	99,51	4,16	95,34	3,98	22,40	0,94	2,77	0,12	6,44	0,27
2005	2475,53	102,71	4,15	97,79	3,95	23,89	0,97	3,09	0,12	6,16	0,25
2006	2571,37	112,18	4,36	106,64	4,15	29,95	1,16	3,74	0,15	8,02	0,31
2007	2718,03	124,52	4,58	123,04	4,53	32,95	1,21	3,24	0,12	9,85	0,36
2008	2877,87	133,29	4,63	136,38	4,74	35,66	1,24	4,96	0,17	11,63	0,40
2009	2881,46	145,62	5,05	148,40	5,15	38,71	1,34	5,21	0,18	11,59	0,40
2010	3092,20	150,73	4,87	158,50	5,13	42,70	1,38	5,38	0,17	11,38	0,37
2011	3173,80	151,75	4,78	165,94	5,23	45,16	1,42	5,28	0,17	9,93	0,31
2012	3199,33	156,21	4,88	164,87	5,15	50,35	1,57	4,86	0,15	10,81	0,34
2013	3272,17	166,53	5,09	179,59	5,49	54,16	1,66	4,14	0,13	12,71	0,39
Média	2657,00	119,17	4,41	124,62	4,63	33,24	1,22	3,69	0,13	8,41	0,31
Desvio Padrão	436,29	31,80	0,49	33,49	0,55	11,65	0,26	1,25	0,02	3,41	0,11

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria. **Legenda:** * Assistência, ** Saneamento Básico.

Percebe-se que as rubricas de maior valor, Saúde, Educação e Assistência Social, cresceram no período 2008-2013, justamente no período pós-crise mundial. O agravante, no sentido de não obedecer o arranjo institucional, para o governo Dilma, é que tais variáveis cresceram em um momento de disputa por maiores recursos públicos. Ali o PIB

começou a retração e a arrecadação chegou no seu limite. Tal fator demonstra o limite do modelo de Estado e a dificuldade em promover políticas a longo prazo.

Ao analisar a Tabela acima, percebe-se que todas essas variáveis tiveram sua média maior em relação ao PIB na conjuntura pós-crise mundial de 2008. Os menores percentuais dessas variáveis em relação ao PIB foram no primeiro período, sobretudo até o ano de 2003. Após 2008 a retração do PIB foi maior que a retração do Gasto Social Público. Resta saber a dinâmica de cada variável.

Saúde

Na análise por taxa de crescimento de cada variável os resultados são diferentes. A variável Saúde, uns dos itens primordiais para o modelo de bem-estar social, cresceu de 33,38% no primeiro período para 39,72% no segundo período e no terceiro período esse valor pendeu para 22,98%. Veja o perfil da variável Saúde:

GRÁFICO 22 - Taxa de crescimento real da Função Saúde do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013

(em percentual)

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A pendente da taxa de crescimento da variável Saúde foi decrescente durante a série histórica, 2000-2013. A taxa de crescimento acumulada dessa variável no segundo período, 2005-2009, foi apenas de 5% em relação à anterior (de 33,38% para 39,72%). Isso significa que, durante o período de crescimento econômico do comércio exterior, a redistribuição foi baixa. Já, no período pós-crise, 2009-2013, esse valor caiu para 22,98%, portanto, queda de 10%. Ou seja, embora os valores percentuais em relação ao PIB tenha crescido acima da média no último período (Tabela 12), consequência da queda do PIB, a taxa de crescimento durante a série histórica foi negativa (Gráfico 22). Portanto, a redistribuição foi restrita ao período de 2005-2009 (5%). Considerando toda a série histórica a redistribuição de renda foi ínfima para a área da saúde.

Fato este que nos leva a considerar a hipótese antes levantada, que outros itens importantes para o modelo de bem-estar social, além da Assistência Social, como a Saúde, não foram devidamente contemplados.

Importante lembrar, que até a Constituição de 1988, o atendimento na Saúde pública era restrito apenas àqueles que possuíam vínculo empregatício formal ou para os casos de emergência hospitalar. Como já mencionado, o problema é que após a nova Carta Magna, os meios de financiamento para efetivar a Saúde universal também foram restringidos pelo chamado ajuste fiscal. Assim, a realidade da primeira década de 2000 era um déficit enorme de médicos no Brasil. O índice em 2008 ainda era de um médico para 595 habitantes, número de habitantes que chega quase ao dobro da média mundial, de um para 300 habitantes.

No Piauí, Pará e Maranhão, por exemplo, essa média por habitante era ainda maior, um médico para 1.282, um para 1.351 e um para 1.786 respectivamente²⁵⁰. Portanto, o fato da pendente da taxa de crescimento da Saúde ser negativa durante a série histórica, demonstra que não houve prioridade em mudanças estruturais que melhorassem as condições de vida e bem-estar social para toda a população.

Vale salientar que o “Programa Mais Médicos” foi uma medida do governo Dilma que iniciou-se em 2013. Portanto, seus efeitos não puderam ser avaliados por esta pesquisa. Contudo, sabe-se que de fato, conforme os dados apurados, houve um avanço das políticas sociais durante o governo Dilma e a Saúde vinha sendo um dos alvos desta ação.

²⁵⁰ BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-estar Social no Brasil?* Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2011.p 75.

Acredita-se que essas ações contrariaram o arranjo institucional, que tem tido como intuito final privatizar o sistema de saúde. Isto talvez tenha reforçado a luta pela derrubada do governo Dilma, em 2016.²⁵¹

Educação

A variável Educação cresceu significativamente entre a primeira e a segunda conjuntura. No primeiro período, 2001-2005, a taxa de crescimento acumulada foi 11,25%. Essa taxa cresceu para 46,65% no segundo período, 2005-2009. Contudo, no terceiro período, 2009-2013, essa taxa caiu para 28,60%. Veja-se o perfil da taxa de crescimento:

GRÁFICO 23 - Taxa de crescimento real da Função Educação do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

²⁵¹ Muitos comentaristas apontaram para o fato de o Ministro da Saúde de Governo Temer ser antes da nomeação o principal representante dos grupos que exploram a saúde privada. O novo Ministro, inclusive, chegou a anunciar, em sua posse, o fim do SUS. A reportagem foi divulgada em vários jornais, ver, entre outros: FOLHA DE S. PAULO. *Tamanho do SUS precisa ser revisto*. Cotidiano. C3, 17/05/2016.

A ampliação das universidades federais, juntamente com os programas de financiamentos públicos nas universidades privadas (FIES, PROUNI) foram responsáveis pelo crescimento da variável no segundo período, 2005-2009. O número de matrículas na Educação Superior subiu de 3,8 milhões em 2005, para 7 milhões em 2013. Há inúmeros trabalhos demonstrando a importância do crescimento do número de matrículas no Ensino Superior e sua importância para a democratização do acesso às universidades públicas²⁵². As políticas afirmativas (cotas), implementadas durante os governos do PT, foram medidas importantes para tal democratização.

Contudo, vale a pena verificar outros números a respeito da Educação. O número de matrículas na Educação Básica caiu de 53 milhões em 2007, para 50 milhões em 2013. Outra questão importante é a publicação do resultado recente (2015) do IDEB (Índice de Desempenho da Educação Básica). Este apresenta piora no desempenho dos alunos dos ensinos médio e fundamental em matemática²⁵³. Percebe-se que ao mesmo tempo em que houve uma ampliação do ingresso nas universidades, não foi dada atenção devida ao Ensino Básico.

Entre os anos de 2006-2008, houve de fato maior despesa com a rubrica Educação. Todavia, a partir de 2008, essa taxa de crescimento passou a cair, e em 2012 ela foi negativa. A Educação, portanto, embora o percentual em relação ao PIB tenha crescido no último período, devido à queda na taxa de crescimento do PIB, foi uma das *funções* que sofreram restrições na taxa de crescimento pós-crise econômica. Isso é importante porque, embora tenha havido um avanço do setor das universidades federais que estavam recebendo dinheiro direto dos órgãos do governo central, muitas universidades estaduais passaram a sofrer por falta de recursos.

Ao considerar o déficit educacional e a defasagem histórica da população de menor rendimento da sociedade brasileira, mesmo tendo em vista o período de expansão, sobretudo do ensino superior, os percentuais ficaram abaixo da perspectiva de um modelo de bem-estar social. A média de investimento em Educação no Brasil em toda a série histórica foi 4,63% sendo que o índice para a OECD (Organização para a Cooperação e

²⁵² Entre os trabalhos: MOEHLECKE, S.; CATANI, A. M. *Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições*. In: *Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)*. In: OLIVEIRA, João F. et al. *Políticas de acesso e expansão da educação superior: concepções e desafios*. Brasília: INEP, 2006. BARROS, Aparecida da Silva Xavier. *EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES* Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 131, p. 361-390, abr.-jun., 2015. Acesso em 05/11/2017.

²⁵³ Em 2015, resultados foram abaixo da meta estipulado para os Finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Ver: INEP- IDEB: ideb.inep.gov.br/resultado. Acesso em: 23/01/2017.

Desenvolvimento), para a maioria de países cujos déficits educacionais já estavam resolvidos, foi 7,6%.

Assistência Social

A variável Assistência Social, no primeiro período, 2001-2005, teve taxa de crescimento acumulada em -10,64%. No segundo período, 2005-2009, essa taxa subiu para 58,83%. O maior valor absoluto nesse segundo período foi 38,71 bilhões de reais em 2009. No terceiro período, mesmo com a crise econômica, o valor da variável ainda obteve taxa de crescimento acumulada considerável, com agregado de 43,68%. A análise da Assistência Social revela que houve certa prioridade na política de Assistência Social nos governos após 2004. Fato que confirma as argumentações dos referenciais teóricos que defendem que houve avanço na política social nos governos do PT.

Veja-se o perfil da taxa de crescimento:

GRÁFICO 24 - Taxa de crescimento da Função Assistência Social do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A taxa de crescimento da Assistência Social foi acima da média de todas as rubricas do Setor Público Nacional. Embora represente uma taxa de crescimento alta a partir do segundo período, a média dos valores absolutos, 33,24 bilhões de reais, impactou a média de 1,22% do PIB. O programa de maior impacto foi o Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada, cujo maior valor destinado foi, em 2013, 13,08 bilhões de reais, equivalendo à média de 0,43% (!) do PIB na série histórica.

A Assistência Social, como já mencionado, é uma variável importante na comparação entre os dois períodos, o primeiro, 2001-2005 e o último, 2009-2013. Observa-se em comum as crises que os antecederam, respectivamente 1998/99 e 2008/09. No primeiro período, o ajuste foi mais drástico, com crescimento negativo da variável, não obstante o crescimento do PIB ocorrido entre 2002-2004. No terceiro período, embora a taxa de crescimento tenha caído, os valores se mantiveram acima da média de GSP e do PIB. Ou seja, as transferências do governo para as camadas mais pobres da sociedade, no período 2009-2013, cresceram acima da média da renda média (com crescimento acumulado no período de 43,68%).

Por outro lado, o fato de a Assistência Social ter crescido no período pós-crise também demonstra o caráter de empobrecimento da sociedade, pois o governo necessitou subsidiar parte do custo de vida que a dinâmica econômica não conseguiu. Fato que também corrobora a hipótese elencada. Como os fatores estruturais fundamentais (como o problema do alto custo da dívida, tratado no capítulo anterior) não foram modificados, o crescimento econômico não pôde ser sustentável. Por consequência, as verbas para a Área Social foram cerceadas. Permitiu-se apenas uma política assistencial de curto prazo, fato que demonstra a incompatibilidade do modelo neocolonial com as políticas de desenvolvimento econômico.

Habitação

A variável Habitação teve baixo impacto em relação ao PIB durante toda a série histórica. A média em valor absoluto foi 3,70 bilhões de reais. A taxa de crescimento no primeiro período (2001-2005) foi 23,19%, e se aferidos apenas os anos 2001-2003, essa taxa foi negativa em -22,51%. No segundo período (2005-2009), a taxa de crescimento foi 77,41%. Já, no terceiro período, a taxa de crescimento da função Habitação foi negativa, -16-33%. Veja-se o perfil da taxa de crescimento:

**GRÁFICO 25 - Taxa de crescimento real da Função Habitação
do Setor Público Nacional. Brasil, 2001-2013**

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O programa Minha Casa Minha Vida, concessão de financiamento para casas populares, foi uma das ações dos governos do PT. Esse programa impulsionou o crescimento da variável habitação no segundo período (2005-2009), que teve, então, crescimento significativo, com taxa média anual de 15,48%.

No entanto, eram valores absolutos ainda insuficientes para o déficit habitacional. Em 2007, por exemplo, o déficit habitacional, que inclui basicamente as sub-habitações (sem contar as famílias que moram na rua), estava em 5,760 milhões. E, em 2009, esse valor caiu para 5,572 milhões. Fato que indica o valor insuficiente destinado à Habitação.

A média do PIB que alcançou 0,13% durante a série histórica está bem distante, como afirma Claudia Benevides²⁵⁴, dos piores índices do modelo de bem-estar social de países considerados conservadores, 0,40%. Estes já haviam resolvido seus problemas de moradia na década de 1950.

A pendente dessa variável, no Gráfico acima, demonstra que em 2009 a taxa de crescimento da Habitação caiu. O corte se deu devido aos ajustes pós-crise de 2008. Dessa feita, é possível afirmar que durante a série histórica não houve maior redistribuição para

²⁵⁴ BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-estar Social no Brasil?* Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2011.p 67.

a política habitacional. A análise da variável Habitação é importante para a hipótese que se levantou, pois embora os valores da Assistência Social, com as transferências condicionadas de renda, tenham garantido período a eliminação da pobreza extrema, outros itens de bem-estar social não foram contemplados e ainda possuem enorme defasagem.

Saneamento Básico

Por fim, a Função Saneamento Básico. Essa função, como já dito, também obteve baixo impacto em relação ao PIB, 0,31%. A média do valor absoluto da série histórica foi 8,41 bilhões de reais. No primeiro período, 2001-2005, a taxa de crescimento dessa variável teve crescimento exponencial de 2001 para 2002, do valor de 1,75 bilhões de reais pra 8,36 bilhões de reais, crescimento de 378,8%, elevando a taxa acumulada do período em 326,92% (no Gráfico abaixo esse valor está representado por 80%, para melhor visualização gráfica dos outros valores). No segundo período, 2005-2009, a taxa de crescimento foi 66,31%. No terceiro período, 2009-2013, a taxa de crescimento cai, consideravelmente em relação aos outros períodos, 11.51%. Veja-se o perfil:

GRÁFICO 26 - Taxa de crescimento da Função Saneamento Básico do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Observação: o percentual de 2002, corresponde a 378,8%, apresentado aqui como 80% para melhor visualização gráfica dos outros valores.

O perfil da variável demonstra que o crescimento acompanhou a dinâmica do Gasto Social Público em 2006, 2007 e 2008. A partir de 2009, os valores relativos e absolutos caíram, fruto do ajuste devido à crise de 2008. Os valores voltaram a crescer em 2012 e 2013, contudo, não alcançaram o nível da despesa destinada antes de 2008.

Em 2006, existiam 34,5 milhões de pessoas sem acesso à coleta de esgoto nas áreas urbanas. Sem contar que apenas aproximadamente um terço do esgoto recebia o tratamento devido²⁵⁵. Inclusive, assim como todos os problemas sociais existentes no Brasil, a desigualdade regional também afeta essa variável. As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, possuem déficit de saneamento seis vezes maior que as regiões Sul e Sudeste²⁵⁶. O que se pode afirmar, portanto, é que os valores destinados à variável Saneamento foram insuficientes para eliminar o déficit de saneamento básico no Brasil. Apesar de ter havido crescimento no segundo período, a verba destinada, média de 0,29% do PIB, não logrou melhoria nas condições sociais da maioria da população.

3.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Os traços das relações neocoloniais nos gastos sociais

A “Carta ao Povo Brasileiro”, uma síntese da proposta de governo do Partido dos Trabalhadores, apresentada por Lula em 2002, fez crítica contundente ao modelo que tinha sido implementado naqueles oito anos passados. A ênfase na mudança estava inserida no projeto de coalizão partidária, no qual alguns dos objetivos seriam abrir caminho para o desenvolvimento e combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. A fim de alcançar maior justiça social, promover reformas estruturais, como a agrária e a tributária, e também reduzir o déficit habitacional²⁵⁷.

As reformas prometidas, que poderiam criar mecanismos de transferência de renda e equilibrar a redistribuição, como a reforma agrária e a reforma tributária, nem sequer chegaram à pauta de votação. Os programas habitacionais tiveram baixo impacto sobre a quantidade de pessoas sem moradias. O déficit habitacional em 2014 era de 6 milhões, índice acima do ano de 2006, de 5,7 milhões. Segundo a investigação da Pesquisa

²⁵⁵ IPEA. PNAD 2006 – Saneamento e Habitação. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/SaneamentoeHabitacao.pdf>>.

²⁵⁶ Idem, p. 75.

²⁵⁷ SILVA, Luiz Inácio Lula da. *A Carta ao Povo Brasileiro*. Perseu Abramo, Junho, 2002.

Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD-IBGE), os valores percentuais de domicílios próprios em 2014 foram os mesmos de 2004 (73%). Os valores que cresceram foram os de domicílios alugados, de 15,4% em 2004 para 18,5% em 2014. Isso corrobora a observação inicial em alguns bairros periféricos no Brasil (como exemplo do Novo Osasco na introdução deste capítulo): o que ocorreu no período foi o aumento do consumo, inclusive aumento do aluguel.

Pois bem, o resultado deste capítulo sugere um abismo entre o modelo de Estado neocolonial brasileiro e o modelo de Estado de bem-estar social. O histórico do Brasil, no início do século XX, demonstra que mesmo após a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, mantiveram as mesmas práticas do regime anterior: o máximo de expropriação da força de trabalho, sobretudo da população negra, (cuja maioria ainda exercia serviços rurais e serviços domésticos), para manter elevado excedente econômico. O excedente não era distribuído considerando o mérito do trabalho, aliás, qualquer tipo de labor manual era considerado uma função inferior, portanto, com ínfima remuneração.

Quando implementadas as políticas sociais de Vargas, em meados de 1940, os benefícios eram restritos ao trabalho formal, o que se denominava setor corporativo. Este era constituído por funcionários públicos, e trabalhadores das indústrias que possuíam sindicatos legalizados pelo governo. Esse trabalho formal era para poucos. Nos centros urbanos, geralmente eram os estrangeiros que controlavam o pequeno comércio, e as tarefas cotidianas que poderiam gerar emprego formal, eram distribuídas entre os familiares. E, nas áreas rurais os trabalhadores eram sazonais ou de meadas. Funções essas que serviam para que boa parte dos produtores rurais driblassem os problemas do atraso que aparentavam uso da mão de obra escrava, trazendo uma aparência de gestão capitalista. Permitia a flexibilização para rebaixar ao máximo os custos dos fatores de produção²⁵⁸. A carga horária de trabalho era em média de 12 horas por dia.

Essa superexploração dos trabalhadores ocorre nos países subdesenvolvidos, com consentimento do Estado, e tem proporcionado meios para que as classes dominantes dos países mais desenvolvidos abrissem possibilidades de negociação em seus países para melhoria de condições do trabalho local. Gerou ali condições de implementação de um

²⁵⁸ Segundo Claudia Tessari essas relações de trabalhos sazonais foram rompidas apenas na década de 1960. Ver a respeito: TESSARI, Claudia Alessandra. *Braços para a colheita: sazonalidade e permanência do trabalho temporário na agricultura paulista (1890-1915)*. São Paulo: Alameda, 2012.

sistema de bem-estar social. Ademais, esse tem sido o papel fundamental da neocolônia, permitir o desenvolvimento da metrópole.

No período de 1946 a 1964, houve no Brasil poucas inovações efetivas nas políticas sociais. Durante o segundo governo Vargas, registrou-se um processo de valorização do salário mínimo. Todavia, o aumento de 100% no salário mínimo foi uma medida corretiva implementada para recuperação do poder aquisitivo que havia sido deteriorado após o arrocho de oito anos, culminando no governo Dutra.

Dado o resultado descrito por Tavares, a respeito da desigualdade existente na década de 1970, com 50% da população brasileira fora do mercado de consumo moderno. Percebe-se que, nem mesmo as elevadas taxas de crescimento na primeira metade dos anos 1950, no Governo de Vargas, e algumas mudanças dos anos desenvolvimentistas do governo JK, foram capazes de reduzir o abismo da desigualdade. O problema, portanto, não era somente a diversificação nos setores de acumulação, mas sim o caráter das relações produtivas na sociedade brasileira. Como salienta Furtado, o Brasil modernizou os padrões de consumo sem modificar muito as técnicas de produção, variável principal para se elevar a produtividade, redistribuir a renda e gerar bem-estar social.

No período da Ditadura militar, alguns benefícios sociais que eram apenas corporativos foram ampliados, com destaque para a criação do Sistema Nacional de Saúde, em 1975, introduzindo segmentos públicos de saúde emergencial, e o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS). No entanto, como já ressaltado, em 1979, 80% da população era analfabeta ou semianalfabeta. Foi apenas com a Constituição de 1988 que se instituíram programas de saúde e educação universais. Programas esses, que tiveram dificuldades de ampliação devido às políticas restritivas neoliberais da década de 1990.

Dessa maneira, acredita-se que a referência a um sistema de bem-estar social desenvolvido, para caracterizar as políticas sociais no Brasil, possui fraco fundamento histórico. Os entraves estruturais demonstram a distância existente entre as políticas sociais efetuadas aqui e o sistema de bem-estar social dos países desenvolvidos.

4. O INVESTIMENTO PÚBLICO E A FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, 2000-2013

“Keynes ensinou que na hora da grande crise, o governo precisa se endividar, mas preferencialmente para aumentar o investimento. O Brasil só fez a primeira parte da lição – aumentou bem o endividamento no conceito relevante, o da dívida bruta, hoje na casa de 60% do PIB, mas a segunda parte foi frustrada pois segue sem elevar a taxa de investimento público e mesmo o investimento nacional. E agora, nem mesmo o investimento privado aumenta sobremaneira, mesmo com todo incentivo e crédito oferecido pelo governo brasileiro – porque é possível que a maior parte serviu mais para trocar o funding dos projetos de investimentos – e liberando o próprio para ficar no caixa – do que para aumentar o valor total investido e a própria demanda, que era a aspiração keynesiana.”

(José Roberto Rodrigues Afonso)²⁵⁹

“O processo de liberalização da conta de capital parece ter sido acompanhada, em alguns casos, de maior vulnerabilidade a crises.”

(Relatório FMI, Kenneth Rogoff – economista chefe)²⁶⁰

²⁵⁹ Sobre as lições de Keynes para o Brasil atual, no Diário do Comércio Indústria & Serviços em 04/12/12. Disponível em: <https://www.dci.com.br/especiais/brasil-fez-somente-a-primeira-parte-da-lic-o-keynesiana-1.424496>.

²⁶⁰ Comentário sobre o relatório disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/economia/030319_fmimla.shtml.

Foco em uma dada realidade

No contexto histórico do Brasil recente (1955-1960), na capital de São Paulo, junto ao crescimento e expansão urbana, uma outra realidade era vivida. Descrita mais uma vez na biografia de Carolina Maria de Jesus, a pobreza era o cenário permanente da trama que ocorria na Favela do Canindé, próxima à região central da cidade. Naquele período o Brasil passava por uma fase de importante crescimento econômico, eram os anos JK. Todavia, alguns fatores distanciavam o *crescimento* do *desenvolvimento* e a expressão dessa distância podia ser percebida na concentração de renda e na pobreza estrutural existente. Com atenção, é possível perceber essa relação no diário de Carolina Maria. No dia 07 de janeiro de 1957 a autora relata o seguinte:

“Hoje fiz arroz e feijão e fritei ovos. Que alegria! Ao escrever isto vão pensar que no Brasil não há o que comer. Nós temos. Só que os preços nos impossibilitam de adquirir. Temos bacalhau nas vendas que ficam anos e anos a espera de compradores. As moscas sujam o bacalhau. Então o bacalhau apodrece e os atacadistas jogam no lixo, e jogam creolina para o pobre não catar e comer. Os meus filhos nunca comeram bacalhau. Eles pedem:

_ Compra mãe!

Mas compro como? A 180 o quilo. Espero, se Deus ajudar-me, antes de eu morrer hei de comprar bacalhau para eles.”²⁶¹

Essa não é a única passagem do livro em que Carolina relata que os comerciantes jogavam comida no lixo ao invés de dar aos pobres. Nota-se nesta descrição, observando pela perspectiva econômica, uma relação entre a demanda e a oferta de mercadorias. Por um lado, a busca pelo alimento, demonstrando a forte demanda. Por outro lado, a abundância da oferta com o desperdício de alimentos. Uma relação que na concepção de Adam Smith seria a lógica do mercado perfeito. Mas, o que impedia essa relação de se concretizar? “*Os preços nos impossibilitam de adquirir*” dizia ela.

A resposta nos sugere, portanto, que não era um problema de falta de demanda, mas que a demanda era limitada pela alta taxa de lucratividade desejada sobre o produto. No exemplo dado por Carolina, o comerciante prefere desperdiçar o produto, jogá-lo fora, ao invés de vendê-lo abaixo da alta taxa de lucratividade pretendida por unidade. Ou seja, ao garantir o superlucro, preferiu-se desperdiçar a mercadoria ao invés de expandir as vendas a um segmento mais pobre da população, com taxas de lucros mais baixas. Na

²⁶¹ JESUS. Carolina Maria. *Quarto de Despejo*. 2ª Edição. São Paulo: Edibolso, 1976. p. 147.

perspectiva da fórmula M-D (Mercadoria equivale a Dinheiro), descartar a mercadoria pode ser interpretado como um desperdício de capital.

A outra questão a se observar é que o bacalhau é um “produto de luxo”, seu preço é inelástico e seus compradores sabem do seu valor adicionado. O seu consumo representa um certo *status quo*. Assim, prefere-se jogar no lixo, a permitir que o pobre tenha acesso. O pobre, no caso de Carolina Maria, sonha em adquirir os produtos de luxo consumidos pela burguesia.

O relato de Carolina Maria, além de registrar sua compreensão da realidade, sugere uma caracterização do comportamento da economia brasileira naquele período, com os seguintes fatores: (a) uma oferta de alimento (nós temos o que comer); (b) com preços elevados (preços que nos impossibilitam de adquirir); (c) o desperdício do excedente da mercadoria (após atingir o lucro almejado, a mercadoria, ao invés de ser destinada ao mercado com margem de lucro menor para alcançar setores mais pobres da população, era descartada).

Ao olhar a história pela ótica do diário de Carolina Maria e observar a década de 1950 pode-se abranger a análise para toda a realidade brasileira. Um país cuja atividade econômica principal era a exportação de produtos primários, o eventual desperdício de alimentos era garantido pela alta lucratividade sobre eles, quando vendidos no mercado interno. Essa mercadoria vendida “em casa” acrescia-se de um preço supervalorizado para pagar o custo da produção para o mercado de externo. Assim, o excedente da mercadoria, com o custo e a taxa de lucratividade pagas, poderia até ser desperdiçado, ao invés de vendido a preços menores. Isso explica Carolina Maria ao chamar a atenção de seus leitores para a expressão de alegria em comer alimentos básicos, (arroz, feijão e ovos). O custo da alimentação básica nas regiões urbanas estava além do ganho sobre o trabalho diário.

A dificuldade de alimentação básica, relatada na Biografia, atingia cerca de 50% da população brasileira em 1960. Esses dados aparecem no texto de Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado que ao estudar a questão da demanda concluíram que o problema era a concentração da renda. Segundo Tavares, naquele ano metade da população brasileira vivia com renda anual absoluta de 90 dólares, que se alterou para 100 dólares da década de 1970. Essa população que ela denominou como “marginais” no mercado,

não teria participação de modo significativo nos lucros de produtividade do sistema²⁶². Assim, o crescimento econômico do final dos anos de 1960 teria ocorrido com uma restrição de consumo de base popular e a intensificação dos produtos suntuários voltados para as classes altas. Tais, fatores além de impedirem a diversificação da produção, restringiam parte da demanda interna e direcionavam o excedente para o consumo de bens de luxo. A política econômica que se seguiu da Ditadura militar, portanto, permitiu o direcionamento do excedente para o consumo de luxo, ao invés de ampliar a base da produção para o consumo das classes populares assalariadas. Veja-se nas palavras da autora:

“A política do novo governo militar criou condições para uma reorganização do esquema distributivo “conveniente” ao sistema, começando por redistribuir a renda a favor dos setores das classes médias urbanas e contra as classes populares assalariadas. Esta redistribuição teve início primeiro ao nível do gasto, mediante novos esquemas ampliados de financiamento de bens duráveis e, posteriormente, pelo lado da renda, mantendo a queda dos salários mínimos reais, mas permanecendo constantes os médios, permitindo uma abertura do leque da escala de remuneração em favor dos novos grupos médios emergentes.”²⁶³

Tavares também disserta a respeito do processo de financeirização da economia. Uma certa parcela dos trabalhadores que conseguiu participar do mercado de consumo moderno, o fazia por meio do financiamento com juros. Assim, o governo, ao incentivar o consumo de bens duráveis e semiduráveis por meio do financiamento, abria um fluxo de rendimento sem a necessidade de produção de mercadoria. Tal esquema favorecia o capital financeiro. Desta feita, o excedente, ao invés de ser revertido na ampliação do processo produtivo, passou a ser cada vez mais direcionado ao mercado financeiro, para ser remunerado pela taxa de lucro paga pelo consumidor. O custo desse processo de financeirização era incorporado também por outras mercadorias, o que deixava os preços incompatíveis com a renda das classes menos favorecidas²⁶⁴. Fato este que também ajuda

²⁶² TAVARES, Maria da Conceição. *Além da Estagnação. In: Da substituição de importações ao capital financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1983. p. 200/201

²⁶³ Idem, p. 201.

²⁶⁴ Aquilo que Marx chamou de “capital produtor de juros”. Marx explica que o preço da mercadoria financiada tende a ficar mais cara para o próprio tomador do empréstimo, que paga além dos juros do financiamento, o preço acrescido ao próprio produto, “valor de uso”, pelo custo da circulação do capital produtor de juros. MARX, Karl. *O capital, crítica da economia política*. Livro Terceiro, Volume V. Tradução Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1974. p. 391-412 (O capital produtor de juros).

a compreender as reclamações a respeito dos altos preços dos alimentos básicos, por Carolina Maria de Jesus.

Na década de 1950, a demanda e a concentração de renda eram variáveis que compunham os temas estudados a respeito dos problemas de crescimento econômico. O conjunto da análise econômica visava entender a questão da baixa formação de capital nos países subdesenvolvidos. Um dos referenciais teóricos dessa discussão é Ragnar Nurkse, com o livro *Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos*²⁶⁵. Ao discutir o problema da formação de capital nos países subdesenvolvidos, com base na perspectiva keynesiana de crescimento via poupança $S=I$, o autor aponta que um dos empecilhos para o crescimento é que o excedente não era reinvestido em produtividade²⁶⁶. Para Nurkse, a dificuldade não era apenas a falta de demanda por produtos nos países mais pobres, mas sim a falta de investimento dos empresários em atividades que gerassem maior produtividade. Por consequência, a renda real da população era reduzida, reprimia-se a demanda e não havia a possibilidade de expansão do mercado interno, o que gerava, segundo o autor, “o ciclo vicioso da pobreza”.

Interessante é que no período de estudo desta pesquisa, no ano de 2003, cerca de 40 anos após os relatos de Carolina Maria, dos estudos de Nurkse e do diagnóstico de Tavares sobre o problema da pobreza e concentração de renda, o discurso do presidente Lula, assim que empossado, ainda prometia garantir ao brasileiro o direito de comer:

“E quero propor isso a vocês: amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome. E tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa. Isso está escrito na Constituição brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. E isso nós vamos fazer juntos.”²⁶⁷

Repare que ao longo desses 50 anos, após os escritos de Carolina Maria de Jesus, ainda temos adversidades, como as mazelas sociais que atingem a maioria das favelas

²⁶⁵ NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

²⁶⁶ A respeito da aplicação do capital em produtividade Celso Furtado também aponta esse problema para os países subdesenvolvidos. Ao tratar do processo produtivo, ele ressalta que o problema para o *take-off* seria o comportamento das estruturas econômicas e a baixa inversão de capital no processo produtivo. FURTADO, Celso. *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. 7ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1979.p.137-160.

²⁶⁷ Discurso disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/confira-na-integra-o-discurso-de-lula-na-posse-do-1-mandato,85d977f40292b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>. Acesso em 19/10/2017, às 13:13.

brasileiras e o desemprego. Elas persistem e, em tempos recentes, foram retratadas também pela discografia, como nas músicas de Bezerra da Silva, Gog, Facção Central, RZO e Racionais MC's, entre outros.

A análise teórica de Nurkse sobre o ciclo vicioso da pobreza, por conseguinte, ainda pode ser percebida na realidade brasileira, onde mesmo com o crescimento do comércio exterior a expansão não possibilitou o desenvolvimento do mercado interno. Faltam atividades produtivas capazes de resolver os problemas de investimento e infraestrutura.

Sobre estes problemas do tipo brasileiro, nos escritos da Teoria Geral, Keynes observa:

“Os especuladores podem não causar dano quando são meras borbulhas numa corrente firme de empreendimentos. Mas a situação é séria quando o empreendimento se converte em borbulha numa voragem de especulação. Quando o desenvolvimento de capital de um país se converte em subproduto de atividades de cassino, é provável que a tarefa seja mal realizada.”²⁶⁸

Keynes censura aqui, com sua sincera preocupação em salvar o sistema, que se deixe o conjunto das decisões, quanto a reativar a expansão econômica (e elevar a eficácia marginal do capital), apenas nas mãos dos próprios capitalistas. Na visão dos mais preparados estrategistas, os capitalistas só se preocupam com os lucros imediatos e não elaboram, portanto, movimentos estratégicos. Nesse caso, o governo não pode se omitir e ficar indiferente, quando é visível que a economia caminha para o desastre e até sucessivos desastres, do tipo, “*stop and go*”. Keynes chama a atenção que o controle do consumo (tributação, poupança voluntária, poupança induzida, intervenção nos preços, racionamentos, etc) só se torna necessário no caso raro de pleno emprego da força de trabalho, combinado com sucessiva elevação dos salários nominais. Esta percepção é muito favorável, assim, à expansão do capital produtivo direciona a política econômica do governo que: (a) favoreçam o investimento produtivo e (b) limitam as chamadas “operações de cassino”, onde aplicadores ganham para nada produzir. Tal situação, parece uma fotografia do Brasil.

Com base em tais reflexões, pretende-se analisar neste capítulo a redistribuição da renda sob a ótica das Despesas de Capital do Setor Público Nacional no período 2000-

²⁶⁸ KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest, and Money*. Houndmills, Basingstoke, Hamshire : Palgrave Macmillan, New York, 2007. p. 159.

2013. O objetivo é mensurar o dispêndio do governo nas Despesas de Capital e no financiamento das atividades econômicas (BNDES). Para tanto, atentar-se-á aos seguintes pontos (sub-hipóteses): (a) no período de crescimento econômico (2002-2007), a economia manteve uma parte da renda no “ciclo de capital ocioso”, variável fundamental para a manutenção do “ciclo vicioso da pobreza”²⁶⁹; (b) O desembolso do sistema BNDES não teve como prioridade expandir atividades com maior produtividade e; (c) as políticas efetuadas mantiveram o esquema de “conveniência” ao mercado financeiro, como citado por Tavares.

A evidência empírica e relação com a hipótese

Uma manchete do Jornal Valor Econômico de Janeiro de 2016 trazia os seguintes dizeres: “*Crise devolve quase 4 milhões às classes D e E*”. O conteúdo da reportagem traz:

“O aumento do desemprego e a queda nos rendimentos dos brasileiros já mostram efeito sobre o processo de mobilidade social em curso no país de meados de 2004 até 2014. (...) A recessão afeta mais rapidamente e de forma mais intensa as classes mais baixas, já que as vagas que demandam menor qualificação são as primeiras a serem cortadas em períodos de ajuste. No caso do Brasil, a inflação mais alta, superior a 10% no acumulado em 12 meses, é um agravante nesse sentido, pois penaliza mais essa fatia da população, que tem parte expressiva do orçamento doméstico comprometida com gastos básicos – alimentação, energia e transporte.”²⁷⁰

No mesmo Jornal, no Caderno de Finanças, uma reportagem trazia análise do resultado financeiro das seguradoras registradas pela agência de classificação de riscos Fitch Ratings. A matéria dizia o seguinte:

“A lucratividade das seguradoras deve seguir elevada em 2016 a despeito da crise econômica brasileira. De acordo com analistas da agência de classificação de riscos Fitch Ratings, os resultados financeiros obtidos pelas aplicações em títulos públicos continuarão a

²⁶⁹ Denominar-se-á “ciclo de capital ocioso” os valores que se remuneram sem produtividade, ingressam por meio das Operações de Crédito, como Receita de Capital e a saída se faz via pagamento de Amortização da Dívida, debitado nas Despesas de Capital. Este ciclo é remunerado pelos pagamentos do Juros da Dívida debitados nas transações correntes do governo. Este termo está sendo utilizado com base na categoria de Capacidade Ociosa, que é a diferença entre o volume efetivo de produção e o que seria possível produzir com a capacidade instalada. Deste modo, exemplificando uma empresa, a capacidade ociosa representa o quanto esta empresa poderia produzir a mais para atingir sua capacidade de produção. Assim, “ciclo ocioso de capital” seria os valores que poderiam ser utilizados para aumentar a capacidade de produção da economia brasileira.

²⁷⁰ VALOR ECONÔMICO. *Crise devolve quase 4 milhões às classes D e E*. Caderno Política, A2. Dia 16 de Janeiro de 2016.

contribuir em grande medida para o desempenho positivo do conjunto das companhias no setor.”²⁷¹

Duas questões importantes podem ser observadas nas matérias: (a) o desemprego e o rebaixamento do poder de compra das classes mais baixas em 2015, devido ao aumento dos preços; (b) e a lucratividade elevada das instituições financeiras, nesse caso uma seguradora, obtida pela remuneração da aplicação do capital em títulos públicos.

Por um lado, uma oferta de capital aplicada em títulos públicos com alta lucratividade garantida; por outro lado, uma demanda reprimida (baixa renda) devido ao desemprego e ao aumento dos preços.

A reportagem traz evidências que reforçam parte da hipótese deste trabalho, que sugere a incompatibilidade de um modelo de desenvolvimento com o modelo neocolonial brasileiro, fruto dos empecilhos estruturais não resolvidos. Nesse caso, a política de valorização do salário mínimo efetuada pelo governo (no período de estudo), que aumentou o poder de compra da população, atingindo as classes mais pobres, não pôde ser sustentada. Ao mesmo tempo em que as instituições financeiras mantinham lucros altíssimos, com aplicações em títulos públicos. A evidência reforça a importância do estudo dos dados desse período.

4.1 O PROBLEMA DO INVESTIMENTO: O DEBATE DO PERÍODO E OS ENTRAVES HISTÓRICOS

O debate do período

No capítulos anteriores, dentre os argumentos utilizados por Armando Boito para caracterizar o período dos governos Lula e Dilma como neodesenvolvimentista estão: (1) o incremento do investimento estatal em infraestrutura; e (2) a forte elevação do fundos BNDES para subsidiar empresas. Na mesma linha de argumentação e proposição, de que o governo Lula tenha sido neodesenvolvimentista, seguem os escritos do economista Aloisio Mercadante, ministro durante os governos Lula e Dilma, a respeito do investimento público:

“Começamos a recuperar a capacidade de investimento público, o que foi fundamental. O Estado tornou-se mais protagonista do crescimento. O PAC marca essa redefinição, pois articula os grandes projetos

²⁷¹ Idem, Caderno de Finanças, C2

públicos-privados, as grandes parcerias em logística, infraestrutura urbana. É um salto de qualidade importante. (...) Promovemos uma grande mudança em relação ao papel do Estado. Efetivamos uma alteração de paradigma: mudamos antes de a crise impor a mudança.”²⁷²

Nota-se que o artigo escrito em 2010 faz menção à recuperação da capacidade de investimento público, apontando o Estado como protagonista do crescimento, capaz de alterar o paradigma vigente. Esse paradigma pode ser compreendido como o modelo até então vigente, implementado durante a década de 1990 e consolidado no período FHC. Para Mercadante, portanto, o governo Lula modificou esse modelo. Todavia, entre os estudiosos do assunto no período de estudo, essa visão de Mercadante e de parte da equipe econômica do governo tem sido contestada, ou considerada evasivamente otimista.

Ao analisar a economia no período de 2003-2010, os pesquisadores Lauro Maffei e Luis Felipe Guimarães têm explicações que divergem da perspectiva defendida pela equipe econômica do governo Lula. Para eles, a política econômica do período, embora tenha adotado instrumentos mais flexíveis no sentido de impulsionar o consumo, a exemplo do PBF e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda manteve as principais linhas da política de investimento do período FHC. Na concepção dos autores:

“Nota-se que se inicia uma lenta recuperação da capacidade estatal de interferir na dinâmica econômica, particularmente no que diz respeito aos investimentos. Trata-se, portanto, de uma tentativa de política econômica de retomar o ideário do desenvolvimento, **porém sem quebrar o processo de acumulação de capital a partir da lógica das “finanças”**. A manutenção também neste período de taxas de juros em patamares elevados comparativamente ao mercado global é apenas mais um indicativo que a política de crescimento econômico que poderia levar à conformação de um modelo de desenvolvimento sustentado ainda não está no centro da estratégia global do país, uma vez que continua refém dos interesses do sistema financeiro. (Grifos meus)”²⁷³

Segundo os autores, houve no período uma tentativa de política econômica para retomar o ideário do desenvolvimento mas, sem abandonar a lógica do arranjo institucional. Veja-se que os argumentos dos autores reforçam o caráter do Estado refém dos interesses do sistema financeiro.

²⁷² MERCADANTE, Aloizio. *Mudança para um novo Modelo de Desenvolvimento*. In: PIETÁ, Eloí (org.) *A nova política econômica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010. p. 43.

²⁷³ MATTEI, Lauro. MAGALHÃES, Luis Felipe. A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. Texto disponível no endereço eletrônico: http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Livro_Lula_Internet_9.pdf. p. 140. Acesso em 11/10/2017.

Outro autor que também debate os problemas do investimento público no período, é Dércio Munhoz²⁷⁴. Ao discutir as ações necessárias para retomar o crescimento econômico, Munhoz faz referência a três importantes variáveis: (a) condições favoráveis de comércio com o resto do mundo; (b) população com renda real razoável, mantendo o poder de compra; (c) demanda por bens de capital, realizada por meio da expansão da produção e investimento.

Para Munhoz, o crescimento somente seria mantido caso houvesse ações eficazes nas três variáveis em conjunto. Assim, mesmo que o governo tivesse o esforço para investir, esse investimento público isolado não conseguiria impactar a economia. Seria necessário que parte do excedente adquirido fosse reinvestido em maior atividade econômica.

Observa-se que não houve consenso a respeito da eficácia do investimento público no período como propulsor da economia. Desta maneira, ao verificar a dinâmica das Despesas de Capital do Setor Público Nacional, pretende-se também colaborar com o debate a respeito da temática. Antes da análise quantitativa dos dados, pretende-se, na seção abaixo, demonstrar que no histórico de debates a respeito do tema, muitas das questões elencadas e debatidas durante o período de estudo já haviam sido apontadas antes pela historiografia econômica.

Os entraves históricos

Na década de 1940, iniciou-se uma série de estudos buscando compreender os motivos e problemas do desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos. No Brasil, Eugênio Gudín, que tinha sido o delegado escolhido para participar da Conferência Monetária Internacional em Bretton Woods, nos Estados Unidos, estava entre os estudiosos que se debruçavam sobre a temática. Os argumentos teóricos utilizados por Gudín para o desenvolvimento brasileiro, eram baseados, com certo empobrecimento, nos escritos de Gottfried Haberler, sobretudo no que diz respeito às vantagens comparativas²⁷⁵.

²⁷⁴ Dércio Garcia Munhoz em entrevista no Agenda Econômica. *Investimento Público*. TV SENADO. Publicado em 24 de Agosto de 2015. Disponível no site eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=ary0oxs5WZA>.

²⁷⁵ GUDÍN, Eugênio. *Rumo do Comércio Internacional*. Revista Brasileira de Economia, Ano 13, No.2. Junho de 1959. p. 53.

Na perspectiva de Haberler²⁷⁶, descrita no seu texto “*Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico*”, o desenvolvimento econômico se daria por etapas, sempre com base na ideia de mercado livre. Na primeira etapa, devido à escassez de capital, típica dos países subdesenvolvidos, seria importante o investimento no setor em que o país tivesse maior vantagem: a exportação de produtos primários. Assim, por meio da poupança dos grupos exportadores, a renda seria dinamizada para a formação de capital até alcançar a segunda etapa, a industrialização. O Estado, seguindo a perspectiva dos neoclássicos, teria apenas a função reguladora das relações de produção. O processo de industrialização, portanto, se daria pela iniciativa privada com base na oferta e procura de capital²⁷⁷.

Com outra perspectiva em relação ao processo de industrialização estava Ragnar Nurkse²⁷⁸. No mesmo texto “*Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*”, ele argumenta que a iniciativa privada nos países subdesenvolvidos não tinha condições nem incentivo suficiente para investir na diversidade de atividades produtivas. Uma das justificativas era a baixa demanda por produtos industrializados, típica dos países pobres. Então, o aumento de atividades produtivas teria que ser direcionado e incentivado pelo Estado. Esse livro de Nurkse é uma versão ampliada da sua palestra proferida no Rio de Janeiro em 1952 a convite do Instituto Brasileiro de Economia, sob a presidência do próprio Eugênio Gudin.

Importante relembrar que, no Brasil naquele período do pós guerra, já existia participação significativa da indústria na renda nacional, devido ao programa de substituição de importação iniciado no período entre guerras. Em 1949, o setor industrial ultrapassou o percentual do setor agrícola na composição da renda nacional (setor agrícola tinha 24,5% da participação na renda nacional e o setor da indústria 26,5%). O que significa que o debate econômico aqui no Brasil girava em torno da ampliação desse complexo industrial. Isso inclusive direcionou a equipe econômica de Getúlio Vargas, com flexões próximas a keynesiana, a implementar ações importantes em prol do

²⁷⁶ HABERLER, Gottfried. *Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico*. Revista Brasileira de Economia, Ano 13, No.2. Junho de 1959. p.5.

²⁷⁷ Segundo Cheryl Payer, pesquisadora estadunidense, o programa de ajuda estrangeira organizado pelos EUA no pós-guerra enfatizava que o auxílio intergovernamental era para facilitar os fluxos de capital privado. De acordo com a retórica oficial, o capital privado deveria prevalecer tornando desnecessário os fluxos de capital público. PAYER, Cheryl. *As causas da crise da dívida*. IN: *Dívida Externa, crises e soluções*. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). São Paulo: Editora Brasiliense, 1989. p. 65.

²⁷⁸ NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

desenvolvimento industrial, com criação de indústrias estatais estratégicas, como foi o caso da Petrobrás, da Eletrobrás e da Cia Siderurgia Nacional.

Os escritos de Ragnar Nurkse, portanto, em conjunto com os de outros estudiosos de perspectiva semelhante serão utilizados para analisar o tema da formação de capital e, assim, verificar os possíveis entraves históricos que eles percebiam e que ainda permanecem na economia brasileira no período de estudo, 2000-2013.

O “círculo vicioso da pobreza” e o problema de capacidade ociosa

Em suas primeiras considerações sobre os problemas do desenvolvimento, Nurkse explica o conceito de “círculo vicioso da pobreza”. Esse processo implica “*numa constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza*”²⁷⁹. Para ele, os pontos mais importantes dessas relações circulares são aqueles que dificultam a formação de capital. A base desse processo circular pode ser exemplificada assim: (a) a renda real da população baixa é reflexo da baixa produtividade, que por sua vez, reprime a demanda e não amplia o mercado interno. Isso ocorre devido a: (b) falta de investimento para formação de capital. A falta de investimento em capital é dada devido (c) à pequena capacidade de poupar; e (d) à falta de demanda por produtos industrializados, que ocorre devido à baixa renda real da população. E assim o círculo se fecha.

Ao explicar os motivos para a baixa produtividade, Nurkse enfatiza que um dos principais problemas é a falta de estímulo para a formação de determinado tipo de capital, devido à baixa utilidade desse capital, que seria ocasionada pela alta lucratividade sobre o produto e a baixa renda da população. Uma das soluções propostas pelo autor para romper o empecilho, seria o aumento da renda da população, enquanto os preços permanecessem constantes. E isso só seria possível com um progresso e incentivo do Estado na eficiência produtiva. Assim, para Nurkse, o crescimento se daria pelo aumento do fluxo de consumo de bens e serviços e os efeitos do nível geral de produtividade, que seria efetivado pela inversão do capital em atividades industriais e de infraestrutura.

As considerações do autor são importantes para avaliar a história econômica brasileira, pois em 1960 outros estudiosos do tema já apontavam que o problema do Brasil

²⁷⁹ Idem, p. 8.

não era a falta de demanda no mercado, mas sim a desigualdade e concentração da renda. Isto porque deixava de fora do mercado consumidor 50% da população. Como foi descrito nos estudos de Conceição Tavares, na introdução deste capítulo. Portanto, o problema não seria a falta de demanda para aquisição de bens e serviços e sim a baixa renda da maioria da população, que a distanciava do consumo, acompanhado da alta lucratividade sobre a mercadoria e do não reinvestimento do empresário em produtividade. Ou seja, havia capacidade ociosa de produção, que era destinada a atender à “conveniência” do mercado financeiro. O que na perspectiva do crescimento econômico, seria um desperdício de capital.

Observa-se que através dos empecilhos argumentados por Nurkse também são possíveis de se analisar na política econômica do período de estudo (2000-2013). Embora tenha ocorrido o aumento da renda real da população mais pobre por meio da valorização do salário mínimo, parece que outros fatores, como o investimento em infraestrutura (como se viu nos capítulos anteriores), o direcionamento do excedente da renda em maior produtividade e o rompimento da “conveniência” ao mercado financeiro não receberam a mesma atenção ou proporção devida. Tais fatos deverão ser confirmados através das análises neste capítulo.

Essa preocupação de Nurkse em direcionar o “capital ocioso” para a produtividade era também defendida pelo economista brasileiro Ignácio Rangel. Este autor, que participou da equipe econômica do governo Vargas, ao escrever sobre a *“Dinâmica e Papel da Formação de Capital”* diz:

“Ora, uma economia que opera à base de uma elevada taxa de exploração é, também, uma economia que tende continuamente a suscitar o aparecimento de capacidade ociosa. Consequentemente, sempre que possamos induzir um incremento do investimento, com a única condição de que este se traduza na compra de mão de obra e de produtos nacionais, direta ou indiretamente, estaremos também induzindo não apenas um aumento da procura real, mas também um aumento da renda real.”²⁸⁰

Para Rangel, essa capacidade ociosa da economia dava-se devido à elevada taxa de exploração. Assim, para haver desenvolvimento, as condições de investimento ou empréstimos para tal, deveriam estar atreladas ao emprego da mão de obra e ao consumo de produtos nacionais.

²⁸⁰ RANGEL. Ignácio. *A inflação brasileira*. 5ª edição. São Paulo: Editora Bial, 1963. p. 43.

A ideia é verificar no período de estudo, quais foram as políticas de incentivo à produtividade e se elas puderam romper com o “ciclo de capital ocioso”. E, ainda, se os empréstimos concedidos pelo governo proporcionaram maior utilização de mão de obra.

4.2 A DINÂMICA DAS DESPESAS DE CAPITAL DO SETOR PÚBLICO NACIONAL

As transações de capital no Balanço do Setor Público Nacional são compostas por (1) Receitas de Capital e (2) Despesas de Capital. Do lado das receitas, elas originam-se de: (a) *Operação de Crédito*, recursos financeiros oriundos da alocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privada, internas ou externas; (b) *Amortização de Empréstimos*, ingresso financeiro proveniente da amortização de empréstimos que o ente público haja concedido; (c) *Transferência de Capital*, recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, independentemente da contraprestação direta a quem efetuou essa transferência, recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender as Despesas de Capital; e (d) *Outras Receitas de Capital*, registram-se nesta *origem* receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações das Receitas de Capital, tais como: Resultado do Banco Central, Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional, Integralização do Capital Social, entre outras.²⁸¹

Já, do lado das despesas, estão os gastos destinados a: (a) *Amortização da Dívida*, despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária; (b) *Investimento*, despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis e móveis considerados necessários à realização destas últimas; e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e; (c) *Inversões Financeiras*, despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição

²⁸¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016. P.23

de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, além de outras despesas classificáveis neste grupo²⁸².

Devido à finalidade deste capítulo, a variável principal de análise será as Despesas de Capital, com seus respectivos itens: Amortização da Dívida e Investimento. Todavia, os dados das Receitas de Capital e o item Operações de Crédito também serão analisados para compor o processo explicativo. Esta seção tem por objetivo averiguar a seguinte sub-hipótese: (a) manutenção de um ciclo estrutural de “capital ocioso” que beneficia o mercado financeiro em detrimento de atividade produtiva. Na tabela abaixo, seguem os dados das Receitas e Despesas de Capital:

TABELA 13 – Receitas e Despesas de Capital do Setor Público Nacional – subitens da despesa: Amortização e Investimento. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constante de 2007

(Valores em bilhões de reais)									
Ano	Receitas de Capital		(2)÷(1) ×100	Despesas De Capital		(5)÷(4) ×100		(7)÷(4) ×100	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Total	Operações de Crédito	% OP sobre a RK	Total	Amortização da Dívida	% AD sobre a DK	Investimentos	% sobre a DK	(6)+(8)=(9)
2000	700,21	593,72	84,79	671,11	594,37	88,57	46,16	6,88	95,44
2001	505,43	418,70	82,84	526,14	434,75	82,63	51,57	9,80	92,43
2002	584,35	431,49	73,84	556,16	465,73	83,74	50,74	9,12	92,86
2003	714,80	623,80	87,27	696,43	621,36	89,22	39,02	5,60	94,83
2004	600,51	540,09	89,94	624,76	545,94	87,38	46,34	7,42	94,80
2005	734,54	672,35	91,53	722,48	638,71	88,40	51,74	7,16	95,57
2006	654,13	582,39	89,03	642,22	545,53	84,94	61,09	9,51	94,46
2007	597,27	538,31	90,09	597,70	486,54	81,40	72,87	12,19	93,59
2008	446,47	384,92	86,21	569,52	435,50	76,47	86,77	15,24	91,70
2009	667,56	442,17	66,24	641,57	463,74	72,28	47,99	7,48	79,76
2010	493,36	411,85	83,48	532,37	425,49	79,92	74,83	14,06	93,98
2011	497,23	420,07	84,48	624,93	437,18	69,96	56,24	9,00	78,96
2012	576,21	393,62	68,31	585,00	437,72	74,82	101,24	17,31	92,13
2013	443,00	345,54	78,00	535,83	385,61	71,97	98,960	18,47	90,43
Média	586,81	485,65	82,57	609,04	494,17	80,84	63,26	10,66	91,49
Desvio Padrão	98,56	103,04	8,06	62,13	80,44	6,70	20,33	4,11	5,35

Fonte: Contas Nacionais, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria. **Legenda:**

OP: Operações de Crédito. **RK:** Receitas de Capital; **DK:** Despesas de Capital.

²⁸² Idem, p. 51.

A tabela acima demonstra os valores absolutos das Receitas de Capital, com o total na coluna (1); e seu item de maior composição (82%), as *Operações de Crédito*, coluna (2), representado pelos valores percentuais sobre as Receitas de Capital na coluna (3). Para completar 100% das Receitas de Capital, inclui-se *Amortizações de Empréstimos*, *Transferências de Capital*, *Alienação de Bens* e *Outras Receitas de Capital* (valores pagos do ente privado ao ente público), que devido a especificidade da pesquisa, não serão analisadas.

Na coluna (4), encontram-se os valores totais das Despesa de Capital; os destinados aos subitens *Amortização da Dívida (Amortizações)*, coluna (5); *Investimento*, na coluna (7); e seus percentuais respectivos sobre as Despesas de Capital nas colunas (6) e (8). Ambas representam a média de aproximadamente 91,5% na composição das transações de capital em toda a série histórica. O somatório dos percentuais nas colunas (3) e (9) não resultam em 100%, devido aos valores destinados, do lado da Despesa, ao subitem *Inversões Financeiras* (transferências a outros entes ou a consórcios públicos) e *Outras Despesas de Capital*.

Nas Receitas de Capital, o item de maior relevância, Operações de Crédito, (transações com títulos públicos), representou a média de 82,5% do total em toda a série histórica. No lado das Despesas de Capital, o maior dispêndio foi para arcar com as parcelas desses títulos públicos negociados, a Amortização da Dívida, valor que corresponde a 80,8%.

Nota-se que entraram 82% de Operação de Crédito e saíram 80,8% via Amortização da Dívida, o que significa que as Despesas de Capital são utilizadas para pagar os títulos da Dívida Pública. O resultado desta relação é a circularidade dos valores que entram via Operação de Crédito e saem via Amortização da Dívida.

A análise realizada por estatística inferencial, na Tabela a seguir, também confirma a alta relação explicativa da variável Amortização da Dívida nas variações das Despesas de Capital. Verificar-se-á que Amortização da Dívida explica 79% das variações das Despesas de Capital no período. Fato que confirma que a Despesas de Capital é destinada a pagar os títulos da Dívida Pública. Veja-se a relação entre as variáveis na Análise de Regressão abaixo:

**TABELA 14 – Análise de Regressão, Despesas de Capital explicado
pela Amortização da Dívida. Observação: Brasil, 2000-2013**

DECA (variável dependente)				
Variável Independente	Coeficiente	Desvio padrão	R2	DW
Constante	269,78467 (A)	51,106 (A)	0,79	2,176
AD	0,6865 (B)	0,10217 (B)		

Legenda: **DECA:** Despesa de Capital; **AD:** Amortização da Dívida.

Fonte: Contas Nacionais, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Ou seja, Amortização da Dívida explica 79% das variações das Despesas de Capital no período. Fato que confirma que a Despesas de Capital é destinada a pagar os títulos da Dívida Pública.

Voltando para a análise da Tabela 13, tem-se a média anual de toda a série histórica com Operações de Crédito no valor de 485,65 bilhões de reais (coluna 2). Observa-se que este valor é bem aproximado do valor destinado a Amortização da Dívida, 494,17 bilhões de reais. O que confirma que as transações para atrair capital, realizadas pelo governo no mercado financeiro, Operações de Crédito (Tabela 13, coluna 2), foram destinadas a pagar as parcelas da Amortização da Dívida (Tabela 13, coluna 5) e não para Investimento (Tabela 13, coluna 7). E, como já analisado no capítulo anterior, os juros da rolagem dessa dívida, *Juros da Dívida*, foram debitados nas Despesas Corrente.

Assim, o capitalista que participa das transações de capital do governo se beneficia de duas maneiras: (1) ao tomar empréstimo a juros baixos e (2) ao ser remunerado com valores mais elevados da média da taxa de juros internacional. Caso empreste 100 reais, provavelmente pagaria 101 ou 102 reais. E, ao aplicar esse empréstimo em títulos públicos ele poderia receber 112 reais. Somente operando com o dinheiro público seu lucro líquido seria de 11 reais.

A partir dessa análise, percebe-se a formação do ciclo estrutural que atende diretamente aos interesses do mercado financeiro. Ou ainda, um potencial de poupança

doméstica utilizado para acúmulo de moeda. Fato esse que Nurkse destaca como sendo um dos problemas dos países subdesenvolvidos. Para ele, o primeiro problema seria a pequenez da poupança doméstica criada nos países subdesenvolvidos.

O segundo problema, que é o caso da análise realizada aqui, “*é a tendência do emprego improdutivo da poupança: sua aplicação em imóveis, ouro, joias, acumulação de mercadorias e de moedas nacionais e estrangeiras*”²⁸³. No caso da análise da conta de capital, percebe-se que há um fluxo de entrada e saída na média da série histórica de 490 bilhões de reais que foi utilizado apenas para remuneração dos juros. Esse valor equivale a média de 19% do PIB durante o período de estudo. Vê-se, portanto, a veracidade das sub-hipóteses a respeito da formação de um “ciclo de capital ocioso”.

Nurkse, como já foi dito, chama a atenção para esse tipo de investimento, “aventuras do tipo colonial”, que era típico do período colonial, onde o capital estrangeiro era investido em minas e plantações de propriedade estrangeira, produzindo apenas para os países credores sem criar desenvolvimento no local explorado. No caso analisado das contas públicas, a exploração não se faz apenas pela produção física, mas pelos juros debitados da conta corrente do governo, pagos com impostos arrecadados de toda a população e destinados a atender os interesses dos detentores dos títulos públicos.

Esse ciclo estrutural revela o montante de capital ocioso que poderia ser investido em produtividade, pela lógica do desenvolvimento também pode ser denominado, como já mencionado, de desperdício de capital.

O perfil gráfico abaixo demonstra que a partir de 2005 houve uma redução nos valores absolutos tanto das Amortizações quanto das Operações de Crédito, explicada pela queda da taxa Selic e pelas ações do governo com maiores gastos fiscais a partir de 2006 (mudança da equipe econômica no segundo governo Lula). Em 2008 já se pode observar os efeitos da crise. As entradas de capital passaram a ser menores que as saídas, o que pode ser explicado pela fuga de capital externo em 2008²⁸⁴.

Veja-se a dinâmica das variáveis quando analisado o perfil gráfico abaixo, primeiro as variáveis Operação de Crédito e Amortização.

²⁸³ NURKSE, p. 31.

²⁸⁴ Barbosa, ao tratar a crise de 2007-2009, demonstra a fuga de capitais ocorrida em 2008. Somente nesse ano a saída de capital externo do mercado acionário brasileiro teria sido de 17,02 bilhões, o que fez de 2008, até aquele momento, o pior ano da história nesse quesito. BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A crise de 2007-2009*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Outubro de 2008. Texto disponível em: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>. Acesso em 12/03/2017. As 10:03.

GRÁFICO 27 - Operações de Crédito (Receita) e Amortizações da Dívida (Despesa). Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Ao considerar o ciclo estrutural entre as duas variáveis, percebe-se que a partir de 2007 as Receitas de Capital passaram a ser menores que as Despesas de Capital. O governo passou a gastar mais do que poderia, justamente para pagar a Amortização da Dívida. No período 2008-2013, as parcelas da dívida foram pagas com recursos próprios, de transferências das empresas estatais e do superávit do orçamento corrente.

Isso significa que o investimento do governo realizado no período 2000-2007, foi revertido em entrada de capital via rubrica *Transferência de Capital* nas Receitas Correntes, destinado para pagar as Despesas de Capital que ultrapassaram as Receitas no período pós-crise de 2008, sobretudo a partir de 2010. Os dados podem ser confirmados no resultado das transações de capital. Veja-se:

**TABELA 15 – Receitas e Despesas de Capital do Setor Público
Nacional. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil,
2000-2013**

Ano	Receita de Capital	Despesa de Capital	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)
2000	700,21	671,11	29,09
2001	505,43	526,14	-20,70
2002	584,35	556,16	28,19
2003	714,80	696,43	18,36
2004	600,51	624,76	-24,24
2005	734,54	722,48	12,06
2006	654,13	642,22	11,90
2007	597,27	597,70	-0,43
2008	446,47	569,52	-123,05
2009	667,56	541,57	125,98
2010	493,36	532,37	-39,01
2011	497,23	524,93	-27,69
2012	576,21	585,00	-8,791
2013	443,00	535,83	-92,830
Média	586,81	609,06	-7,94
Desvio Padrão	98,56	62,13	58,43

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A diferença negativa a partir de 2010, explica em partes o crescimento do superávit orçamentário nas transações correntes analisado no capítulo 2. Isso significa também que as Despesas de Capital (em sua maioria para o mercado financeiro), a partir de 2010, como demonstra a Tabela acima, foram pagas com verbas do superávit primário (“ajuste fiscal”), visto que a taxa de crescimento das Operações de Crédito também diminuiram a partir de 2006. Observe a relação entre a taxa de crescimento das Operações de Crédito e a Diferença entre Receita e Despesa de Capital no perfil gráfico abaixo:

GRÁFICO 28 - Relação entre Taxa de crescimento das Operações de Crédito e a Diferença entre Receita e Despesa de Capital. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

No perfil gráfico acima, observa-se que a queda na taxa de Juros Selic, a partir de 2006, diminuiu a atração dos títulos públicos, desacelerando a taxa de crescimento das Operações de Crédito. Em 2008, o impacto maior explica-se pela fuga de capitais como consequência da crise econômica. Em 2009, tendo em vista a situação relativamente estável do Brasil em relação a maioria dos países centrais, houve recuperação da entrada via Operação de Crédito. Todavia, a partir de 2010, a entrada via mercado financeiro não foi capaz de suprir o déficit do governo. Ao contrário, permaneceram os resgates via pagamento via Amortização da Dívida, deixando o déficit público a ser coberto por conta dos cortes na Despesas Correntes.

No momento da crise, portanto, o prejuízo ficou para a classe trabalhadora contribuinte dos impostos públicos. Essa análise vai ao encontro das considerações de Wilson Barbosa ao analisar a crise de 2007:

No regime capitalista, na hora da crise, a “choradeira” se faz como se as perdas fossem de todos. Na verdade, o dinheiro volátil que pagaria

as transações demandadas pelos especuladores até nem existe – tal o delírio dos ganhos desejados -. O dinheiro dos capitalistas e especuladores fica nas mãos deles mesmos, embora troque de mãos. O dinheiro dos impostos pagos em sua maioria pelos pobres – porque os pobres são a maioria em todas as sociedades – é de pronto usado para o “socorro” das empresas capitalistas e aos próprios capitalistas.²⁸⁵

Nesse caso o “ajuste fiscal” com corte na Despesa com Serviços e Pessoal (conforme capítulo 2), itens de importância para a população pobre, foram destinados a favorecer o mercado financeiro.

Observa-se que o ciclo é realmente estrutural, pois o governo já inicia o ano contábil (no período de estudo) com o débito de aproximadamente 490 bilhões de reais em sua conta de capital, fruto do pagamento de parcelas da dívida histórica²⁸⁶. Assim, mesmo com o ajuste fiscal realizado nas transações correntes, o governo não conseguiu romper com a flutuação cíclica do aumento da Dívida Pública, que futuramente irá onerar as Despesas de Capital via Amortização/Refinanciamento. Tendo em vista que a necessidade de financiamento do setor público obteve outro pico de crescimento em 2011, como foi demonstrado no capítulo anterior.

Por outro lado, o déficit persistente na Conta de Capital a partir de 2010, sinaliza uma queda das Receitas de Capital via Operação de Crédito (diminuição no ingresso de capital via títulos públicos), fato que confirma a preocupação do mercado financeiro em manter o ajuste fiscal na Conta Corrente, para garantir o pagamento das parcelas da Dívida. Assim, a desobediência do governo Dilma em manter as metas de superávit e os avanços da política social causaram o limite ao modelo de rearranjo (arranjo institucional e política social), resultando na consequente queda de seu governo em 2016.

Ainda na análise dos valores absolutos da variável Amortização da Dívida (Tabela 13, Coluna 5) percebe-se que a queda nos valores com essa despesa, a partir de 2006, resultou na diferença média de 110 bilhões de reais constantes. (De 549 bilhões de reais, média do período 2000-2006, para a média de 438 bilhões de reais no período de 2007-2013). A média anual dessa diferença, de um período ao outro, foi 15 bilhões de reais

²⁸⁵ BARBOSA, Wilson do N. *A crise de 2007-2009*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Outubro de 2008. Texto disponível em: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>. Acesso em 12/03/2017. As 10:03.

²⁸⁶ Sobre a dívida histórica ver, entre outros: SODRÉ, Nelson Werneck. *As formas de exploração sobre o Brasil*. In: *A Farsa do Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1995. SILVA, Maria da Conceição. *A dívida do setor público brasileiro: seu papel no financiamento dos investimentos públicos*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

constantes. A diferença pode ser explicada pela queda na taxa de juros Selic ocorrida no período, que possui influência direta no resgate de parte dos títulos. Os valores que foram economizados no pagamento de Amortizações foram destinados ao Investimento? Questão que será analisada na seção a seguir.

Outra análise importante diz respeito aos valores absolutos, embora eles tenham demonstrado uma mudança da política monetária e um menor pagamento nos valores absolutos da Amortização da Dívida. A análise do perfil da taxa de crescimento aponta uma tendência de estagnação da variável. Isso ocorreu devido a picos de crescimento dessa despesa em 2009, 2011 e 2012, veja-se:

GRÁFICO 29- Taxa de crescimento do item Despesas de Capital do Setor Público Nacional - Amortização da Dívida . Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional. Elaboração Própria

O Gráfico acima confirma, portanto, a análise de que as Despesas de Capital com Amortização da Dívida se manteve estável, com queda no final da série histórica. Ou seja, não houve uma mudança no modelo de redistribuição, capaz de modificar a estrutura institucional arranjada para atender o mercado financeiro.

Ademais, o perfil também revela que no período pós-crise econômica, 2011 e 2012, anos de maiores ajustes fiscais, houve uma recuperação da taxa de crescimento dessa Despesa com Amortização. O capital que poderia ser aplicado em produtividade, foi

destinado a “socorrer” o mercado financeiro. Mais uma vez percebe-se o processo de “socialização dos prejuízos”.

Análise, inclusive, que vai ao encontro da notícia publicada no Jornal, apresentada na introdução desse capítulo, apontando a alta lucratividade do setor financeiro e a queda no poder de compra da classe trabalhadora. Enquanto a população estava sendo limitada de participar do consumo, devido ao desemprego (portanto, uma restrição da demanda), existia uma oferta de “capital ocioso” em torno de 490 bilhões. A seguir, verificar-se-á o comportamento da variável Investimento.

O Investimento Público, 2000-2013

Nesta seção pretende-se analisar o item das Despesas de Capital, o *Investimento*. Algumas questões preliminares serão importantes para criar um roteiro de melhor compreensão e exposição dos dados: (1) o quanto do ajuste fiscal realizado na conta corrente foi destinado para o Investimento? (2) O valor do Investimento público produziu algum impacto a curto prazo? Observe abaixo os valores absolutos do item das Despesas de Capital, o Investimento:

GRÁFICO 30 - Despesas de Investimento. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O pressuposto que se pretende comprovar é que o Investimento público foi mais baixo do que poderia permitir o resultado orçamentário do governo (poupança). Ou seja, a restrição do consumo do governo foi em partes para remunerar o “capital ocioso”. Por outro lado, a média de Investimento Público no período foi menor do que o custo deste investimento, o pagamento dos Juros da Dívida (para que o governo pudesse investir foi necessário realizar empréstimo. Neste caso o custo do empréstimo é mais alto que o investimento);

O perfil gráfico acima (Gráfico 30) demonstra que houve crescimento consecutivo da variável no período 2003-2008. Todavia, quando observado o valor absoluto, percebe-se que o maior valor destinado em 2008, (86, 77 bilhões de reais), representou apenas 3% do PIB. Observe-se:

TABELA 16 – Relação entre o PIB e Investimento Público. Brasil, 2000-2013. Valores estão em bilhões de reais constante de 2007

Ano	PIB (A)	Invest. Público (B)	% A/B*100
(1)	(2)	(3)	(4)
2000	2025,36	46,16	2,28
2001	2034,81	51,58	2,53
2002	2219,39	50,74	2,29
2003	2262,11	39,03	1,73
2004	2394,45	46,35	1,94
2005	2475,53	51,75	2,09
2006	2571,37	61,10	2,38
2007	2719,12	72,90	2,68
2008	2877,87	86,78	3,02
2009	2881,46	48,00	1,67
2010	3092,20	74,84	2,42
2011	3173,80	56,25	1,77
2012	3199,33	101,24	3,16
2013	3272,17	98,96	3,02
Média	2657,00	63,26	2,36
Desvio Padrão	436,29	20,33	0,49

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A média da série histórica do percentual de Investimento público sobre o PIB foi 2,36% (!). Fato que confirma a sub-hipótese de baixo valor destinado ao Investimento. A afirmativa também pode ser verificada por meio do tratamento econométrico ao relacionar as variáveis Despesas de Capital do Setor Público e Investimento Público:

TABELA 17– Análise de Regressão - Despesas de Capital Setor Público Nacional (DECA) explicada pelo Investimento Público (IN). Observação: Brasil, 2000-2013

Despesa de Capital (DECA) (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	717,9055 (A)	48,268 (A)	0,3171	1,902
IN	-1,72093 (B)	0,72883 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional e Boletim do Banco Central, Elaboração Própria. Legenda: **DECA**= Despesa de Capital; **IN**=Investimento

A Tabela acima nos revela que o Investimento explica apenas 31% (R2) das Despesas de Capital no período, ou seja, as Despesas de Capital não é feita para atender o Investimento (como já se sabe, é para atender as despesas de Amortização da Dívida).

Voltando ao Gráfico 30, em 2009, já sob o efeito da crise, os valores absoluto se aproximaram dos valores destinados em 2004. Os dados de 2009 respondem a outra questão levantada no capítulo anterior: o superávit orçamentário das transações correntes no valor de 112 bilhões de reais (conforme Tabela 5, capítulo 2), ajustado da Despesa com Pessoal e Serviços, foram destinados ao Investimento?

A resposta é que não foram destinados a maiores investimentos por parte do governo (Tabela 13, coluna7). Os valores ajustados foram destinados com maior parcela para o pagamento de Amortizações e outra parcela para *Outras Despesas de Capital*, incluindo a rubrica *Depreciação do Capital*. Fato que pode ser confirmado na observação do Gráfico 29 (crescimento da variável Amortização em 2009) e na Tabela 13, coluna 5,

7 e 8; e na coluna 9 (onde se presumem os valores maiores para *Outras Despesas de Capital*).

No ano de 2010, parece que essa lógica de ajuste fiscal para destinar verba ao mercado financeiro foi descumprida. O Gráfico 30 demonstra um salto da variável Investimento. A taxa de crescimento do percentual dessa variável sobre o PIB foi de 31%. De 1,67% (2009) para 2,42% (2010) conforme a Tabela 16. Uma das explicações para tal fator é a expansão dos gastos no período eleitoral. A outra explicação é a tentativa de expansão do Investimento realizada pelo governo, como aponta Mercadante.

Em 2011 os valores de Investimento tornaram a cair, de 75,84 bilhões de reais (2010) para 56,25 bilhões de reais (2011). Nesse ano, conforme análise do capítulo anterior, também foi realizado um superávit orçamentário das transações correntes no valor de 224,88 bilhões de reais (Tabela 5, o maior valor absoluto da série histórica). Para onde teria sido destinado esse valor, provindo também da restrição de consumo do governo? Foram utilizados para pagar os valores das Amortizações (veja no Gráfico 29, na Tabela 13, coluna 5), variável que saltou de 532 bilhões de reais em 2010 para 625 bilhões de reais em 2011.

Outra questão a analisar-se é o perfil da taxa de crescimento da Operação de Crédito, visto que no momento de crise econômica se restringiu. O perfil aponta que a captação de crédito do governo está sujeita as altas taxas de juros Selic e as restrições exigidas pela LRF, com sua errônea concepção de que a macroeconomia é um múltiplo da microeconomia.

Nota-se a dificuldade do governo dentro desse modelo de Estado em realizar política fiscais mais agressivas com montantes maiores de investimento. O valor que poderia ser utilizado na perspectiva keynesiana como multiplicador (tanto pelo consumo quanto pelo investimento), com o “ajuste fiscal” realizado entre 2009 e 2011, foi destinado aos detentores de títulos públicos.

Ainda na análise do Gráfico 30, nota-se que nos anos de 2012 e 2013 os valores de Investimento obtiveram um salto. Nos respectivos anos, a verba destinada foi 101 e 99 bilhões de reais respectivamente, representando os maiores valores absolutos da série histórica. O valor do aumento do Investimento em 2012 também pode ser explicado pelo superávit orçamentário da Conta Corrente neste mesmo ano, no valor de 156 bilhões de reais.

Já o ano de 2013, a lógica se modificou, pois o Investimento no valor de 99 bilhões de reais, segundo maior valor da série histórica, não foi realizado com maior “ajuste fiscal” (esse ano foi no valor de 10 bilhões de reais). Ao contrário da lógica dos últimos anos, no ano de 2013 houve aumento dos valores da variável Serviço e Pessoal (Tabela 5). Isso somente foi possível devido ao montante menores destinados à Amortização da Dívida (pode ser observado no Gráfico 27 e 29).

Observa-se que o governo Dilma, que já havia realizado ações diversas daquelas do governo FHC, em relação aos períodos pós-crise, foge à lógica do arranjo institucional em 2013. Nesse ano, os menores valores destinados a Despesa de Amortização da Dívida foram revertidos em maior Investimento. Uma das explicações para o maior gasto de Investimento e Despesa com Pessoal e Serviços é o evento esportivo, a Copa do Mundo, que ocorreu em 2014. Tais ações que destinaram maiores valores ao Investimento produtivo em detrimento do mercado financeiro, sem maior ajuste fiscal) e sem dispor de novas Operações de Crédito, descumprindo o arranjo institucional, confirma-se se como fator da hostilização ao governo Dilma em 2016.

Numa análise mais global da série histórica, conclui-se que embora o governo Lula tenha aumentado os valores absolutos das Despesas de Capital com Investimento no período de 2004-2008, superando a fase de consecutivas taxas negativas do período FHC, o perfil da taxa de crescimento desta variável apresentou tendência de estagnação (Gráfico abaixo).

No período de crescimento econômico do PIB, 2002-2007, não houve uma sequência de aumento da taxa de crescimento com grande elasticidade. Ela se manteve no mesmo patamar. A queda na taxa é consequência da crise economia de 2008/2009, demonstrando também a fragilidade dessa política de Investimento, diante da crise econômica mundial.

O perfil contrário das oscilações (Gráfico abaixo), entre as variáveis Amortizações e Investimento, confirma que o arranjo institucional, que mantém os juros altos e prioridade ao mercado financeiro, prejudica os Investimentos. A linha de tendência positiva do Investimento e a linha negativa de tendência das Amortizações revela uma tentativa do governo em modificar o arranjo institucional.

Veja-se o perfil da taxa de crescimento:

GRÁFICO 31 - Taxa de crescimento do Investimento e Taxa de crescimento da Amortização da Dívida. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria

Quando comparados os valores percentuais destinados às variáveis Amortização da Dívida e Investimento, percebe-se que apesar dos valores absolutos da variável Investimento terem crescido e os valores da Amortizações diminuído, a disparidade dos valores, mesmo oscilando, são consideravelmente dispares.

O maior valor de Investimento em 2012, de 101,24 bilhões de reais (Tabela 16), é no mínimo 600% menor, se comparado ao maior valor da Amortização/Refinanciamento da Dívida, 638,71 bilhões de reais em 2005 (Tabela 13, coluna 5). Enquanto a média do Investimento ficou em 63 bilhões de reais, a média da Amortização/Refinanciamento da Dívida ficou em 495 bilhões de reais. Afirmação que pode ser ilustrada no Gráfico da comparação entre as variáveis abaixo:

GRÁFICO 32- Relação entre percentuais da Despesa de Capital do Setor Público Nacional destinada aos subitens Amortização/Refinanciamento da Dívida e Investimento. Brasil, 2000-2013.

(valores em percentuais)

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

A variável Investimento obteve um considerável crescimento de 2005 a 2008, de 51,7 bilhões de reais saltou para 86,7 bilhões de reais, crescimento de 68,7%. No entanto, esses valores não conseguiram se manter em crescimento estável após a crise de 2008, como já analisado. A diferença entre as variáveis, como mencionada, é significativa.

Observa-se que o corte no dispêndio nas transações correntes na perspectiva de atrair maior capital, que em tese seria para o Investimento, não são destinados para este fim. Na verdade, o mercado financeiro pressiona o governo para ajustar os gastos com objetivo de garantir o pagamento do Juros da Dívida e da Amortização da Dívida.

Tais dados analisados possuem significado para o objetivo da pesquisa, pois, conforme os referenciais teóricos, o Investimento público é variável primordial. Além de gerar novas atividades econômicas, torna-se fator indispensável na geração de emprego e

na orientação geral do conjunto dos investimentos produtivos privados. Essa é, portanto, outra evidência da característica do modelo de Estado neocolonial brasileiro, que ainda mantém o “ciclo estrutural de capital ocioso”, voltado a atender o mercado financeiro, ao invés do investimento em produtividade.

Essa lógica de maior fluxo de renda para o investimento no mercado financeiro não produtivo, foi apontada por René Villarreal como um processo de “*subversão do sistema econômico, transformando os investimentos, de produtivos em especulativos*”²⁸⁷. Para o autor esse processo é o resultado da imposição pelos países centrais de um modelo monetarista específico (com teorias e ações que lhe aprazem), visando exclusivamente manter o atraso e a dependência dos países subdesenvolvidos.

Para continuar a análise, outras questões importantes para compreender o comportamento da economia, levantada na problematização do capítulo anterior, é a afirmação de Boito a respeito do aumento de investimento e apoio do governo às empresas via financiamento do BNDES. A pergunta que cabe são: (1) Quais foram os setores que receberam maior desembolso do sistema de financiamento do governo? (2) Esses setores aumentaram sua produtividade? (3) Qual a dinâmica da Formação de Capital Fixo?

Desembolso do sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)

Com base nos dados publicados no relatórios do Banco Central, essa seção pretende mensurar o desembolso do sistema BNDES, destinado aos setores da economia. A ideia é verificar a ação de incremento do governo no financiamento de cada setor. A suspeita, conforme a hipótese, é que os empresários que receberam o incentivo não investiram em atividades que gerassem novas cadeias produtivas.

O Sistema BNDES é formado por BNDES-Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e BNDES-Participações (BNDESpar).²⁸⁸ O objetivo é financiar as atividades econômicas com juros abaixo dos valores do mercado. Na Tabela abaixo encontram-se os desembolsos destinados a cada setor:

²⁸⁷ VILLARREAL, René. *A Contra-Revolução Monetarista*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984. p. 205.

²⁸⁸ Ver no site Banco Central: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2007/rel2007cap1p.pdf>. p. 22. Acesso em 09/10/2017.

TABELA 18 – Desembolsos do Sistema BNDES aos setores da economia.
Valores estão em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2013.

Ano	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Somatório
	(1)	(2)	(3)	(4)
2002	6,71	25,94	23,04	55,69
2003	6,04	21,17	16,89	44,10
2004	8,47	19,29	20,93	48,70
2005	4,63	26,72	22,20	53,55
2006	3,65	29,02	22,09	54,76
2007	5,00	26,45	33,45	64,90
2008	5,18	36,14	42,84	84,16
2009	5,94	55,00	57,12	118,06
2010	8,06	62,67	63,27	133,99
2011	7,08	31,78	61,86	100,72
2012	7,71	32,37	65,81	105,89
2013	10,30	32,03	62,80	105,14
MÉDIA	6,56	33,21	41,03	80,80
Desvio Padrão	1,87	12,97	19,90	30,94

Fonte: Boletim do Banco Central, Relatório Anual, vários anos. Elaboração própria.

A Tabela acima apresenta os valores do Sistema do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) enviados aos setores da economia. Na coluna (1) os valores desembolsados ao setor Agropecuário, com média na série histórica de 6,56 bilhões de reais. Na coluna (2) encontram-se os valores destinados ao setor industrial (extrativo e de transformação). A média da série histórica foi 33,21 bilhões de reais. E, na coluna (3) estão os valores enviados ao setor de Comércio e Serviços, cuja média foi 41,03 bilhões de reais. Ao analisar os valores percebe-se que até o ano de 2010 a média de desembolso do setor Comércio e Serviços era 33,54 bilhões de reais, próximo ao valor da média destinado à Indústria. Essa média aumentou devido aos valores da Indústria caírem a partir de 2011. Ou seja, a partir de 2011, a prioridade dos desembolsos foi ao setor de Comércio e Serviços.

Veja-se o perfil do desembolso a cada setor:

GRÁFICO 33 - Relação entre os valores do desembolso do Sistema BNDES destinados ao setor da Indústria e ao setor de Comércio e Serviços. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, vários anos. Elaboração própria.

O perfil Gráfico evidencia o comportamento dos valores do desembolso ao setor da Indústria e ao setor de Comércio e Serviços. A análise permite dizer que a política de financiamento aos setores da economia no período de 2002-2006, segundo mandato de FHC e primeiro mandato de Lula, obtiveram valores abaixo da média da série.

Com base em tais dados ainda é possível afirmar que: (1) durante a maior fase de crescimento, 2002-2007, não houve maior incremento ao setor da Indústria, atividade de maior produtividade; (2) os valores passaram a crescer a partir de 2007, com a mudança da equipe econômica no segundo governo Lula, e somente ultrapassou a casa dos 30 bilhões de reais nos anos de 2009 e 2010; (3) fato que confirma a tentativa do governo em realizar uma política antidepressiva por meio de juros negativos do sistema BNDES; (4) a partir de 2011, a prioridade dos empréstimos foi ao setor de Comércio e Serviços, atividade com baixa produtividade.

Abaixo a relação entre o Desembolso do sistema BNDES e o PIB:

TABELA 19 – Análise de Regressão - PIB explicado pelos Desembolsos do sistema BNDES aos setores da economia agregados (DESBNDES). Observação: Brasil, 2000-2013

PIB (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	1797,98 (A)	124,68 (A)	0,82	1,03
DESBNDES	11,68 (B)	1,5490 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional e Boletim do Banco Central, Elaboração Própria. **Legenda:** DESBNDES= Desembolso do Sistema BNDES

O poder explicativo dos desembolsos do sistema BNDES apresenta valor elevado para explicar as variações do PIB no período (R-quadrado 82%). Há, contudo, um excesso de flutuações cuja dispersão medida, sendo ampla, reflete a ausência da prática de uma política firme para sustentar o processo de crescimento. Tal análise vai ao encontro de outras observações já aqui feitas, que indicam a ausência de uma estratégia clara de crescimento.

GRÁFICO 34 - PIB Observado e PIB Ajustado pelo Desembolso do Sistema BNDES. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Visualiza-se, no perfil gráfico acima que o Desembolso do Sistema BNDES, que ocorre a partir de 2007, com valores maiores em 2009-2010, obteve impacto positivo no PIB no período 2011 e 2013.

Será importante averiguar qual foi a participação desses setores no PIB e sua contribuição na Arrecadação, para assim, poder verificar se os incentivos dados pelo governo aos empresários foram destinados a obter maior produtividade. Isto será tratado também na próxima seção pela análise da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). E, no próximo capítulo, pela análise da Arrecadação.

Neste capítulo, ainda uma questão faz-se importante: qual o impacto, a partir de 2010, do desembolso da média de 111 bilhões de reais do governo via sistema BNDES, somado a média de 83 bilhões de reais por ano (2010-2013) de Investimento direto via Despesas de Capital, para o emprego? Segue abaixo as admissões formais líquidas.

GRÁFICO 35 - Emprego Formal - Admissões Líquidas nos setores da economia.

Fonte: Boletim do Banco Central – Relatório Anual, vários anos. Elaboração própria.

Percebe-se que o efeito de maior dispêndio do governo em 2010, tanto via desembolso pelo Sistema BNDES, quanto pelo crescimento do Investimento (Gráfico 32), colaborou para o aumento do emprego. Todavia, após 2010, mesmo o governo tendo

intensificado o Investimento e o desembolso via BNDES, as admissões líquidas caíram bruscamente até o ano de 2014. Isso significa que a redistribuição da renda pública, além de potencialmente retirar verba de aumento da produtividade, reduzindo as Despesas com Pessoal e Serviços, não foi o suficiente impactante para manter o nível de emprego.

O desembolso do BNDES e do Investimento líquido, cerca de 113 bilhões de reais (2009-2013), destinada aos setores da economia, não tiveram o efeito esperado. As ações de restrição do consumo do governo e transferência ao setor de Comércio e Serviços contribuíram, portanto, para maior concentração de renda. Efeito este que já havia sido alertado por Ignácio Rangel, (descrito na seção *entraves históricos*) ao argumentar que o sucesso do desembolso e incentivo do governo às atividades tinham que estar ligados a novas contratações de mão de obra²⁸⁹. Neste caso, a verba destinada aos empresários não reverteu em novas contratações.

Essa evidência é típica de uma economia neocolonial, cuja elite econômica se aproveita dos empréstimos concedidos pelo governo para de imediato alargar sua lucratividade. Essa afirmação vai ao encontro da análise de Wilson Barbosa, ao tratar alguns aspectos da formação de capital no Brasil no período de 1940-1970, veja-se:

“A criação da capacidade pública de investimento se constitui de recursos: (1) arrecadação de impostos e taxas; e (2) mecanismos de contribuições compulsórias indiretas. Ou seja, enquanto a população comum se empobrece para criar a capacidade de investimento, a aplicação do mesmo gera lucros para fornecedores, empreiteiros, contratantes, etc. Os beneficiários diretos do investimento público se constituem a mesma burguesia que evitou aplicar os seus capitais naqueles empreendimentos agora públicos. Consequentemente, o próprio investimento público gera novos ricos e contribui para a concentração de renda, ampliando a separação entre: (a) uma parcela de ganhadores da expansão; e de (b) pagadores do custo da expansão.”²⁹⁰

Percebe-se que a equipe econômica do governo, embora tenha acreditado na mudança de paradigma ao realizar um política de maior investimento público, não conseguiu romper com a lógica da concentração na redistribuição da renda. Tal fato ocorreu por que os empréstimos realizados não foram revertidos em obtenção de maior produtividade.

²⁸⁹ RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. 5ª edição. São Paulo: Editora Bial, 1963. p. 43.

²⁹⁰ BARBOSA, Wilson do N. *Alguns Aspectos da Formação de Capital no Brasil: 1940-1975. Crescimento com Concentração de Renda*. Suécia: Universidade de Lund, 1976. Texto disponível em: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>. Acesso: 12/05/2017.

A formação de capital fixo e a participação do setor público nacional

O objetivo desta seção é analisar a dinâmica da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) durante o período, com a participação do setor público nacional na sua composição. Para a especificidade dessa análise não será realizada a observação de cada rubrica da FBCF, mas sim sua dinâmica macroeconômica e a participação de cada setor na composição. A intenção é analisar a dinâmica da formação de capital no período de estudo, a fim de testar as sub-hipóteses: (a) baixo investimento; (b) o excedente da renda no período de crescimento não seria utilizado para maior mobilidade e diversificação da capacidade produtiva; (c) a verba destinada pelo governo aos empresários não teria se revertido em maior produtividade. Para iniciar a análise, veja-se o perfil da taxa de Investimento Total, durante as últimas décadas:

GRÁFICO 36 - Taxa de Investimento Total com base no PIB. Brasil, 1978-2013.

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

O perfil apresenta oscilação conjuntural, com quedas e picos de 5/6 anos, dentro de uma tendência negativa. As maiores taxas de investimento total foram durante a década de 1980. Nota-se que no período de crescimento econômico, 2002-2007, as taxas de investimento total estão entre as mais baixas da série de 35 anos. O período de maior crescimento no período encontra-se a partir de 2007. A análise será aprofundada nos parágrafos abaixo. Todavia, a observação da taxa de investimento total dos últimos 35

anos, confirma a sub-hipótese de baixo investimento produtivo durante a série histórica, que em 2010 equivale à taxa de investimento total do governo de Itamar Franco em 1994. De outro modo, aponta o crescimento do Investimento durante os governos do PT, sobretudo durante o governo Dilma.

Para aprofundar a análise observar-se-á os dados da FBCF durante o período de 2000-2013. Duas questões irão delinear a análise: (1) qual a participação do governo na FBCF no período? (2) o desembolso e os subsídios dados pelo governo trouxeram impacto na FBCF?

TABELA 20 – Relação entre PIB, FBCF, Investimento Público. Brasil, 2002-2013. Valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB	FBCF	%sobre o PIB	Invest. Público	% sobre FBCF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2000	2025,36	371,22	18,33	46,16	12,44
2001	2034,81	375,15	18,44	51,58	13,75
2002	2219,39	361,20	16,27	50,74	14,05
2003	2262,11	377,10	16,67	39,03	10,35
2004	2394,45	416,26	17,38	46,35	11,13
2005	2475,53	426,18	17,22	51,75	12,14
2006	2571,37	443,83	17,26	61,10	13,77
2007	2718,03	491,11	18,07	72,90	14,84
2008	2877,87	560,90	19,49	86,78	15,47
2009	2881,46	553,40	19,21	48,00	8,67
2010	3092,20	636,73	20,59	74,84	11,75
2011	3173,80	655,02	20,64	56,25	8,59
2012	3199,33	646,59	20,21	101,24	15,66
2013	3272,17	671,89	20,53	98,96	14,73
Média	2657,00	499,06	18,60	63,26	12,68
Desvio Padrão	436,29	1,52	1,52	20,33	2,34

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos e IBGE. Elaboração própria.

A média percentual da FBCF sobre o PIB, durante toda a série histórica (coluna 3), foi 18,60%. O menor valor da série foi em 2002, com o percentual de 16,27%. O maior valor da série foi 2011, com o percentual de 20,64%. Em relação aos períodos, a média do período 2001-2005 foi 17,20%, o período 2005-2009 teve a média de 18,25% e no período 2009-2013, foi a mesma, 20,24%. O crescimento da variável entre a primeira e a

terceira conjuntura, portanto, foi 3,08%. Em valores absolutos, foram acrescidos 294 bilhões de reais, considerando o menor valor em 2002 e o maior valor em 2011.

Veja-se o perfil gráfico da variável FBCF:

GRÁFICO 37 - Formação Bruta de Capital Fixo. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2000-2013.

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Embora os valores absolutos da FBCF demonstrem crescimento consecutivo a taxa de crescimento revela outra análise:

GRÁFICO 38 - Taxa de crescimento da FBCF.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração própria

Veja-se que os picos de crescimento de 2003- 2004 e 2007- 2008, não conseguiram reverter a tendência de estagnação da variável. O crescimento abrupto de 2010, em parte justificado pelo baixo crescimento de 2009, não pôde ser sustentado nos anos seguintes. As taxas de crescimento de 2012 e 2013 estiveram entre as mais baixas da série. Pode-se concluir, também, que nesses anos o esforço de aumento do investimento do Governo Dilma, (Gráfico 31 e Gráfico 34), não foi acompanhado pelo Investimento privado. Enquanto a taxa de crescimento de Investimento do governo cresceu (Gráfico 31) à taxa de Investimento privado caiu, o que se pode se observar no Gráfico acima. Por outro lado, o montante na média 88 bilhões de reais, entre 2010-2013 (desembolso do sistema BNDES) aplicados pelo governo, com prioridade ao Comércio e Serviços, não foi capaz de alterar as baixas taxas de crescimento da FBCF. Conclui-se que boa parte dos empresários destes setores receberam verba de origem pública e não investiram em maior produtividade. O indício desta inferência é a própria taxa de Admissão Líquida em queda (conforme Gráfico 35). Este fator pode muito bem ser percebido, quando pensado na lógica dos produtos importados que cresceram no período.

TABELA 21 – Análise de Regressão – FBCF explicada por Desembolsos do sistema BNDES aos setores da economia agregados (DESBNDES). Observação: Brasil, 2000-2013

FBCF (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	265,75 (A)	33,86 (A)	0,8256	1,330
DESBNDES	3,17 (B)	1,5490 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional e Boletim do Banco Central, Elaboração Própria. **Legenda:** DESBNDES= Desembolso do Sistema BNDES

A elevada explicação obtida pelos desembolsos do sistema BNDES à economia, levam a analisar o papel desta variável na formação de capital fixo no período. A variável mostra-se capaz de explicar 82% das variações da FBCF. A correlação dos dados significa o esforço público para orientar e obter resultados expansivos na economia. O exame aproximado, contudo, expressa que da formação de capitais; em virtude das políticas de endividamento com privilégios dos ganhos do capital financeiro a parasitar dos juros; o investimento público não foi capaz de obter resultados mais intensos na criação de capital,

pois o capital privado se concentra mais na reposição do capital físico consumido. Assim, uma política mais expressiva de transformação produtiva da parte do governo só poderia ser obtida com uma elevação da eficácia marginal de capital. Essa maior eficácia passaria, portanto, por uma política de juros subordinada a expansão do capital produtivo, com tem indicado Décio Garcia Munhoz²⁹¹.

GRÁFICO 39 - FBCF observado e similar ajustada a partir do Desembolso do sistema BNDES. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central do Brasil, vários anos.

Elaboração própria.

Os desembolsos do BNDES à economia foram altamente favoráveis à formação bruta de capital fixo no período. Vê-se, entretanto, que o incentivo apresenta fortes oscilações, que decorrem da instabilidade da política de financiamento público, praticamente submetido por pressões de grupos avessos à uma estratégia de crescimento. Por outro lado, é possível entender-se o papel positivo que o esforço público acrescentou ao desempenho econômico.

Os componentes da FBCF

²⁹¹ MUNHOZ, Décio Garcia. *Investimento Público I, II, III e IV*. TV SENADO, 27/08/2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ary0oxs5WZA> . (e em vídeos sequenciais). Acesso em 13/03/2016.

O perfil Gráfico abaixo demonstra um crescimento significativo no período, para a rubrica “máquinas e equipamentos”. Veja-se:

GRÁFICO 40 - Relação entre os valores relativos das rubricas da FBCF: "Construção Civil" e "Máquinas e Equipamentos". Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), IPEADATA. Elaboração própria.

A partir de 2003, tem-se uma modificação na composição da FCBF. A rubrica Máquinas e Equipamentos cresceu sua participação em praticamente toda a série histórica. O crescimento dessa rubrica é importante no impacto do avanço de novas atividades produtivas desde que a demanda desses bens alcancem a mobilidade para ativar setores que supram no local a produção de bens de capital, antes importados. Houve mesmo uma mobilização para novos setores a fim de substituir os bens de capitais importados?

Um estudo recente a respeito da FBCF, realizado pelo pesquisador Thiago de Holanda, desagregou os componentes da variável, a fim de perceber qual foi a dinâmica de participação setorial. A ideia deste autor era compreender a participação setorial além dos dados cedidos tradicionalmente pelas instituições de pesquisas, com base nas rubricas “Construção Civil”, “Máquinas e Equipamentos” e “Outros”. O método utilizado pelo autor utilizou a ferramenta quantitativa de Matrizes de Absorção do Investimento (MAI).

Com base nos dados desse autor e do IBGE, observe-se os componentes de maior crescimento:

TABELA 22 – Componentes de maior crescimento da FBCF. Brasil, 2002-2013

Setores	Taxa Média de Crescimento Anual
Peças e Acessórios para Veículos Automotores	8,90
Petróleo e Gás Natural	8,70
Produtos de Metal, exclusive Maquinas e Equip.*	7,90
Máquina e Equipamentos, inclusive manutenção e reparo	7,20
Álcool	4,70
Serviços de Manutenção e Reparo	4,60
Celulose e Produtos de Papel	4,50
Agricultura, Silvicultura e Exploração florestal	4,20
Construção	4,00
Outros da Industria Extrativa	3,00

Fonte: Thiago de Holanda Lima Migue e IBGE. Elaboração própria com base nos dados do autor citado²⁹². Legenda= * Equipamentos

O aumento da venda de automóveis, utilizados como objeto de consumo ou como parte da composição da FBCF, acelerou o investimento do setor “Peças e Acessórios para Veículos Automotores”. Este por sua vez impulsionou a rubrica “Máquinas e Equipamentos”. Na ótica dos produtos, os itens que tiveram maior crescimento anual dentro da FBCF, também responsáveis pelo salto dessa rubrica no período 2000-2007, foram: “Outros Equipamentos de Transporte” (inclui máquinas agrícolas) ,19,1%; “Eletrodomésticos”, 12,0%; Automóveis, Caminhonetes e Utilitários, 11,9%; Máquinas para Escritório e Equipamento para Informática”, 10,9%.

Constata-se que o crescimento da FBCF, portanto, está ligado aos produtos de uso em atividades primárias ou de extração e que não foram capazes de promover maior mobilidade na formação de outras cadeias produtivas que possam substituir os produtos

²⁹² MIGUEZ, Thiago de Holanda Lima: *Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira, 2000-2007: uma análise com base nas Matrizes de Absorção de Investimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, PPGE. Dissertação de Mestrado, 2012.

de bens de capital importados. Observação que também pode ser constatada nas análises do pesquisador Thiago Miguez:

Esse quadro de elevada concentração da demanda absoluta de bens de capital em poucas atividades e o crescimento dos investimentos em atividades com baixa participação no total da FBCF gera, mais uma vez, uma situação de pouca mobilidade na composição da FBCF tal qual foi observado na análise com os 14 setores, mas agora entre as 55 atividades. Um exemplo dessa pouca mobilidade é que durante todo o período 2000-2007 houve apenas duas modificações na lista das dez atividades com maior participação na FBCF e mesmo entre essas dez maiores atividades há pouca mobilidade.²⁹³

O que se percebe, portanto, é que a dinâmica da FBCF no período de maiores taxas de crescimento entre 2003-2008, não foi capaz de ativar novos setores que permitissem ampla substituição de importações e uma mobilidade de novos bens de capital. A queda subsequente do preço das *commodities* exportadas não permitiu chegar-se ao aumento da produtividade via Formação Bruta de Capital Fixo. Observa- o gráfico do Balanço de Pagamentos:

**GRÁFICO 41 - Balanço de Pagamentos - Transações Correntes.
Brasil, 2000-2015.**

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

²⁹³ Idem p. 45.

As taxas de maiores crescimentos da FBCF, período 2003-2008, parecem ter sido puxadas pela aquisição de máquinas e equipamentos para substituir os itens defasados, que devido ao avanço tecnológico, possuem menor duração, é o que sugere Thiago Miguez²⁹⁴.

Quais os setores que mais participaram na formação da FBCF? Veja-se na Tabela abaixo:

TABELA 23 – Crescimento Médio Anual da participação na FBCF, por setor e sub setores. Brasil, 2000-2007

Setor	2000-2007
Industria	10,8
Industria Extrativa	8,5
Industria de Transformação	2,3
Agropecuária	6,5
Administração Pública	5,8
Comércio e Serviços	2,9
Comércio	1,2
Outros Serviços	1,6
Intermediação Financeira	-0,1
Serviço de Informação	-0,7
Atividade Imobiliária e Aluguéis	-0,8
Transporte, Armazenagem e Correio	3,1
Produto e distribuição de Eletricidade, Água, Esgoto e Limpeza Urbana	-1,2

Fonte: Thiago de Holanda Lima Miguez, IBGE. Elaboração com dados adquiridos da pesquisa do autor citado²⁹⁵.

²⁹⁴ Idem, p. 40.

²⁹⁵ Idem, p. 43.

Veja-se que a Indústria de Extração foi a que mais obteve influência na participação do FBCF. A participação da Indústria Extrativa é resultado do aumento da demanda por minério de ferro para a China no período 2002-2006. Tal situação aponta que o aumento da demanda também ativou o investimento no setor. Percebe-se também o retorno do investimento do governo na Petrobrás. Na ótica do produto, “Petróleo e Gás Natural”, foi o segundo item que mais compôs a taxa de crescimento da FBCF (Tabela 22).

Na comparação entre as taxas de crescimento foi possível verificar que o maior investimento em capital fixo derivou do crescimento das atividades agropecuárias, que utilizam máquinas e equipamentos, e da indústria. Veja-se, abaixo, a relação entre a Taxa de crescimento das variáveis FBCF e o setor da indústria:

GRÁFICO 42 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e do setor da Indústria. Brasil, 2000-2013

(valor em percentual)

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração própria.

As variáveis, a partir de 2005, seguem movimentações similares. Observa-se, portanto, a capacidade de influência do crescimento da indústria no capital fixo, como observado por Thiago Miguez. Os comparação entre as taxas de crescimento também

permitem afirmar que o crescimento da exportação de *commodities* gerou certo crescimento econômico. Todavia, a dependência da economia externa não permitiu que o crescimento da FBCF dimensionasse outras cadeias produção tecnológica, pois os itens de crescimento foram aqueles utilizados no setor agropecuário. Repare, na comparação entre as Taxas de Crescimento, que as oscilações do setor agropecuário também teve impacto no crescimento da FBCF.

GRÁFICO 43 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e da participação do setor agropecuário no PIB. Brasil, 2000-2013

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração própria.

Isto confirma que o crescimento do item “Máquinas e Equipamentos” está ligado às atividades primárias, como a exportação de *commodities*. Já o setor do Comércio e Serviço, aqueles que mais se beneficiaram com os desembolsos a juros negativos do BNDES, tiveram taxas de crescimento com menor impacto visível na FBCF. Aliás, as oscilações são contrárias em determinados períodos.

Veja-se a relação entre as variáveis:

GRÁFICO 44 - Relação entre as taxas de crescimento da FBCF e da participação do setor Comércio e Serviços no PIB. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração própria.

Desta feita, conclui-se que a taxa de crescimento da FBCF, 2003-2008, que subentende o período de crescimento econômico, 2002-2007, não conseguiu dinamizar os setores para abranger os produtos de bens de capital a fim de criar novos polos de investimento, visando o incremento de novas tecnologias. O ganho do crescimento econômico foi revertido em consumo, sobretudo de produtos importados. O baixo impacto da relação entre a taxa de crescimento da FBCF e do setor de Comércio e Serviço, também pode ser confirmada pelo exercício de regressão:

TABELA 24 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento da FBCF explicada pela taxa de crescimento do setor. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento da FBCF (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	10,628 (A)	4,816 (A)	0,02	2,44
Taxa de crescimento do setor Comércio e Serviços	0,178 (B)	0,335 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central, Elaboração Própria.

Um dos motivos para o crescimento contínuo do componente “Maquinas e Equipamentos” (o item que mais cresceu na FBCF) até 2010, pode ser encontrado na explicação de Dércio Garcia Munhoz. Ao analisar a crise econômica de 2008/2009 e a importância do Investimento Público, o autor observa que o crescimento da economia de alguns setores após 2009 é fruto do processo de absorção de custos²⁹⁶. Nesse processo, a taxa de crescimento da indústria se eleva, pois há uma renovação de maquinários e aparelhos. Ao incorporar o custo dessas mudanças, há um aumento do consumo, um aumento da inflação e uma mudança na composição da renda que favorece o setor industrial.

Com base na explicação de Dércio Munhoz, de Thiago Miguez e nos dados analisados, percebe-se que parte do capital criado, com maior impacto na rubrica “Máquinas e Equipamentos”, foram para substituir parte do capital que já estava em desuso, ou recompor equipamentos ultrapassados devido ao avanço tecnológico. Portanto, sem uma renovação do aparelho produtivo capaz de proporcionar maior produtividade e desencadear novos investimentos de capital.

4.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

O círculo vicioso da pobreza como característica do Estado neocolonial

Quando Carolina Maria de Jesus retrata em seu livro o cotidiano da favela, o cenário onde ocorre o enredo é a zona urbana da capital de São Paulo. Todavia, sabe-se que na década de 1950, em outras regiões do estado a situação de pobreza poderia ser lida de uma outra maneira. Na zona rural, por exemplo, havia ainda grande parcela de trabalhadores que viviam em regime de semiescravidão. Os fazendeiros paulistanos utilizavam o que Claudia Tessari chamou de “plena flexibilização da mão de obra”, para impor aos trabalhadores condições alternativas para os trabalhos sazonais²⁹⁷.

Esses trabalhadores chamados de “meeiros”, realizavam seu trabalho diário nas lavouras em troca de comida, moradia e alguns cruzeiros, que garantiam apenas a compra do pano simples para fazer roupas e alguns utensílios básicos para cozinhar. Fato que

²⁹⁶ MUNHOZ, Dércio Garcia. *O Investimento Público*. Entrevista concedida ao Agenda Econômica. Brasília: TV SENADO, 24 agosto de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ary0oxs5WZA>. Acesso em 22/06/2017.

²⁹⁷ TESSARI, Claudia Alessandra. *Braços para a colheita: sazonalidade e permanência do trabalho temporário na agricultura paulista (1890-1915)*. São Paulo: Alameda, 2012.

corroborar a afirmação de Conceição Tavares quando denota que até 1970, boa parcela da população brasileira (50%) ainda vivia fora do mercado de consumo capitalista. Essa realidade paulistana, que mantinha a maior parcela da mão de obra em “estado de pobreza”, parece explicar algumas das características das relações neocoloniais na economia do Brasil.

Esse cenário de pobreza, quando analisado sob a perspectiva histórica econômica, sugere que os entraves para o desenvolvimento, apontados pela historiografia econômica a respeito do “círculo vicioso da pobreza”, ainda valem como explicação para alguns aspectos estruturais estudados no período 2000-2013. O crescimento econômico recente de 2004-2008, não conseguiu modificar os mecanismos que sustentam esse círculo. Pois, embora tenha havido uma melhora na vida da parcela mais pobre da população, visto os índices de diminuição da miséria no período (a partir de 2004), os índices atuais (2017) demonstram uma aproximação com aqueles altos índices de desigualdade e pobreza dos anos iniciais de 2000.

Para Nurkse, uma das ações importantes capazes de romper o ciclo da pobreza era sustentar a renda da população para que houvesse a possibilidade da expansão do mercado interno por meio do consumo. Durante o período de análise, o governo do PT buscou aumentar a renda real da população, sobretudo da população mais pobre, através da política de valorização do salário mínimo e das transferências governamentais. Fato que proporcionou maior possibilidade de consumo. Uma certa parcela da população pobre, mesmo sem condições devidas de saneamento, teve até acesso a financiamento de carros novos, carros de luxo usados, maior diversidade de alimentação básica e viagens. Todavia, esse consumo não impulsionou, na dimensão devida, o mercado interno e as atividades industriais, visto que grande parte da mercadoria consumida é importada. O nível de industrialização local até caiu no período. Ao não gerar nova cadeia produtiva o limite do crescimento deu-se quando o avanço do comércio exterior cessou.

O Rendimento do Trabalho em 2013 já estava na menor taxa de crescimento da série, exceto o ano de crise (Gráfico abaixo). Essa análise aponta que as transferências governamentais – Previdência Rural, BPC e o Bolsa Família –, portanto, foram as responsáveis por manter o nível do rendimento das camadas mais baixas da população. Veja-se o perfil da taxa de crescimento do Rendimento do Trabalho e do Programa Bolsa Família, como exemplo:

GRÁFICO 45 - Relação entre Taxa de crescimento do Rendimento do Trabalho e Programa Bolsa Família (PBF).

Fonte: IBGE (PNAD), Orçamento Federal, vários anos. Elaboração Própria

O aumento da política fiscal que mantinha essas transferências governamentais, fruto do crescimento da Arrecadação de 2002-2008, já começava a ser ameaçado em 2007. Cessado o crescimento via exportação de *commodities* e vinda a crise de 2008/9, as ações da política fiscal do governo tenderam a ser incompatíveis com os interesses do mercado financeiro. Vale lembrar mais uma vez as pressões por maior “ajuste fiscal” realizadas pelo JP Morgan sobre o Orçamento Público em 2007.

Essa “convivência” entre arranjo institucional e política social, que se denomina aqui de rearranjo, foi mantida até 2013. Entre outros fatores, era devido ao crescimento da venda de *commodities* até 2010 e o saldo criado de reservas internacionais capaz de manter o equilíbrio cambial²⁹⁸.

Entre o período de 2008-2013, além de manter as transferências assistenciais, o governo concedeu incentivo econômico via BNDES para setores da economia, principalmente ao setor de Comércio e Serviços (Gráfico 33). Todavia, a transferência de

²⁹⁸ Ver mais a respeito em COSENZA. Apoena C. Calibã se liberta: *O setor externo da economia brasileira (1999 a 2013)*. Tese de Doutorado. FFLCH-USP, Dezembro de 2017.

renda do governo a tais setores não resultaram nem em aumento do rendimento do trabalho (Gráfico 45), nem em maiores taxas de investimento em capital fixo (Gráfico 38). Ao contrário, ocorreu queda das admissões formais no período (Gráfico 35).

Em 2014, o índice de desemprego beirava aquele do final da década de 1990, cerca de 14% de desempregado, e a balança de pagamentos estava com maior déficit da série histórica (2000-2015, ver Gráfico 41), tornando visível o processo do círculo da pobreza e o limite do Estado neocolonial.

“O ciclo estrutural de capital ocioso”

Outro entrave do “ciclo estrutural de capital ocioso” é a capacidade para absorver mão de obra, essa é uma das características desse modelo neocolonial. O vaivém das dívidas foi observado nas transações de capital da despesa pública durante todo o período de estudo. No período de 2005 a 2007, a queda na taxa de juros Selic permitiu que parte do fluxo de entrada fosse destinado para ações da política fiscal. Contudo, a partir de 2007, o fluxo se reverte (Gráfico 27), além de manter o ciclo ocioso (Despesas de Capital destinadas a pagar as Amortizações). O governo teve que arcar com maiores saídas de capital. O crescimento das Despesas foi ocasionado pelo aumento dos gastos com Amortizações e Outras Despesas de Capital (inclui Depreciação de Capital e Inversões Financeiras).

O aumento da despesa causou, portanto, um déficit nas transações de capital de 2010-2013, conforme Tabela 15. O decréscimo das entradas via Operação de Crédito pode ser explicado pela fuga de capitais ocorrida durante a crise econômica de 2008/9. A opção do governo, portanto, foi realizar maior “ajuste fiscal” nas transações correntes, para manter o arranjo institucional e cobrir as Despesas de Capital com o superávit primário.

Outra consideração importante é que esse ciclo estrutural torna incompatível a utilização de políticas que visem o crescimento econômico via equação ($S=I$). Admitindo a hipótese heterodoxa de que o aumento da renda se determina pela propensão a poupar, em conjunto com a qualidade de investimento (pressuposto utilizado por Nurkse), e que o nível de equilíbrio é realizado quando o rendimento poupado é igualmente invertido; pode se dizer que essa política de crescimento não é viável no modelo de Estado

brasileiro. O resultado desse modelo é a renda poupada ser revertida para privilegiar os detentores de títulos públicos.

O desequilíbrio pode ser percebido na análise da equação quando expresso pelos dados analisados no capítulo. Acompanhe a descrição:

Quadro Explicativo – Transações de Capital do Setor Público Nacional

Dada a equação $Y=C+S+(X-M)$, incluindo o governo, temos:
(1) $Y=(C+G)+(Sp+Sg) +(X-M)$
<i>Sendo: S= poupança, I= investimento, Sp = poupança privada e Sg = poupança do governo,</i>
Admitindo a hipótese $S=I$, tem-se a equação:
(2) $(Sp+Sg)=(Ip +Ig)$
<i>Sendo: Ip= Investimento privado e Ig= Investimento do governo</i>
Agora especificando apenas a poupança e investimento do governo, tem-se:
(3) $Sg=Ig$
Ao desagregar a conta de capital do governo foi possível descrever a seguinte equação:
(4) $Sg= (OC+OR) = Ig$, sendo $Ig = A+ Il +OD$
<i>Sendo: OC= Operação de Crédito, ORC= Outras Receita de Capital do governo, A= amortização, Il= investimen liquido, ODC= Outras Despesas de Capital do governo.</i>
O importante lembrar ainda que:
(5) $A=Yt$
<i>Sendo: Yt= renda de detentores de títulos públicos.</i>

O desequilíbrio, portanto, está que Sg não é destinado para Il e sim para remunerar Yt . Ou seja, a poupança efetuada pelo governo e pela sociedade não se reverte em Investimento, mas sim para remunerar os detentores de títulos públicos.

Acrescentando os valores percentuais de cada variável é possível compreender o seguinte resultado:

Quadro Explicativo – Receitas e Despesas de Capital do Setor Público Nacional

Do lado das Receitas de Capital, tem-se:
$Sg = 82\% (OC) + 18\% (ORC)$
<i>Sendo: OC= Operação de Crédito, ORC= Outras Receita de Capital do governo.</i>
Do lado da Despesas de Capital, tem-se:
$Ig = 81\% (A) + 11\% (II) + 8\% (ODC)$
<i>A= amortização, II= investimento líquido, ODC= Outras Despesas de Capital do governo.</i>
Sabendo que $A = Y_t$, O resultado, portanto, é que as Receitas de Capital do governo é destinada em 81% para remunerar os detentores de títulos públicos.

Para que a política de crescimento fosse possível, a restrição de consumo destinado ao Sg teria que ser invertido no II . Assim, com o aumento do investimento líquido poderia ser gerada nova cadeia produtiva (multiplicador) que impulsionaria Y . Ou seja, $\Delta Y = I(b)$, (sendo b a restrição do consumo destinada ao investimento).

Observa-se, portanto, que os altos e atrativos juros dos títulos brasileiros mais a dívida histórica, fazem com que o excedente não seja destinado à produção adicional, deixando desigual a relação necessária entre poupança e investimento. O empresário que deseja investir tende a procurar uma atividade que lhe dê o maior lucro possível, com a garantia de liquidez. Com uma das maiores taxas de juros do mundo, os títulos públicos se tornaram muito atrativos, pois a lucratividade é subsidiada pela “máquina do governo”, os impostos públicos. Fato que justifica cerca de 19% da Renda ter sido destinada para as Operações de Crédito, sem passarem pelo mercado produtivo. No médio prazo, essa desigualdade mantida reduz a produção e causa desemprego²⁹⁹.

²⁹⁹ A respeito das consequências do “vazamento” do excedente da produção na geração de desemprego, ver, entre outros: SAYAD, João. *Dinheiro, Dinheiro: Inflação, desemprego, crises financeiras e bancos*. São Paulo: Portfolio Penguin, 2015. p. 38.

Esse tipo de transação é o que Nurkse denomina de investimento do “tipo colonial”³⁰⁰. Segundo ele, esse processo era comum na relação entre metrópole e colônia, onde a renda que era disposta para o Investimento na colônia apenas servia para favorecer a metrópole, sem promover desenvolvimento no local de exploração.

O baixo investimento

O segundo problema foi o não reinvestimento do excedente em atividades produtivas. O investimento do governo no período de crescimento econômico, 2002-2007, comparado ao PIB, atingiu a média de 2,18%. Valor esse abaixo da média da série histórica (2000-2013) 2,36%. O excedente da Arrecadação nesse período foi destinado a pagar as Amortizações, Juros da Dívida (o ciclo ocioso) e o aumento das despesas de Assistência Social (como se viu no capítulo 3). Assim, não foi possível observar no período a quebra de paradigma, de modo que se inserisse maior investimento público na economia, dita pela equipe econômica do governo. O que se viu foi o ocasional aumento da taxa de crescimento do PIB 2003-2008 e a fragilidade dessa política no período pós-crise, deixando a tendência do Investimento público rumo a estagnação, durante toda a série histórica.

E quanto aos incrementos para o investimento produtivo via BNDES salientado por Armando Boito? Variável importante também segundo Nurkse, pois, configura-se como o incentivo do governo a maior produtividade. Como se pôde observar na Tabela 18, os maiores desembolso do Sistema BNDES foram destinados para o setor Comércio e Serviços. Setor tradicionalmente com mais baixa produtividade.

Quando observada a Matriz de Insumo-Produto, percebe-se que a participação desse setor não gerou maior cadeia de produtos e insumos. Aliás, a partir de 2010, mesmo recebendo maior quantidade de verba de origem pública, este setor foi o maior responsável pela queda nas Admissões Líquidas, conforme se viu no Gráfico 35. O que parece é que mesmo recebendo incentivo do governo para o investimento em produtividade, os empresários não o fizeram. Resta saber quais foram os incentivos do governo por meio de subsídio e isenção de impostos, o que será verificado em capítulo adiante.

³⁰⁰ NURKSE. Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

Outro problema estrutural observado é o Investimento Total da economia, expresso na FBCF. O Gráfico 36 revela que a reversão realizada em produtividade do total obteve maior impulso nos governos Collor e Itamar (1990-1994) do que nos anos do governo Lula (2003-2010). Por outro lado, também no Gráfico 36, ao comparar os governos FHC e Lula, pode se observar que a pendente do primeiro é negativa, enquanto a pendente do segundo é positiva, demonstrando maior dinâmica do investimento nos governos do PT. Contudo, a taxa de investimento está distante daquelas ocorridas nos anos 1980. A menor taxa desse período, em 1985, equivale à maior taxa de investimento do primeiro governo Lula (2003-2006). Ou seja, a taxa de investimento foi baixa, expressando uma tendência vagarosa para crescer.

Ainda sobre a FBCF, os dados também apontaram, além da tendência de estagnação da taxa de crescimento, Gráfico 38, a não mobilidade de novos investimentos de capital (Tabela 22 e 23). O item “máquinas e equipamentos”, item que mais cresceu no período, foram utilizados para atividades voltadas ao setor primário e para frotas de automóveis. Muitos desses produtos foram adquiridos para substituir a tecnologia defasada. Portanto, sem gerar novas cadeias produtivas. Estas talvez que pudessem gerar novos postos de trabalho.

Ademais, o crescimento do consumo nesse período foi puxado pela compra de produtos supérfluos ou de baixa durabilidade. Os aparelhos eletrônicos, por exemplo, muito utilizados na área da música, representam bens de capital que exigem em pouco tempo sua troca ou reposição devido à rápida mudança tecnológica. Esses aparelhos, “recheados” de componentes importados, impulsionam o setor de Comércio e Serviços e agregam na FBCF. No entanto, não geram novas cadeias produtivas (como pode ser observado no Gráfico 40) e colaboram para maior déficit do Balanço de Pagamentos (Gráfico 41).

5. REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA ÓTICA DA ARRECADAÇÃO PÚBLICA

“É de se esperar que o pluralismo de opiniões fortaleça nossa democracia depois da pugna eleitoral. Desde 26 de outubro, contudo, a difusão de ideias deu a impressão de que existe um pensamento único no diagnóstico e nas propostas para os graves problemas da sociedade e da economia brasileira. Sem o contraponto propiciado pela campanha e pelo horário eleitoral gratuito, os meios de comunicação propagaram quase exclusivamente a opinião que a austeridade fiscal e monetária é a única via para resolver nossos problemas. Isto vai na contramão da opinião de economistas de diferentes matizes no Brasil, mas reverbera o jogral dos porta-vozes do mercado financeiro. Estes defendem solucionar a desaceleração com a “credibilidade” da adesão do governo à austeridade fiscal e monetária, exigindo juros mais altos e maior destinação de impostos para o pagamento da dívida pública, ao invés de devolvê-los na forma de transferências sociais, serviços e investimentos públicos.”

(Manifesto dos economistas pelo desenvolvimento e pela inclusão social)³⁰¹

Sobre a metodologia e os pressupostos do capítulo

Nos capítulos anteriores buscou-se, por meio da despesa pública, analisar a redistribuição de renda do setor público nacional. O capítulo dois tratou o panorama geral das Despesas Correntes e suas prioridades no período; o capítulo três, o Gasto Público Social; e o capítulo quatro tratou a dinâmica do Investimento Público junto à Formação

³⁰¹ Manifesto de economistas brasileiros após a eleição de 2014. Entre os que assinaram o manifesto estão: Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Beluzzo, Wilson Cano, João Sicsú, Leda Paulani, Marcio Pochmann, entre outros. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Manifesto-dos-economistas-pelo-desenvolvimento-e-pela-inclusao-social/7/32180>. Acesso em 18/02/2019, as 8:17h.

Bruta de Capital Fixo. O método de abordagem visou analisar as despesas públicas, em conjunto com os dados macroeconômicos agregados, sob a perspectiva teórica da análise histórico-econômica.

A hipótese que se tem trabalhado sugere haver a incompatibilidade de políticas econômicas desenvolvimentistas com o Estado neocolonial brasileiro. Assim, o objetivo é analisar os dados sob a luz das teorias desenvolvimentistas e perceber as ações dos governos no período de estudo. Até onde conseguiram romper com a lógica estrutural do modelo econômico neocolonial, cuja principal característica é a manutenção dos privilégios para uma pequena parcela da população em detrimento da maioria, e em proveito do fluxo de recursos para o exterior: qualquer coisa, menos o desenvolvimento.

Neste capítulo, pretende-se analisar a redistribuição da renda sob a ótica da Arrecadação. O Sistema Tributário (Arrecadação) é um conjunto de normas que estabelecem o pagamento de impostos e contribuições por parte da população. A finalidade dessa arrecadação é arcar com despesas das atividades desenvolvidas pelo Estado, face a suas obrigações e prestação de serviços essenciais para o funcionamento da sociedade e do sistema econômico. A temática que envolve o financiamento das despesas do Estado insere-se num debate teórico a respeito do tamanho do Estado e da distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade.

Na concepção neoliberal, que fundamenta as bases da teoria das finanças públicas atuais, o Estado é compreendido como um ente “estranho” ao sistema econômico. O pressuposto é que a economia tem estruturas de mercados concorrenciais, com mecanismos que corrigem automaticamente os desequilíbrios. Neste sistema, a empresa é a rainha de todas as atividades, sendo que tudo para ela deve convergir e beneficiar. Desta maneira, o sistema tributário não deve romper o “equilíbrio do mercado”, e os tributos devem obedecer aos princípios de: (a) neutralidade, para que os impostos não afetem as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos; (b) equidade, os impostos devem ser distribuídos de forma equitativa entre os membros da sociedade, de forma a não alterar a estrutura de distribuição de renda.³⁰²

Na visão de Keynes, o Estado ocupa um papel extremamente relevante na economia, com destaque para os efeitos da política fiscal e monetária, a curto prazo, na

³⁰² A respeito da visão neoclássica sobre a Arrecadação, ver, entre outros: SALVADOR, Evilásio. *A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?* IN: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?* São Paulo, Boitempo, 2007.

garantia do pleno emprego. Desta feita, o sistema tributário tem papel importante como multiplicador potencial da renda. Ao reduzir a soma do dinheiro arrecadado por parte do governo, a ação possibilita aumento do gasto dos consumidores e estimula maior investimento privado³⁰³. Segundo Oliveira, a política fiscal por meio do sistema de arrecadação é “uma das mais poderosas ferramentas colocadas à disposição das autoridades governamentais para impulsionarem, orientarem e conduzirem o desenvolvimento econômico de um determinado país”³⁰⁴.

O problema é que no Brasil o sistema de arrecadação parece seguir outra concepção. Como salienta René Vilarreal³⁰⁵, embora o discurso pareça conceber uma base teórica neoclássica, a política econômica utilizada visa cumprir ações que conservam o modelo de redistribuição da renda vigente nos países subdesenvolvidos: privilégios para uma pequena parcela e superexploração da maioria da população.

Assim, ao analisar a Arrecadação do período de 2000-2013, pretende-se neste capítulo atentar para as seguintes sub-hipóteses: (a) a impossibilidade de políticas anticíclicas por meio da Arrecadação, devido à necessidade de aumento dos impostos (como a maioria dos impostos incidem sobre o consumo a ação restringe o multiplicador) para manter o arranjo institucional; (b) a desigualdade na participação do financiamento das despesas públicas, com maior incidência sobre a classe assalariada; (c) o aumento dos gastos sociais não se vê acompanhado de contrapartida nos mecanismos de arrecadação com base em imposto progressivo, que garantissem um fluxo constante de investimento social. Ao contrário, os mecanismos da Receita de Contribuições Sociais caíram em seus valores relativos e absolutos no maior período de expansão do comércio exterior. Assim, o problema da Previdência Social teria como aspecto principal, fomentando: (d1) desigualdade nas Contribuições Sociais, tanto dos beneficiados quanto dos setores econômicos, (d2) desvio de parte da Arrecadação para pagamento dos Juros e Amortização da Dívida, e (d3) devido ao aumento dos Benefícios Rurais sem contrapartida por parte do setor agropecuário, em arrecadação.

Na literatura, há inúmeros trabalhos que tratam os problemas da carga tributária. A maioria deles utiliza-se dos dados desagregados com base nas fontes de recursos,

³⁰³ DILLARD, Dudley. *A teoria econômica de John Maynard Keynes, teoria de uma economia monetária*. 4ª Edição, Tradução Albertino Pinheiro Junior. São Paulo, Editora Pioneira, 1982.

³⁰⁴ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981. p. 15.

³⁰⁵ VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

detalhando cada imposto específico, geralmente utilizando apenas os dados da União³⁰⁶. Todavia, ainda poucos trabalhos analisam a Arrecadação sob a ótica das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. A vantagem de observar as Receitas Correntes é comparar as receitas provenientes da carga tributária com as demais receitas econômicas (geradas pelas intervenções econômicas) do setor público nacional, a fim de conhecer quais são os setores que mais participaram desse financiamento.

Nesta etapa da pesquisa, portanto, o objetivo é analisar os dados do sistema de arrecadação na perspectiva das sub-hipóteses elencadas. Para tanto, pretende-se analisar a dinâmica das Receitas Correntes, sua composição e seu impacto na economia do país. Devido à extensão dos dados, neste capítulo será analisada a composição das Receitas Correntes, seus itens e sua dinâmica, com especificidade principalmente na Receita de Contribuições (Contribuições dos Assalariados e das Empresas, entre outros). Para dialogar com os dados quantitativos inicialmente serão realizadas as problematizações a respeito do tema, bem como sobre os entraves históricos que circundam o debate sobre a reforma tributária.

Foco em uma dada realidade

Desta vez, no diário de Carolina Maria de Jesus há um relato que relaciona as ações do Estado e seus principais agentes e o papel da população em tais ações. Essa relação parece dizer muito a respeito do tema que se pretende tratar, Arrecadação, e de certa maneira, justifica a escolha das sub-hipóteses.

No dia 1º de novembro de 1959, dentro do período do governo JK, Carolina relata que havia uma revolta da população contra o aumento no preço do transporte público promulgado por Adhemar de Barros, então prefeito da cidade de São Paulo. Dois dias após esse episódio ela escreveu o seguinte:

“Catei uns ferros. Deixei um pouco no depósito e outro pouco eu trouxe. Quando passei na banca de jornais li este *slogan* dos estudantes:

³⁰⁶ A respeito dos itens da Carga Tributária e sua redistribuição pela fonte de recurso ver, entre outros: SALVADOR, Evilásio. *Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?* Observatório da Cidade, 2007. Artigo disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch-2007/Social%20Watch%202007%20seguridade%20-%20Evilasio%20Salvador.pdf>. Acesso 08/03/2018. SILVA, Fernando Antônio. REZENDE, Fernando. OLIVEIRA, Fabrício. ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

Juscelino esfola! Adhemar rouba! Jânio mata! A Câmara apoia! E o povo paga!”³⁰⁷

A intenção da autora ao descrever a notícia do jornal era talvez relatar que as ações realizadas pelo governo, com medidas que desfavoreciam o povo, eram políticas conscientes. Além de caracterizar as ações dos governantes, “esfola, rouba e mata”, ela aponta o papel da população nessa relação: pagar a conta.

A escolha de Carolina Maria em descrever aquela situação condiz com outras histórias reveladas na biografia: a crítica das ações do Estado em relação à gestão do dinheiro público. Essa ideia de que o Estado é o gestor das contas públicas, com obrigação de retornar à população algo dos impostos devidos, foi teorizada, entre outros, por Max Weber³⁰⁸. Para ele a burocracia estatal, com base em leis e parâmetros, romperia com as lógicas feudais existentes, nas quais o privilégio era dado aos senhores feudais e seus vassalos. O Estado, na perspectiva de Weber, daria a garantia de que as regras das relações capitalistas seriam obedecidas e, por intermédio do órgão público, as atividades dos agentes econômicos teriam o respaldo da capacidade técnica para exercer a atividade fim.

Assim, na argumentação de Weber, a devolução dos impostos pelo Estado ao cidadão, a qual reivindicava Carolina Maria em seus escritos, seria um estágio básico do Estado moderno. Inclusive, a ideia de gestão eficaz do dinheiro público em alguns países do capitalismo central fora apoiada pelos sindicatos de trabalhadores, que lutavam por maior participação dessa classe na redistribuição da renda pública³⁰⁹. Como já salientado nesta pesquisa, os modelos de gestão mais redistributiva deram origem aos modelos de “Estado de Bem-estar Social”.

Por outro lado, a concepção de Estado que surge nas ex-colônias não se parece com o modelo de Estado sugerido para os países centrais. Nota-se que o relato de Carolina Maria a respeito da relação entre Estado e população difere dos conceitos de Estado implementados em alguns países centrais durante o mesmo período. Enquanto nesses países a classe trabalhadora reivindicava a ampliação de alguns direitos concedidos³¹⁰, o

³⁰⁷ JESUS, Carolina Maria. *Quarto de Despejo*. 2ª Edição. São Paulo: Edibolso, 1976. p. 127.

³⁰⁸ WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

³⁰⁹ Para Myrdal, a maior participação dos sindicatos nos planejamentos de políticas públicas foi primordial para os regimes da Social-Democracia. MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro: planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

³¹⁰ Sobre as concepções do Estado de Bem-estar Social na França e na Inglaterra ver, entre outros: PEDERSEN, Susan. *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare States: Britain and France, 1914-1945*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

modelo de Estado brasileiro demonstrado possui outras características que lhe parecem peculiares: “esfola, rouba e mata” e quem paga essa conta é a própria população.

O texto de Carolina Maria aponta uma outra percepção do Estado brasileiro naquele período de crescimento econômico dos anos JK. Essa concepção está mais próxima daquela teorizada por Lenin, na qual o Estado cumpre o papel que privilegia a classe dominante de um país³¹¹. Aliás, concepção essa que é incorporada, entre outros, pelos historiadores Nelson Werneck Sodré e Wilson Barbosa (já citados em capítulos anteriores), que acrescentam a esse Estado as características da sua existência na realidade brasileira, o Estado neocolonial. Resta saber, portanto, se o sistema de arrecadação no período de estudo, que inclui a recuperação econômica recente (2004-2008), reflete e ainda reforça tais concepções.

Evidências empíricas no período de estudo

Em agosto de 2006, no Congresso dos Auditores Fiscais da Receita Federal, foi publicada uma coletânea de artigos, fruto de pesquisas realizadas com base em dados quantitativos sobre o Sistema Tributário brasileiro de 1996 a 2000. O objetivo do livro foi subsidiar os debates entre os Auditores e os candidatos aos cargos eletivos de presidente, senadores e deputados para as eleições de outubro do mesmo ano. A ideia, exposta na introdução do livro, era trazer à tona qual o setor da sociedade financiava o Estado brasileiro. Em uma das conclusões, ao se tratar do modelo de Estado brasileiro que foi descrito na Constituição de 1988, há o seguinte:

“Infelizmente, não é esse modelo que o Brasil está seguindo. Estamos na contramão desses objetivos e princípios, pois aproximadamente 50 alterações já foram feitas na Constituição, e a legislação infraconstitucional também caminha em sentido contrário ao que foi estabelecido em 1988. Estamos construindo o Estado mínimo para os mais pobres. Porém para aqueles que vivem no andar de cima, o modelo em vigor é o do Estado máximo, porque a maior parcela da receita tributária é destinada ao pagamento da dívida pública. Com essa política, a qualidade, a quantidade e a eficácia dos serviços públicos deixam muito a desejar, o que dificulta sobremaneira a legitimação do sistema tributário”³¹².

³¹¹ LENIN, Vladimir Illitch. *O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o proletariado na Revolução*. 2ª Edição, São Paulo: Expressão Popular, 2010.

³¹² UNAFISCO SINDICAL (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal). *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, Novembro de 2006. p.21.

E, diz ainda:

“A carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltou de 28% para 37% do PIB, no período de 1996 a 2005. Após o salto de 6,39 pontos do PIB, no período de 1995 a 2002, a carga tributária apresenta uma relativa estabilidade nos últimos anos, sem contudo mudar a estrutura de sua distribuição. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois tem alta carga tributária sobre o consumo – mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda – 25%. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: os impostos sobre o consumo representam 32,1% em média, o impostos sobre a renda 35,4%.”³¹³

A pesquisa produzida pelos Auditores Fiscais da Receita Federal aponta evidências que corroboram a hipótese para o período de análise. O estudo conclui que aquele modelo de Estado de bem-estar social intencionado pela Carta de 1988 não fôra implementado. No sentido contrário das propostas iniciais da Constituição, o Estado privilegiou às classes do “andar de cima”, e por outro lado, ao utilizar a carga tributária para arcar com Juros e Amortização da Dívida, causou sérios danos aos serviços públicos, com prejuízos aos mais pobres. Ademais, o estudo revela que o sistema tributário brasileiro também vai na contramão dos países centrais, com taxas que oneram mais a classe trabalhadora do que as grandes empresas e os mais ricos.

Como visto, parece existir fatores que permitem validar as hipóteses. Esta pesquisa pretende verificar se essas evidências apontadas pelos Auditores encontram respaldo também nos dados empíricos no período de 2000-2013.

5.1 O PROBLEMA DA ARRECADAÇÃO: DEBATE DO PERÍODO E ENTRAVES HISTÓRICOS

Debate do período

O tema Reforma Tributária sempre esteve presente nos debates sobre Arrecadação no Brasil. No período recente, em 1995, o governo de FHC enviou ao Congresso uma proposta de Reforma Tributária, a PEC 175/1995. A Emenda não foi aprovada pela Câmara dos Deputados e foi retirada da pauta pelo Executivo no início do mandato do

³¹³ Idem, p.22.

governo Lula em 2003. No mesmo ano, o governo Lula enviou outra proposta de emenda que trataria das questões tributárias, a PEC 41/2003. A reforma sugerida foi aprovada na Câmara, mas não passou pelo crivo do Senado.

No segundo mandato do governo Lula, em 2007, a Reforma Tributária estaria novamente na pauta de discussão do parlamento por meio da PEC 31/2007. Ela se modificaria no ano seguinte para PEC 233/2008. Esta Proposta de Emenda foi a mais recente dentro do período de estudo.

Segundo os argumentos do governo, a PEC visava alterar diversos dispositivos constitucionais, a fim de realizar ajustes na carga tributária. Na Proposta destaca-se a intenção de simplificar o Sistema Tributário, reduzir a carga sobre o contribuinte, conter a chamada “guerra fiscal” entre os estados e melhorar a redistribuição da Receita Tributária. Na explicação da ementa disposta no site da Câmara dos Deputados está o seguinte:

“Simplifica o sistema tributário federal, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: Cofins, Pis e Cide-combustível; extingue e incorpora a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelece mecanismos para repartição da receita tributária; institui um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto; desonera a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social.”³¹⁴

Após inúmeras modificações e outras afixações, em 2015, essa PEC ainda não havia sido aprovada pelo Congresso. Todavia, a proposta do governo em 2008 gerou uma série de debates entre os estudiosos do tema, a fim de tratar dos problemas da Arrecadação no Brasil.

Entre os debates sobre a Arrecadação destaca-se aqui a vídeo-entrevista promovida pela Fiocruz em seu canal institucional na internet – “Sala de Convidados”³¹⁵. Na introdução do vídeo, algumas questões são elencadas a respeito do Sistema Tributário Brasileiro, sua origem e o destino dos impostos cobrados da população brasileira. Entre as conclusões, a apresentação aponta a alta incidência de impostos sem o retorno público

³¹⁴ Disponível no site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>. Acesso em 18/11/2017.

³¹⁵ Programa disponível no site: <https://www.youtube.com/watch?v=IyMTx-p3lpI>. Acesso em 19/11/2017.

devido para a população. Para justificar e debater a questão, o canal entrevistou três especialistas, entre eles está a Auditora Fiscal Graziele Custódio David, que dissertou a respeito das injustiças nos mecanismos de arrecadação.

Segundo Graziele David, o problema não se concentra apenas na alta taxa de impostos sobre o PIB. Este, segundo ela estaria na média de países desenvolvidos, e sim na injustiça social na participação na Arrecadação, somada à falta de retorno dos impostos pagos. Enquanto 0,05% da população que recebe mais de 80 salários mínimos por mês, contribui à média de 6,7%, a maioria da população trabalhadora, incluindo a população mais pobre, contribui à média de 46% na Arrecadação. Para Graziele David, o maior problema da PEC enviada ao Congresso era a ausência de mecanismos para modificar a participação desigual entre os mais ricos e os mais pobres.

Ao encontro do diagnóstico realizado por Graziele David está a conclusão do representante de assuntos tributários da OAB, o advogado Luiz Fraga, outro especialista convidado para debater o tema. No mesmo programa de entrevistas, ao debater o histórico do sistema tributário brasileiro, ele afirma que a proposta que tramitava no Congresso (PEC 233, citada anteriormente) não trazia nenhuma mudança estrutural que pudesse alterar as injustiças na participação da Arrecadação. Na nova proposta, os trabalhadores que ganhavam menos continuavam a contribuir relativamente mais do que aqueles que possuíam melhores condições financeiras.

Segundo Fraga, um dos mecanismos que comprovava a injustiça na participação da Arrecadação era a escala da alíquota de Imposto de Renda e as Contribuições Sociais. Esta, além de não atingir os mais ricos, onerava mais a classe trabalhadora. Para os estudiosos do tema, a proposta de reforma tributária do governo não estaria modificando a estrutura de desigualdade existente na Arrecadação. Ou seja, os governos do período não conseguiram resolver o problema da desigualdade na Arrecadação.

Ainda a respeito dos problemas do Sistema Tributário brasileiro, destaca-se o estudo realizado pelo Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO), sobre a desigualdade da participação na carga tributária. O estudo aponta injustiças tanto na alíquota dos impostos diretos (renda e patrimônio) quanto dos indiretos (impostos e contribuições). Na incidência sobre o consumo, por exemplo, o estudo revela que “o brasileiro que ganha até dois salários mínimos contribui com cerca de 27% do que ganha, em impostos sobre o consumo. Enquanto isso, quem recebe valor superior a 30

salários mínimos contribui com apenas 7,24%”³¹⁶. Outra inferência do estudo é a respeito do aumento da relação PIB e Arrecadação, entre 1996 a 2002: o PIB/ Arrecadação saltou de 28% para 37%. Esse aumento continuou crescendo sob os governos Lula³¹⁷. Segundo os autores, esse aumento não garantiu uma contrapartida do crescimento de serviços públicos na mesma proporção.

As questões levantadas pelos Auditores podem ser verificadas com base nas seguintes variáveis: (a) a dinâmica dos impostos e das contribuições, averiguando as flutuações e sua taxa de crescimento, comparada aos cortes de Serviços e Infraestrutura do lado da despesa, que seriam o retorno dos impostos à população; (b) A contribuição da classe trabalhadora, comparada à contribuição dos autônomos, em sua maioria profissionais liberais. Devido à crescente participação do setor de comércio e serviços, sabe-se que houve crescimento da participação dos autônomos. Portanto, ao comparar as variáveis, tem-se a medida da participação desses setores na Arrecadação. Assim, pode-se constatar se há desigualdade na participação na tributação.

Como parte da equipe econômica do governo Lula, Nelson Barbosa, ao argumentar a respeito da “nova política econômica e social”, justificou o aumento da carga tributária. Para ele o crescimento dos impostos que estariam sob competência do governo central seria justificado pelo aumento dos gastos com o setor social:

“Começando pela receita total do governo em percentual do Produto Interno Bruto, é necessário observar: primeiro, a receita do governo aumentou em relação ao final do governo anterior – era 21,66% do PIB em 2002 e passou para 24,8 em 2008 – aumento de 3,14% do PIB; segundo, desses 3,14% a mais, o governo federal transferiu 0,80% para os estados e municípios e o que ficou mesmo com ele foi 2,34% do PIB; em terceiro lugar, é preciso ver agora pelo lado dos gastos, para onde foi esse dinheiro? A opção do governo Lula foi aumentar a transferência de renda às famílias, que receberam 1,66% do PIB a mais, isto é, aumentaram de 6,89% do PIB em 2002 para 8,55% em 2009. Para ficar claro, estou chamando a transferência de renda às famílias a soma de benefícios previdenciários, seguro-desemprego, benefício assistencial e Bolsa Família.”³¹⁸

Nos escritos do autor percebe-se o reconhecimento do aumento da carga tributária em relação ao governo anterior. A justificativa é o aumento das transferências de renda

³¹⁶ UNAFISCO SINDICAL. *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, Novembro de 2006. p. 77.

³¹⁷ Idem, p. 21.

³¹⁸ BARBOSA, Nelson. *Uma nova política macroeconômica e uma nova política social*. In: PIETA, Eloy (org.). *A nova política econômica*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010. p. 31.

às famílias que, segundo ele, era essencial para o desenvolvimento econômico. O percentual de receita citada compete apenas à arrecadação do governo central.

Uma observação é que em nenhum momento no artigo são questionados os fatores da estrutura de desigualdade tributária. Ausência que também percebe-se nos argumentos de Aloisio Mercadante, quando trata das questões fiscais do governo Lula³¹⁹.

Ainda segundo o governo, um dos mecanismos utilizados para conter a crise econômica de 2009 foram as desonerações do PIS e do COFINS³²⁰. Esses impostos fazem parte das Contribuições Sociais, receita responsável pela maior parte do financiamento da seguridade social. Parece, portanto, que no momento de crise econômica, o governo ao invés de diminuir a meta de superávit fiscal, optou por subsídios nas receitas do fundo social.

Importante lembrar que alguns dos problemas apontados no “debate do período” já haviam sido tratados pela historiografia econômica sobre o tema.

Os entraves históricos

No Brasil, o Sistema Tributário passou a ter maior relevância com os impostos incididos no comércio interno, com o avanço do processo de crescimento industrial, principalmente a partir do Estado Novo em 1937. A ampliação da carga tributária só foi possível devido à maior participação da classe trabalhadora, que ao consumir pagava os impostos embutidos nos produtos. Os setores das classes mais abastadas geralmente não se submetiam à cobrança de impostos. É o que revela os estudos, realizados em 1976, por Liana Aureliano:

“(...) os impostos internos só se revelaram frutíferos no Brasil, como de resto, em toda América Latina, quando a base de massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores das classes dominantes ou da burguesia rural e urbana serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna. Deste modo, sem um avanço decisivo da acumulação industrial, que permitisse a formação de um amplo proletariado urbano, de um terciário-funcional com base no trabalho assalariado e de uma crescente burocratização de pequenos funcionários, não existem condições objetivas que permitissem ao governo central criar uma base

³¹⁹ OLIVA, Aloisio Mercadante. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: Dezembro de 2010.

³²⁰ Idem, p. 178-179.

fiscal urbana suficiente, e libertar-se de sua dependência financeira do comércio exterior.”³²¹

Ao estudar o processo de acumulação industrial, a autora aponta que o custeio da carga tributária brasileira já se iniciava com um favorecimento aos setores mais abastados. Segundo ela, esse modelo é uma marca do sistema tributário em toda a América Latina. Percebe-se aí, na origem da estrutura da Arrecadação no Brasil, que a mesma submete a classe trabalhadora financiar a carga tributária. O interessante é que essa estrutura que onera mais a classe trabalhadora, que já ocorria na década de 1950 como a própria Carolina Maria registrou em seu livro, continuou sendo questionada pelos Auditores Fiscais (em 2006).

Voltando aos entraves históricos, segundo Liana Aureliano, a Constituinte de 1946 não apresentava nenhuma mudança substancial em relação à de 1937, “*mas deu-lhes contornos mais precisos, com duas alterações relevantes: a transferência dos impostos sobre combustíveis dos estados para a União, e a eliminação de impostos sobre a renda dos imóveis rurais, então pertencentes aos municípios*”³²². Todavia, na década de 1950 é que reformas mais profundas seriam indispensáveis, em virtude da necessidade de ações do Estado no processo de acumulação, especialmente no setor de infraestrutura.

As medidas fiscais tomadas para atender à política de industrialização durante o governo de Getúlio Vargas (1950-1954), possibilitaram que parte da verba do Sistema Tributário fosse destinada para um projeto de desenvolvimento a longo prazo. Era a criação de empresas nacionais e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Esse modelo desenvolvimentista teria alcançado seu limite com a intensificação da financeirização da economia brasileira após 1964.

As modificações que ocorreram na tributação têm como marco a Reforma Tributária de 1966. A Lei nº 5.172 de 25/02/1966, criou o Código Tributário Nacional (CTN). Essa Lei obteve sua consolidação e diretrizes na Constituição de 1967. Segundo Fabricio de Oliveira:

“Numa perspectiva mais ampla, os objetivos perseguidos pela Reforma refletem a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital. (...) O Estado, dessa maneira, não somente viu exacerbar sua intervenção na

³²¹ SILVA, Liana Lafayette Aureliano da. *No limiar da Industrialização: Estado e acumulação de capital: 1919/1937*. Tese de Doutorado, Campinas, IFCH, 1976, p. 63.

³²² Idem, p. 64.

economia, como passava ele próprio a arbitrar o processo de crescimento.”³²³

Segundo Fabricio Oliveira, o Estado brasileiro passou, a partir da Reforma Tributária de 1967, a referendar um papel importante no novo processo de acumulação de capital. Importante lembrar que esse novo momento de acumulação de capital está vinculado, como diz Conceição Tavares, entre outros, ao processo de financeirização da economia brasileira. A relação se dá devido ao grande percentual da Arrecadação do Estado, que passava a ser destinado ao pagamento de empréstimos e juros.

Para Celso Furtado foi essa política fiscal, durante os anos de crescimento econômico de 1968-74, que tornou permanentes certas características do modelo de subdesenvolvimento brasileiro e sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação, veja-se:

“No entanto, foi através da política fiscal que o governo perseguiu o objetivo mais ambicioso de tornar permanentes as novas estruturas. Variados e generosos “incentivos fiscais” foram concedidos visando à criação de um grupo considerável de pessoas beneficiárias de rendas mobiliárias dentro da classe média. Na realidade, cada contribuinte do imposto de renda (aproximadamente 5% das famílias) foi induzido a formar uma carteira de investimentos, como alternativa ao pagamento de parte do imposto devido. Os pobres, com uma pesada carga de impostos indiretos, estão excluídos desses privilégios. O objetivo aparente do governo ao adotar essas medidas é ligar o poder aquisitivo da alta classe média ao fluxo mais dinâmico de renda: o fluxo de lucro.”³²⁴

Segundo Furtado, o governo estaria criando um fluxo de lucro para aumentar o poder aquisitivo da alta classe média, enquanto uma pesada carga de impostos indiretos caía sobre os mais pobres. Para os detentores de títulos da dívida mobiliária, além dos altos juros pagos pelo Estado, tinham ainda o privilégio de obter descontos no Imposto de Renda. Assim, essa alta classe média poderia ser beneficiada de duas maneiras, pelo lado da Despesa, recebendo os Juros da Dívida; e pelo lado da Arrecadação, obtendo descontos no Imposto de Renda e subsídios nas Contribuições. Percebe-se, portanto, que a concessão de privilégios aos setores com maior poder aquisitivo já era um problema

³²³ OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. *A Reforma Tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil*. Apresentação Luiz Gonzaga M. Beluzzo. São Paulo: Ed. Brasil em Debates, 1981. p. 44.

³²⁴ FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974. p. 108.

apontado na análise de Furtado. Verificar-se-á, ao tratar as variáveis da Arrecadação, se há continuidade dessa estrutura no período de estudo.

No Brasil, somente na Constituição de 1988 é que se previu leis específicas propondo mecanismos de financiamento da Seguridade Social. Nos países centrais do capitalismo, desde a década de 1940, quando a OIT (Organização Internacional do Trabalho) passou a apoiar a expansão de medidas de bem estar social, já estava estendida a segurança social básica para a maioria da população.

O agravante para o caso brasileiro é que as leis que previam o financiamento foram modificadas ao longo dos anos. O intuito da modificação era desvincular as obrigações em lei que asseguravam o financiamento da seguridade social. Em 1994, com o argumento de equilíbrio das contas públicas, os mesmos economistas formuladores do Plano Real defenderam a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que fora instituído pela Emenda Constitucional de Revisão 1. Essa emenda, permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinado à seguridade social. O ataque às garantias sociais teve continuidade nos anos seguintes, quando foi instituído o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que resultou na Emenda Constitucional 27. Esta que criou a desvinculação das Receitas da União (DRU).

Na prática, a DRU permite que o governo aplique os recursos que seriam destinados a áreas como Educação, Saúde e Previdência Social, em qualquer despesa considerada prioritária para manter o superávit fiscal, incluindo o pagamento dos Juros da Dívida. Essa medida que valeria por tempo limitado, foi prorrogada durante o primeiro governo Lula até 2007, depois prorrogada novamente até dezembro de 2015. E recentemente, por meio da PEC 87/2015, se estendeu a desvinculação até 2023.

De meados da década de 1990 até início dos anos 2000, outros estudos a respeito do Sistema Tributário também apontavam, além do problema da DRU, os mesmos problemas de desigualdade na tributação. Os dados demonstravam privilégios às camadas de maiores salários e maior oneração à classe trabalhadora. Assim apresenta o caso do artigo de Geraldo Bisoto:

“A carga tributária direta continuou a recair primordialmente sobre as pessoas físicas assalariadas de renda média e média-baixa. Forte evasão de recurso continuou a ser verificada entre os profissionais liberais, os altos e médios executivos e empresários e as novas atividades dos serviços, mediante a utilização de uma série de expedientes para burlar o pagamento do Imposto sobre a Renda. A incapacidade do sistema em alcançar esses estratos e formas de renda acabou resultando numa

sobrecarga tributária sobre os setores assalariados de renda média e média baixa, tributados na fonte”.³²⁵

O autor chama atenção para a maior incidência que recai sobre as pessoas físicas assalariadas e para o alto índice de evasão dos profissionais liberais (prestação de serviços autônomos) para burlar a participação na Arrecadação. Como já mencionado acima, devido à grande participação dos profissionais liberais na economia brasileira, essa pesquisa vai buscar quantificar sua participação no financiamento das despesas do Estado.

Em suma, o que os autores elencados anteriormente apontam é a estrutura desigual que permeia o Sistema Tributário ao longo da história. Salvo os mecanismos de planejamento a longo prazo criados durante o segundo período Vargas, que serviram para criar as indústrias de base e alavancar o setor industrial, o sistema sempre privilegiou a menor parcela da população que possui maior poder aquisitivo, em detrimento da maioria. Nesse sentido, a Reforma Tributária de 1966 serviu como alicerce constitucional para esse arranjo institucional. Na prática, como já observado, a Constituição de 1988 não conseguiu modificar essa estrutura.

Desta feita, a análise do sistema tributário será importante para perceber qual foi a dinâmica da arrecadação e se houve modificações nos mecanismos de redistribuição da renda pública no período de estudo.

5.2 AS RECEITAS CORRENTES DO SETOR PÚBLICO NACIONAL

A dinâmica dos itens que compõem as Receitas Correntes

Na análise das Receitas Correntes pretende-se averiguar o impacto da política fiscal na economia. Para tanto, serão analisados: (a) valor explicativo das variáveis independentes das Receitas Correntes e o aprofundamento naquelas de maior importância; (b) As Receitas Correntes e sua relação com outros agregados macroeconômicos. O objetivo é conhecer a redistribuição da renda a ótica da arrecadação.

Nesta subseção serão apresentados os dados e as explicações sobre a importância de cada item das Receitas Correntes. Na Tabela abaixo, na coluna (1), encontra-se os anos da série e nas duas últimas linhas a descrição da Média e Desvio Padrão de cada coluna.

³²⁵BIASOTO JR, Geraldo. *O Sistema Tributário Brasileiro: uma trajetória de fragmentação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves, BIASOTO JR. Geraldo. *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p. 59

Na coluna (2), os valores totais das Receitas Correntes, que são formadas pelas seguintes *origens*: Receita Tributária, coluna (3); seguida pelo percentual dessa receita sobre o total de Receitas Correntes, coluna (4); Receita de Contribuições, coluna (5), com o respectivo percentual sobre o total na coluna (6). As Receitas Econômicas estão na coluna (7); seguida pela coluna (8), com dados percentuais em relação às Receitas Correntes. As Receitas de Transferências Correntes, coluna (9), são seguidas pelos seus respectivos percentuais na coluna (10). Outras Receitas Correntes encontra-se na coluna (11), e seus valores percentuais, em relação ao total de Receitas, na coluna (12). Na coluna (13), segue o Somatório dos percentuais das origens sobre as Receitas Correntes. Veja-se:

TABELA 25 – Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007

Ano	Receita Corrente											
	Total	Receita Tributária	(3) ÷ (2)	Receita de Contribuições	(5) ÷ (2)	Receitas Econômicas	(7) ÷ (2)	Receitas de Transf.	(9) ÷ (2)	Outras Receitas	(11) ÷ (2)	(4)+(6) +(8)+ (10)+(12) =(13)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
2000	743,77	292,65	39,35	229,42	30,85	47,26	6,35	123,10	16,55	51,33	6,90	100,00
2001	777,20	308,83	39,74	254,18	32,70	57,43	7,39	128,31	16,51	28,44	3,66	100,00
2002	858,86	334,35	38,93	293,77	34,21	58,92	6,86	131,09	15,26	40,73	4,74	100,00
2003	878,33	337,48	38,42	304,10	34,62	64,46	7,34	138,52	15,77	33,78	3,85	100,00
2004	943,41	356,70	37,81	346,09	36,68	64,33	6,82	145,74	15,45	30,55	3,24	100,00
2005	1013,98	384,14	37,88	364,18	35,92	67,05	6,61	156,61	15,45	41,99	4,14	100,00
2006	1077,50	404,01	37,50	359,14	33,33	91,69	8,51	173,77	16,13	48,89	4,54	100,00
2007	1169,50	441,27	37,73	388,16	33,19	95,34	8,15	193,45	16,54	51,28	4,38	100,00
2008	1262,47	499,75	39,59	378,11	29,95	108,69	8,61	223,13	17,67	52,79	4,18	100,00
2009	1230,39	472,24	38,38	372,06	30,24	114,90	9,34	215,60	17,52	55,60	4,52	100,00
2010	1333,42	519,74	38,98	413,12	30,98	123,01	9,23	233,05	17,48	44,49	3,34	100,00
2011	1381,99	543,34	39,32	438,50	31,73	123,18	8,91	229,14	16,58	47,07	3,41	99,94
2012	1389,96	537,01	38,64	439,83	31,64	128,67	9,26	214,43	15,43	70,01	5,04	100,00
2013	1420,76	528,71	37,21	445,76	31,37	119,69	8,42	255,22	17,96	71,21	5,01	99,99
Média	1105,83	425,73	38,53	359,03	32,67	90,33	7,99	182,94	16,45	47,73	4,35	100,00
Desvio Padrão	238,51	91,15	0,82	67,90	2,09	29,42	1,06	45,60	0,92	12,76	0,94	0,01

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Observações: Na coluna (7), as Receitas Econômicas representam a soma das seguintes Receitas: Receita Patrimonial, Receita Industrial, Receita Agropecuária e Receita de Serviços. Os valores nas colunas (4),(6),(8),(10) e (12), são o resultado da divisão descrita multiplicada por 100.

A Tabela acima demonstra que as *origens* das Receitas Correntes com os maiores valores, tanto percentuais quanto absolutos, são: Receitas Tributárias, na coluna (3) e Receita de Contribuições, na coluna (5). Elas representam respectivamente a média de 38,53% e 32,67% do total das Receitas Correntes em toda a série histórica (2000-2013). Essas duas variáveis serão analisadas com maior profundidade nas subseções seguintes. A análise específica se justifica devido à importância de seus valores na composição das Receitas Correntes e, também, devido à disponibilidade das fontes, que trazem informações sobre alíneas e rubricas.

A Receita Tributária é formada por (1) Impostos, (2) Taxas e Contribuições de Melhoria. Os Impostos somam a média 96,90% do total da Receita Tributária e são divididos em: (a) Impostos Diretos, aqueles cuja fonte se origina de impostos pagos diretamente pela população, como são os Impostos sobre o Patrimônio e a Renda, a exemplo do IPTU, IR e IPVA, entre outros; e (b) Impostos Indiretos, aqueles que incidem sobre a produção, circulação e consumo, ou seja, sobre os produtos e serviços utilizados pela população.

Verifica-se que a Receita Tributária (coluna 3) cresceu consecutivamente durante a série histórica. Embora seu percentual na participação das Receitas Correntes tenha se mantido entre a média de 38%, os valores absolutos aumentaram. A média dessa variável entre 2000-2004 foi 326 bilhões de reais, saltou para 440,21 bilhões de reais entre 2005-2009, e cresceu ainda mais no final da série, atingindo 520 bilhões de reais no período 2009-2013. O crescimento foi de 114 bilhões de reais do primeiro ao segundo período e de 80,3 bilhões de reais, do segundo para o período final da série.

Os dados da Receita Tributária serão aprofundados em seções adiante. A justificativa para ampliar a análise da Receita Tributária se faz devido às fortes explicações dessa receita nas oscilações das Receitas Correntes. Veja abaixo o exercício de regressão relacionando as taxas de crescimento dessas variáveis:

A taxa de crescimento da Receita Tributária explica 84% as oscilações da taxa de crescimento real das Receitas Correntes. O que justifica, para a finalidade do trabalho, sua análise mais aprofundada. Abaixo, segue a Tabela com a relação entre taxa de crescimento das Receitas Correntes e da Receita Tributária, confirmando o índice determinador explicativo da relação estatística:

TABELA 26 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real da Receita Tributária.
Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento das Receitas Correntes (variável dependente)				
Variável Independente	Coeficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	2,059 (A)	0,596 (A)	0,84	2,03
Taxa de crescimento da Receita Tributária.	0,650 (B)	0,085 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração Própria.

A Receita de Contribuições, (Tabela 25, coluna 5) é formada por: (1) Contribuições Sociais, e as (2) Contribuições Econômicas. As Contribuições Sociais possuem o objetivo específico que é financiar orçamento da Seguridade Social (artigo 11 da Lei nº8.212/91). Seus recursos são provenientes das seguintes fontes: (a) contribuições previdenciárias, que se destinam a financiar a Previdência Social, cuja maior parte é formada pela Receita de Contribuição dos Assalariados, Receita de Contribuição dos Autônomos, Receita de Contribuição das Empresas e Receita de Contribuição do Simples, esta última geralmente direcionada para pequenas e microempresas (artigo 20/23 da Lei nº 8.212/91). E, (b) contribuições não previdenciárias, quando voltadas para o custeio da Assistência Social e da Saúde Pública, como o COFINS e o PIS, incidente sobre a receita e o faturamento de pessoas jurídicas. E a CSLL, que recai sobre o lucro das mesmas; juntamente com as receitas de domínio econômico, como o CIDE-combustível.

A Receita de Contribuições, em valores percentuais sobre as Receitas Correntes, obteve um salto na sua participação, de 30% em 2000 para 36% em 2004. Em 2006 o percentual foi 33%, a variável continuou com flutuação negativa para a faixa de 31% entre o período de 2009-2013. Em valores absolutos, a média da Receita de Contribuições foi 285,5 bilhões de reais entre 2000-2004; subiu para 372,33 bilhões de reais, no período 2005-2009; e terminou a média da série histórica com 421,8 bilhões de reais, no período 2009-2013. O crescimento do primeiro ao segundo período foi 86,62 bilhões de reais, e do segundo para o terceiro período foi 44,51 bilhões de reais.

Percebe-se também que no período de importante expansão econômica (2004-2008), a principal receita de financiamento das políticas sociais sofreu queda percentual na participação das Receitas Correntes no valor de cerca de 6%, comparando 2004-2008 (de 36,6% em 2004 para 29,9% em 2008). Essa queda suscita a seguinte pergunta: as renúncias da Receita de Contribuições impactaram no crescimento da economia ou apenas privilegiaram alguns setores? Fato que será investigado. A oscilação negativa no período é importante para a análise que aqui se propõe, já que essa receita é o maior fluxo de financiamento das políticas sociais que cresceram no período.

A Receita de Contribuições representa explicação de 33% nas oscilações da taxa de crescimento das Receitas Correntes. Veja-se no exercício de Regressão abaixo.

TABELA 27 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real da Receita de Contribuições.

Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento das Receitas Correntes (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	3,233 (A)	1,205 (A)	0,34	2,03
Taxa de crescimento real da Receita de Contribuições.	0,357 (B)	0,151 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração Própria.

Entre as questões que serão analisadas na Receita Tributária é a relação do seu poder de explicação de 34%, relativamente baixa, mesmo sendo a segunda maior origem das Receitas Correntes, com 32,7% sobre os valores totais. Teria havido incentivos via Receita de Contribuições? (Questão que será analisada em seções a seguir).

Além das duas *origens* mais significativas para entender a dinâmica da Arrecadação, as Receitas Correntes (Tributária e Contribuições), ela se completa com outras receitas, entre elas, a denominada aqui Receitas Econômicas³²⁶ (Tabela 25, coluna

³²⁶ Essas receitas foram agregadas para análise “macro” das Receitas Correntes.

(7)). Estas, se originam de: Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços. Juntas somam a média de 8%. As Receitas mais importantes no período foram a Patrimonial (principalmente concessões e permissões) com a média de 4,3% e a de Serviços, que correspondem à média de 3,5% em toda a série histórica. Tais Receitas são provenientes de concessões e permissões realizadas pelo ente público, da exploração econômica, como atividades industriais, de prestação de serviços por parte do ente público, transporte, comunicação e os demais serviços prestados pelo governo. Veja o perfil da variável abaixo:

GRÁFICO 46 - Receitas Econômicas, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fontes: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Observações: As Receitas Econômicas representam a soma das seguintes Receitas: Receita Patrimonial, Receita Industrial, Receita Agropecuária e Receita de Serviços.

As Receitas Econômicas, puxadas pela Receita de Serviços, cresceram acima da média a partir de 2005. A expansão do comércio exterior trouxe o crescimento dessa variável, os maiores valores percentuais sobre as Receitas Correntes deram-se nos anos

de 2008-2010 (Tabela 25, coluna 7). Conforme o exercício de regressão abaixo, entre as taxas reais de crescimento, as Receitas Econômicas possuem baixa explicação para as oscilações das Receitas Correntes.

TABELA 28 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Receitas Econômicas.

Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento das Receitas Correntes (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	4,88728 (A)	1,248 (A)	0,01	2,51
Taxa de crescimento real das Receitas Econômicas.	0,035 (B)	0,101 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central, Elaboração Própria.

Observação: as Receitas Econômicas representam a soma das seguintes Receitas: Receita Patrimonial, Receita Industrial, Receita Agropecuária e Receita de Serviços.

As oscilações das Receitas Econômicas explicam apenas 1% as oscilações das Receitas Correntes. O detalhe de cada Receita poderia explicar com maior profundidade a dinâmica dos valores e os motivos para suas oscilações. Todavia, por representar pouco impacto nas Receitas Correntes essa variável não será aprofundada.

Outra *origem* das Receitas Correntes são as Receitas de Transferências Correntes (Tabela 25, coluna 9). Entre os itens que compõem essa variável estão: (a) as transferências intergovernamentais, cota-parte de alguns impostos, como ICMS, IPVA, ITR, entre outros, que são destinadas a financiar Fundos, como FPE, FPM, FUNDEB; (b) recursos provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência (empréstimos destinados a suprir as Despesas Correntes).

Observa-se, abaixo, o perfil das Receitas de Transferências Correntes:

**GRÁFICO 47 - Receitas de Transferências Correntes, item das
Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.**
Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

As Receitas de Transferências Correntes cresceram consecutivamente de 2000-2008. Por ser um repasse obrigatório possuiu pouca oscilação negativa neste período. Visivelmente a oscilação negativa deu-se como consequência da crise econômica (2008/9). A análise mais aprofundada desta variável, devido sua especificidade e inúmeras rubricas, exigiria uma outra pesquisa, com foco apenas nesta variável e suas rubricas (o que ultrapassa os limites desta pesquisa, com pretensões de explicações macroeconômicas).

Tais receitas são formadas, em sua maior parte, por transferências intergovernamentais obrigatórias, empréstimos de um ente da unidade para outro, ou empréstimos privados para suprir as necessidades de custeio. Seus valores incidem em parte dos impostos e contribuições e possuem destinação específica. Para esta tese, o importante é demonstrar que embora seus valores possuam a média de 16,45%, sua explicação para as oscilações da Receitas Correntes é baixa. Veja-se no exercício de Regressão abaixo:

TABELA 29 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Receitas de Transferências Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento das Receitas Correntes (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	3,828 (A)	1,294 (A)	0,18	2,16
Taxa de crescimento real das Receitas de Transferências Correntes	0,223 (B)	0,140 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração Própria.

A capacidade explicativa da taxa de crescimento das Receitas de Transferências Correntes nas oscilações da taxa de crescimento das Receitas Correntes é de apenas 18% (R-quadrado). Portanto, a escolha pela análise mais aprofundada da Receita Tributária e Receita de Contribuições equivalem a suas explicações.

Na mesma Tabela 25, na coluna (11), encontram-se os dados das Outras Transferências Correntes. Acompanhe o perfil da variável abaixo:

GRÁFICO 48 - Outras Receitas Correntes, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A variável Outras Transferências Correntes agregam as entradas de indenizações, multas, juros e mora do ente privado para o ente público e de outras receitas que não permitam enquadramento nas demais classificações das Receitas Correntes³²⁷. As transferências se mantiveram próximas da média histórica de 20,8%. De 2000-2004, 20,39%, subindo para 21,01% no período de 2005-2009, terminando a série com 21,26% de 2009-2013.

No perfil gráfico acima (Gráfico 48) visualiza-se o comportamento da variável, que aponta oscilações no primeiro período, 2000-2005, com picos em 2000 e 2002. A variável cresce valor superior da média no período de crescimento de 2005-2009, aproveitando os ganhos do comércio exterior, com decréscimo no período 2009-2013, e queda mais aprofundada em 2010 e 2011. Abaixo, a relação entre as taxas de crescimento das Outras Receitas Correntes e das Receitas Correntes:

TABELA 30 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real das Receitas Correntes explicada pela Taxa de crescimento real das Outras Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento das Receitas Correntes (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	5,115 (A)	1,115 (A)	0,003	2,33
Taxa de crescimento real das Outras Receitas Correntes.	0,009 (B)	0,042 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central, Elaboração Própria.

As taxa de crescimento das Outras Receitas Correntes possui explicação 0% para as oscilações das Receitas Correntes. Percebe-se, assim, que a escolha pela análise mais aprofundada da Receita Tributária e da Receita de Contribuições deu-se pela sua maior importância na explicação das oscilações das Receitas Correntes do que as demais receitas que compõem a variável dependente.

³²⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de orçamento*. Edição de 2014. Brasília, 2013. p. 21-22.

As Receitas Correntes e o PIB: política fiscal na contramão do desenvolvimento econômico

Um dos traços lamentáveis do Estado neocolonial se prende ao desprezo com que as forças sociais ali dominantes, fascinadas pelo apoio externo que lhes assegura o monopólio do poder, ignoram os interesses das grandes massas populacionais locais. Sabe-se que um dos mitos que garantem a sociedade do capital o mito da escassez de dinheiro, que deve sempre ser curto para os trabalhadores e os pobres, e abundante até a obscenidade para os ricos e poderosos. Nos países neocoloniais, inspirado evidentemente no modelo colonial, a imiseriação das grandes massas atinge proporções completamente desnecessárias, lançando-se ao lixo diariamente milhares de toneladas de alimentos, enquanto milhões de indivíduos vivem na miséria absoluta. O retrato pintado por Carolina de Jesus prossegue, portanto, até hoje ativo. Não é uma questão que possa sanar-se ao longo do tempo, porque se dá no tempo em que esteja inscrita a dominação gestada no escravismo.

A clareza com que a Cambridge inglesa formulou a teoria do multiplicador e o didatismo como que Keynes a introduziu na dinâmica econômica leva o pesquisador a ficar estarecido, quando analisa a insensatez das políticas monetárias e fiscais dos Estados neocoloniais e seus governos. Não compreendem seus elaboradores locais de política econômica a lógica da determinação do volume de emprego, nas condições de uma economia monetária. Keynes estabelece de modo claro a tríade que faculta a análise do equilíbrio particular em cada economia estagnada: (a) a consideração da propensão a consumir; (b) a previsão e o controle da taxa de juros; (c) o restabelecimento da eficácia marginal do capital. No entanto, as proposições neoliberais se equivocam, quando exageram o papel da moeda fiduciária, como se ela contivesse ouro, e atribuem um caráter mágico para o equilíbrio, obedecendo às regras dos oligopólios nos mercados monetários e financeiros. Subestimam eles os processos de ajustamento das despesas dos consumidores e comprimem o rendimento disponível, particularmente através das ações para rebaixar a massa salarial e estimular a concentração adicional da renda.

Para a economia keynesiana, os impostos podem servir de multiplicadores da renda, pois a verba que é gasta pelas famílias para pagar os impostos poderia ser destinada ao consumo. Segundo Dudley Dillard, o aumento dos impostos sobre o consumo é uma ação prejudicial à recuperação econômica, por travar a demanda privada, e por consequência o pleno emprego. Nas palavras do autor:

“O menos desejável de todos os métodos de financiamento do gasto público durante a depressão é aquele em que os impostos recaem em grande parte sobre fundos que se haveriam de gastar se deixados em mãos dos contribuintes. Os impostos sobre o consumo de mercadoria ilustram esta maneira menos desejável de arrecadar fundos para financiar o investimento público em período de depressão. Os impostos sobre o consumo reduzem o gasto em consumo de quase uma quantia igual à do imposto.”³²⁸

Sabe-se que no Brasil os impostos têm maior incidência sobre o consumo, e, ao analisar a dinâmica da Arrecadação sobre o PIB, percebe-se que houve um crescimento consecutivo no percentual de verba em mãos do Estado. Veja-se:

TABELA 31 – Relação das Receitas Correntes do Setor Público Nacional e o PIB.

Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes e 2007

Ano	PIB		(3)/(2)x100
		Receitas Correntes	%*RC/PIB
(1)	(2)	(3)	(4)
2000	2025,36	743,77	36,72
2001	2034,81	777,20	38,20
2002	2219,39	858,86	38,70
2003	2262,11	878,33	38,83
2004	2394,45	943,41	39,40
2005	2475,53	1013,98	40,96
2006	2571,37	1077,50	41,90
2007	2718,03	1169,50	43,03
2008	2877,87	1262,47	43,87
2009	2881,46	1230,39	42,70
2010	3092,20	1333,42	43,12
2011	3173,80	1381,99	43,54
2012	3199,33	1389,96	43,45
2013	3272,17	1420,76	43,42
Média	2657,07	1105,82	41,27
Desvio Padrão	438,31	238,51	2,42

Fonte: Contas Nacionais (IBGE) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.

Elaboração própria. Legenda: ***RC:** Receitas Correntes

O aumento das Receitas Correntes do Setor Público Nacional, em relação ao PIB, de 2000 para 2013 correspondeu a 6,7%, conforme tabela acima (coluna 4). A média do percentual das Receitas Correntes na série histórica foi 41%. No período 2000-2004 essa

³²⁸ Dillard, pg. 104.

média foi 38,3%, subiu para 41,8%, entre 2004-2008; e entre 2009-2013 cresceu ainda mais, para 43,24%, conforme coluna (4). Nota-se que a média do percentual aumentou no período pós-crise econômica.

Durante a crise de 2000/2001, no governo de FHC, o valor percentual que era de 36,72% em 2000, subiu para 38,83% em 2003. O valor continuou subindo no período de maior recuperação econômica e expansão do comércio exterior. Contudo, chegada a crise econômica mundial em 2007, o percentual que já havia chegado em 41,9% em 2006, saltou para 43,87% em 2008, tendo sido o maior percentual da série histórica sobre o PIB. Observa-se uma leve queda em 2009, 42,70%, no ano em que a crise atingiu o país. Contudo, o valor continuou no patamar de 43% até o final da série. Viu-se, portanto, que no conjunto das Receitas em relação ao PIB, os valores da Arrecadação aumentaram. Como o aumento não veio acompanhado de maior investimento público, como se viu no capítulo anterior, considera-se, como salientado por Dudley, uma ação prejudicial à recuperação econômica. Resta saber quais os impostos que puxaram a relação PIB/Arrecadação para cima. Na Tabela abaixo visualiza-se a relação entre Despesas e Receitas Correntes:

**GRÁFICO 49 - Receitas e Despesas Correntes do Setor Público Nacional.
Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.**

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

No Gráfico acima percebe-se que o governo aumentou o gasto fiscal em 2006. Todavia, quando a expansão do comércio exterior chegou ao seu limite, e as Transações

Correntes passaram a ficar negativas, seguidas pela fuga de capitais ocorrida em 2007/2008, voltou-se a haver por parte do mercado financeiro grande pressão para ajuste das contas públicas. Pode-se concluir que para manter o arranjo institucional e aumentar os gastos com as políticas sociais, os governos do PT tiveram que recorrer ao aumento da Arrecadação.

Ao perceber o alto percentual das Receitas Correntes na participação do PIB, os detentores dos títulos precisavam garantir a sua remuneração futura. Desta feita, para conseguir manter a garantia do pagamento dos Juros da Dívida e as políticas sociais, – sobretudo a valorização do salário mínimo que provocou impacto nas contas da Previdência –, o governo teve que recorrer a outro aumento na Arrecadação (42,70% em 2009 para 43,54% em 2011). Foi seguido desta vez de cortes drásticos nos gastos. Mesmo tendo efetuado cortes nas despesas, com Serviços e Pessoal, como se demonstrou no capítulo 2, os percentuais de Arrecadação em relação ao PIB, conforme a Tabela 31, foram os mais altos em toda a série histórica (2007-2013). Abaixo segue a comparação do percentual das Receitas Correntes sobre o PIB com o percentual dos Serviços oferecidos pelo Estado:

TABELA 32 – Percentuais em relação ao PIB da Receitas Correntes e Despesa com Serviços

Ano	% Receitas Correntes sobre o PIB	% Despesa com Serviços sobre o PIB	Resultado (2)-(3)=(4)
(1)	(2)	(3)	(4)
2000	36,72	18,10	18,62
2001	38,20	20,29	17,91
2002	38,70	20,03	18,67
2003	38,83	20,35	18,48
2004	39,40	20,57	18,83
2005	40,96	22,32	18,64
2006	41,90	23,05	18,85
2007	43,03	23,67	19,35
2008	43,87	24,28	19,59
2009	42,70	21,36	21,34
2010	43,12	25,07	18,06
2011	43,54	21,54	22,00
2012	43,45	22,72	20,73
2013	43,42	25,40	18,02
Média	41,27	22,05	19,23
Desvio Padrão	2,42	2,11	1,27

Fonte: Balanço do Setor Público Nacionais, vários anos. Elaboração própria.

A Tabela acima, na coluna (4), apresenta o resultado entre o percentual sobre o PIB das Receitas Correntes e da Despesa com Serviços. Os valores, que oscilaram em movimento ascendente da média nos anos de 2009, 2011 e 2012, indicam que houve crescimento dos valores da Arrecadação. Tais valores não foram revertidos no aumento de Serviços. Confira o perfil das variáveis abaixo:

GRÁFICO 50 - Receitas Correntes e Despesas com Serviços do Setor Público Nacional em relação percentual do PIB. Brasil, 2000-2013.

(valores em percentuais)

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O percentual das Receitas Correntes em relação ao PIB, chegou no maior valor da série em 2008, com 43,87%, houve decréscimo em 2009, porém se mantiveram na casa de 43% até o final da série. Não obstante, as Despesas com Serviços, aquelas que são utilizadas para atender as necessidades de toda a população, sofreram fortes ajustes em 2009, 2011 e 2012.

Ao realizar o exercício de regressão entre as duas variáveis, nota-se que as Despesas com Serviços cresceram pouco acima no período de 2005-2008, e bem abaixo nos anos do “ajuste fiscal” (2009, 2011 e 2012). Acompanhe o gráfico abaixo:

GRÁFICO 51 - Relação entre o percentual sobre o PIB da Despesa com Serviços e Receita Corrente. Brasil, 2000-2013

(valores percentuais)

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O aumento do percentual da Arrecadação sobre o PIB aponta que as Despesas de Capital, que aumentaram em 2011 e 2012, - incluindo o Investimento e os subsídios concedidos por meio do BNDES (observados no capítulo 4) -, foram financiados pelo aumento da Arrecadação.

Esse Sistema Tributário que aumenta a arrecadação junto ao PIB, sem retorno para o crescimento econômico do país, havia sido apontado por Wilson Barbosa como uma característica do Estado neocolonial brasileiro. Ao tratar a respeito do aumento da carga tributária no período do governo FHC, o autor diz:

“Este sistema eleva a carga tributária de ano para ano, sem consideração ou não pelo crescimento do PIB. Dessa forma, deve-se reconhecer que

o governo e o Estado brasileiros vem se tornando um custo excessivo para a população, ao mesmo tempo em que não representa políticas racionais a serviço dos interesses domésticos. Uma política fiscal a serviço de tais interesses certamente haveria de ter reconhecido nos últimos dez ou onze anos a necessidade de reduzir a carga de impostos, para promover um movimento expansivo capaz de escapar do ande-e-pare.”³²⁹

As argumentações do autor parecem servir para a análise do período de estudo, 2000-2013, pois, como demonstram os dados, houve aumento da carga tributária sem políticas que melhor servissem ao interesse doméstico (conforme Gráfico 50).

A análise confirma a argumentação dos Auditores Fiscais a respeito do maior índice de impostos cobrados da população, sem aumento dos serviços públicos. O aumento da Arrecadação era para arcar com o superávit primário. Isto para garantir o pagamento dos Juros da Dívida. Tal política vai ao encontro daquilo que já alertava Celso Furtado, citado na seção dos *entraves históricos*: um fluxo de lucro para uma pequena parcela dos detentores de títulos públicos que era retirado dos impostos da maioria da população.

As Receitas Correntes e seus impactos no PIB, no Investimento e na Indústria

Entre os argumentos do governo para caracterizar o período Lula como desenvolvimentista há o que considerou as ações da política fiscal, com subsídios e desonerações. O incentivo foi visto como ferramenta possível para conter a crise econômica de 2009 e alavancar o crescimento econômico em 2010. Como pôde ser visto na seção anterior, pelo lado da Arrecadação isso não ocorreu. Houve aumento da Arrecadação, o que pode até ter sido prejudicial para a recuperação econômica. Entretanto, o que se deseja discutir ainda é que nesse modelo de Estado, a queda na Arrecadação pode não ter impacto sobre o crescimento do PIB e do investimento e de maior dinâmica industrial.

Com base nos dados do período, partindo do pressuposto de que as renúncias da Arrecadação podem aumentar o consumo, observou-se a relação entre Receita Corrente e o PIB.

³²⁹ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas (1981-2000)*. Departamento de História, FFLCH-USP, 2004. p.138. Disponível no site: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>.

TABELA 33 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real do PIB explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento real do PIB (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	0,404 (A)	0,655 (A)	0,78	1,85
Taxa de crescimento real das Receitas Correntes	0,655 (B)	0,103 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Boletim do Banco Central. Elaboração Própria.

O exercício de regressão acima aponta que a taxa de crescimento real do PIB pode ser explicada, com 78%, pelas oscilações da taxa de crescimento das Receitas Correntes. Observa-se o perfil da relação entre as variáveis:

GRÁFICO 52 - Taxa de crescimento real do PIB explicado pela taxa de crescimento real das Receitas Correntes.

Fonte: IBGE, Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Durante o intervalo 2005-2007, a taxa de crescimento das Receitas Correntes oscilou valor superior da taxa de crescimento do PIB. A partir de 2007, as taxas invertem-se, o comportamento do perfil da taxa do PIB oscila pouco acima dos valores ajustados pelas Receitas Correntes. Percebe-se, portanto, que o impacto da desaceleração das

Receitas Correntes nos anos de 2007-2010 impulsionou o PIB em apenas 0,70%. Quando observado o perfil gráfico anterior constata-se que quando uma desacelera, a outra o faz também. Os movimentos são parecidos em toda a série histórica.

Assim, pela ótica das Receitas Correntes, não houve nenhum mecanismo anticíclico ou antidepressivo que tenha causado impacto no PIB, a ponto de promover a recuperação econômica de 2011-2013 no mesmo ritmo do período de expansão guiado pelo comércio exterior em 2004-2008.

O “resíduo” da relação entre o PIB observado e o PIB ajustado pelas Receitas Correntes, apresenta um perfil mais visível para análise, veja-se abaixo:

GRÁFICO 53 - Residual da taxa do PIB observado e da taxa do PIB ajustado pela taxa das Receitas Correntes.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Aliás, o que se vê, no período de 2007-2010, é o aumento da taxa de crescimento acumulada das Receitas Correntes, 22,32% maior que a taxa de crescimento acumulada do PIB, 19,02%. Isto indica a impossibilidade, por meio de uma política fiscal restritiva, de manter naquelas circunstâncias a expansão econômica. O crescimento do período somente foi possível pela expansão via comércio exterior, em conjunto com o aumento das Receitas Correntes.

Como salientado por Biasoto³³⁰, esse aspecto caracteriza a montagem do sistema de arrecadação brasileiro, que tem seu foco voltado para a tributação dos fluxos de negócios realizados a partir do mercado interno. Sendo que as transações realizadas com o exterior permanecem isentas. Segundo este autor, embora haja ampliação na renda provinda do comércio exterior, não houve maior participação dos setores que mais lucraram na Arrecadação. Para confirmar se o argumento do autor serve para essa realidade do período, será ainda analisada no próximo capítulo a dinâmica do Imposto de Renda (IR).

A inércia das ações da política fiscal adotada para o desenvolvimento econômico por meio da Arrecadação também pode ser observada na comparação entre as taxas de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo e as Receitas Correntes, realizada com o exercício econométrico a seguir. Acompanhe:

TABELA 34 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real da FBCF explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento real da FBCF (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	1,052 (A)	2,692 (A)	0,21	1,84
Taxa de crescimento real das Receitas Correntes	0,730 (B)	0,426 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

Observa-se que as oscilações das Receitas Correntes possuem baixa explicação para as oscilações da FBCF (R-quadrado 21%). Assim, o eventual incentivo dado pelo governo, na perspectiva da Arrecadação, aos setores econômicos, que será melhor investigado, não promoveu impacto suficiente para modificar a tendência de queda na economia. Isso ocorre porque no período de baixa da economia os empresários brasileiros, mesmo com alguns incentivos públicos, parecem não ter seguido o “espírito” do investimento na ampliação do capital físico. Fato que corrobora a hipótese de incompatibilidade das políticas de desenvolvimento econômico e o modelo de Estado neocolonial brasileiro.

³³⁰ BIASOTO JR, Geraldo. *O Sistema Tributário Brasileiro: uma trajetória de fragmentação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves, BIASOTO JR. Geraldo. *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p. 59

5.3 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: ANÁLISE DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

A Receita de Contribuições

A Receita de Contribuições divide-se em duas *espécies* (1) Contribuições Sociais, com a média em toda a série histórica de 95% dos valores, e (2) Contribuições Econômicas, com os demais 5%. Segue abaixo as variáveis:

TABELA 35 – Receita de Contribuições e seus itens - Contribuições Sociais e Contribuições Econômicas. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

	Receita de Contribuições		(3)/(2) x100		(5)/(2) x100	(4)+(6) =(7)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ano	Total	Contribuições sociais	%CS/RC*	Contribuições Econômicas	%CE/RC*	Σ%
2000	229,42	210,84	91,90	17,09	7,45	99,35
2001	254,18	235,12	92,50	17,63	6,94	99,44
2002	293,77	269,01	91,57	24,77	8,43	100,00
2003	304,10	275,06	90,45	29,04	9,55	100,00
2004	346,09	316,63	91,49	29,46	8,51	100,00
2005	364,18	333,68	91,62	30,50	8,38	100,00
2006	359,14	345,30	96,15	13,84	3,85	100,00
2007	388,16	373,20	96,15	14,96	3,85	100,00
2008	378,11	365,17	96,58	12,94	3,42	100,00
2009	372,06	360,53	96,90	11,53	3,10	100,00
2010	413,12	398,96	96,57	14,16	3,43	100,00
2011	438,50	423,81	96,65	14,69	3,35	100,00
2012	439,83	429,38	97,62	10,46	2,38	100,00
2013	445,76	435,92	97,79	8,38	1,88	99,67
Média	359,03	340,90	94,57	17,82	5,32	99,89
Desvio Padrão	67,90	72,00	2,75	7,47	2,70	0,23

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria. **Obs.:** Contribuições Sociais e Econômicas no ano de 2000 e 2001 realizado por extrapolação com base nos dados do valor total e da série histórica. Na fonte as rubricas estão agregadas. * **CS**= Contribuições Sociais; **RC**= Receita de Contribuições; **CE**= Contribuições Econômicas.

Na Tabela acima dispõem-se os valores. Na coluna (1) os respectivos anos da série, seguido pelo total da Receita de Contribuições na coluna (2), as Contribuições Sociais encontram-se na coluna (3), ao lado, coluna (4), seus respectivos percentuais em relação ao total. Na coluna (5), as Contribuições Econômicas, na coluna (6) os seus percentuais em relação ao total, e na coluna (7) o somatório dos percentuais das Contribuições Sociais e Contribuições Econômicas.

Para análise mais profunda foi escolhida, entre as duas variáveis que compõem a Receita de Contribuições, as Contribuições Sociais. Essa receita é a *espécie* da Receita de Contribuições que possui maior valor (94,5%) e que já é amplamente difundido pela literatura. As rubricas das Contribuições Sociais que serão analisadas são: COFINS, Contribuição Previdenciária do Assalariado, Contribuição Previdenciária das Empresas, Contribuição Previdenciária pelo SIMPLES (micro e pequena empresa); a, Contribuição Previdenciária dos Autônomos, Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Todavia, seguem em Apêndice outras Contribuições que são importantes na formação da Receita de Contribuições, mas não serão aprofundadas (Apêndice C).

A Constituição de 1988 diz em seu artigo 195 que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade. Como observado por Evilasio Salvador³³¹, logo após a promulgação da Carta Magna, a garantia do financiamento fora colocada em “xeque”. Em 1995, já havia novas regulamentações que permitiam a desvinculação da receita, a DRU, para servir ao orçamento fiscal do Estado, bem como percentuais significativos de subsídios, além de alta inadimplência e evasão das contribuições sociais pelas empresas e profissionais liberais. O decreto sobre a desvinculação das receitas foi seguido pelos governos do PT, e recentemente prorrogado até 2023.

O exemplo dessa utilização das receitas da Seguridade Social pode ser observado por meio das desonerações. Recentemente, em 2018, a desoneração de contribuições sobre a folha de pagamento foi notícia de um jornal em São Paulo. Segundo a matéria, o governo do vice-presidente Michel Temer estava tentando articular no Congresso Nacional para acabar com a desoneração de alguns setores. Desonerações que teriam sido concedida durante o governo Dilma. A reportagem descrevia que o objetivo do fim do incentivo via arrecadação era modificar a política que o governo Dilma havia realizado

³³¹ SALVADOR, Evilasio da Silva. *O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0426.pdf> . Acesso em 10/02/2019, as 18:17.

desde 2011, com intuito de favorecer a contratação de mão de obra. Todavia, essa política parece não ter produzido o efeito esperado, leia-se:

“A política de desoneração da folha de pagamento foi desenhada durante o governo Dilma Rousseff para favorecer a contratação de mão de obra. Especialistas dizem, no entanto, que a regra resultou em custos fiscais elevados, sem a garantia que tenha gerado emprego. Em seu auge em 2015, a renúncia fiscal chegou a 25 bilhões de reais. O dado mais recente que compreende Janeiro a Julho de 2017, mostra que o governo deixou de arrecadar 7 bilhões de reais. A ideia é que, com o fim dessa política, as empresas favorecidas voltem a calcular as contribuições devidas à Previdência de acordo com a folha de salário, e não mais conforme o faturamento (...). A regra da desoneração da folha tinha cinco setores que hoje passam de 50. O atual governo tentou revertê-la com medida provisória, que o congresso ia deixar caducar e acabou revogada.”³³²

Duas problematizações saltam dessa notícia. A primeira é que, de fato, a desoneração das Contribuições Sociais foi uma política utilizada pelos governos para conceder vantagens a determinados setores. Nesse caso, teria sido utilizada pelo governo Dilma no período de depressão para tentar aumentar o nível de emprego. O problema é que, conforme a notícia, as ações não resultaram em crescimento no emprego. De fato, as admissões líquidas caíram no período. Resultado esse que pôde ser constatado no gráfico 35 das admissões líquidas no capítulo 4. Nota-se, portanto, que o governo Dilma acreditava que ao desonerar a folha de pagamento, os empresários iriam reverter o subsídio em investimento ou contratação de mão de obra. Os dados da FBCF e da relação com as Receitas Correntes indicaram que isso não ocorreu (Tabela 34).

A segunda problematização é que essa desoneração trouxe renúncia fiscal para a Previdência Social, tida pelo governo da época como deficitária. A notícia relata que o governo tentou modificar a política, mas sem sucesso. O fim das desonerações foi rejeitada pelo Congresso. A hipótese para esse caso é que um dos maiores problemas da Previdência é que a política de desoneração nas Contribuições Sociais, ao não gerar mais empregos e mais consumo (o que geraria mais impostos e mais entradas para a Seguridade Social), resultou em prejuízo para o governo na conta da Seguridade Social. As medidas tiveram impacto negativo para a maioria da população. Isso por que privilegiou os setores

³³² Folha de S. Paulo. *Desoneração da folha permanece para dez setores*. Disponível no endereço eletrônico: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/desoneracao-da-folha-permanece-para-dez-setores.shtml>. Acesso em 10/02/2019, as 16:43.

desonerados (incluindo as evasões e sonegações), e não trouxe maior diversidade na cadeia produtiva.

Com base nessa problematização, que vai ao encontro das reflexões elencadas pelos referenciais teóricos nessa pesquisa, esta seção tem como objetivo verificar a participação dos contribuintes na Receita de Contribuições. O pressuposto é que o maior problema do financiamento da Previdência Social, como mencionado pelas referências teóricas, é a desigualdade na Arrecadação.

A renúncia das Contribuições Sociais

A Receita Tributária e a Receita de Contribuições, como já dito são as principais variáveis que compõem as Receitas Correntes. Veja-se abaixo a relação entre elas:

GRÁFICO 54- Receita Tributária e Receita de Contribuições, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.
Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

As Contribuições Sociais, maior receita da Receita de Contribuições, são tributos cujas receitas são vinculadas à prestação de atividades específicas por parte do Estado

para os contribuintes em geral. Desta forma, conforme afirma Maitê Gonçalves, “ao conceder benefícios por meio dessa receita o Estado renuncia às receitas da Área Social”³³³. Tal fato possui relevância ao considerar que uma das sub-hipóteses elencadas é que houve aumento das transferências sociais sem mecanismos que garantissem o seu financiamento. Portanto, a ideia aqui é mensurar o impacto dessas renúncias nas contas públicas.

Como visto no Gráfico acima, a Receita Tributária e a Receita de Contribuições tinham valores aproximados até 2007. Inclusive, os perfis dos valores absolutos nos revela que a Receita de Contribuições cresceu de maneira mais acelerada que a Receita Tributária até 2004. Entretanto, a partir de 2005, a Receita Tributária cresceu consecutivamente até 2008, enquanto os valores da Receita de Contribuições mantiveram-se estagnados até 2009. Percebe-se a renúncia das Receita de Contribuições e o aumento na Receita Tributária.

O perfil da Receita Tributária, com os valores absolutos (Gráfico 54,), denota o crescimento com flutuação de 4/5 anos. A variável cresce no período de 2000 a 2003 (com leve queda na crise de 2003), de 2004 a 2008, fruto do crescimento econômico e no intervalo de 2009-2012. Em 2009, percebe-se que a Receita foi afetada pelos efeitos da crise, recuperou-se em 2010 e 2011 e se retrair em 2013.

Repare que os valores reais entre 2009-2013, período pós-crise econômica mundial, são maiores do que os valores do período de crescimento, 2004-2007/8. Uma das saídas para a manutenção do arranjo institucional e a sustentação das políticas sociais até o ano de 2013, foi o aumento da Receita Tributária. Na seção anterior (Tabela 26), verificou-se através do exercício de regressão o alto poder explicativo da taxa de crescimento real da Receita Tributária nas oscilações da taxa de crescimento das Receitas Correntes.

No perfil da Receita de Contribuições (Gráfico 54), a variável teve crescimento com leve flutuação de 3/4 anos. Entre os anos 2000-2004, os valores da receita foram próximos dos aos da Receita Tributária. Todavia, no período 2005-2008, período em que

³³³ Segundo essa autora foram identificados, entre os anos 2003-2010, quarenta dispositivos legais que concederam algum tipo de benefício referente a contribuições sociais, quatorze no primeiro mandato de Lula e vinte e seis no segundo mandato. GONÇALVES, Maitê Pedroso. *O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários, 2000-2010*. Dissertação de Mestrado. PPGCP, Departamento de Ciência Política, FFLCH-USP, 2012. p.7.

o país atravessava recuperação econômica, essa variável, além de se afastar da Receita Tributária, obteve flutuação negativa com queda em 2006, 2008 e 2009.

A Receita de Contribuições voltou a crescer no período de 2010-2013. Percebe-se, portanto, que o movimento da Receita de Contribuições não seguiu a mesma flutuação da Receita Tributária. O que pode revelar subsídios ou concessões do governo nessa receita. As relações entre as taxas de crescimentos (no Gráfico a seguir), também deixa mais evidente o comportamento das variáveis.

O que o Gráfico abaixo retrata é que no período 2007-2009 a Receita de Contribuições variou abaixo das Receitas Correntes. Enquanto a taxa de Receita Tributária seguiu o movimento das Receitas Correntes entre 2004-2008, a taxa da Receita de Contribuições foi no sentido contrário em 2005, 2006 e 2008. Como analisado na seção anterior (Tabela 26), a taxa de crescimento da Receita de Contribuições possui explicação menor ($R^2 0,34$) do que a Receita Tributária. Veja-se abaixo a relação entre elas:

GRÁFICO 55 - Relação entre as taxas de crescimento real das Receitas Correntes, Receita Tributária e Receita de Contribuições. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Com base nos dados do Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Os governos do período, portanto, parecem ter aumentado os gastos com Assistência Social e Previdência Social sem adotar nenhuma medida, via Contribuição Social, que gerasse maior receita para arcar com o aumento desses gastos. O arranjo institucional e as políticas assistenciais foram custeados pelo aumento da Receita Tributária e das Receitas Econômicas que também destina cota-parte para os Fundos ligados à Seguridade Social, como é o caso do ICMS e do IOF. Com base nesta afirmativa, as perguntas que surgem são: quais foram os setores que tiveram maior acréscimo de impostos? Qual foi a participação do Imposto de Renda nessa dinâmica? O tratamento da Receita Tributária no próximo capítulo tentará responder as questões.

Por enquanto o que se conclui é que no período de crescimento econômico não houve aumento da principal receita específica para cobrir a expansão dos gastos sociais. Ao contrário, houve queda dessa receita em relação à Receita Tributária no período de 2007-2009. Entre os motivos, além das isenções e renúncias, foi a ausência da receita via CPMF, que deixou de ser arrecadada a partir de 2008.

Assim, sabe-se que embora a Receita de Contribuições participasse da média de 32% da composição das Receitas Correntes, essa entrada não acompanhou a mesma taxa de crescimento da Receita Tributária e nem das Receitas Correntes no intervalo 2007-2009. Isso significa que houve concessão de vantagens do governo por meio da Receita de Contribuições.

O problema, como revelou as seções anteriores, é que tais concessões na Arrecadação não tiveram impacto suficiente para uma política antidepressiva, pois outras receitas da Arrecadação cresceram, o que aponta terem servido as renúncias apenas para concentração de renda. Assim como foi o caso dos incentivos via BNDES (analisado no capítulo 4).

Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

O COFINS é a variável com maior participação na composição das Contribuições Sociais. Sua formação tem como base alíquotas que incidem sobre os contribuintes pessoas jurídicas de direito privado. A finalidade é financiar a Assistência Social, Previdência Social e a Saúde. Na Tabela a seguir seguem seus dados e sua relação com a Receita de Contribuições e com o PIB.

Na coluna (1), os valores do PIB, na coluna (2), os valores da Receita de Contribuições, seguido na coluna (3) pelos dados do COFINS. Na coluna (4) encontram-se os valores percentuais sobre a Receita de Contribuições, e na coluna (5) visualiza-se o percentual do COFINS sobre o PIB.

TABELA 36 – Receita de Contribuições (RCO), seu item COFINS e a relação com o PIB.

Ano	PIB				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		Receita de Contribuições da União		$(3) \div (2) \times 100$	$(3) \div (1) \times 100$
		Total	COFINS	%sobre RCO	% sob o PIB
2000	2025,36	227,58	62,93	27,65	3,11
2001	2034,81	240,47	68,17	28,35	3,35
2002	2219,39	278,22	73,10	26,27	3,29
2003	2262,11	285,14	72,55	25,45	3,21
2004	2394,45	323,80	91,32	28,20	3,81
2005	2475,53	343,12	95,82	27,93	3,87
2006	2571,37	337,24	93,68	27,78	3,64
2007	2718,03	364,73	100,56	27,57	3,70
2008	2877,87	356,51	110,56	31,01	3,84
2009	2881,46	351,27	100,63	28,65	3,49
2010	3092,20	390,91	113,99	29,16	3,69
2011	3173,80	417,08	120,93	29,00	3,81
2012	3199,33	417,55	123,50	29,58	3,86
2013	3272,17	423,45	127,25	30,05	3,89
Média	2656,99	339,79	96,78	28,33	3,61
Desvio Padrão	436,30	63,35	21,29	1,44	0,27

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O COFINS obteve a média de 28,33% da Receita de Contribuições, com a média dos valores absolutos de 96,78 bilhões de reais. Em relação ao PIB, os valores percentuais tiveram a média de 3,61%. Entre 2005-2007, os valores percentuais em relação a Receita

de Contribuições estiveram abaixo da média. A expansão do comércio exterior no seu primeiro período não logrou maior entrada para essa receita via Contribuições Sociais. A variável cresceu a partir de 2008, e se manteve o movimento ascendente da média percentual em relação a Receita de Contribuições até o final da série. Dois fatores observados no Orçamento Federal ocasionaram o crescimento do COFINS: (1) o plano do governo de refinar os débitos junto às empresas do COFINS, a partir de 2005 aparece seguido da rubrica principal, a descrição “recuperação do COFINS”; (2) com o fim da CPMF, em 2007, a cobrança dos atrasados foi intensificada, portanto cresceram os valores recuperados, que ocasionaram o crescimento percentual desse item junto à Receita de Contribuições. Como o COFINS é a variável de maior valor na relação percentual com a Receita de Contribuições, as oscilações da taxa de crescimento de ambas exprimem movimentação parecida, com exceção de 2008. Acompanhe a relação entre as taxas de crescimento:

GRÁFICO 56 - Relação entre as taxas de crescimento das Receita de Contribuições e do COFINS. Brasil, 2000-2013.

(valores percentuais)

Fonte: Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

Em 2008, a taxa de crescimento do COFINS subiu, enquanto a taxa de crescimento da Receita de Contribuições obteve a menor taxa de crescimento da série histórica.

Abaixo, a tabela com o exercício de regressão apresenta a relação da taxa de crescimento do COFINS explicada pela taxa de crescimento do PIB. A explicação como se verá, é baixa (R-quadrado, 32%):

TABELA 37 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real do COFINS explicada pela taxa de crescimento real do PIB. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento real do COFINS (variável dependente)				
Variável Independente	Coeficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	-0,622 (A)	3,437 (A)	0,32	2,20
Taxa de crescimento real PIB	1,709 (B)	0,746 (B)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Orçamento Federal, vários anos. Elaboração Própria.

O crescimento do PIB no período de expansão não explica o crescimento do COFINS. Nota-se que o COFINS também foi utilizado com incentivo (renúncia ou subsídio). No gráfico abaixo segue a relação entre a taxa de crescimento do COFINS e do PIB.

GRÁFICO 57 - Relação entre as taxas de crescimento das Receitas Correntes, Receita Tributária e Receita de Contribuições. Brasil, 2000-2013.

(valores percentuais)

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

Nos anos de 2002-2003, 2006- 2007 e 2009, a previsão do COFINS seria maior caso acompanhasse a taxa de crescimento do consumo. A expansão do comércio não trouxe mecanismos via COFINS que elevassem acima da média essa receita, a fim de melhorar o financiamento da seguridade social. Isso é importante frisar, pois, como mencionado, a Assistência Social e a Previdência Social cresceram no período. Portanto, a percepção de crescimento das políticas sociais sem o devido aumento do meio de financiamento pode ser confirmada. Ou seja, não há planejamento eficaz que ao expandir a economia crie mecanismos de financiamento que não impactem o orçamento. A expansão das políticas sociais tem limite orçamentário. Isso ocorre pois, com o maior gasto do governo, os Juros e Amortização da Dívida, pressionam os outros gastos que poderiam servir para investimento produtivo e melhorar os índices sociais.

5.4 CARACTERÍSTICA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: O PROBLEMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As Contribuições Sociais Previdenciárias das empresas e do assalariado

A Arrecadação por meio das contribuições sociais, neste caso da previdência, funciona por meio do recolhimento do valor referente à alíquota, na qual se enquadra o segurado (empregado) e a empresa. A empresa, ao pagar o ordenado ao empregado, já efetua na “fonte” o desconto relativo à alíquota, equivalente ao valor do pagamento. O recolhimento aos cofres públicos, portanto, fica por conta dessa empresa que terá que acrescentar sobre o total do pagamento de salário efetuado um determinado montante, conforme a alíquota estipulada por lei.

Muitas empresas deixam-se ficar inadimplentes com o pagamento das contribuições previdenciárias, utilizando aquela verba para outras ações. Ou recolhem a contribuição de forma indevida, com alíquotas menores. Em 2015, por exemplo, segundo o Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho, o valor da inadimplência ao INSS chegou a 30,4 bilhões de reais³³⁴. No caso do empregado, não há essa possibilidade pois o desconto é realizado na “fonte”.

³³⁴ MAGALHAES, Ana. REPORTER BRASIL. 05/07/2017. Reportagem disponível no site: <http://reporterbrasil.org.br/2017/07/sonegacao-e-inadimplencia-equivalem-a-um-terco-do-deficit-da-previdencia/>. Acesso dia 18/04/2017.

Para mensurar a inadimplência, seria necessário verificar mês a mês a arrecadação, comparando os setores econômicos. Isto exigiria uma pesquisa específica a respeito da Previdência Social. Nesta seção, se pretende apresentar é a característica das Contribuições Sociais, partindo da premissa de que os problemas da Previdência assemelham-se aos problemas da arrecadação: a desigualdade na participação e os privilégios a uma pequena parcela em detrimento da maioria da população. Assim, embora não seja possível apontar as inadimplências, é possível apontar a diferença entre a participação da classe assalariada e das empresas. Nessa diferença estarão inclusas as concessões (subsídios), inadimplências e evasões.

Importante salientar que, ao analisar as Contribuições das empresas na arrecadação, pretende-se mensurar a participação das empresas e categorias profissionais no financiamento dos gastos públicos. Todavia, sabe-se que a contribuição paga pelas empresas é embutida nos preços das mercadorias e que o pagador desse câputo é o consumidor final.

Veja na Tabela seguinte a participação dos assalariados (coluna 3), das empresas (coluna 7), incluindo os impostos *simples* (coluna 8) na Receita de Contribuições (coluna 2). Nesta Tabela, também poderão ser observados os valores das Contribuições dos Autônomos (coluna 5), visualizada na tabela abaixo, mas que será aprofundada na próxima subseção.

Ressalta-se que a Tabela abaixo teve como fonte de dados do Orçamento Federal (disponíveis na série histórica do Tesouro Nacional). Portanto, a coluna (2) traz os valores da Receita de Contribuições da União que difere (um pouco menor) da Receita de Contribuições do Setor Público Nacional. A utilização desse método foi necessária devido à ausência das rubricas no Balanço do Setor Público Nacional.

Na Tabela (abaixo) se verá que as empresas participam, em média, com 19,1% do total da Receita de Contribuições, sendo que 16,6% corresponde à média das grandes empresas e 2,5% das pequenas e médias empresas, que recolhem a contribuição por meio do *Simples*. Em valores absolutos, a média histórica da Contribuição das Empresas foi 56 bilhões de reais, enquanto a receita do *Simples* foi 9 bilhões de reais. Os assalariados contribuíram em valor percentual à média de 8,06% no total da Receita de Contribuições. A média do valor absoluto foi 27,4 bilhões de reais. Acompanhe:

TABELA 38 – Contribuições Sociais Previdenciárias dos Assalariados, das Empresas, dos Autônomos, e a Contribuições Sociais Previdenciárias pelo Simples (Orçamento Federal)³³⁵. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007

Ano	Receita de Contribuições da União		(3) ÷ (2) x100		(5) ÷ (2) x100		(7) ÷ (2) x100		(9) ÷ (2) x100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Total	Assalariados	% /RC*	Autônomos	% /RC*	Empresas	%/ RC*	Simples	% /RC*
2000	227,58	20,69	9,09	4,69	2,06	46,99	20,65	3,30	1,45
2001	240,47	21,70	9,02	4,94	2,05	48,35	20,11	3,69	1,53
2002	278,22	22,86	8,22	5,69	2,05	49,45	17,77	4,04	1,45
2003	285,14	17,94	6,29	3,10	1,09	40,87	14,33	4,27	1,50
2004	323,80	19,37	5,98	2,49	0,77	43,52	13,44	5,15	1,59
2005	343,12	22,15	6,46	2,41	0,70	47,69	13,90	5,52	1,61
2006	337,24	25,39	7,53	2,69	0,80	50,33	14,92	8,45	2,51
2007	364,73	27,79	7,62	2,59	0,71	54,82	15,03	9,00	2,47
2008	356,51	29,79	8,36	2,47	0,69	58,72	16,47	9,77	2,74
2009	351,27	31,61	9,00	2,52	0,72	61,69	17,56	10,32	2,94
2010	390,91	34,78	8,90	2,59	0,66	67,42	17,25	14,51	3,71
2011	417,08	36,63	8,78	3,49	0,84	72,93	17,49	15,32	3,67
2012	417,55	37,59	9,00	3,69	0,88	72,98	17,48	16,05	3,84
2013	423,45	36,59	8,64	4,08	0,96	68,51	16,18	17,17	4,06
Média	339,79	27,49	8,06	3,39	1,07	56,02	16,61	9,04	2,51
Desvio Padrão	63,35	6,99	1,11	1,08	0,55	10,99	2,16	4,99	1,00

Fonte: Orçamento Federal e Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. Série Histórica. Receita de Contribuições 1947-2017. Elaboração Própria.

Obs.: * RC = Receita de Contribuições

Ao comparar a taxa de crescimento real acumulada na série histórica, percebe-se que o crescimento da Contribuições do Assalariado, 63,75%, foi maior que a taxa de

³³⁵ Segue a descrição dos itens na fonte: (a) “Contribuições do Segurado – Assalariado”; (b) “Contribuições Previdenciária do Segurado Obrigatória – Contribuição Individual”; (c) “Contribuições de Empresas sobre Segurados Assalariados; (d) “SIMPLES”.

crescimento acumulada da Contribuições das Empresas, 41,92%. Inclusive, as Contribuições dos Assalariados, no período de significativo crescimento econômico (2004-2008), teve a taxa de crescimento acumulada (53,60%) com percentuais acima das mesma taxa das Receitas Correntes no mesmo período (37,64%). Veja-se abaixo a participação na taxa de crescimento dos assalariados:

GRÁFICO 58 - Relação entre as taxas de crescimento das Contribuições Sociais Previdenciária dos Assalariados e Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Orçamento Federal (Tesouro Nacional) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O perfil gráfico acima demonstra que a taxa de crescimento da participação dos assalariados subiu com valor acima da taxa de crescimento das Receitas Correntes em boa parte da série histórica. As exceções foram 2002, 2003 e 2013. Como esta receita está ligada ao emprego formal, percebe-se sua sensibilidade às crises econômicas. A diferença é a rápida recuperação da receita pós-crise de 2001/02, e tendência de queda após crise de 2009. Nota-se que no período de expansão econômica do comércio exterior, 2004-2008, enquanto a taxa da participação dos assalariados cresceu, os demais impostos desaceleraram.

No período de recuperação, pós-crise de 2008, a taxa de crescimento acumulada da participação do assalariado (no período 2009-2013) foi 21,41%, valor maior que a

taxa de crescimento acumulada das Receitas Correntes, 12,46%. No momento da crise, 2009, o assalariado, com o desconto direto da “fonte”, contribuiu acima da taxa de crescimento das Receitas Correntes.

A análise do comportamento do perfil da Contribuição das Empresas segue trajetória parecida, todavia, com menor taxa de crescimento durante a conjuntura de crescimento econômico. No período 2004-2008, por exemplo, enquanto a taxa de crescimento acumulada da contribuição dos assalariados foi 53,60%, o correspondente valor acumulado da participação das empresas foi 37,63%. Acompanhe abaixo o perfil da taxa de crescimento das empresas:

GRÁFICO 59 - Relação entre as taxas de crescimento das Contribuições Sociais Previdenciária das Empresas e das Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional e Orçamento Federal (Tesouro Nacional), vários anos. Elaboração própria.

No perfil, a taxa real de crescimento da Contribuição das Empresas obteve seu menor crescimento no período 2004-2008, comparada à taxa de crescimento das Receitas Correntes. Esse menor crescimento das empresas nas Contribuições, 15,97% de diferença em relação à taxa de crescimento dos assalariados, demonstra a maior participação relativa dos assalariados em relação às empresas.

Não obstante, a Contribuição por meio do *Simples* evidencia que as pequenas e microempresas passaram a contribuir relativamente mais que as grandes empresas em toda a série histórica. Embora com uma diferença considerável nos valores absolutos (*Simples* 9,04 bilhões de reais e Empresas 56,02 bilhões de reais), a taxa de crescimento acumulada da participação das grandes empresas foi 41,91%, enquanto a taxa de crescimento da contribuição do *Simples* foi 186,48%.

A participação dos autônomos nas Contribuições Sociais Previdenciárias

Exemplifiquemos. Engenheiro Agrônomo que trabalha com assessoria para o setor agrícola pode mensalmente recolher a alíquota correspondente a dois salários mínimos. Suponhamos que ele recolha 200 reais. Esse recolhimento dará a ele o benefício de se aposentar, dependendo dos anos contribuídos, com um salário de aproximadamente 1.800 reais. Todavia, todos os meses esse profissional faz uma assessoria no montante de 30 mil reais. Ele pode não recolher o benefício para a Seguridade Social com base nesse valor. Apenas terá que pagar a alíquota de Imposto de Renda (IR), quando poderá alegar que essa entrada refere-se a outro tipo de rendimento que não seja tributável, como doação ou herança. Caso ele opte por comprar títulos da dívida pública, por exemplo, ele poderá abater parte do seu Imposto de Renda, bem como poderá descontar a outra parte com despesas com Saúde e Educação.

Embora esse Autônomo não esteja contribuindo de maneira direta sobre o montante de sua renda real para a Seguridade Social, ele poderá usufruir dos benefícios; por meio dos subsídios nos itens de Saúde ao utilizar o SUS (onde poderá receber remédios gratuitos, subsidiados pelo Fundo da Seguridade), ou desconto no IR. O problema é maior ainda quando o Autônomo, sobretudo profissionais liberais com alta lucratividade, não recolhem contribuição alguma. Mesmo assim podem utilizar dos direitos universais, com benefícios diversos, sem nenhuma contrapartida direta aos fundos sociais.

Essa é a problematização que Geraldo Biasoto Jr., citado na seção “entraves históricos”, traz ao se referir à dificuldade do sistema em alcançar os altos extratos da sociedade, dos profissionais liberais que burlam e têm subsídios nos Impostos e Contribuições. O assalariado não tem esse privilégio de escolher não pagar. O desconto faz-se no momento de recebimento do salário.

Os Autônomos, que em sua maioria são prestadores de serviços no setor de Comércio e Serviços e na Agricultura³³⁶, tiveram média percentual de participação na Receita de Contribuições de 1,07%. Essa média é produto dos primeiros anos da série 2000-2002, ainda no governo FHC. A partir de 2004, já no governo Lula, esses valores não ultrapassaram 0,9% do total das receitas. A média em valores absolutos é 3,39 bilhões de reais. Veja-se o perfil dos valores absolutos:

GRÁFICO 60 - Contribuições Sociais Previdenciárias dos Autônomos do Setor Público Nacional, Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional e Orçamento Federal (Tesouro Nacional), vários anos. Elaboração própria.

Vê-se, portanto, que embora o setor de Serviços tenha tido um crescimento considerável na participação do PIB, como se viu no capítulo passado, não houve maior participação de parte dessa categoria, que inclui os profissionais liberais, no financiamento das Contribuições Sociais. A média durante o período 2004-2008, foi 2,53 bilhões de reais. Esse valor esteve 34% abaixo da média da série histórica, 3,39 bilhões de reais. Uma das soluções propostas para o financiamento da Previdência, inclusive sugerida pelos referenciais teóricos utilizados neste capítulo, seria a criação de uma

³³⁶ De acordo com o Sistema de Contas Nacionais, IBGE, Tabela 14 – Total de Ocupações, por tipo de inserções no mercado de trabalho segundo as classes e as atividades – 2001-2010.

contribuição progressiva para essa categoria. Assim, diferenciaria a parcela de pequenos prestadores de serviços daqueles profissionais liberais com alta lucratividade.

A análise da taxa de crescimento da participação dos Autônomos comparada a taxa de crescimento das Receitas Correntes, na Tabela abaixo, também evidencia a baixa participação desse setor na Arrecadação. Veja-se:

GRÁFICO 61 - Relação entre as Taxas de Crescimento das Contribuições Sociais Previdenciárias dos Autônomos e das Receitas Correntes. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Orçamento Federal (Tesouro Nacional) e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos.
Elaboração própria.

Nos períodos de aumento da taxa de crescimento das Receitas Correntes, 2003, 2007, 2008 e 2010, não houve maior participação da Contribuição dos Autônomos. Enquanto aumentava a participação da população na Arrecadação, a participação dos Autônomos diminuía.

A recuperação dessa receita deu-se a partir de 2010, quando o governo, por meio de endurecimento da Receita Federal, procurou rever as contribuições evadidas por meio do REFIS (refinanciamento de débitos fiscais). O problema é que, mesmo com maior contribuição desse segmento no período 2010-2013, o percentual da participação ainda esteve abaixo da média histórica da série. O endurecimento na cobrança aos profissionais

liberais pode ser incluído nos motivos das manifestações de boa parcela da “classe média”, contra o governo Dilma em 2015 e no apoio a derrubada de seu governo em 2016.

Abaixo segue a comparação da quantidade e dos valores da Contribuição Sociais dos Trabalhadores com carteira assinada e dos Autônomos. Veja-se:

TABELA 39 – Contribuições Sociais per capita do Trabalhador Formal e Contribuições Sociais per capita dos Autônomos. Setor Público Nacional, Brasil, 2001-2013. Os valores estão em reais constantes de 2007

Ano	Nº de Trabalhadores Formais (*)	Valor das Contribuições Sociais dos Trabalhadores (*) (em reais)	Contribuição per capita (3) ÷ (2)	Nº de Autônomos	Valor das Contribuições Sociais (em reais)	Contribuição per capita (5) ÷ (6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2001	31.856.056	27.171.627.998	853	29.210.605	4.939.094.206	169
2002	32.931.074	28.055.741.443	852	30.423.462	5.689.875.853	187
2003	34.102.742	24.216.352.743	710	30.903.877	3.097.492.685	100
2004	35.964.746	23.182.061.791	645	31.885.773	2.494.832.861	78
2005	37.436.349	26.245.224.717	701	32.921.667	2.410.566.251	73
2006	39.542.509	34.638.946.862	876	32.764.341	2.685.164.125	82
2007	41.244.419	38.567.921.778	935	32.781.760	2.585.669.048	79
2008	43.550.611	41.461.563.042	952	31.669.065	2.469.485.077	78
2009	45.403.850	44.527.320.669	981	30.552.209	2.515.393.559	82
2010	48.960.755	48.870.052.981	998	30.935.852	2.592.544.667	84
2011	51.413.374	51.502.976.755	1002	30.498.257	3.485.051.951	114
2012	53.106.347	53.216.993.858	1002	29.969.413	3.688.826.610	123
2013	55.201.161	52.438.262.086	950	30.026.649	4.083.565.431	136
Média	42.362.615	38.007.311.286	881	31.118.687	3.287.504.794	107
Desvio Padrão	7.949.526	11.440.398.027	124	1.191.601	1.055.543.099	37

Fonte: Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda e IBGE: Sistema de Contas Nacionais (Tabela 14, Total de Ocupações, por tipo de inserção no mercado de trabalho segundo as classes e as atividades). Vários anos. Elaboração Própria. (*) inclui Servidores Públicos.

Repare que durante toda a série histórica a diferença entre a média do número de contribuintes Autônomos em relação ao assalariado é 36%. Todavia, a diferença entre a média de contribuição entre as duas categorias é de 774%. O assalariado contribui para a Previdência Social com cerca de 7 vezes a mais que o Autônomo. Esse modelo de Contribuições aponta para uma estrutura de Arrecadação que beneficia a concentração de

renda dos Autônomos e prejudica a maioria da classe trabalhadora assalariada, descontada na fonte.

A participação das classes de atividades econômicas nas contribuições ao INSS: problema do déficit

Outra característica encontrada na Arrecadação é a baixa participação do setor Agropecuário nas Contribuições Sociais, quando comparado aos outros setores da economia. Na Tabela abaixo, encontra-se a comparação do percentual das contribuições ao INSS em relação à participação de cada setor no PIB. Na coluna (1), cada ano da série; nas colunas (2, 5 e 8) segue a participação dos setores Agropecuário, da Indústria e Comércio e Serviços no PIB. Nas colunas (3, 6 e 9), os valores da contribuição desses setores para o INSS. Nas colunas (4, 7 e 10) os percentuais dos valores do INSS sobre o PIB. Acompanhe:

TABELA 40 – Relação entre participação dos setores no PIB e participação dos setores na contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Brasil, 2003-2010. Os valores estão em bilhões de reais.

	Agropecuária			Indústria			Comércio e Serviços		
			(3)÷(2)x100			(6)÷(2)x100		(8)÷(2)x100	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
ANO	Participação no PIB	Valor da Contribuição INSS	% do INSS sobre Participação no PIB	Participação No PIB	Valor da Contribuição INSS	% do INSS sobre Participação no PIB	Participação no PIB	Valor da Contribuição INSS	% do INSS sobre Participação no PIB
2003	138,19	1,485	1,07	540,890	25,093	4,64	791,184	47,762	6,04
2004	159,64	1,438	0,90	615,743	31,028	5,04	879,393	53,850	6,12
2005	145,82	1,590	1,09	690,601	35,373	5,12	985,325	61,263	6,22
2006	102,89	1,609	1,56	617,965	40,778	6,60	1278,771	67,792	5,30
2007	127,26	2,118	1,66	636,279	45,474	7,15	1524,311	81,106	5,32
2008	152,27	2,467	1,62	719,987	54,409	7,56	1707,849	96,805	5,67
2009	166,70	2,547	1,53	696,610	56,679	8,14	1877,417	105,742	5,63
2010	180,83	2,718	1,50	841,024	62,922	7,48	2113,788	113,430	5,37
Média	146,70	1,996	1,37	669,887	43,969	6,47	1394,754	78,468	5,71
Desvio Padrão	24,30	0,53	0,30	89,71	13,31	1,35	489,28	24,69	0,37

Fonte: Boletim Anual do Banco Central do Brasil, vários anos. Anuário Estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência Social, vários anos. (Capítulo - Arrecadação). Elaboração Própria.

A maior participação percentual na contribuição ao INSS em relação a participação no PIB se deu por parte da Indústria (colunas 6 e 7). Os subsídios disfarçados e as concessões incidiram sobre as atividades com menor produtividade, o Comércio e Serviços (colunas 9 e 10), e sobre a Agropecuária (colunas 3 e 4).

A média de 1,37% da participação do setor rural para o INSS (coluna 4) demonstra a característica de desigualdade na contribuição entre os setores. Apesar do aumento a partir de 2006, o valor pago esteve bem abaixo do percentual dos demais setores, 6,47% e 5,71%. O problema é que quando observada a participação nos benefícios emitidos, o maior déficit encontra-se no setor rural. Acompanhe:

TABELA 41 – Evolução da Arrecadação Anual Acumulada da Previdência Social – Urbana e Rural, com base em Setembro e Outubro de cada ano. Brasil, 2003-2010. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Previdência Social – Evolução da Arrecadação e Benefícios da RGPS – Urbano e Rural									
	Arrecadação			Beneficiários			Resultado		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Ano	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
2003	77,8	2,9	80,7	86,5	20,6	107,1	-8,7	-17,7	-26,4
2004	90,6	3,2	93,8	102,4	23,3	125,7	-11,8	-20,1	-31,9
2005	105,1	3,3	108,4	118,6	27,4	146	-13,5	-24,1	-37,6
2006	119,7	3,8	123,5	133,2	32,4	165,6	-13,5	-28,6	-42,1
2007	136,2	4,2	140,4	148,6	36,7	185,3	-12,4	-32,5	-44,9
2008	158,4	5,1	163,5	159,6	40,1	199,7	-1,2	-35	-36,2
2009	176,9	4,9	181,8	178,7	44,6	223,3	-1,8	-39,7	-41,5
Média	123,5	3,9	127,4	132,5	32,1	164,6	-8,9	-28,2	-37,2
Desvio Padrão	35,95	0,86	36,78	32,52	8,88	41,38	5,36	8,06	6,42

Fonte: Ministério da Previdência Social, Resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), 2003-2009. Elaboração própria.

Ao longo da história do Brasil os trabalhadores das zonas rurais não tiveram cobertura por nenhum tipo de seguridade social. A labuta na média de 12 a 14 horas era remunerada pelo pagamento avulso com base no sistema de jornal e de “meadas”. Muitos desses trabalhadores morreram sem ter ao menos utilizado o sistema de seguridade social, embora tenham contribuído por meio dos impostos indiretos (como se sabe a maior incidência é pelo consumo). A partir da Constituição de 1988, a lei garantiu a todos os brasileiros direitos de seguridade social, assim, aqueles que procuravam o Instituto da Previdência e comprovaram seu trabalho no campo passaram a receber o benefício referente a um salário mínimo. Desta forma a Assistência Social foi colocada como encargo da Previdência. Durante o governo Lula, por meio das medidas da política social (Centros de Assistências Sociais), houve maior campanha de divulgação da lei, fato que gerou aumento no pagamento dos benefícios. Essa despesa é debitada na conta da Previdência Social, no item Assistência Social.

O problema, como pôde ser percebido na Tabela acima, é que a Arrecadação Rural (coluna 3) é em média 10 vezes menor que o pagamento de benefícios. Os valores passaram a crescer ao longo da série, justamente pela campanha realizada pelos governos do PT para incluir os trabalhadores rurais no regime de Previdência. O entrave, conforme Tabela 41, é que não houve na arrecadação previdenciária rural um planejamento para cobrir esses gastos. Ao contrário, como se viu neste capítulo, as Contribuições Sociais sofreram “renúncias” no período. Vê-se então, que o debate da Reforma Tributária tem que considerar mais os fatores de desigualdade nas Contribuições do que a retirada de benefícios dos trabalhadores assalariados, que são aqueles que mais contribuem.

5.5 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

O problema ainda é o pagamento dos Juros e Amortização da Dívida

Décio Garcia Munhoz, ao tratar do problema da Reforma Tributária, argumenta que “os problemas do desarranjo financeiro têm natureza diversa, e estão mais do lado do endividamento do setor público”³³⁷. Um desses problemas diversos, como pôde-se

³³⁷ MUNHOZ, Décio Garcia. *Entre crises – 40 anos da economia do Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2012. p. 330.

constatar neste capítulo é a desigualdade na participação da Arrecadação, com maior oneração à classe assalariada e concessões para a parcela mais abastada da população.

Contudo, o maior problema, de fato, está do lado da despesa. Mesmo aceitando o argumento de possível déficit relativo na conta da Previdência, devido à inclusão do pagamento de inativos do governo e as altas pensões para familiares de certos grupos, como os militares, o resultado do Orçamento seria superavitário. Isso só não ocorre devido a parte do arranjo institucional: as metas crescentes de superávit primário. Na Tabela abaixo, os dados do Superávit primário, (diferença entre Receitas e Despesas Correntes sem os Juros da Dívida), demonstram isso:

TABELA 42 – Relação entre o Superávit primário do Setor Público Nacional e o Déficit da Previdência. Brasil, 2003-2010. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Anos	Superávit primário (Receita e Despesa sem os Juros da Dívida)	Déficit da Previdência no Período 2003-2009	% do Déficit da Previdência sobre o Superávit primário	Resultado Orçamentário Final (incluindo Déficit da Previdência)
	(A)	(B)	B/A	(A-B)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2003	95,34	-33,29	34,92	62,05
2004	126,52	-37,69	29,79	88,83
2005	146,57	-41,63	28,40	104,94
2006	159,79	-44,26	27,70	115,53
2007	186,11	-44,9	24,13	141,21
2008	214,20	-33,79	15,77	180,41
2009	236,68	36,4	15,38	200,28
Média	166,46	-38,85	25,16	127,61

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Ministério da Previdência Social, 2003-2009. Elaboração própria.

Repare que o percentual do déficit da Previdência relativo ao Superávit primário sem os Juros e da Dívida (coluna 4), está muito próximo do valor de flexibilidade da DRU, 20%. O que significa que os valores da DRU, retirados da Receita de

Contribuições, que foram para realizar o superávit primário poderiam arcar com o tal déficit. Como se viu, esse déficit poderia não existir caso houvesse participação maior do setor agropecuário nas Contribuições. Com o Superávit primário, mesmo subtraindo o déficit da Previdência, ainda restariam a média de 127 bilhões de reais (Tabela acima, coluna 5). Portanto, o maior problema do déficit da Previdência Social está no esforço institucional que os governos necessitam fazer para garantir a remuneração do mercado financeiro. Na lógica do Estado neocolonial, foi mais confortável cortar os gastos sociais e propagandar o déficit da Previdência, do que enfrentar a revisão da Dívida pública e o mercado financeiro, com a diminuição do Superávit primário.

Segue mantida a desigualdade como característica do modelo de Estado neocolonial

A notícia recente, 06 de Abril de 2018, da página do jornal “Valor Econômico” diz o seguinte: “Alíquota da CSLL sobre instituições financeiras cai para 15% em 2019 e tira R\$ 5 bi do Orçamento”³³⁸. Segundo a notícia, a LDO de 2019 rebaixou a alíquota da CSLL de 20% para 15%. O que demonstra que a LDO do governo Dilma que previa 20% de alíquota na CSLL foi derrubada, pela ação do golpe de 2016, justamente para conceder maior subsídios aos bancos. Vê-se, portanto, que os traços permanentes da desigualdade na Arrecadação continuam.

A CSLL será analisada no capítulo a seguir. Mas, já se sabe que essa Contribuição cresceu ao longo do período. A média dessa Contribuição no período que corresponde à LDO do governo FHC, 2000-2004, iniciou no valor de 17, 5 bilhões de reais. Esse valor cresceu durante o período e chegou a média de 39,4 bilhões de reais (bilhões de reais constantes de 2007). A notícia recente de desconto na alíquota evidencia que o crescimento dessa alíquota no governo do PT não foi bem vinda para o mercado financeiro. Todavia, mesmo com o aumento dos valores, essa média de Contribuição Social não foi maior que a média da classe trabalhadora (assalariados e servidores) no mesmo período, no montante de 51 bilhões de reais.

Por outro lado, percebeu-se também a evidência da dificuldade dos governos em realizar políticas de desenvolvimento com base na Arrecadação. O “esquema” de maior taxaço do consumo e a não progressividade dos impostos impedem que os subsídios

³³⁸ VALOR ECONÔMICO. 06 de Abril de 2018. Caderno: Brasil, A3.

sirvam como multiplicadores da renda. Embora tenha havido por parte dos governos do PT um esforço em 2006 e 2010, com maior gasto fiscal e subsídios na Arrecadação, as evidências empíricas demonstraram que esses valores não foram suficientes e capazes de romper com a desaceleração econômica que viria após 2011/2012.

Embora o governo Lula tenha se esforçado para concluir uma política social, que, de fato, colaborou para a redução da miséria no período, as ações ficaram restritas a curto prazo. Não se conseguiu romper com a lógica da desigualdade estrutural da sociedade brasileira, onde os mais ricos ainda possuem grandes privilégios. Tal situação, citada também por Joaquim Couto e Ana Couto³³⁹, faz lembrar o conceito de “*soft states*” empregado por Gunnar Myrdal, no seu livro “O Drama Asiático”³⁴⁰. No argumento de Myrdal, esse conceito de Estado revela a característica de países onde os governos prometem melhorias ao povo, mas são incapazes de cumprir suas ações, por temerem contrariar os interesses dos mais ricos. Essa realidade assemelha-se à história brasileira, todavia, com particularidades que se caracterizam aqui como modelo de Estado neocolonial.

³³⁹ COUTO, Joaquim Miguel. COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010. p. 56.

³⁴⁰ MYRDAL, Gunnar. *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*. New York: Pantheon, 1968.

6. ARRECADAÇÃO LIMITADA, REDISTRIBUIÇÃO RESTRITA: A CARACTERÍSTICA DO MODELO DE ESTADO NEOCOLONIAL BRASILEIRO

“Esse ponto de vista permite definir o modo capitalista periférico em oposição à sua forma central. (...) A integração implica que o equilíbrio entre o nível de desenvolvimento das forças produtivas e o valor da força de trabalho não pode ser achado na formação periférica, mas apenas no sistema mundial no qual o último está integrado. Esta falta de correspondência interna entre os dois elementos em questão resulta no círculo vicioso do desenvolvimento periférico: para reproduzir suas próprias condições de existência, a formação periférica ainda deve conter modos de produção pré-capitalistas ou produzir modos não capitalistas que, sendo dominados, abastecem o modo capitalista com mão de obra barata.”

(Samir Amin)³⁴¹

“Não é difícil prever qual das partes, normalmente, leva vantagem na disputa e no poder de forçar a outra a concordar com as suas próprias cláusulas. Os patrões, por serem menos numerosos, podem associar-se com maior facilidade; além disso, a lei autoriza ou pelo menos não proíbe, ao passo que para os trabalhadores, ela proíbe. Não há leis do Parlamento que proíbam os patrões de combinar redução dos salários; muitas são, porém, as leis do Parlamento que proíbem associações para aumentar salário. Em todas as disputas, o empresário tem capacidade de aguentar por muito mais tempo.”

(Adam Smith)³⁴²

³⁴¹ AMIN, Samir. *Imperialism and Unequal Development*. Londres, Nova Iorque: Monthly Review Press. 1977.

³⁴² SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Tradução: João Barúna. São Paulo: Abril Cultural. Coleção Os Economistas. 1983. p. 119.

Virginia Fontes, ao tratar o método em história, menciona a importância de submeter a hipótese a vários testes. A relação de vaivém entre teoria e dados empíricos reforça a cientificidade do resultado da pesquisa³⁴³. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é fortalecer a hipótese que tem sido sustentada ao longo do trabalho: a incompatibilidade de políticas desenvolvimentistas, devido às características do modelo de Estado brasileiro que refletem a economia neocolonial. Para tanto, pretende-se demonstrar que o esforço na política de redistribuição de renda, efetuado pelos governos no período 2000-2013, não foi suficiente para romper com as características do modelo neocolonial. A redistribuição foi restrita à Área Social e a setores historicamente com baixa produtividade, com pouco impacto nas cadeias produtivas. Assim, além de reafirmar os aspectos econômicos refletidos pelo modelo de Estado, o capítulo assevera os limites do rearranjo institucional, configurado pela tentativa de avançar com políticas sociais, mantendo o tripé macroeconômico neoliberal (arranjo institucional).

No capítulo anterior, buscou-se compreender a redistribuição da renda pública por meio da Receita de Contribuições. Entre as sub-hipóteses elencadas que puderam ser comprovadas destacam-se: (a) desigualdade na arrecadação, com maior incidência sobre a renda do trabalho e com menor incidência sobre as camadas mais abastadas da sociedade; essa lógica beneficiou o setor financeiro e concedeu subsídios e desonerações a setores com baixa produtividade; (b) embora tenham-se expandido as transferências e gastos sociais, não houve nenhum mecanismo de contrapartida contábil, via Receita de Contribuições Sociais, que pudesse sustentar o aumento das despesas; (c) o aumento da arrecadação veio acompanhado de corte nos gastos públicos e aumento do superávit fiscal.

Constata-se ainda, com base nas análises efetuadas, que os elementos que caracterizam o Estado neocolonial brasileiro, na prática, persistem em toda a estrutura do sistema de arrecadação e não foram modificados no período de estudo. Neste capítulo, as sub-hipóteses tratadas serão: (a) a Receita Tributária reflete a lógica de concentração de renda: maior incidência de impostos sobre os setores da produção e do consumo final do que sobre patrimônio e renda; (b1) na tributação da renda, houve maior crescimento da participação do imposto sobre a renda do trabalho do que do imposto sobre a renda do

³⁴³ FONTES, Virginia. *História e Modelos*. IN: CARDOSO, Ciro Flamarion, VAINFAS, Ronaldo (org). *Domínios da história: ensaio de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. 19ª Reimpressão. p. 358.

capital; situação que favoreceu o mercado financeiro; por consequência (b2) manteve-se a baixa participação do setor financeiro na arrecadação; (c) a redistribuição foi restrita a Área Social.

Este trabalho tem se caracterizado pelo esforço de análise global da renda pública. Todavia, os valores da Receita Tributária aqui serão desagregados, o que servirá para detalhar alguns dados específicos. Por exemplo, o valor do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) representou em toda a série histórica a média de apenas 0,01% do PIB. Na análise estatística global esse valor pode ser considerado zero. Entretanto, e justamente por isso, sua importância é fundamental para compreender como se estrutura o sistema de arrecadação brasileiro. O pressuposto é que, ao contrário de ser progressivo (maiores impostos para maiores rendas e patrimônios), o sistema reflete em todas as instâncias, neste caso nas alíneas e sub-alíneas, o esquema de concentração de renda e desigualdade.

O remédio proposto para os problemas brasileiros – austeridade fiscal, metas altas de superávit primário e juros altos para controlar a inflação – não conseguiu solucionar o problema do ciclo vicioso da pobreza. Ao contrário, as medidas neoliberais ocasionaram aumento da dívida pública (dívida histórica) que, por sua vez, manteve o país endividado e aprofundou a dependência externa. Essa lógica, de conservar a dependência dos países ex-colônias, é argumentada por Wilson Barbosa como forma de perpetuar a estagnação dos países da periferia. Ao analisar a relação entre os países do centro e da periferia Barbosa diz:

“A fragilidade do modelo neoliberal para as semicolônias é tratá-las como se tivessem a mesma economia das metrópoles, ou mesmo dos países centrais. A falsidade dessa atitude se revela de pronto quando se vê que tal modelo organiza cada nação periférica, com estabilidade montada sobre: (a) manipulação do câmbio; (b) endividamento do Estado local. Esta maldade sem entrancas reduz a cinismo em estado puro todo discurso econômico metropolitano. Na verdade o que o Primeiro Mundo quer é que o chamado Terceiro Mundo viva na estagnação para não competir com ele.”³⁴⁴

Para o caso do Brasil, no período estudado, as explicações do autor são válidas. Comprovou-se (no capítulo 4) que o endividamento do Estado restringiu as despesas e

³⁴⁴ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A crise 2007-2008*. Departamento de História, FFLCH –USP, 2008. p. 34 Texto disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica> . Acesso em 26/11/2018, as 8:32.

não permitiu a destinação de recursos para políticas de longo prazo, que proporcionassem maior investimento e produtividade no mercado interno. Como se pretende reforçar neste capítulo, a tentativa de romper essa lógica do arranjo institucional foi frustrada pela característica do modelo, que não permite alterações estruturais.

Foco em uma dada realidade

Nos últimos anos, para aqueles que regularmente circulam na região metropolitana de São Paulo, foi visível o crescimento dos vendedores ambulantes. Eles estão nas ruas, nos semáforos, nos trens urbanos e no metrô. Os produtos vendidos no comércio ambulante, também chamado “shopping paralelo” ou “shopping trem”, possuem preços abaixo dos praticados em estabelecimentos comerciais convencionais. Entre os fatores que interferem no preço das mercadorias estão: (a) não pagamento de alguns impostos, como o recolhimento de contribuição social sobre o empregado (nesse caso, o recolhimento do próprio vendedor e da empresa sobre ele), (b) menor custo de fatores (como água e luz, entre outros custos comerciais), justamente porque são ambulantes; e (c) menor margem de lucro (renda de sobrevivência), para possibilitar sua venda com preços mais acessíveis.

O vendedor ambulante, embora esteja ali a propagandear e vender o produto que geralmente é de uma marca multinacional ou importação chinesa, estará descoberto de todas as garantias sociais constitucionais de um trabalhador com registro em carteira. Ele, enquanto consumidor de sua própria mercadoria para revenda (compra sua mercadoria em grandes atacados), arca com os impostos indiretos que incidem sobre o produto final, sem contrapartida de contribuição para a seguridade social. Ou seja, esse vendedor participa da arrecadação via impostos que incidem sobre a mercadoria, mas está descoberto das garantias constitucionais que deveriam ser financiadas pela sua participação na arrecadação e de um empregador.

Portanto, nessa lógica, enquanto a pendente das vendas do comércio atacadista e da lucratividade das marcas multinacionais está positiva, o perfil gráfico da contribuição está em decréscimo (como se viu no capítulo anterior). Fato que indica, por exemplo, o crescimento da participação do Comércio e Serviços no PIB ter sido maior que a participação deste setor nas Contribuições Sociais.

As grandes marcas multinacionais e o comércio atacadista deixam de recolher suas contribuições sociais sobre cada vendedor (pois esses não possuem vínculo empregatício), mas repassam os valores dos impostos para a mercadoria, onerando assim o consumidor final. Ademais, tais empresas possuem, no período de análise, menor taxa de crescimento de sua participação na arrecadação do que o trabalhador (Tabela 38).

O problema é ainda maior quando se nota que as empresas e mercados atacadistas multinacionais, ao invés de expandirem suas vendas e criarem novos estabelecimentos comerciais (que poderiam absorver inclusive a mão de obra do comércio ambulante), preferiram participar do circuito do mercado financeiro via títulos públicos. Circuito no qual a remuneração dos juros recebidos pelos bancos e intermediadores financeiros é paga via Arrecadação, com participação maior desse mesmo trabalhador do comércio ambulante e com subsídios (por meio de renúncia e sonegação) aos agentes do mercado financeiro.

Um sistema de arrecadação, portanto, que além da concentração da renda, tem sua estrutura pautada na exploração do trabalhador por ambos os lados. Primeiro através do baixo ordenado (salário mínimo), sendo no caso do ambulante apenas uma renda de sobrevivência, e, por outro lado, com maior participação no sistema de arrecadação, por meio dos impostos indiretos.

Outras problematizações e evidências empíricas

“Brasil patina na guerra fiscal global e pode perder novos investimentos. Estado brasileiro, em crise fiscal, segue na contramão e se esforça para não ter de elevar ainda mais os impostos”³⁴⁵. A frase citada foi destaque em reportagem a respeito dos tributos corporativos que incidem em alguns países do mundo. Entre os pesquisados, a matéria apresentava os dados de Brasil, EUA³⁴⁶, Argentina, Colômbia, Grécia, Reino Unido e Japão. Segundo a reportagem, alguns países estavam ampliando sua capacidade de desonerar os impostos sobre a produção, visando atrair investimentos. O Brasil, portanto, estaria indo na contramão, com medidas que elevariam ainda mais os impostos sobre a produção.

³⁴⁵ FOLHA de S.PAULO. *Brasil patina na guerra fiscal global*. Mercado. Domingo 28/01 2018. A15.

³⁴⁶ A propósito, veja: PAES, José Eduardo Sabo, OLIVEIRA, Marcos Roberto. *Característica do Sistema Tributário nos Estados Unidos da América*. Revista do Direito Internacional e Tributário (RDIET). Julho – Dez 2015m Volume 10, nº2, p. 52-78.

Na teoria keynesiana, a tributação é fator que interage na propensão ao consumo, como já mencionado, pois, ao pagar impostos, o contribuinte deixa de consumir ou investir. Em certo ponto, quando há desoneração ou “subsídio” nos impostos, valores equivalentes podem ser revertidos em maior investimento. No caso de uma sociedade em que o setor privado não esteja propenso a investir, o Estado pode aumentar a tributação progressiva sobre a renda e a lucratividade para garantir o nível de investimento e multiplicar as atividades econômicas.

Todavia, para que o mecanismo de tributação possa ser eficiente como fonte do multiplicador, os ricos, que geralmente não deixam de consumir devido ao aumento da tributação, deveriam arcar com maiores percentuais na formação da receita do Estado. Essa tributação progressiva teria ainda que abranger todo o sistema de arrecadação. Dillard, que estuda a teoria keynesiana, alerta:

“A tributação progressiva reduz as desigualdades da renda, porque absorve partes relativamente maiores das rendas dos ricos do que das rendas dos pobres, e, por conseguinte, produz certo desafogo na procura insuficiente das economias capitalistas (...) Há nítidas limitações à extensão com que se usam e podem ser usados os impostos progressivos para fomentar altos níveis de atividade econômica. Para obter resultados positivos cumpre que seja progressivo todo o sistema de impostos.”³⁴⁷

Para Gunnar Myrdal, corroborando as argumentações de Dillard, a regulamentação dos impostos progressivos foi importante na redistribuição da renda nas sociedades onde houve o Estado de Bem-estar social. Visto que automaticamente os ricos não iriam transferir seu dinheiro para cuidar de pobres.³⁴⁸

Contudo, como observado no resultado dos capítulos anteriores, não há no Brasil um sistema de imposto progressivo ou escalonado conforme renda, suficiente para garantir políticas a longo prazo. O que se viu na análise da Receita de Contribuições, é que a carga maior fica por conta do trabalhador. Desta maneira, esse modelo de Estado, ao invés de utilizar a progressividade na cobrança dos impostos, é estruturado de maneira a realizar políticas paliativas de curto prazo e privilegiar uma parcela mais abastada da população, com prejuízo para a maioria, afetando principalmente as camadas mais pobres.

³⁴⁷ DILLARD, Dudley d. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*. São Paulo: Editora Pioneira, 1993. p.76-77.

³⁴⁸ MYRDAL, Gunnar. *Desafio a Riqueza*. Tradução: Rafael Tramm. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

A respeito da Receita Tributária, vale denotar ainda estudos anteriores que evidenciam as características do sistema tributário brasileiro. Nesse artigo, cujo ano final da série é 2002, os autores afirmam que o modelo prejudica a economia brasileira:

“O sistema tributário brasileiro utiliza-se significativamente de tributos indiretos, que incidem sobre a produção e venda de bens e serviços. Essas fontes respondem por cerca de metade da arrecadação tributária nacional. Além de indiretos, muitos desses tributos têm caráter cumulativo, ou seja, de uma ou outra forma, incidem mais de uma vez sobre um mesmo bem ou serviço. Tal modelo de tributação afeta negativamente a economia brasileira.”³⁴⁹

Para os estudiosos do tema, o modelo de tributação é prejudicial para a exportação brasileira por sua incidência sobre a produção. O prejuízo ocorre pelo fato de que o produto intermediário utilizado na produção para exportação também agrega impostos. Observa-se, portanto, que o modelo de Estado brasileiro tem em sua perspectiva que servir ao interesse do mercado financeiro, como se tem demonstrado ao longo da pesquisa. Tal circunstância se torna notória ao constatar-se que, tanto pelo lado das despesas quanto pelo lado da arrecadação, há prioridades. Para o mercado financeiro, em detrimento das atividades produtivas.

Outra evidência que se pretende ainda confirmar, são as tentativas do governo em realizar políticas que levassem o país a se afastar minimamente do modelo neocolonial. Como é o caso da continuidade da valorização do salário mínimo, mesmo após a crise econômica. Além disso, outras ações consideradas importantes, como: a regulamentação do trabalho das empregadas domésticas, a continuidade dos avanços via transferência de renda (política social), a queda nos valores do superávit primário (no caso de 2010 e 2013), o aumento dos investimentos e subsídios estatais visando a atividade produtiva, e a menor destinação de verba para os Encargos Especiais (devido queda na taxa Selic). Lembrando que no item, “Encargos Especiais”, estão as Amortizações, Refinanciamento e Juros da Dívida. Acredita-se, como vem sendo mencionado ao longo desta pesquisa, que tais ações mantidas no governo Dilma ocasionaram sua derrubada em 2016. Essa análise pode ser ressaltada na argumentação de Rodrigo Teixeira e Eduardo Pinto, quando remontam à ruptura da hegemonia do segmento financeiro:

³⁴⁹ BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, AFONSO, José Roberto Rodrigues, DAIN, Sulamins, ARAUJO Erika Amorim. *A Carga Tributária sobre Produtos Seleccionados em sua Relação com a Política de Exportação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves, BIASOTO JR. Geraldo (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p. 117.

“Argumenta-se aqui que as recentes mudanças nas relações entre a fração bancário-financeira e o Estado brasileiro não podem ser apreendidas apenas pelo estilo de governar da presidenta Dilma, mas são fruto das mudanças em curso no Brasil e no mundo que tem propiciado ao Estado maior autonomia relativa diante das frações de classes. Nos dois últimos anos do governo Lula, começaram a aparecer fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira em decorrência tanto do fortalecimento de outras frações (segmentos exportadores e de parte da indústria nacional) como dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional. A política deliberada de acúmulo de divisas, que possibilitou a redução das restrições externas do país. Então, reduziu-se o poder dos mercados financeiros doméstico e internacional em questionar a orientação da política econômica nacional por meio de saídas abruptas de capital. Ademais, no plano político/ideológico, a crise internacional desgastou a teoria econômica ortodoxa cuja ideia de que mercados financeiros livres, associados a Bancos Centrais independentes, seriam os mecanismos mais eficientes em promover o bem-estar da população. As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro.”³⁵⁰

Para os autores, durante os dois últimos anos do governo Lula e durante parte do governo Dilma, ocorreram ações na política macroeconômica que desagradaram o mercado financeiro (denominado segmento bancário-financeiro). As referidas políticas, segundo eles, foram fruto de uma política monetária menos ortodoxa que rompeu com a hegemonia desse grupo no domínio econômico.

A análise em questão confirma algumas percepções elencadas nesta pesquisa, primeiro a de que o arranjo institucional favoreceu o mercado financeiro; segundo, a de que houve mudança na condução da política econômica a partir de 2007, com ingresso de Guido Mantega no Ministério da Fazenda. A discordância é em relação à ruptura com esse modelo. Acredita-se que não houve ruptura da hegemonia do mercado financeiro, pois a simples tentativa de afastamento do modelo neocolonial ensejou o afastamento do governo Dilma em 2016. O que ocorreu, dentro dos limites do modelo, foi uma

³⁵⁰ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Revista Economia e Sociedade, v. 21, nº Especial, Campinas, Dezembro de 2012. Disponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009. Acesso em 20/10/2018, as 8:39.

redistribuição restrita e, que mesmo assim, ainda foi caracterizada pela concentração de renda³⁵¹.

6.1 O LIMITE DO MODELO NOS MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO

Na análise das receitas que formam as Receitas Correntes, o capítulo anterior apresenta que as Receita Tributária possui maior explicação estatística para a oscilação do total da receita do governo (Tabela 26). Ou seja, a arrecadação via Receita Tributária em relação a Contribuições explicam em grande parte a movimentação das Receitas Correntes. Isto porque a Receita de Contribuições foram utilizadas como ferramenta de incentivos econômico (subsídios e renúncias). Observe-se, novamente, a movimentação dos dois itens principais das Receita Corrente:

GRÁFICO 62- Receita Tributária e Receita de Contribuições, item das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

³⁵¹ Um exemplo dessa lógica de concentração é o Programa Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda do governo no período. Não há dúvida da sua importância para “matar” a fome de milhões de brasileiros. Todavia, como o sistema tributário não se modificou, parte dessa renda serviu para pagar impostos e dar maior lucratividade a uma determinada parcela da população. Juntamente com o programa não foram realizadas obras de saneamento básico ou de educação básica, com construções de Bibliotecas nas favelas, ou quadras poliesportivas. Tais ações seriam mais eficientes a longo prazo e menos concentradoras de renda.

Nota-se, no Gráfico acima, que entre os perfis dos valores absolutos, que até 2004 a Receita de Contribuições cresceu de maneira mais acelerada que a Receita Tributária. Os valores são aproximados entre as variáveis em 2004 e 2005. A partir de 2005, a Receita Tributária cresceu até 2008, enquanto os valores da Receita de Contribuições estagnaram até 2009. As desonerações e incentivos por meio das contribuições sociais, no período 2008-2010 foram financiados pelo aumento das Receita Tributária.

O problema das contas públicas, como já mencionado, é que o orçamento já inicia o ano contábil com valor aproximado de 490 bilhões de reais negativos, devido ao pagamento das Amortizações e Juros da Dívida. Então, dependendo da movimentação econômica mundial e do desempenho do país, o subsídio de alguns impostos e a reposição contábil dos valores pagos têm que ser financiados com aumento das receitas via arrecadação (Receitas Correntes). Ou com venda de títulos públicos (Receita de Capital). Neste caso, a partir de 2007, o aumento se deu nas Receitas Correntes com maior impacto da Receita Tributária.

O exercício de regressão abaixo confirma que no período de 2004-2007, a Receita de Contribuições cresceu acima, todavia, no período 2008-2010, fruto dos incentivos, a variável cresceu abaixo do previsto. Acompanhe:

GRÁFICO 63 - Receita de Contribuições e curva prevista computada regressivamente a partir da Receita Tributária. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O perfil da Receita Tributária, com flutuação abaixo do esperado entre 2002-2007, aponta que no período de maior crescimento econômico (2004-2008) o impacto dos empregos colaborou para que a Receita de Contribuições tivesse taxas maiores que a Receita Tributária. A partir de 2005 é a Receita Tributária que passou a crescer. A partir de 2007, sua taxa de variação ultrapassou a Receita de Contribuições. Um dos motivos para a oscilação negativa da Receita de Contribuições, a partir de 2007, além das desonerações é o fim da cobrança da CPMF³⁵². Entre 2000 e 2007, a média da arrecadação da CPMF foi 30,05 bilhões de reais. Sua extinção resultou em perda de 10% no total da Receita de Contribuições. No Gráfico abaixo visualiza-se o perfil oscilatório, com o residual entre o observado e o esperado na relação entre ambas, a fim de confirmar as flutuações.

GRÁFICO 64 - Relação entre a Receita Tributária e Receita de Contribuições - Perfil oscilatório obtido com exercício de regressão. Brasil, 2000-2013.

Exercício de Regressão Econométrica. Elaboração própria.

A Receita Tributária e a Receita Contribuições possuem flutuações contrárias, quando uma sobe a outra desce. Esse ciclo se modificou no período 2008-2012. A Receita Tributária cresceu a partir de 2005 e entre 2007-2012 as oscilações são positivas quando

³⁵² A CPMF foi criada pela Lei 9.311, de Outubro de 1996. Em 2007, existia uma proposta (PEC 89/07) para prorrogação do imposto até 2011, todavia, a proposta foi vencida no Senado. A propósito ver: VIANNA, Jorge Monteiro. *A extinção da CPMF e a privacidade do cidadão*. Rev. Adm. Pública vol.42 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2008. Disponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200010. Acesso em 26/11/2018. As 10:02.

comparadas às da Receita de Contribuições. Fato que confirma que os subsídios, as renúncias fiscais e o fim da CPMF, que impactaram a Receita de Contribuições a partir de 2007, foram parcialmente compensados pelo aumento da Receita Tributária. Repare-se que para conceder subsídio via contribuições foi necessário intensificar a cobrança dos tributos.

Ainda na análise do Gráfico 64, entre 2008 e 2013, o perfil oscilatório da Receita Tributária em relação à Receita de Contribuições demonstra que a partir de 2009 as variáveis voltaram a ter comportamentos semelhantes, embora se mantivesse a diferença dos valores. Houve taxa de crescimento maior de 2011-2012 para a Receita de Contribuições. As oscilações negativas de ambas, após 2011, refletem a queda na arrecadação total, fruto da queda do PIB. A análise reafirma que os concessões e renúncias realizados entre 2008-2011 não surtiram efeito na recuperação econômica, visto que as duas variáveis caíram em 2012 e 2013. Os incentivos via arrecadação não ativaram novas cadeias produtivas, a ponto de impactar o emprego e a renda. Por consequência, recuperar o poder de arrecadação como seria de se esperar em uma política antidepressiva, ao utilizar o multiplicador.

Contudo, faz-se necessário observar que as demais receitas, Receitas Econômicas, Receita de Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, também cresceram no período. Observe o resultado do exercício de regressão relacionando a Receita de Contribuições e as demais receitas.

TABELA 43 – Análise de Regressão – Taxa de crescimento real da Receita de Contribuições explicada pela taxa de crescimento real das Receitas Econômicas, Receitas de Transferência Corrente e Outras Receitas Correntes. Observação: Brasil, 2000-2013

Taxa de crescimento real do PIB (variável dependente)				
Variável Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	8,033 (A)	2,830 (A)	0,16	1,77
Receitas Econômicas	-0,173 (B)	0, 171(B)		
Receitas de Transferências Correntes	-0,142 (C)	0,264 (C)		
Outras Receitas Correntes	-0,698 (D)	0,074 (D)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração Própria.

A análise apresenta baixa explicação da oscilação da taxas de crescimento real da Receita Tributária pelas receitas analisadas (R-quadrado 16%).

No gráfico abaixo, o perfil da Receita de Contribuições observado cresce acima das demais receitas até 2007. A partir de 2007, essa receita oscila com taxas menores. Os incentivos via Receita de Contribuições foram compensados também com o crescimento das Receitas de Transferência Correntes, com percentuais sobre as Receitas Correntes valor superior da média de 2007-2011, (Tabela 25, coluna (9)), e principalmente das Receitas Econômicas, com valores percentuais acima da média de 2006-2013 (Tabela 25, coluna (7)). Embora represente a média de 8% sobre o total das Receitas Correntes, essas receitas estiveram entre os mecanismos utilizados pelo governo para compensar os incentivos via Receita de Contribuições e ampliar as ações da política fiscal. Veja o gráfico abaixo com a taxa de crescimento da Receita de Contribuições observado e a mesma taxa de crescimento ajustada pela Receitas Econômicas, Receitas de Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes:

GRÁFICO 65 - Taxa de crescimento da Receita de Contribuições explicada pela taxa de crescimento das Receitas Econômicas (REC), Receita de Traserências Correntes (Transf.) e Outras Receitas Correntes (Outras). Brasil, 2000-2001

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Na análise, detectou-se que, embora represente a média de 8% sobre o total das Receitas Correntes, as Receitas Econômicas estiveram entre os mecanismos utilizados pelo governo para compensar os incentivos via Receita de Contribuições e ampliar as ações da política fiscal.

Além do crescimento das demais receitas, observou-se também que, a partir do governo Dilma, a Receita de Contribuições passou a se recuperar em relação à Receita Tributária (conforme o Gráfico 63 acima, onde o perfil oscilatório da Receita de Contribuições cresceu ultrapassando a Receita Tributária em 2012 e 2013). Essa recuperação da Receita de Contribuições no governo Dilma tem como fator principal o aumento da cobrança de outras variáveis (Apêndice C) e, sobretudo, via Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). A Receita de Contribuições, como se viu no capítulo anterior, foi a receita que mais financiou a política social e foi uma forma que o governo encontrou para substituir as perdas da CPMF.

A CSLL, alínea da Receita de Contribuições, incide sobre o lucro ou faturamento da empresa. Segundo Roberto Ellery Junior³⁵³, que estudou o impacto desta contribuição na economia brasileira, quando reunidas as cobranças do IRPJ e do CSLL sobre as empresas, a incidência passou a ser maior que em países da OCDE. Em suas análises, tecendo comparações percentuais em relação ao PIB, as duas variáveis somavam 3,2% do PIB em 2014, enquanto a média da OCDE era 2,8%. Nesta comparação, entre os países com índices mais altos estavam Noruega (7,8%), Nova Zelândia (4,4%) e Japão (4,0%).

Na tabela abaixo se verá que a média da CSLL durante a série histórica foi 1,82% do PIB. Somado ao IRPJ, média de 0,38% do PIB (o que se verá na Tabela 57), o resultado é 3,2%, valor semelhante a análise do citado autor.

Observa-se, também, que um dos mecanismos utilizados pelo governo após a perda da CPMF, em 2006, foi intensificar as cobranças da CSLL. Enquanto a Receita de Contribuições obteve variação negativa de 8% em relação ao total das Receitas Correntes, a CSLL obteve crescimento de 46% em relação à Receita de Contribuições. Na Tabela abaixo, visualizam-se os valores da CSLL:

³⁵³ JUNIOR, Roberto Ellery. *Impactos econômicos da contribuição social sobre o Lucro líquido*. IN: SACHSIDA, Adolfo (organizador). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: Ipea, 2017. p. 184-201.

TABELA 44 – Receitas Correntes do Setor Público Nacional (RC), com a rubrica Receita de Contribuições da União (RCO) e a alínea Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ano	Receitas Correntes		$(3) \div (2) \times 100$		$(5) \div (2) \times 100$
		Receita de Contribuições da União (RCO)	% RCO/RC		
				CSLL	%CSLL/RC
2000	743,77	227,58	30,60	14,11	6,20
2001	777,20	240,47	30,94	13,38	5,57
2002	858,86	278,22	32,39	17,79	6,39
2003	878,33	285,14	32,46	19,75	6,93
2004	943,41	323,80	34,32	22,82	7,05
2005	1013,98	343,12	33,84	27,63	8,05
2006	1077,50	337,24	31,30	27,91	8,28
2007	1169,50	364,73	31,19	33,18	9,10
2008	1262,47	356,51	28,24	38,89	10,91
2009	1230,39	351,27	28,55	37,55	10,69
2010	1333,42	390,91	29,32	37,16	9,51
2011	1381,99	417,08	30,18	43,55	10,44
2012	1389,96	417,55	30,04	39,33	9,42
2013	1420,76	423,45	29,80	39,38	9,30
Média	238,51	63,35	1,82	10,36	1,76
Desvio Padrão	1105,82	339,79	30,94	29,46	8,42

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Orçamento Federal e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

. De maneira mais evidente na Tabela a seguir a relação entre os períodos e a variação serão evidenciados. Nas linhas da coluna (1) encontram-se os períodos, 2000-2004 (1), 2005-2009 (2) e 2009-2013 (3), bem como, as variações entre eles: Variação (1-2), Variação (2-3) e Variação (1-3). Nas colunas (2) e (3) os respectivos valores. Veja-se:

TABELA 45 – Variação percentual da Receita de Contribuições e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Brasil, 2000-2013.

Período e variações	% da Receita de Contribuições/ Receita Corrente	% da CSLL/Receitas Correntes.
(1)	(2)	(3)
2000-2004 (1)	32,14	6,43
2005-2009(2)	30,62	9,40
2009-2013 (3)	29,57	9,8
Variação (1-2)	-1,52	2,97
Variação (2-3)	-1,05	0,40
Variação (1-3)	-2,57	3,37

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Orçamento Federal e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

O caso da CSLL assevera a tentativa do governo de criar mecanismos para redistribuir melhor a renda por meio da arrecadação. Neste caso, por meio do lucro das empresas e não sobre a produção final. Este esforço, ligado a outros fatores já apontados, confirma a postura do governo após 2007, com maior avanço da política fiscal. O governo Dilma utilizou-se da arrecadação específica para cumprir os compromissos orçamentários ao invés do aumento da base monetária, do aumento da taxa de juros Selic (para atrair mais capital financeiro), ou até mesmo das privatizações; como fora realizado antes no governo FHC.

A política fiscal de intensificação da cobrança do imposto sobre o lucro das empresas inclui-se nos motivos econômicos para a derrubada do governo Dilma em 2016. Vê-se, portanto, que mesmo com o esforço do governo em alguns itens que poderiam melhor equalizar a redistribuição, a estrutura do modelo não o permitiu, pois o sistema está alicerçado na tributação que incide mais sobre o consumidor final.

Tributação das atividades de produção e proteção da renda e da propriedade: Na contramão? Ou, característica do sistema?

A Receita Tributária agrega duas variáveis de maior importância: o Imposto sobre Produção e Circulação (IPC), com a média na série histórica em relação ao total da Receita Tributária de 55%; e o Imposto sobre a Patrimônio e Renda (IPR), com respectiva

média de 34%. Essas variáveis serão analisadas, pois juntas representam cerca de 90% do total da Receita Tributária. Visualiza-se a tabela abaixo:

TABELA 46 – Imposto sobre a Produção e Circulação (IPC) e Imposto sobre a Patrimônio e Renda (IPR) rubricas das Receitas Correntes do Setor Público Nacional relacionadas ao PIB. Brasil, 2000-2013. Os Valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB	Receita Tributária			
		IPC		IPR	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Total		(%) IPC÷PIB x100		(%) IPR÷PIB x100
2000	2025,36	172,18	8,50	88,28	4,36
2001	2034,81	179,87	8,84	105,55	5,19
2002	2219,39	173,49	7,82	138,81	6,25
2003	2262,11	180,35	7,97	135,54	5,99
2004	2394,45	194,56	8,13	139,14	5,81
2005	2475,53	203,61	8,22	157,36	6,36
2006	2571,37	214,09	8,33	165,42	6,43
2007	2718,03	227,66	8,36	185,77	6,83
2008	2877,87	260,04	9,04	207,36	7,21
2009	2881,46	243,90	8,46	198,36	6,88
2010	3092,20	277,17	8,96	208,25	6,73
2011	3173,80	276,65	8,72	228,49	7,20
2012	3199,33	276,81	8,65	220,50	6,89
2013	3272,17	276,85	8,46	207,79	6,35
Média	2657,06	225,52	8,46%	170,47	6,32%
Desvio Padrão	436,31	42,36	0,36	44,23	0,79

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional. Elaboração própria.

Ainda na descrição sobre os itens, o IPC agrega em seus itens o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Operações

Financeiras (IOF). Enquanto o IPR agrega o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Veja-se na Tabela abaixo o comportamento das variáveis. Na coluna (1) o valor total do PIB; na coluna (2) o valor total do IPC, na coluna (3) o percentual do IPC em relação ao PIB, na coluna (4) e (5) os valores do total do IPR e os percentuais em relação ao PIB.

Em toda a série histórica os impostos que incidiram sobre a produção e circulação, o IPC, (coluna 2 e 3) foram maiores do aqueles que incidiram sobre o patrimônio e a renda, o IPR (coluna 4 e 5). Os valores do IPC somados aos outros impostos indiretos, contribuições e taxas inseridas na Receita de Contribuições (excluindo as receitas previdenciárias), representaram um percentual na média de 19,5% do PIB³⁵⁴. Esse valor percentual dos impostos indiretos que está acima da média dos países da OCDE, que com base em observações dos mesmos anos, possui média de 10,75%³⁵⁵.

Não obstante, o Imposto sobre Patrimônio e Renda, com a média na série histórica de 6,32%, foi menor do que dos países da OCDE, com a média de 11,05% (Imposto sobre a renda pessoal e Imposto sobre o Patrimônio), chegando à média de 13% no Reino Unido e 15% no Canadá.

As oscilações da Receita Tributária, conforme exercício de Regressão abaixo, são explicadas 99% (R2, na coluna 4) pelas oscilações do IPC e IPR. A coluna (2) com as informações dos coeficientes, demonstra que nas oscilações da Receita Tributária o IPC corresponde a 1,33 enquanto o IPR 0,81 expressam valores referentes à oscilação da Receita Tributária. Ou seja, os impostos sobre as atividades de produção impactaram mais a arrecadação do que o impostos sobre propriedade e renda.

Veja-se na tabela abaixo:

³⁵⁴ Os valores da Receita de Contribuições estão disponíveis na Tabela 35; para somar aos impostos indiretos foi realizada uma estimativa retirando-se os valores das Contribuições Previdenciárias, disponíveis na Tabela 35, do capítulo 5. O valor estimado dos impostos indiretos está próximo dos dados levantados por Geraldo Biasoto, quando analisada a receita pública até 2006 e também são os mesmos dados indicados pelo Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. Ver a respeito: BIASOTO JR, Geraldo. *O sistema tributário brasileiro: uma trajetória de fragmentação*. IN: PINTO Marcio Percival. *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. UNAFISCO. *Dez anos de Derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília, Novembro, 2006.

³⁵⁵ Fonte: <http://www.oecd.org/>.

TABELA 47 – Análise de Regressão – Relação entre Receita Tributária e as rubricas Imposto sobre a Produção e Circulação (IPC) e Imposto sobre a Patrimônio e Renda (IPR). Observação: Brasil, 2000-2013.

Receitas Tributárias (dependente) explicadas pelo IPC e IPR				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Independente	Coeficiente	Desvio Padrão	R-quadrado	DW
Constante	-12,59135 (A)	6,16412 (A)	0,99	1,88
IPC	1,3304 (B)	0,06968(B)		
IPR	0,81117 (C)	0,06673 (C)		

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional. Elaboração própria.

Comentando o papel específico das oscilações das receitas do Estado, diz o historiador Wilson do N. Barbosa:

“Os impostos e taxas, por exemplo, cumprem a função de reguladores automáticos. As oscilações das produções e dos rendimentos no médio e no longo prazo levam também às oscilações das receitas fiscais. No descenso cíclico, as receitas tendem a diminuir. A percepção disso leva os governos burgueses a buscar taxações e impostos paralelos, que se acumulem “em cascatas” (um em cima do outro) contra o rendimento líquido daquele que os paga. Tal reduz o escopo das políticas possíveis para contra-trabalhar o impacto redutor da produção e do emprego pela crise. Como a produção tende a se reduzir menos que o emprego e o rendimento, uma redução adicional induzida dos impostos poderia beneficiar o consumo, no caso de uma economia como a do Brasil, que pratica impostos regressivos. Na verdade, no caso brasileiro, o governo adota políticas na crise que aliviam os impostos que afetam os capitalistas e mantêm – ou aumentam – os impostos e taxas lançados sobre os bens de consumo para os trabalhadores. O arrocho fiscal é aperfeiçoado na crise para vitimar os mais pobres. Enquanto que nos países centrais a evolução anticíclica geral dos reguladores automáticos varia entre 40 e 70% em relação à importância da dinâmica do PNB, num país como o Brasil seu impacto anticíclico é muito menor, tornando o arrocho fiscal mera perversidade. A redução dos rendimentos líquidos é muito mais intensa para as camadas de renda mais baixa, travando, portanto, de modo mais intenso a recuperação e a expansão, do que o desempenho do mecanismo similar no centro do sistema.”³⁵⁶

³⁵⁶ BARBOSA. Wilson do N. “A crise de 1997-98 não era a última...” Revista Mouro, Ano 10, nº13, janeiro de 2019. p. 293-294.

Na composição do IPC estão os impostos, como já mencionado, que incidem sobre os produtos de circulação e serviços. Como seus valores são geralmente acrescidos aos produtos finais eles acabam por prejudicar a parcela da população com menor renda. A respeito desse aspecto o artigo de Alexandrine Brami-Celantano e Carlos Carvalho, que trata sobre as condições da reforma tributária durante o período estudado, diz:

“Para os mais pobres (o primeiro quintil de renda per capita), a tributação indireta equivale a 74% do total de transferências monetárias que recebem do governo. Esta relação é importante porque, na lógica mantida pelo governo Lula, a progressividade do sistema tributário deveria ser assegurada pelos programas de transferência de renda, os quais são financiados basicamente pela tributação indireta que afeta os mais pobres. O peso dos tributos indiretos contrasta com o papel mais modesto do imposto de renda, que redistribui a renda por seu caráter progressivo, com alíquotas maiores para rendas maiores. Em 2005, o IR representava 18,27% das receitas fiscais e sua participação no PIB, 6,82%, estava muito abaixo da dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): 9,54% na Espanha, 10,96 % na Alemanha, 13,44% no Reino Unido, 15,86% no Canadá.”³⁵⁷

O que os autores apontam é que, na lógica do sistema tributário brasileiro as transferências de renda do governo aos mais pobres, com intenção de amenizar as desigualdades, acabam sendo minimizadas pelos impostos que incidem sobre esta mesma renda. Circunstância que não favorece a perspectiva de busca maior por equidade. Pois, as camadas de menor e maior renda pagam os mesmos valores de tarifação no consumo de determinados serviços e produtos. Em contrapartida, a alíquota progressiva do Imposto de Renda, e que, de certa maneira, poderia amenizar a má redistribuição, é modesta (chega no máximo a 27,5%).

Como se pôde perceber, os impostos diretos (IPR) mantiveram-se durante toda a série histórica com percentual menor do que os impostos indiretos (IPC). Confirma-se, portanto, a sub-hipótese elencada para a Receita Tributária, a qual da mesma maneira reflete a lógica da concentração de renda, com maior incidência sobre o consumo final do que sobre a renda e patrimônio.

Outra questão citada pelos autores em relação ao imposto sobre a renda e propriedade, é a diferença entre o Brasil e os países da OCDE. Em 2007, no ano da publicação desse referido artigo, os valores dos Impostos sobre Propriedade e Renda

³⁵⁷ BRAMI-CELENTANO, Alexandrine. CARVALHO, Carlos Eduardo. *A Reforma Tributária no governo Lula: continuísmo e injustiça social*. Revista Kátal. Florianópolis, V.10, Nº1. p. 47.

estavam bem abaixo da média dos países da OCDE. Como pôde ser constatado, esses valores permaneceram abaixo da média durante toda a série histórica³⁵⁸. Geralmente as diferenças entre o sistema tributário brasileiro e o sistema dos países centrais, é vista como uma política contraditória, como se o Brasil estivesse na “contramão” de políticas para o crescimento econômico. Acredita-se que essa dinâmica do sistema tributário reflete, na prática, a característica do Estado, cujo sistema neocolonial persiste em sua estrutura - como argumentado na Introdução, nos escritos de Wilson Barbosa - com mecanismos contrários à independência econômica dos países subdesenvolvidos. Wilson Barbosa comenta ainda:

“Com a adoção dos paradigmas ultraliberais, os governos locais deixaram de lado as políticas que favoreciam o crescimento do mercado interno, caracterizado em geral como um modelo de substituição de importações. O abandono desse modelo teve a si atribuída todas as qualidades do fazer progredir, sem que o retorno à política de favorecimento do setor externo da economia subdesenvolvida fosse seguido de uma reestruturação profunda do comércio exterior. Influenciado pela mesma fonte ultraliberal, assim também se deu com o Brasil. É evidente que sem tal revisão, o comércio exterior continuaria o mesmo de antes da industrialização substitutiva, ganhando divisas, mas sem propiciar visíveis melhorias internas, como a redistribuição de renda. No caso brasileiro, os governos do período da ditadura relançaram o comércio exterior a custos elevados, mantiveram a política de concentração do rendimento e continuaram aprisionados pelas exportações de bens primários.”

Ele continua:

“Aferrados aos modelos de equilíbrio geral, os elaboradores das políticas econômicas se esforçam por não aceitar que, em um mundo fortemente industrializado, apoiar a substituição de importações seja um passo necessário para sair mais adiante à frente, em condições melhores para aperfeiçoar uma economia independente, que pode escolher tarefas no processo de mundialização. Às dificuldades e restrições impostas pelo movimento da realidade logo tem levado a uma opção pelo “mais fácil”, qual seja, não contrariar qualquer força externa e subordinar-se a uma estrutura social doméstica sem mudanças. Por este caminho “mais fácil”, chegou-se no Brasil a abandonar o planejamento econômico e entregar-se por completo às forças ditas “de mercado”, quando desde longe se sabe o que este tipo de “mercado” significa: ditadura do capital financeiro. Deixou-se de lado a adoção de estratégia nacional, com base em análise macroeconômica, e hoje o país se dirige aonde o vento do comércio exterior, com o câmbio dominado desde o exterior, deseja levá-lo. Como estamos a reboque do barco norte-americano, às vezes dá certo e a maior parte do tempo, não. No lugar de buscar-se soluções ótimas para o crescimento do país, adotou-

³⁵⁸ A propósito ver o estudo recente que analisa a relação com o Canadá e os países do NAFTA, ver: LAGEMANN, Eugenio. BORDIN Luis Carlos Vitali. A tributação nos países do Nafta (EUA, Canadá e México). Disponível no endereço eletrônico: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/964/1268>. Acesso dia 10/10/2018 as 16h.

se apenas um modelo de soluções ótimas para o setor exportador. Mais uma vez o velho lema “o que é bom para os EUA, é bom para o Brasil”. No entanto, o conhecimento das limitações à estrutura da economia deveria levar os elaboradores da política econômica a retomar o modelo de planejamento, intentando encontrar, pelo modelo das relações interindustriais e das relações capital-produto, os quantificadores corretos para o crescimento de cada setor, de forma interativa e visando reforçar a industrialização.”³⁵⁹

Ainda na análise da Tabela 46, entre IPC e IPR, detectou-se que embora o IPC tenha maior participação na Receita Tributária, houve uma maior variação do IPR durante a série histórica. Veja-se:

TABELA 48 – Variação percentual do IPC e do IPR em relação à Receita Tributária na série histórica. Brasil, 2000-2013.

Período e Variação	IPC/Receita Tributária	IPR/Receita Tributária
(1)	(2)	(3)
2000-2004 (1)	8,25%	5,52%
2005-2009 (2)	8,42%	6,53%
2009-2013 (3)	8,65%	6,81%
Variação (1-2)	0,17%	0,99%
Variação(2-2)	0,23%	0,28%
Variação (1-3)	0,40%	1,29%

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A variação do Imposto sobre Produção e Circulação, embora tenha maior participação no percentual de composição das Receitas Correntes, obteve menor crescimento em relação ao PIB do que o Imposto sobre Patrimônio e Renda. Enquanto o IPC teve oscilação positiva de 5% – (2% na variação (1) – e 3% na variação (2); o IPR cresceu 22,3% – 17% na variação a (1) e 4,3% na variação (2).

³⁵⁹ BARBOSA, Wilson do N. “A crise de 1997-1998 não era a última...”. Revista Mouro, ano 10, nº 13, janeiro de 2019. p. 294-295.

GRÁFICO 66 - Relação entre as rubricas da Receita Tributária do setor público nacional (IPC-IPR). IPC explicado pelo IR. Observações: Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Exercício de Regressão Econométrica. Elaboração própria.

Nota-se que no período 2002-2008, o perfil do IPC cresceu abaixo do esperado em relação ao IPR. Essa oscilação abaixo do esperado pode ser explicada pelo impacto do crescimento da renda na arrecadação via Imposto de Renda. Para o caso brasileiro, onde não há um programa progressivo de impostos, o IPR crescer mais do que o IPC, no momento de maior crescimento econômico, significa maior quantidade de dinheiro circulando do que de produtos sendo vendidos. Situação típica de um sistema onde a lucratividade é obtida com pouca atividade produtiva e com base nos Juros. Confirmar-se-á essa observação na análise dos itens que impulsionaram o IPR. Todavia, essa oscilação da arrecadação via impostos de propriedade e renda não foi suficiente para modificar a característica geral do modelo, que tem como principal explicação da Receita Tributária os impostos que incidem sobre as atividades produtivas.

Duas outras questões importantes a se tratar no perfil do IPC, quando relacionado ao PIB, são: (a) a oscilação abaixo do esperado até 2007, questão passível de análise devido ao crescimento econômico de 2004-2008; (b) a oscilação com movimento ascendente do esperado a partir de 2007, comportamento que confirma a elevação da

carga tributária no período 2007-2010; e (c) a ausência de política anticíclica ou antidepressiva por meio dos impostos capazes de impactar a economia. Veja-se abaixo o Gráfico com a relação entre as variáveis:

GRÁFICO 67 - Relação entre o IPC explicado pelo PIB. Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Exercício de Regressão Econométrica. Elaboração própria.

A oscilação positiva do IPC em relação ao PIB a partir de 2007, no segundo governo Lula, confirma o caminho de maior intensificação da política fiscal por meio da arrecadação. Contudo, faz-se necessário ainda desagregar os dados do IPC, pois é importante compreender quais os setores que mais participaram da arrecadação, bem como aqueles que tiveram maior incentivo no período. Isso a fim de confirmar se as características se repetem.

Imposto sobre Produção e Circulação: a proteção ao mercado financeiro

O aumento ou a queda dos impostos que incidem em dado setor determinam sua participação na arrecadação. O governo, portanto, pode utilizar dessa ferramenta da política fiscal para fomentar ou restringir o ganho de certos setores. Como observado por Ragnar Nurkse, e outros estudiosos a respeito do desenvolvimento econômico, o

incentivo do governo aos setores estratégicos é fator primordial para a superação do atraso. No caso brasileiro, a hipótese de incompatibilidade com o modelo de desenvolvimento sugere que os produtos industrializados tenham maior participação na arrecadação do que os itens de serviços e operações financeiras. Isso significa que se a hipótese estiver correta, haverá uma arrecadação maior via IPI, sobre as atividades industriais; e proteção (subsídios e renúncias) ao ISS e IOF, atividades de prestação de serviços e operações financeiras. Na Tabela a seguir confirmar-se-á a hipótese.

O IPC, para relembrar, está subdividido nas seguintes alíneas: ICMS, IPI, ISS e IOF. O IOF e o IPI são impostos controlados pela União, já o ICMS, a maior parte da arrecadação, pertence aos Estados e o ISS reforça a receita das cidades. Abaixo segue a Tabela com os valores relativos e absolutos do IPC e suas alíneas:

TABELA 49 – Imposto sobre Produção e Circulação do setor público nacional. Relação das alíneas com valores absolutos e percentuais em relação ao total. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	Imposto sobre Produção e Circulação (IPC)								
	Total		(3)÷(2)x100		(5)÷(2)x100		(7)÷(2)x100		(9)÷(2)x100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
		ICMS	% ICMS/IPC	IPI	% IPI/Total	ISS	% ISS/Total	IOF	% IOF/Total
2000	172,18	129,30	75,10	28,59	16,61	9,26	5,38	5,03	2,92
2001	179,87	137,48	76,43	28,11	15,63	8,98	4,99	5,30	2,95
2002	173,49	130,95	75,48	26,55	15,30	10,26	5,91	5,74	3,31
2003	180,35	147,75	81,92	22,61	12,54	11,48	6,36	5,57	3,09
2004	194,56	161,38	82,94	24,88	12,79	12,41	6,38	6,18	3,18
2005	203,61	168,72	82,87	26,64	13,09	12,45	6,12	6,61	3,24
2006	214,09	174,19	81,36	28,16	13,15	15,29	7,14	7,08	3,31
2007	227,66	183,54	80,62	31,24	13,72	17,67	7,76	7,82	3,43
2008	260,04	202,85	78,01	34,26	13,17	19,95	7,67	18,83	7,24
2009	243,90	197,65	81,04	24,21	9,93	21,55	8,83	16,83	6,90
2010	277,17	217,68	78,54	30,63	11,05	25,03	9,03	21,81	7,87
2011	276,65	217,81	78,73	31,46	11,37	25,25	9,13	24,37	8,81
2012	276,81	218,06	78,77	30,10	10,88	27,50	9,93	21,92	7,92
2013	276,85	218,01	78,75	29,50	10,66	27,52	9,94	19,62	7,09
Média	225,52	178,95	79,33%	28,35	12,85%	17,47	7,47%	12,34	5,09%
Desvio Padrão	42,36	33,86	2,56	3,17	1,99	6,93	1,68	7,61	2,34

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A Tabela acima apresenta os valores absolutos das variáveis e seus respectivos percentuais em relação ao total do IPC. Ao observar os valores, percebe-se que os impostos incididos sobre a produção e o circulação final, ICMS e IPI (colunas 3,4,5 e 6) são maiores, tanto nos valores absolutos quanto nos valores percentuais em relação ao total do IPC, do que os impostos incididos sobre os Prestação de Serviços e Operações Financeiras, ISS e IOF, colunas (7, 8,9 e 10).

O ICMS responde por 79,33%, em toda a série histórica, do total arrecadado via IPC. O IPI, fica em segundo lugar com 12,85%. Enquanto ISS e IOF correspondem respectivamente a 7,47% e 5,09%. Tais dados confirmam, portanto, a hipótese elencada de que a dinâmica do sistema incide mais sobre os produtos finais e as atividades industriais e protegem a renda ligada ao mercado financeiro. O exercício de regressão abaixo, onde visualizar-se-á a relação entre ICMS e o PIB, confirma a correlação entre as variações. Acompanhe:

TABELA 50 – Regressão – Relação entre ICMS alínea do Impostos sobre a Produção e Circulação explicada pelo PIB. Observação: Brasil, 2000-2013.

	ICMS (dependente) explicados pelo PIB				
(1)	(2)		(3)	(4)	(5)
Independente	Coeficiente A	Coeficiente B	Desvio Padrão	R-quadrado	DW
PIB	-24,29	0,07	0,003	0,97	2,1

Fonte: Orçamento da União, vários anos. Exercício Econométrico. Elaboração Própria.

Nota-se que há uma alta explicação, 97% (coluna 4, R-quadrado; com Dublin-Watson de 2,1, coluna 5), das variações do ICMS serem explicadas pelo PIB.

O alto poder explicativo do ICMS em relação ao PIB denota que o sistema de arrecadação via Receita Tributária se manteve com incidência maior sobre as atividades produtivas, especificamente sobre a venda de produtos finais. Portanto, com participação maior do consumidor final. Ao considerar que o ICMS não é um imposto progressivo, tem-se a confirmação que esse modelo de taxação prejudica mais as camadas de menores renda. Circunstância que confirma a hipótese de incompatibilidade com o modelo de

desenvolvimento conforme a teoria keynesiana. Pois, como salientado por Dillard³⁶⁰ na introdução deste capítulo, o recomendável para uma política de crescimento a longo prazo é desonerar as atividades produtivas e aumentar a taxao sobre as rendas mais altas. Abaixo, o perfil da relao entre o ICMS e o PIB, confirma a explicao:

GRFICO 68 - Relao entre o ICMS explicado pelo PIB. Observaes: 2000-2013. Valores em bilhes de reais constantes de 2007.

Fonte: Balano do Setor Pblico Nacional, vrios anos. Exerccio de Regresso Economtrica. Elaborao prpria.

Voltando anlise da Tabela 49, os impostos que recaram sobre o setor de prestao de servios (ISS) e sobre as operaes financeiras (IOF), esto entre os impostos que menos participaram do percentual da Arrecadao. O problema que a maior participao da renda no PIB justamente do setor de Comrcio e Servios,

³⁶⁰ DILLARD, Dudley. *A teoria econmica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetria*. So Paulo: Editora Pioneira, 1993. p.76-77.

incluindo aí o setor financeiro, o que confirma que esse setor ganhou mais e participou menos da arrecadação.

A participação do IOF obteve média percentual na série histórica de 0,44% em relação ao PIB e média absoluta de 12,3 bilhões de reais. O ISS obteve incidência sobre o PIB na média relativa de 0,63% e absoluta de 17,47 bilhões de reais, valor distante da lucratividade gerada pelo mercado financeiro. Como analisado no capítulo 4, cerca de 20% do PIB (490 bilhões de reais) girou em torno de operações financeiras que não voltaram para o setor produtivo.

Importante lembrar que o ISS é o imposto que também recai sobre as prestações de serviços dos bancos, que geralmente resistem ao pagamento integral, como demonstra o estudo realizado pelos Auditores Fiscais:

A maioria dos bancos e instituições financeiras tem resistido ao reconhecimento da incidência do ISS (Imposto sobre Serviço) adiando, de forma integral, a sua contribuição aos cofres municipais. Alegam, de forma genérica, que as tributações municipais atingem serviços não contemplados na legislação nacional. Sob o prisma, ainda que remunerados pelas prestações de serviços aos seus clientes, com tarifamento regulado pelo Banco Central, os bancos e instituições financeiras têm cumprido somente as obrigações tributárias referentes aos serviços de emissão de cheques administrativos, fornecimento de talão de cheques, entre outros. (...) Sem dúvidas, o pagamento do ISS integral seria uma maneira de os bancos e instituições financeiras devolverem para a sociedade os benefícios recebidos na esfera federal.

361

Na percepção dos Auditores Fiscais, os bancos, além de cobrarem tarifas de seus clientes, não repassam o devido imposto aos cofres públicos. Fato que corrobora a sub-hipótese elencada de privilégio ao setor financeiro, em detrimento dos setores de maior produtividade. O sistema onera o trabalhador com maiores impostos sobre a circulação e subsidia a prestação de serviços dos bancos e instituições financeiras. O que demonstra a prioridade de atividades com baixa produtividade.

No Gráfico a seguir, a argumentação pode ser constatada na relação entre ISS e ICMS, onde observa-se que no período de maior crescimento econômico (2004-2008), o ISS cresceu abaixo do esperado. No período de maior ganho via expansão do comércio exterior, 2004-2008, o ISS além de estar entre o percentual de menor participação na

³⁶¹ UNAFISCO. *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, novembro de 2006. p. 83,84.

arrecadação, cresceu abaixo do esperado em relação ao ICMS. Esse crescimento abaixo do esperado assevera o impacto da renúncia do Estado em relação aos bancos e instituições financeiras via ISS, conforme afirmado pelos Auditores Fiscais. Enquanto a maioria da população pagou impostos cuja incidência se deu no produto final, a parcela ligada ao mercado financeiro teve parte da sua renda protegida. Segue o gráfico para observação:

GRÁFICO 69- Relação entre o ISS e ICMS. (ISS explicado pelo ICMS)
Observações: 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Orçamento da União, vários anos. Exercício de Regressão Econométrica.

Elaboração própria.

A Tabela a seguir irá reafirmar essa argumentação, e apresentará a relação entre a participação dos setores da economia e o percentual dessa renda na arrecadação. Conforme se verá, a participação do setor Comércio e Serviços (coluna 2), quando observado o percentual do ICMS (coluna 4) teve a média de 13,12% em toda a série histórica. Enquanto a arrecadação via serviços e operações financeiras, ISS e IOF, (coluna 6 e 8) tiveram média de 1,22% e 0,89% respectivamente. A arrecadação pública, de

acordo com os dados, obteve maior participação dos impostos que incidem de maneira direta na circulação e venda dos produtos finais do que na participação dos produtos específicos. Estes que geralmente incidem mais sobre bancos e atividades de menor geração de outras cadeias produtivas. Veja-se tal descrição na Tabela abaixo:

TABELA 51 – Valores dos setores Comércio e Serviços e Indústria na economia e sua participação percentual na arrecadação, conforme impostos específicos, ISS, IOF e IPI. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	Comércio e Serviços	ICMS	%ICMS ÷ Com. e Serv.	ISS	%ISS ÷ Com. e Serv.	IOF	%IOF ÷ Com. e Serv.	Indústria	IPI	%IPI ÷ Indústria
			(3) ÷ (2) x100		(5) ÷ (2) x100		(7) ÷ (2) x100			(10) ÷ (9) x100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
2000	961,72	129,30	13,44	9,26	0,96	5,03	0,52	606,97	28,59	4,71
2001	1013,69	137,48	13,56	8,98	0,89	5,30	0,52	580,92	28,11	4,84
2002	1057,11	130,95	12,39	10,26	0,97	5,74	0,54	683,60	26,55	3,88
2003	1040,51	147,75	14,20	11,48	1,10	5,57	0,54	711,34	22,61	3,18
2004	1075,03	161,38	15,01	12,41	1,15	6,18	0,57	752,73	24,88	3,31
2005	1123,16	168,72	15,02	12,45	1,11	6,61	0,59	787,21	26,64	3,38
2006	1364,51	174,19	12,77	15,29	1,12	7,08	0,52	659,40	28,16	4,27
2007	1524,92	183,54	12,04	17,67	1,16	7,82	0,51	636,53	31,24	4,91
2008	1581,63	202,85	12,83	19,95	1,26	18,83	1,19	666,78	34,26	5,14
2009	1625,43	197,65	12,16	21,55	1,33	16,83	1,04	603,11	24,21	4,01
2010	1681,64	217,68	12,94	25,03	1,49	21,81	1,30	669,08	30,63	4,58
2011	1716,53	217,81	12,69	25,25	1,47	24,37	1,42	705,28	31,46	4,46
2012	1736,21	218,06	12,56	27,50	1,58	21,92	1,26	657,93	30,10	4,58
2013	1806,63	218,01	12,07	27,52	1,52	19,62	1,09	647,95	29,50	4,55
Média	1379,19	178,95	13,12%	17,47	1,22%	12,34	0,89%	669,20	28,35	4,27%
Desvio Padrão	319,00	33,86	1,00	6,93	0,22	7,61	0,36	56,82	3,17	0,63

Fonte: Boletim Anual do Banco Central do Brasil e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. **Legenda:** Com. Serv. = Comércio e Serviços. Elaboração própria.

Esse mecanismo do sistema tributário brasileiro, portanto, cobra menos impostos daquela parcela da população que possui movimentação no mercado financeiro, com lucratividade na operação da Bolsa de Valores e etc, do que de comerciantes de alimentos

que possuem certo número de funcionários. Estes últimos, mesmo com atividade que pode gerar empregos diretos, pagam impostos sobre a circulação da mercadoria comprada e vendida, pagam o percentual sobre cada funcionário e pagam também tarifas bancárias. Os bancos, por sua vez, não repassam aos cofres públicos o valor integral, como reportado pelos Auditores Fiscais e confirmado com os dados do ISS e IOF. Repare que nesse modelo econômico, comprar títulos públicos e “viver de renda” é bem mais vantajoso do que abrir um comércio e gerar empregos.

Em relação aos valores dispostos do IOF na Tabela acima (coluna 7), observa-se que no período de maior crescimento do comércio exterior (2004-2008), os valores absolutos da arrecadação, via Operações Financeiras (IOF), 9,3 bilhões de reais, estiveram bem abaixo da média da série histórica, 12,3 bilhões de reais. Ou seja, no período de crescimento econômico, o IOF, que incide sobre as transações financeiras, obteve sua menor participação no sistema de arrecadação. Este fenômeno relembra o que argumentou Celso Furtado (apontado no Capítulo 1), quando afirmou ser a concentração da renda, constante no modelo brasileiro, um dos principais entraves para o desenvolvimento econômico. Para Furtado, o problema do crescimento econômico sem diversificação das atividades produtivas, como o que houve no período estudado, tem promovido o ganho de capital sem maior utilização de mão e obra e sem efeitos positivo na tributação³⁶².

É importante lembrar que o IOF, recolhido pelos bancos e instituições financeiras, incide sobre a abertura de crédito, operação que cresceu demasiadamente no período e concedeu grandes lucros aos bancos. A respeito desse tema ressalta-se o texto de Gerson Linhares e Eveline Carvalho, que realizaram estudo sobre o impacto do IPI e do IOF na economia:

De 2003 a 2010 o mercado de crédito direcionado às pessoas físicas experimentou grande expansão, o que foi identificado pelos bancos como um bom potencial de ganhos, dadas as expectativas de aumento do nível de empregos e salários. Tal expansão se deu nas modalidades de crédito pessoal, aquisição de veículos e cartão de crédito.³⁶³

³⁶² FURTADO, Celso. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.p. 44.

³⁶³ LINHARES, Guilherme Lima; CARVALHO, Eveline Barbosa. *Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre Operações Financeiras: impactos de políticas no setor automobilístico brasileiro*. IN: SACHSIDA, Adolfo (org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: Ipea, 2017.

Segundo os autores, a maior parte do crescimento desse crédito foi direcionado ao setor de venda de automóveis. A partir de suas análises, concluem que o subsídio dado pelo governo, por meio do IPI, unido ao crescimento do crédito, elevou as vendas de veículos no período da crise 2008/09. Todavia, quando comparada a participação do IPI em relação ao setor da Indústria, 4,27% (coluna 11) e o IOF em relação ao setor Comércio e Serviços, 0,89% (coluna 8), percebe-se menor incidência sobre o crédito do sistema bancário do que aos produtos da Indústria. Dado que reafirma a sub-hipótese sugerida para este capítulo, de que houve maior proteção aos bancos e intermediários ligados ao mercado financeiro em detrimento de atividades com maior produtividade.

Por outro lado, durante a análise dos dados desagregados do IPC, observou-se que embora a estrutura de incidência não tenha se modificado (maiores tributos sobre a produção do que sobre a renda e proteção ao mercado financeiro) houve alterações nos percentuais de participação. O crescimento da cobrança do IOF e do ISS e a queda nos percentuais de participação do IPI são evidências da alteração. Veja-se a relação entre os perfis gráficos:

GRÁFICO 70 - Relação entre as alíneas do Imposto sobre Produção e Circulação do Setor Público Nacional - IPI-ISS-IOF. Brasil, 2000-2013.
Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Repare-se que o IOF e o ISS cresceram a partir de 2008 em resposta ao subsídio dado ao IPI. Em 12 de dezembro de 2008, o governo federal adotou política de redução da alíquota do IPI sobre carros novos, por meio da Medida Provisória nº 451/2008. Essa redução, apesar de ter como limite o mês de março de 2009, foi prorrogada algumas vezes e durou até o final de março de 2010. A redução do IPI e o aumento do ISS e IOF revela que durante o período de 2007-2013 houve aumento da participação do setor Comércio e Serviços, incluindo bancos e instituições financeiras, no financiamento do Estado. Esses incentivos aos produtos industrializados foram medidas importantes, ao se pensar no afastamento do modelo neocolonial. Política que despertou descontentamento do setor hegemônico até então, o setor financeiro (argumento que vai ao encontro do artigo de Rodrigo Teixeira e Eduardo Pinto, na introdução deste capítulo), e possui forte explicação para a derrubada do governo Dilma em 2016.

6.2 O IMPOSTO SOBRE PATRIMÔNIO E RENDA: A CONCENTRAÇÃO COMO CARACTERÍSTICA PRINCIPAL

No relatório anual da Receita Federal de 2007, os dados apontavam que os valores na relação PIB/Imposto sobre a Renda foram abaixo da média em comparação com países da OCDE³⁶⁴. Em 2005, segundo o mesmo relatório, no Brasil a participação foi 5,4% do PIB, incluindo os valores parcelados de outros anos, enquanto a média dos países da OCDE foi 12,5%; sendo o valor máximo de 30,7% na Dinamarca e o valor mínimo de 4,8% no México.

Ao considerar os valores absolutos reais, conforme Tabela abaixo, a média em toda a série histórica da relação do IR com o PIB no Brasil foi 5,53%. Percentual que fica bem próximo ao país de mais baixa relação PIB/IR segundo a OCDE, o México com 4,8%.

Na Tabela abaixo, tem-se na coluna (2) os valores do PIB, na coluna (3) os valores do Imposto sobre a Renda, na coluna (4) os valores percentuais do IR sobre o PIB. Na coluna (5) seguem os valores do Imposto sobre a Patrimônio e na coluna (6) seus respectivos valores percentuais sobre o PIB. Acompanhe:

³⁶⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. *A carga tributária do Brasil – 2007 (análise por tributo e base de incidência)*. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Brasília, Outubro de 2008.

TABELA 52 – Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre a Patrimônio (IP) e a relação com o PIB. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB		(3)÷(2)x100		(5)÷(2)x100
		IR	%IR/PIB	IP	%IP/PIB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2000	2025,36	78,26	3,86	18,59	0,92
2001	2034,81	87,23	4,29	16,93	0,83
2002	2219,39	115,93	5,22	21,04	0,95
2003	2262,11	112,90	4,99	20,48	0,91
2004	2394,45	115,82	4,84	21,33	0,89
2005	2475,53	133,91	5,41	21,40	0,86
2006	2571,37	139,19	5,41	23,34	0,91
2007	2719,03	156,41	5,75	25,51	0,94
2008	2877,87	176,40	6,12	26,60	0,92
2009	2881,46	164,37	5,70	29,59	1,03
2010	3092,20	171,71	5,55	30,07	0,97
2011	3173,80	191,84	6,04	29,91	0,94
2012	3199,33	182,43	5,70	30,85	0,96
2013	3272,17	183,97	5,62	28,26	0,86
Média	2657,07	143,60	5,32%	24,56	0,92%
Desvio Padrão	436,31	37,18	0,64	4,70	0,05

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Quando observado apenas o Imposto sobre a Patrimônio e sua relação com os países da OCDE constata-se a defasagem brasileira. A média dos países da OCDE, durante a série 2000-2013, foi 1,7%. Sendo os índices mais altos no Reino Unido com 3,9% e Canadá, com 3,7%; os índices mais baixos foram no Chile, com 1,2% e México com 0,30%³⁶⁵. O Brasil com 0,92% durante a série histórica, portanto, está próximo dos menores índices dos países da OCDE.

³⁶⁵ Fonte: OCDE. <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>. Acesso em 16/11/2018, as 16h.

Repare que o mecanismo que poderia servir para melhorar a arrecadação, em contrapartida ao aumento dos gastos fiscais, não avançou. A característica do modelo, ao favorecer as rendas mais altas, demonstra que a concentração da renda é estrutural em todos os itens de análise, tendo o Estado como regulador dessa lógica. O argumento do favorecimento das rendas mais altas por meio da arrecadação é confirmado também por outros pesquisadores do tema:

“As altas rendas são muito favorecidas por várias formas de reduzir o pagamento de IR, muitas delas legais. Apesar da sofisticada estrutura de informações e controle, o acúmulo de brechas na legislação permite a estas pessoas a redução do IR devido, inclusive pela dedução de despesas com educação, saúde e previdência privada. As rendas mais altas são ainda mais protegidas porque a tributação sobre o patrimônio é pequena, apenas 3% das receitas públicas, e muito desproporcional à sua distribuição – a renda de 5 mil famílias equivale a 45% do PIB. A tributação sobre o patrimônio atinge principalmente imóveis (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, de competência municipal) e veículos (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, de competência estadual). A tributação sobre heranças e doações, reduzida nos países desenvolvidos (0,21% do PIB, em média), é insignificante no Brasil (o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCD estadual mantém-se estável, em torno de 0,04% do PIB).”³⁶⁶

Os autores avaliam que além das deduções realizadas pelas brechas na legislação, as rendas mais altas são mais protegidas, devido à baixa participação dos impostos sobre o patrimônio na arrecadação.

O modelo de tributação brasileiro prefere cobrar mais sobre o patrimônio de utilidade usual para a maioria da população (sem nenhum imposto progressivo, que poderia subsidiar as menores rendas) como casa e automóvel, via IPTU e IPVA, do que das grandes fortunas, heranças, doações e sobre os latifúndios improdutivos (ITR). Constata-se aqui a estrutura de concentração por meio do imposto sobre a propriedade.

Impostos sobre o Patrimônio: proteção ao grande latifúndio

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)³⁶⁷ é um tributo direto que incide sobre o proprietário de imóvel rural (ou signatário de qualquer título de posse),

³⁶⁶ BRAMI-CELENTANO, Alexandrine. CARVALHO, Carlos Eduardo. *A Reforma Tributária no governo Lula: continuísmo e injustiça social*. Revista Kátal. Florianópolis, V.10, Nº1. p. 47.

³⁶⁷ O ITR é regulamentado pela Lei 9.393/96 e incide sobre a propriedade localizada fora da zona urbana do município. Tem imunidade desse imposto os proprietários que possuem pequenas glebas e que não tenham outra propriedade em seu domínio.

sendo calculado com base no valor do imóvel no mercado fundiário. Criado em 1891, o objetivo era desestimular a manutenção de latifúndios improdutivos. Ao longo do tempo o ITR sofreu várias mudanças, incluindo alterações no esquema administrativo. Atualmente o imposto é de responsabilidade dos municípios.

A respeito do ITR, vale destacar o artigo publicado pelo IPEA, dos autores Felipe Lenti e Ana Paula Silva. O artigo trata o histórico e a incidência deste imposto. Em contraste com algumas mudanças, uma característica importante que permaneceu essencialmente inalterada ao longo do processo histórico é sua natureza declaratória. O possuidor das terra precisa ter a ação de declarar a posse, o valor e o tamanho da propriedade. O problema, segundo os autores, é que esse processo é ineficaz e provoca fraudes e sonegações:

“Essa característica facilitou (e facilita) fraudes perante o fisco, sobretudo quando consideramos o desordenamento que caracteriza o modelo de ocupação de terras no Brasil. Somando-se a falta de fiscalização no meio rural, a ausência de um sistema cadastral consistente de registros escriturais e a impunidade decorrente da grande distância entre contribuinte e fisco, o resultado é a sonegação irrestrita e declarações fraudulentas, o que garantiu, historicamente, irrelevância extrafiscal e arrecadação efetivamente irrisória desse tributo. Do ponto de vista social, essas fragilidades esvaziam a função idealizada para o ITR, desguarnecendo a sociedade de instrumentos capazes de conter o ímpeto especulativo que motiva a formação de grandes propriedades rurais improdutivas.”³⁶⁸

Lenti e Silva que, entre outros fatores, estão preocupados com a fiscalização dessas terras e o gerenciamento do potencial improdutivo e ambiental, comentam que o fato de o imposto estar sob controle das prefeituras, colabora para as fraudes. Isto ocorre pelo fato da governança local geralmente estar atrelada aos interesses dos latifundiários, dificultando ainda mais o controle e a fiscalização pelos órgãos federais. Na Constituição de 1988, o ITR deveria funcionar como mecanismo para alterar a forma com que a propriedade de terra era explorada e estruturada no Brasil (art. 153, § 4o).

Segundo Fanti e Silva, esse objetivo permaneceu inatingível visto que o sistema de controle do ITR “*manteve-se aquém dos demais impostos federais, com fiscalização*

³⁶⁸ LENTI, Felipe, SILVA, Ana Paula. *Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental*. IN: SILVA, Ana Paula, MARQUES, Henrique Rodrigues, SAMBUICHI, Regina Helena Rosa (Org.). *Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 261.

insuficiente e ausência de homologação na dívida ativa, além da complicada questão do cadastramento de propriedades rurais”³⁶⁹.

Por consequência, os rápidos avanços esperados para a produtividade da agricultura e para a reforma agrária, pensados na Constituição de 1988, foram frustrados, dando continuidade à série histórica de arrecadação irrisória do ITR. Ressalta-se aqui outro entrave histórico para o desenvolvimento econômico: a improdutividade e a inércia social de uma considerável parcela dos latifúndios.

Em 2005, a Lei Federal nº 11.250, regulamentou a possibilidade dos municípios (e o Distrito Federal) celebrarem convênios com a Receita Federal para que ela lhes transferisse o dever de fiscalizar as declarações e cobrar o ITR, com repasse integral da receita arrecadada aos Tesouros municipais. Conforme se verá na Tabela a seguir, houve aumento a partir de 2006, contudo, o valor não ultrapassou 0,3% da renda do setor Agropecuário. De acordo com Fanti e Silva, embora a iniciativa da Lei tenha sido válida na tentativa de regulamentar o imposto, a proximidade da relação entre os latifundiários e os agentes municipais ainda dificultou a adesão do convênio por grande parte dos municípios, fato que torna questionável a validade do controle municipal sobre esse tipo de imposto.

A Tabela abaixo, reafirma os valores ainda irrisórios do ITR, comparados aos valores da renda da terra, no caso da Agropecuária. A mensuração desses valores faz-se importante para a análise da realidade brasileira, visto que grande parte das terras para produção intensiva no Brasil são latifúndios, cujos proprietários pertencem ao grupo dos 0,05% da população brasileira. Conforme salientado por Grazielle David (na problematização descrita no capítulo anterior), a maioria dos latifundiários pertence às camadas de renda mais altas, que pagam apenas 6,7% de impostos, enquanto a população paga em média 41%. Neste caso, no período de 2004-2008, as atividades ligadas à terra tiveram grande avanço devido ao aumento dos preços das *commodities*. Entretanto, ao considerar esse imposto específico, o avanço não modificou a participação do setor na arrecadação, os valores continuaram baixos.

Visualize-se na Tabela abaixo os valores da participação do setor Agropecuário no PIB coluna (1), os valores do ITR coluna (2), bem como, os percentuais desta relação na coluna (3):

³⁶⁹ Idem, p. 261.

TABELA 53 – Relação entre a participação do setor da Agropecuária no PIB e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	A participação do setor Agropecuário no PIB		%(2) / (1) x100
		ITR	
	(1)	(2)	(3)
2000	126,66	0,389	0,31
2001	130,44	0,294	0,23
2002	156,14	0,282	0,18
2003	181,74	0,300	0,16
2004	195,16	0,293	0,15
2005	166,23	0,308	0,19
2006	109,79	0,303	0,28
2007	127,32	0,313	0,25
2008	141,02	0,366	0,26
2009	144,33	0,354	0,25
2010	143,86	0,379	0,26
2011	139,77	0,396	0,28
2012	134,50	0,414	0,31
2013	148,85	0,411	0,28
Média	146,13	0,34	0,24
Desvio Padrão	22,69	22,69	0,05

Fonte: Boletim Anual do Banco Central e Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

A questão que ressalta para esta pesquisa, contudo, é se a partir dessa iniciativa tomada pelo governo Lula por meio da Receita Federal, houve mudança após 2005 nos valores arrecadados em outros impostos municipais. A Tabela abaixo com os valores do Imposto sobre Patrimônio irá comparar os valores absolutos do ITR, coluna (3), do IPVA coluna (5), do IPTU coluna (7) e seus respectivos percentuais (colunas 4,6 e 8) em relação ao PIB (coluna 2), durante o período de estudo e sua relação.

Acompanhe os valores abaixo:

TABELA 54 – Imposto sobre a Patrimônio (IP) rubrica das Receitas Correntes do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

ANO	PIB						
		Imposto sobre Patrimônio (IP)					
			(3)÷(2)		(5)÷(2)		(7)÷(2)
		1.1.ITR	%ITR/PIB	1.2.IPTU	%IPTU/PIB	1.4.IPVA	%IPVA/PIB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2000	2025,36	0,376	0,019	8,01	0,40	9,59	0,47
2001	2034,81	0,284	0,014	6,78	0,33	9,28	0,46
2002	2219,39	0,272	0,012	10,16	0,46	9,89	0,45
2003	2262,11	0,287	0,013	9,71	0,43	9,64	0,43
2004	2394,45	0,283	0,012	9,92	0,41	10,41	0,43
2005	2475,53	0,299	0,012	8,99	0,36	11,50	0,46
2006	2571,37	0,299	0,012	10,02	0,39	12,68	0,49
2007	2718,03	0,313	0,012	10,90	0,40	14,29	0,53
2008	2877,87	0,369	0,013	10,92	0,38	15,52	0,54
2009	2881,46	0,359	0,012	12,01	0,42	17,61	0,61
2010	3092,20	0,391	0,013	13,19	0,43	17,49	0,57
2011	3173,80	0,418	0,013	13,10	0,41	18,01	0,57
2012	3199,33	0,431	0,013	13,41	0,42	18,29	0,57
2013	3272,17	0,427	0,013	12,99	0,40	18,01	0,55
Média	2657,00	0,343	0,01	10,70	0,40	13,52	0,50
Desvio Padrão	436,29	0,06	0,00	2,04	0,03	3,68	0,06

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Legenda: **IPR**= Imposto sobre a Patrimônio e a Renda; **ITR**= Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; **IPTU**= Imposto Predial Territorial Urbano; **IPVA**= Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

Entre os impostos que incidem sobre o patrimônio, o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) (colunas 3 e 4) teve a menor variação da série, 33%. Da média de 300 milhões de reais (2000-2004) o valor foi para média de 400 milhões de reais (2009-2013). A maior variação foi do IPVA, 83%, (colunas 7 e 8) fruto do aumento da frota de automóveis durante o período. A variável subiu da média de 9,76 bilhões de reais no primeiro período, para 17,88 bilhões de reais no último período. O IPTU teve variação de 45%, passou da média de 8,92 bilhões de reais para 12,94 bilhões de reais.

Os dados confirmam a argumentação dos autores, Fanti e Silva, de que os valores do ITR, mesmo depois da Constituição de 1988, continuaram irrisórios. A tentativa do governo Lula em 2005, para melhorar o processo de cobrança e fiscalização desse imposto, não promoveu aumento suficiente que impactasse a redistribuição da renda pública. Contudo, foi possível perceber crescimento dos valores absolutos do ITR, com oscilações, a partir de 2006 (coluna 2, Tabela 54). Os dados validam a argumentação dos autores Brami-Celestano e Eduardo Carvalho sobre a característica do sistema tributário brasileiro, em proteger as rendas mais altas e tributar mais as rendas “médias”, com taxaço sobre automóveis e casas. Veja-se nas palavras dos autores:

“Por todos estes fatores, a tributação direta atinge principalmente as classes médias, devido a que seu nível de renda se enquadra nas faixas de tributação do imposto de renda na fonte, em especial nos segmentos assalariados de renda média (as classes B e C na classificação do IBGE, com renda média mensal e 5 a 20 salários mínimos).”³⁷⁰

O exercício econométrico, relacionando as variáveis desagregadas do Imposto sobre o Patrimônio em relação a oscilação total, reafirma a característica do sistema na taxaço maior sobre o IPTU, IPVA em relação ao ITR:

TABELA 55 – Análise de Regressão – Relação entre Imposto sobre o Patrimônio explicado pelas alíneas ITR, IPTU, IPVA. Observação: Brasil, 2000-2013.

Imposto sobre Propriedade (dependente)				
Variáveis Independente	Coefficiente	Desvio Padrão	R2	DW
Constante	0,11858 (A)	0,22144 (A)	0,9997	1,737
ITR	0,36877 (B)	0,0728991 (B)		
IPTU	0,99389 (C)	0,0291188 (C)		
IPVA	1,00000 (D)	0,0184728 (D)		

Fonte: Orçamento da União, vários anos.

Legenda: Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Veículos Automotivos (IPVA)

Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)

³⁷⁰ BRAMI-CELENTANO, Alexandrine. CARVALHO, Carlos Eduardo. *A Reforma Tributária no governo Lula: continuísmo e injustiça social*. Revista Kátal. Florianópolis, V.10, Nº1. p. 47.

A Tabela com as regressões aponta que o IPVA e o IPTU explicam 99% das oscilações do Imposto sobre o Patrimônio, com acréscimo de 1 e 0,99 reais, respectivamente, para cada oscilação de 1 real do Imposto sobre o Patrimônio. Enquanto a oscilação do ITR representa acréscimo de apenas 0,36 reais para cada oscilação deste 1 real.

Esse modelo de Estado torna a maioria dos trabalhadores assalariados nos maiores participantes da arrecadação sobre o Patrimônio. Para as classes mais baixas da população a situação é ainda pior, porque não há regulamentação de IPTU progressivo no Brasil, o que permite que o valor do imposto da casa de quem possui maior rendimento, seja relativamente menor do que o valor pago pelo pobre. Observa-se, novamente, que mesmo havendo um crescimento do Imposto sobre Propriedade e Renda - IPR (aparentemente um mecanismo de melhor redistribuição) a concentração da renda é estrutural e se confirma também na Receita Tributária. Fato que reforça a característica do modelo neocolonial: alta concentração e desigualdade na redistribuição da renda.

Imposto sobre a Renda: proteção ao grande capital

O artigo de Fabio Castro e Mauricio Bugarin³⁷¹ apresenta um amplo estudo comparativo entre os países da OCDE e o Brasil, a respeito da progressividade do Imposto sobre Renda - Pessoa Física. A base da fundamentação teórica utilizada pelos autores, dá conta de que entre as principais funções do Estado, no que compete a finanças públicas, é o ajustamento no perfil da distribuição de renda. Vê-se que as alocações de mercado podem levar a uma situação de desigualdade e prejudicar a maior parcela da população de um país.³⁷² Esse ajustamento, segundo os autores, pode ser eficaz por meio do sistema tributário. Ao concluir o estudo os autores verificaram que:

“Os dados apresentados permitem concluir que os países da OCDE não precisam de tanto foco na renda mais alta, visto que sua distribuição de renda bruta (antes do imposto) é bem melhor que a do Brasil. Quanto ao potencial redistributivo do IRPF, o do Brasil seria o menor, apesar de não se estar tão distante do índice apresentado pela Grécia, provavelmente porque a distribuição da renda bruta não é das melhores e a desproporcionalidade do imposto também não é alta. Portanto, o

³⁷¹ CASTRO, Fabio Ávila, BUGARIN, Mauricio Soares. *A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil*. Estudos Econômicos, vol.47 no.2. São Paulo Abril/Jun 2017. Artigo disponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200259

³⁷² A propósito ver: MUSGRAVE, A.M. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Campus, 1980.

potencial redistributivo do IRPF brasileiro fica claramente limitado por sua representatividade arrecadatória.”³⁷³

A análise dos autores denota que, embora exista uma alíquota de proporcionalidade no IRPF no Brasil, o seu caráter redistributivo é limitado. O principal motivo é que nos países da OCDE a distribuição da renda bruta já é melhor que a do Brasil. Então não há necessidade de grandes diferenças nas alíquotas do IRPF. Mesmo assim, quando comparada a arrecadação do IRPF do Brasil com a dos países da OCDE, ela está entre os menores índices. Para além da observação desse artigo, a análise do histórico da alíquota no Brasil assevera que as modificações a partir da Constituição de 1988 diminuíram o percentual de participação das faixas salariais mais altas. A alíquota que atingiu 60% (coluna 3) entre 1983-1985, pendeu para 25% em 1991. Esse modelo teria se modificado no período de estudo? Observe-se a Tabela abaixo:

TABELA 56 – Alíquota de Imposto sobre a Renda - Pessoa Física. Brasil, 1979-2009.

Períodos	Faixas de salário	Alíquotas
(1)	(2)	(3)
1979 a 1982	12	0% a 55%
1983 a 1985	13	0% a 60%
1986 a 1987	11	0% a 50%
1988	9	0% a 45%
1989-1991	2	10% e 25%
1992	2	15% e 25%
1995	3	15% a 35%
1996 a 1997	2	15% e 25%
1998 a 2007	2	15% e 27,5%
2009	4	7,5% a 27,5%

Fonte: www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2007/lei11482.htm, 09/11/2014, às 16:27.

Manual de Imposto de Renda.

³⁷³ CASTRO, Fabio Ávila, BUGARIN, Mauricio Soares. *A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil*. Estudos Econômicos, vol.47 no.2. São Paulo Abril./Jun 2017. Artigo disponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200259 . p. 21.

O escalonamento da alíquota (coluna 3) e da faixa salarial (coluna 2) pouco se modificou no período de 2000-2013. A partir do ano 1998, no governo FHC, a alteração na alíquota máxima foi de apenas 2,75% e as faixas salariais aumentaram de 2 para 4. A alíquota mínima que era de 15% foi reduzida para 7,5% em 2009. O governo Lula, a partir de 2009, aliviou a carga sobre os salários mais baixos em 7,5%, todavia não criou mecanismos de redistribuição na mesma proporção para os salários de maiores patamares, que tiveram sua alíquota aumentada apenas 2,5%. Durante a série histórica apresentada na Tabela 56 (1979-2009), a alíquota mínima passou de 0% para 7,5% e a máxima caiu de 60% para 27,5%.

Segundo Geraldo Biasoto, a alteração da alíquota máxima não modificou a sistemática proteção aos patamares de maior rendimento da sociedade, pois o mecanismo permite uma “*ampla possibilidade de realizações de dedução de gastos com dependentes, saúde, educação, juros de empréstimos vinculados ao Sistema de Financiamento Habitacional, aluguéis, dentre outros*”³⁷⁴. Essas deduções privilegiam grande parte da classe “média” e alta, que possuem filhos em colégios particulares e podem utilizar comprovantes de gastos para abater nos valores dos impostos a serem pagos. Tal mecanismo configura-se como uma transferência de dinheiro público para as escolas privadas, por meio de abatimento no Imposto de Renda.

O subsídio público a escolas privadas, inclusive, foi destaque da notícia de um jornal de São Paulo no ano de 2011, cuja manchete dizia: “*o país supera ricos no gasto em escola privada*”³⁷⁵. A reportagem apontou que 1,3% do PIB produzido em 2009 foi gasto com educação privada. O artigo do pesquisador Juca Gil, organizado na mesma reportagem, demonstrava que o governo brasileiro colaborou para grande parte do aumento dos gastos em escolas privadas. Segundo esse autor, em 2011 o Imposto de Renda permitiu a dedução de despesas com educação no valor de 2.830,84 reais, por pessoa ou dependente. Nesse mesmo ano, o valor custo-aluno do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo foi 1.722,05 reais³⁷⁶.

³⁷⁴ BIASOTO JR. Geraldo. *O sistema Tributário Brasileiro: Uma trajetória de Fragmentação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves. BIASOTO JR. Geraldo. *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp, 2006. pg. 50.

³⁷⁵ FOLHA DE S. PAULO. Cotidiano, C1. Segunda-feira 11 de Abril de 2011.

³⁷⁶ JANUÁRIO, Eduardo. *Teoria do Capital Humano e o Financiamento da Educacional no Estado de São Paulo, 1986-2002*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História. Programa de Pós-Graduação em História Econômica. FFLCH-USP, 2013. p. 134.

Ainda sobre a baixa contribuição do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, o estudo dos Auditores Fiscais afirma que “no período de 1995 a 2005, os bancos recolheram de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre seus lucros apenas 55,4 bilhões de reais. Enquanto os trabalhadores pagaram 110 bilhões de reais apenas de Imposto de Renda”³⁷⁷. Observa-se que o estudo aponta o abismo entre a contribuição dos bancos e da classe trabalhadora. Verificar-se-á se no período de estudo tais características se mantiveram.

O aumento da alíquota de 25% para 27,5% não melhorou os mecanismos de arrecadação, visto que a taxa de crescimento do IR teve sua pendente com grau negativo maior que a pendente do total das Receitas Correntes. Bem diferente da taxa de crescimento do IPVA, por exemplo, analisada na subseção anterior. Veja-se a taxa de crescimento do IR abaixo:

GRÁFICO 71 - Taxa de Crescimento do Imposto de Renda. Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013.

Fonte: Orçamento da União, vários anos. Cálculo da taxa de crescimento. Elaboração própria.

O perfil apresenta uma flutuação, para cima e para baixo, com exceção de 2007-2008 e 2010-2011. O perfil de 3 anos é típico da remuneração dos títulos do mercado financeiro, e também pode ser explicado pelos refinanciamentos dos débitos na Receita

³⁷⁷ UNAFISCO SINDICAL. *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, Novembro de 2006. p. 33.

Federal. Durante a série histórica as Receitas Correntes iniciaram com taxas de 16% e terminaram com 6%, enquanto o IR teve maior taxa de crescimento de 27% e terminou com 7%. O Gráfico abaixo apresenta o IR em relação ao PIB, com o perfil observado e esperado.

GRÁFICO 72- Imposto sobre a Renda do setor público nacional explicado pelo PIB. Valores em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2013

(em bilhões de reais)

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

Observa-se, no Gráfico acima, que as oscilações do IR, quando analisadas em sua relação ao PIB, cresceram abaixo do esperado entre 2002-2006. A partir daí os valores flutuaram próximos ao esperado, exceto no ano de 2009, devido ao efeito da crise. O crescimento econômico possibilitou maior oscilação positiva dessa variável, visto que parte dos impostos provieram da arrecadação das empresas e da relação com o emprego.

Na Tabela a seguir, a dinâmica das alíneas do IR. A intenção é destacar a intensificação sobre a renda das pessoas físicas, jurídicas, sobre a renda do trabalho (aquela que é descontada na fonte). E, por outro lado, a queda na participação da renda do capital e a baixa participação do imposto da renda destinada ao exterior.

Na coluna (1) os valores do PIB, na coluna (2) os valores do IR, na coluna (3) os valores percentuais em relação ao PIB. Nas demais colunas, 4-13, seguem as sub-alíneas, seus respectivos valores e o percentual em relação ao PIB. Esses dados referem-se aos valores arrecadados pela União, tendo em vista que no Balanço do Setor Público Nacional, não há especificação das alíneas e sub-alíneas. Observe-se:

TABELA 57 – Relação entre a participação das sub-alíneas do IR, alínea das Receitas Correntes da União e o PIB. Brasil, 2002-2013. Valores em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Orçamento da União)											
		IR	(2)÷(1) x100		(4)÷(1) x100		(6)÷(1) x100		(8)÷(1) x100		(10)÷(1) x100		(12)÷(1) x100
			%IR/ PIB	IRPF (*)	%IRPF/ PIB	IRPJ (*)	%IRPJ/ PIB	Trabalho (*)	%Trab./ PIB	Capital (*)	%K/ PIB	Exterior (*)	%EX./ PIB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
2002	2219,39	103,74	4,67	6,22	0,28	29,54	1,33	27,72	1,25	33,21	1,50	6,06	0,27
2003	2262,11	90,53	4,00	6,03	0,27	29,54	1,31	23,57	1,04	19,99	0,88	6,87	0,30
2004	2394,45	99,18	4,14	6,75	0,28	35,46	1,48	27,08	1,13	18,50	0,77	5,01	0,21
2005	2475,53	105,28	4,25	7,36	0,30	40,55	1,64	28,35	1,15	18,52	0,75	6,00	0,24
2006	2571,37	123,54	4,80	7,31	0,28	51,47	2,00	31,76	1,24	22,35	0,87	7,12	0,28
2007	2718,03	138,21	5,07	8,93	0,32	59,34	2,18	34,65	1,27	23,57	0,87	8,28	0,30
2008	2877,87	144,00	5,00	11,21	0,39	64,45	2,24	29,28	1,02	19,63	0,68	7,11	0,25
2009	2881,46	169,06	5,87	13,49	0,47	76,38	2,65	38,97	1,35	27,13	0,94	8,27	0,29
2010	3092,2	159,85	5,17	15,82	0,51	70,96	2,29	34,59	1,12	23,31	0,75	9,77	0,32
2011	3173,8	170,80	5,38	13,79	0,43	73,63	2,32	44,12	1,39	24,07	0,76	9,83	0,31
2012	3199,33	179,51	5,61	15,82	0,49	76,74	2,40	42,75	1,34	29,05	0,91	9,47	0,30
2013	3272,17	174,81	5,34	16,05	0,49	73,63	2,25	45,72	1,40	23,53	0,72	10,22	0,31
Média	2761,57	138,21	4,94%	10,73	0,38%	56,81	2,01%	34,05	1,22%	23,53	0,87%	7,24	0,26%
Desvio Padrão	376,28	32,82	0,59	4,07	0,10	18,70	0,45	7,37	0,13	4,44	0,22	1,73	0,03

Fonte: Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

Legenda: Coluna (4) Imposto sobre a Renda - Pessoa Física (IRPF); Coluna (6) Imposto sobre a Renda - Pessoa Jurídica (IRPJ); Coluna (8) Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes - Trabalho (Trab); Coluna (10): Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes - Capital (K); Coluna (12): Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes - Remessa Exterior. **Obs.:** A série se inicia em 2002 devido a disponibilidade dos dados que detalham as alíneas.

A Tabela acima apresenta os valores de cada imposto que forma o IR e seus respectivos percentuais diante do PIB. A primeira observação é a comparação entre o Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes - Trabalho (coluna 8 e 9) e o Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes – Capital (10 e 11)³⁷⁸. Os impostos sobre a renda do trabalhador corresponderam à média de 34,05 bilhões de reais e 1,22% do PIB. Enquanto os impostos sobre a renda do capital responderam à média de 23,53 bilhões de reais e 0,87% do PIB.

A conclusão é que a renda do trabalho arcou com maior carga tributária do que a renda do capital. Configurando-se portanto proteção aos rendimentos do capital em detrimento da renda do trabalho.

Ao comparar o crescimento durante a série histórica, o imposto sobre a renda do trabalho cresceu da média de 25,64 bilhões de reais (2002-2003) para a média de 44,42 bilhões de reais (2012-2013), crescimento percentual de 72%. Enquanto o imposto sobre o capital teve decréscimo na média de 1,16%. Da média de 26,6 bilhões de reais (2002-2003) para 26,29 bilhões de reais (2012-2013). A Tabela com o exercício de regressão abaixo confirma a maior explicação para a renda do Trabalho (coluna 5, R-quadrado 0,85) e baixa explicação pela renda do capital (coluna 5, R-quadrado 0,11). Acompanhe:

TABELA 58 – Regressão – Relação entre o Imposto sobre a Renda e as alíneas IRPF, IRPJ, Trabalho, Capital e Exterior.

Variável dependente: Imposto sobre a Renda (IR)					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variável Independente	Coeficiente A	Coeficiente B	Desvio padrão	R2	DW
IRPF	55,73	7,68	0,77	0,91	2,04
IRPJ	44,36	1,66	0,12	0,94	0,98
Trabalho	2,13	4,12	0,53	0,85	1,44
Capital	79,23	2,5	2,19	0,11	0,12
Exterior	5,26	16,97	2,67	0,78	2,13

Fonte: Orçamento da União, vários anos. Elaboração própria

³⁷⁸ Imposto de Renda Retido nas Fontes do Trabalho é aquele imposto descontado direto do salário do trabalhador e o Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes do Capital, é o imposto que incide sobre os fundos de renda fixa, as operações swap, as aplicações de renda fixa de pessoa física e jurídica e outros rendimentos do capital. Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013.

A oscilação da arrecadação via imposto de renda teve como maior explicação a renda provinda das empresas (IRPJ), com 94% (coluna 5, R-quadrado 0,94), seguida pela renda individual (IRPF), com 91% (coluna 5- R-quadrado 0,91). Como já mencionado, a renda retida nas fontes do trabalho explica 81% da arrecadação, enquanto a renda retida sobre as fontes do capital explica apenas 11% das oscilações da arrecadação.

Conclui-se, que entre os itens que elevaram a participação do IR na Arrecadação, responsável por financiar o arranjo institucional e o crescimento das despesas com políticas sociais, fora o crescimento do imposto sobre a renda das empresas e dos trabalhadores. Fato que é importante ressaltar: com a menor participação na renda do capital devido às isenções concedidas pelo governo. Portanto, os dados demonstram proteção à elite econômica e ao mercado financeiro, em prejuízo à classe trabalhadora, que arcou com os efeitos da crise econômica.

Relevante é que as transações em torno da Dívida Pública (Amortizações e Juros da Dívida) serviram-se de cerca de 20% do PIB e média de 47% da Despesa Total do setor público nacional (como visto no capítulo 4) e participaram apenas com 0,87% do PIB na arrecadação. Constatase, portanto, a medida da concentração de renda.

Outros itens que ajudaram a puxar o crescimento do IPR foram o Imposto sobre a Renda - Pessoa Física (IRPF), com a média absoluta na série histórica de 10,73 bilhões de reais e 0,38% sobre o PIB. E o Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), com a média de 56,81 bilhões de reais e 2,01% do PIB. O IRPF aumentou 160%, elevando a média de 6,12 bilhões de reais no período, tendo em vista os dois primeiros anos da série 2002-2003, para a média de 15,94 bilhões de reais no final da série, com base em 2012-2013. O IRPJ foi o que mais cresceu, 172%, seguindo os respectivos anos. Saiu da média de 27,62 bilhões de reais para a média de 75,18 bilhões de reais.

As oscilações maiores do imposto sobre a renda em relação ao imposto sobre circulação e mercadoria (observadas no Gráfico 66), no período de maior crescimento econômico via comércio exterior (2004-2008), comprovam a lógica do sistema econômico brasileiro que se sustenta com a circulação do lucro sobre a renda.

Ainda a respeito do Imposto sobre a Renda - Pessoa Jurídica, notou-se que em 1995 houve uma redução da alíquota de 25% para 15%, conforme a Lei Federal 9.249/95, artigo 3º. Ao considerar o valor médio na série histórica analisada, com base nessa queda da alíquota durante o governo FHC, a isenção dos impostos ocasionou queda na arrecadação

na média de 14,20 bilhões de reais por ano. Na mesma Lei 9.249/95, o artigo 10º isenta a incidência de impostos sobre a distribuição dos lucros e dividendos a domiciliados no país ou no exterior.

Observa-se, com base nas Leis comentadas acima, que durante a década de 1990, sobretudo durante o governo FHC, houve formulação de mecanismos direcionados para promover facilidades ao capital estrangeiro. As multinacionais com sede no Brasil pagam menores alíquotas sobre a renda e receberam isenção dos impostos sobre a remessa da renda ao exterior. Tais mecanismos, que inseriram-se no arranjo institucional, favoreceram maior concentração de renda e privilégios ao capital estrangeiro, caracterizando-se na década de 1990, de acordo com Nelson Werneck Sodré, como “a nova roupagem do Estado neocolonial travestido de neoliberalismo”.

O fato é que o arranjo institucional não foi modificado durante os governos Lula e Dilma. Aliás, a tentativa dos governos do PT em intensificar a cobrança do ISS, IOF e CSLL, como provado na seções anteriores, reforçou os motivos para a derrubada do governo Dilma em 2016.

Vale ainda salientar que ao considerar a média da variação negativa do Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes - Capital, o governo deixou de arrecadar cerca de 35,49 bilhões de reais por ano. Valor correspondente, como por exemplo, a cerca de 30% do déficit da Previdência Social. Para melhor visualização dessa oscilação, acompanhe a tabela abaixo com a média da variação, tendo em vista os anos iniciais da série 2002-2003 e os dois anos finais 2012-2013 (coluna 1):

TABELA 59 – Variação das sub-alíneas do Imposto de Renda. Brasil, 2002-2013.
Valores em bilhões de reais constantes de 2007 e variações em percentuais.

Anos	PF	%PF/PIB	PJ	%PJ/PIB	Trabalho	%T/PIB	Capital	%K/PIB	Exterior	%Ex/PIB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
2002-2003	6,12	0,27	27,62	1,32	25,64	1,15	26,60	1,19	6,46	0,29
2012-2013	15,94	0,49	75,18	2,32	44,24	1,37	26,29	0,81	9,84	0,30
Variação em %	160,45%	81,48%	172,19%	75,75%	72,54%	19,13%	-1,16%	-31,93%	52,32%	3,44%

Fonte: Orçamento da União, vários anos. **Elaboração Própria.** **Legenda:** PF=Pessoa Física, PJ=Pessoa Jurídica. T= Trabalho, K=Capital, Ex= Exterior.

Entre as explicações para o aumento da participação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (PJ) e Pessoa Física (PF) estão: (a) o recebimento de juros sobre a renda (consta no Gráfico 71 que a flutuação do IR segue o ciclo de 3 anos, típica do mercado financeiro); (b) a modernização tecnológica implementada na Receita Federal, fato que agilizou as cobranças em atrasos e os parcelamentos pelo Refis e (c) o acréscimo de 2,5% na alíquota de Imposto de Renda Pessoa Física, como visto na Tabela 57.

Todavia, a desigualdade não se modificou, e de certa maneira, se intensificou, com decréscimo dos impostos sobre a renda do capital. O que confirma os entraves históricos contidos nos argumentos de Celso Furtado, igualmente descrito no Capítulo 1, quando disserta ser o modelo de crescimento econômico brasileiro concentrador e desestabilizador da sociedade³⁷⁹.

O Imposto sobre Remessas ao Exterior está ligado aos mecanismos de proteção do Estado ao capital externo, na lógica neocolonial. A isenção de impostos sobre os lucros que são destinados ao exterior, como consta na Lei 9.249/95, é prova disto. Os dados do período refletem que a estrutura não se modificou. A cobrança que encontrava-se em vigência incidia somente sobre os gastos realizados no exterior. Então, quando observada a variação dos impostos e o crescimento das viagens e compras no exterior, o valor da participação na arrecadação fica abaixo, o que confirma a proteção aos importadores. Conforme observação de Apoená Cosenza, “*de 2005 a 2013, o déficit do Brasil na conta de viagens internacionais aumentou em mais de dez vezes*”³⁸⁰. Enquanto o percentual de impostos sobre as remessas ao exterior cresceu a metade (5 vezes, conforme a Tabela acima, coluna 9).

Ademais, sobre esse aspecto, os impostos sobre a relação com o exterior parecem exprimir a mesma lógica da proteção. Segundo Cosenza, a sobreapreciação do real incentivou as importações e prejudicou a formação de novas indústrias locais. A demanda por alguns produtos de importação teve salto exponencial. Veja-se nas palavras do autor:

“Significa que houve perda de competitividade interna da indústria doméstica. Esse processo foi fruto do enfraquecimento relativo das indústrias já existentes e da dificuldade de se montar novas. Também foi relevante o impacto da sobreapreciação do Real, o que incentivou as importações. Isso ajuda a explicar por que, entre 1999 e 2013, houve

³⁷⁹ FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 10.

³⁸⁰ COSENZA, Apoená C. *Calibã se liberta: O setor externo da econômica brasileira (1999-2013)*. Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH-USP, São Paulo, 2017. p. 133.

aumento da demanda por importação na ordem de mais de 400% dos produtos: veículos e automóveis; circuitos impressos e partes para aparelhos telefônicos; circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos; rolamentos e engrenagens; e torneiras e válvulas. Ainda, há que se apontar o aumento da demanda de importação de suéteres e malhas na ordem de 830%, entre 2000 e 2013.”³⁸¹

Para verificar se a participação da renda da importação na arrecadação cresceu na mesma medida que a renda destinada a produtos importados, atentar-se-á na relação entre as duas variáveis. Veja-se:

TABELA 60 – Relação entre Importação e Imposto sobre Importação da União. Brasil, 2002-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	Importação	Imposto sobre Importação	% do Imposto sobre Importação
(1)	(2)	(3)	(4)
2002	208,13	13,38	6,43
2003	198,33	12,67	6,39
2004	226,02	12,12	5,36
2005	206,42	11,29	5,47
2006	216,42	12,42	5,74
2007	239,86	11,59	4,83
2008	302,71	12,74	4,21
2009	228,12	15,29	6,70
2010	263,56	13,48	5,11
2011	291,73	16,51	5,66
2012	318,03	20,58	6,47
2013	346,71	17,40	5,02
Média	253,84	14,12	5,62
Desvio Padrão	49,65	2,79	0,77

Fonte: Obra citada de Apoena Cosenza³⁸²; Orçamento Federal, vários anos, Elaboração própria.

Obs.: A série inicia-se em 2002 devido a disponibilidade dos dados com detalhes das alíneas.

Entre o primeiro e o último ano da série histórica as Importações cresceram 66%, de 208,13 bilhões de reais (2002) para 348,71 bilhões de reais (2013). Enquanto o imposto

³⁸¹ Idem, p. 87.

³⁸² COSENZA, Apoena C. *Calibã se liberta: O setor externo da economia brasileira (1999-2013)*. Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH-USP, São Paulo, 2017.

sobre a Importação cresceu 40%, de 13,38 bilhões de reais (2002) para 17,40 bilhões de reais (2013).

Abaixo segue o perfil da relação econométrica realizada entre o Imposto sobre a Importação explicado pela Importação:

GRÁFICO 73 - Imposto sobre a Importação (União) explicado pela Importação. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007. Brasil, 2002-2007.

Fonte: Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

A variação do Imposto sobre a Importação cresceu abaixo do esperado no período de maior crescimento econômico (2004-2008) via comércio exterior, como observado no gráfico acima. No período pós-crise econômica (2010-2012), esses impostos oscilaram valor superior da variação das Importações. Constatase que os incentivos dados às importações não se repetiram no pós-crise. Em 2012, inclusive, o valor arrecadado via impostos sobre produtos importados foi o maior da série histórica. Essa intensificação da cobrança sobre as importações confirma a mudança de política de incentivos durante o governo Dilma. Concedeu incentivos aos produtos industrializados, visto a queda do IPI em 2012 e 2013 (Tabela 51, colunas 10 e 11), e intensificou a cobrança de impostos sobre a importação, como visto na análise acima. Essa tentativa de se afastar do padrão de proteção aos produtos importados inclui-se, portanto, nos motivos para o golpe de 2016.

6.3 A REDISTRIBUIÇÃO RESTRITA À ÁREA SOCIAL

O trabalho de Apoena Cosenza demonstra que o crescimento recente da economia brasileira, 2001-2013, deu-se pela expansão via comércio exterior. Entre os objetivos daquela tese, o principal é evidenciar o caráter de dependência e subdesenvolvimento do Brasil nesse período. Nas palavras do autor:

A hipótese que se pretendeu investigar ao longo dessa pesquisa é que a recuperação econômica ocorrida entre 2001 e 2013 foi fruto das oscilações do mercado externo, sendo, portanto, mais um episódio do modelo “pare e siga”. Buscou-se evidenciar o caráter dependente e subdesenvolvido do Brasil, entre 1999 e 2013. Na verdade, é provável que seria mais preciso caracterizar a economia brasileira como neocolonial. Isso porque o crescimento não só foi fruto do setor externo da economia brasileira, como foi acompanhado pelo aprofundamento da dependência. Essa situação é um elemento da crença na necessidade de um equilíbrio geral na economia.³⁸³

Para Apoena Cosenza, na sua análise do comércio exterior, a característica neocolonial da economia brasileira persiste como consequência da dependência do país ao setor externo. Este setor externo, com base na ideologia do livre comércio, é representado por empresas monopolistas que rebaixam o preço da mercadoria por um determinado tempo, devido a sua maior capacidade de capital, para desestabilizar as empresas locais.

Utilizando-se das orientações de Schumpeter, Cosenza alerta que a tecnologia destinada aos países subdesenvolvidos ingressa com defasagem significativa, a maior parte das inovações permanece protegida pelas patentes dos países centrais. Quando essa tecnologia, porventura, é fabricada no Brasil, sua lucratividade tem como destino os países centrais, na forma de remessa de lucros e dividendos. E, como constatou-se neste capítulo, sem impostos devidos.

O período de crescimento econômico, via comércio exterior, Cosenza aponta que a exportação brasileira foi pautada em minério de ferro, petróleo, soja e açúcar. A expansão não se reverteu em maior aquisição de bens de capital e crescimento industrial. Ela serviu, na verdade, para financiar a aquisição de bens de consumo duráveis, de combustíveis e lubrificantes. Fato, que além de reprimir a demanda de bens de capital, ainda prejudicou a indústria local. Em suma, as conclusões do autor caracterizam o funcionamento da

³⁸³ COSENZA. Apoena C. *Calibã se liberta: O setor externo da economia brasileira (1999 a 2013)*. Tese de Doutorado. FFLCH-USP, Dezembro de 2017. p. 278.

economia neocolonial brasileira como estruturalmente dependente da mesma posição no mercado externo.

Para Cosenza ainda, mesmo com a manutenção das características estruturais, a expansão das exportações também permitiu certa redistribuição à população, que pode ser evidenciada pelo: (a) aumento do salário mínimo (e do salário médio); e (b) aumento do nível de emprego.

Esta pesquisa admite as conclusões de Cosenza acerca das características da economia neocolonial brasileira, observadas pela ótica do comércio exterior, e também entende que houve certa redistribuição. Acrescenta-se às conclusões desse autor os dados da renda pública (receita e despesa), que apontam uma redistribuição restrita refletida nos aspectos estruturais da economia: alta concentração da renda e proteção ao mercado financeiro.

As tentativas de modificação da lógica da política fiscal pelos governos do PT deixaram a desejar, pelo limite do modelo de Estado. Pois, ao focar a redistribuição na política social, outras áreas importantes como Infraestrutura e Produção não puderam ser atendidas na mesma proporção. Do lado da despesa, a prioridade foi o pagamento dos Juros e Amortização da Dívida. Na ótica da receita, como se viu, a participação na arrecadação incidiu mais sobre os trabalhadores, atingindo negativamente as camadas mais pobres da população. De outra maneira, concedendo subsídios e proteção à parcela menor da população, com rendas abastadas e ligadas ao capital financeiro. O governo Dilma, ao persistir com algumas alterações, como aumentar a arrecadação via CSLL, IOF e ISS, acionar projetos de infraestrutura via Estado, como o PAC e manter o avanço das políticas sociais; esbarrou no limite do modelo de Estado neocolonial.

Para ressaltar a dinâmica da redistribuição e demonstrar que ela foi restrita e, portanto, incompatível como o modelo adequado de desenvolvimento econômico, retomar-se-ão algumas questões já abordadas. Contudo, tais questões podem ser reforçadas com outras evidências e exercícios econométricos. Na Tabela a seguir, pretende-se, por meio das Áreas agregadas do Balanço do Setor Público Nacional, reforçar a dinâmica da Despesa Total.

Os gastos do Estado, portanto, têm como característica principal: (a) Encargos Especiais - sustentação dos mecanismos que favorecem o mercado financeiro, com a média de 47% para Amortizações, Refinanciamento e Juros da Dívida; (b) Política Social - atividades assistencialistas, incluindo parte da Previdência Social; e serviços precários e de baixa produtividade. Veja-se como seguem os valores abaixo:

TABELA 61 – Despesa Total por Função do Setor Público Nacional redistribuída por Área. Brasil, 2000-2013. Os valores corrigidos estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Despesa Total por Função do Setor Público Nacional												
Ano	Total	ADM	%/DT	Social	%/DT	Infra Estrut.	%/DT	Prod.	%/DT	Encarg. Esp.	%/DT	Soma dos %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
2000	1404,53	202,55	14,42	384,25	27,36	45,31	3,23	23,56	1,68	732,05	52,12	98,80
2001	1303,80	124,58	9,55	391,26	30,01	46,85	3,59	23,18	1,78	702,36	53,87	98,81
2002	1411,91	144,69	10,25	437,25	30,97	84,58	5,99	22,06	1,56	681,71	48,28	97,05
2003	1579,56	140,85	8,92	453,24	28,69	52,23	3,31	21,13	1,34	891,50	56,44	98,69
2004	1546,34	148,18	9,58	481,13	31,11	52,83	3,42	23,11	1,49	796,22	51,49	97,10
2005	1707,22	151,40	8,87	504,61	29,56	56,94	3,34	25,44	1,49	926,43	54,27	97,52
2006	1737,25	161,41	9,29	556,79	32,05	61,93	3,56	27,87	1,60	909,18	52,33	98,84
2007	1739,23	177,35	10,20	608,36	34,98	75,68	4,35	30,32	1,74	851,61	48,96	100,24
2008	1736,28	184,86	10,65	656,73	37,82	85,33	4,91	28,41	1,64	797,11	45,91	100,93
2009	1825,17	196,04	10,74	710,85	38,95	89,90	4,93	32,55	1,78	820,39	44,95	101,35
2010	1838,62	191,06	10,39	746,35	40,59	101,32	5,51	29,76	1,62	789,62	42,95	101,06
2011	1830,71	181,25	9,90	769,22	42,02	88,62	4,84	28,42	1,55	792,68	43,30	101,61
2012	1880,84	178,12	9,47	795,27	42,28	92,38	4,91	28,59	1,52	814,97	43,33	101,51
2013	1894,63	183,59	9,69	852,92	45,02	98,30	5,19	32,61	1,72	741,34	39,13	100,75
Média	1674,01	168,99	10,14%	596,30	35,10%	73,73	4,36%	26,93	1,61%	803,37	48,38%	99,59%
Desvio Padrão	192,71	23,65	1,36	159,51	5,88	20,20	0,94	3,83	0,13	74,00	5,22	1,67

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Legenda da Tabela 61: coluna (2) ADM: Administração e Poder; coluna (4) Social: Área Social; coluna(6) Infra Estrut.: Infraestrutura Social; coluna (8) Prod.: Produção; coluna (10) Encarg. Esp.: Encargos Especiais. Ainda, nas demais colunas, % DT: percentual da respectiva coluna em relação a Despesa Total; coluna (12): Somatório entre os percentuais das respectivas áreas.

Obs.: A Tabela 4 contém a descrição de cada função.

Os itens que na Tabela acima estão agregados da seguinte forma: coluna (1) Despesa Total do Setor Público Nacional; coluna (2) Área Administrativa; coluna (4) Área Social; coluna (6) Infraestrutura; coluna (8); coluna (10) Encargos Especiais (Juros e Encargo da Dívida); coluna (12) Somatório do percentual. Intercalados aos valores das variáveis estão os valores percentuais em relação ao PIB, colunas (3,5,7 e 11). Ressalta-se que as Funções das Áreas agregadas está disponível na Tabela 4.

A análise da despesa do setor público nacional demonstra que o Estado brasileiro teve duas prioridades básicas: (1) o pagamento dos Juros e o refinanciamento da Dívida Pública, à média na série histórica de 803,37 bilhões de reais, com a média de 48,38% da despesa do setor público nacional (colunas 10 e 11); e (2) a política social, média de 596,30 bilhões de reais, vem representando média de 35,10% do total da despesa do setor público nacional. Adiante seguem a variação dos itens no período estudado:

TABELA 62 – Variação percentual das Áreas da Despesa Total do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-20013.

Período de variação	Adm.	Social	Infra.	Produção	Encargos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2000-2004 (1)	10,54	29,63	3,91	1,57	52,44
2005-2009 (2)	9,95	34,67	4,22	1,65	49,28
2009-2013 (3)	10,04	41,77	5,08	1,64	42,73
Variação entre 1 e 2 (2-1)	-0,59	5,04	0,31	0,08	-3,16
Variação entre 2 e 3 (3-2)	0,09	7,1	0,86	-0,01	-6,55
Variação entre 1 e 3 (3-1)	-0,5	12,14	1,17	0,07	-9,71

Fonte: Orçamento da Federal, vários anos. Elaboração própria

Na análise percebe-se que a redistribuição no período de expansão econômica foi restrita a alguns itens da Área Social (coluna (3)) e de Infraestrutura (coluna (4)). Esse percentual cresceu, devido à queda no percentual destinado ao mercado financeiro (Encargos Especiais, coluna (6)). Como analisado no capítulo 4, a queda na taxa de Juros

Selic, desde 2006, ocasionou queda na despesa destinada aos Juros da Dívida, o que permitiu certa flexibilidade ao Orçamento.

O governo aumentou seus gastos em assistência social. Todavia, o investimento não produziu maior industrialização, pois, como já dizia Celso Furtado, e reafirmado pelo trabalho de Apoena Cosenza, o consumo de bens supérfluos e de tecnologia importada não possibilitou o aumento da cadeia produtiva do mercado interno. A margem de consumo da população pobre aqueceu o setor de Comércio e Serviços, com baixa produtividade e maior poder concentrador.

O exercício econométrico subsequente confirma o alto poder explicativo da Área Social na Despesa Total e a relação espúria (sem relação nas variações) dos Encargos Sociais.

TABELA 63 – Análise de Regressão – Relação entre a Despesa Total explicada pelas Áreas do setor público nacional. Observação: Brasil, 2000-2013.

Variável dependente: Despesa Total					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variável Independente	Coeficiente A	Coeficiente B	Erro padrão	R2	DW
ADM	876,32	4,72	1,91	0,35	0,45
Política Social	911,22	1,28	0,14	0,87	1,31
Infraestrutura	1125,22	7,47	2,15	0,50	1,11
Produção	392,57	47,60	10,85	0,61	1,05
Encargos Especiais	1034,91	0,80	0,56	0,14	0,07

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Ressalta-se o alto valor explicativo do R-quadrado (coluna 5) para a Política Social, e a relação espúria dos Encargos Especiais, explicitada pelo Durbin-Watson menor que o valor do R-quadrado (colunas 5 e 6). Essa relação demonstra o caráter especulativo e com altas oscilações dos Encargos Especiais.

O setor de Administração teve variação negativa durante o período (Tabela 62, coluna 2), e baixo poder de explicação nas oscilações da Despesa Total, R-quadrado 35% (Tabela 63, coluna 5). A variação negativa pode ser explicada em parte, sobretudo no

terceiro período, pela queda nos valores destinados à Despesa de Pessoal com o ajuste fiscal após a crise mundial. Tal fato ocasionou algumas demissões de contratados que trabalhavam de forma direta e indireta para a administração (analisado no capítulo 2). Todavia, é importante ressaltar que a variação negativa se deu em todo o período, fato preocupante, pois nessa área encontra-se também a pasta de Segurança Pública. É setor que aqui no Brasil possui extrema carência de organização e planejamento.

Ressalta-se ainda o crescimento exponencial da variável “Essencial à Justiça”, que cresceu aproximadamente 300% do valor orçamentário no período. Da média de 3,04 bilhões de reais nos quatro primeiros anos da série, passou para a média de 10,88 bilhões de reais nos últimos quatro anos. Vale lembrar que a função “Essencial à Justiça” abarca, conforme Capítulo IV da Constituição artigos 127 a 135, as ações do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública. Instituições essas que estiveram muito presentes no cenário político brasileiro nos últimos anos. A pasta foi a que mais obteve impacto na destinação da renda pública na Área da Administração, inclusive no período pós-crise.³⁸⁴

A Área de Produção foi a que obteve os menores percentuais de destinação de verba pública (Tabela 61, coluna 8 e 9). Nessa pasta encontram-se, por exemplo, empresas estatais e os programas de incentivos à industrialização. A comparação, entre os valores percentuais destinados à Infraestrutura, à Produção e aos Encargos Especiais, assevera a distância que existe entre as despesas destinadas às atividades produtivas e as despesas destinadas ao mercado financeiro. Enquanto as duas pastas juntas (Produção e Infraestrutura) somaram a média na série histórica de 5,97%, os Encargos Especiais somaram a média de 48,38%, ambas em relação ao total da renda pública. A diferença chega a cerca de 800%. Como se viu, a economia distribui renda na suposição de ter como base a renda provinda de ganhos com juros sobre a renda.

Reforça-se aqui a característica do Estado neocolonial. Os valores que poderiam ser destinados para Infraestrutura e Produção, configurando-se como política de longo prazo para acionar outras cadeias produtivas e melhorar a competitividade no cenário mundial via industrialização, foram destinados a pagar o endividamento. A respeito da característica do modelo de Estado brasileiro, vale relembrar o artigo de Wilson

³⁸⁴ O crescimento da função Essencial à Justiça comprova que os governos do PT investiram em mecanismos independentes no combate à corrupção com valores maiores do que no período dos governos FHC.

Barbosa³⁸⁵, exposto na introdução deste capítulo. Na citação, o autor destaca o modelo dos países centrais destinado às ex-colônias como mecanismo de aprofundamento da dependência, no qual a característica principal é o endividamento do Estado e o baixo investimento em produtividade competitiva.

Esse modelo de endividamento é característica principal do neocolonialismo igualmente ressaltado por N'Krumah. Ele percebeu esse aspecto ao analisar as técnicas utilizadas pelos países centrais na África, Ásia e América Latina:

Outra técnica principal do neocolonialismo é a utilização do endividamento e altas taxas de juros. Dados publicados pelo Banco Mundial em 1962 mostram que 71 nações (asiáticas, africanas e latino-americanas) tinham dívidas de cerca de 27 bilhões de dólares, sobre as quais pagaram, em juros e taxas de serviços, cerca de 5 bilhões. Desde então, essas dívidas externas foram estimadas em mais de 30 bilhões de dólares.³⁸⁶

A primeira publicação do livro de N'krumah é de 1965. Portanto, a referida dívida cresceu, em três anos, 7 bilhões de dólares. Esse valor, somado ao valor pago de juros e serviços de 5 bilhões de dólares, resultam praticamente na metade do valor do empréstimo.

Veja-se, que segundo os autores citados, o modelo neocolonial restringe as despesas públicas que poderiam favorecer o desenvolvimento econômico através do endividamento do Estado. A análise do caso brasileiro, ao mensurar a redistribuição da renda pública, evidencia que os aspectos do modelo se repetem com algumas peculiaridades. Todavia segue a lógica de fluxo de verbas ao exterior e de estagnação da economia local sem margens para políticas desenvolvimentistas.

Outro aspecto que ainda se observa na análise da Tabela 61 (colunas 4 e 5) é que o crescimento da Área Social, utilizando-se do menor pagamento de Encargos Especiais, deu-se no período que abarca o governo Dilma (2011-2013). Tal circunstância reforça o argumento de que o aumento dos gastos fiscais com políticas sociais e a perda do percentual destinado ao mercado financeiro, configurando-se como uma tentativa de

³⁸⁵ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A crise 2007-2008*. Departamento de História, FFLCH –USP, 2008. p. 34 Texto disponível no endereço eletrônico: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica> . Acesso em 26/11/2018, as 8:32.

³⁸⁶ N'KRUMAH, Kwane. *Neocolonialismo – último estágio do imperialismo*. Tradução: Mauricio Pedreira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967. p. 284.

quebra do modelo, estão entre os motivos principais para a derrubada de seu governo em 2016.

A redistribuição restrita e a previdência social

A pasta da Previdência Social, comparada com os itens dos Gastos Sociais, foi a que mais cresceu percentualmente em relação ao PIB. Enquanto a Educação, por exemplo, saltou de 4,5% para 5,5%, crescendo 1 ponto percentual, a Previdência Social salto de 8,5% para 11,1%, crescimento de 2,5% nos percentuais sobre o PIB. Veja-se:

TABELA 64 – Previdência Social (Despesa por Função) do Setor Público Nacional. Brasil, 2000-2013. Os valores estão em bilhões de reais constantes de 2007.

Ano	PIB		(3)÷(2)= (4)
(1)	(2)	(3)	(4)
		Previdência Social	% Prev. /PIB
2000	2025,36	173,62	8,57
2001	2034,81	176,89	8,69
2002	2219,39	209,40	9,43
2003	2262,11	212,91	9,41
2004	2394,45	231,13	9,65
2005	2475,53	244,92	9,89
2006	2571,37	263,90	10,26
2007	2718,03	277,22	10,19
2008	2877,87	294,81	10,24
2009	2881,46	316,79	10,99
2010	3092,20	330,84	10,70
2011	3173,80	342,03	10,78
2012	3199,33	356,24	11,13
2013	3272,17	364,31	11,13
Média	2657,07	271,07	10,08
Desvio Padrão	436,31	65,12	0,84

Fonte: Contas Nacionais (IBGE), Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Na Tabela 64, o PIB encontram-se na coluna (2), na coluna (3) os dados da Previdência Social, e na coluna (4) os respectivos valores percentuais sobre o PIB.

Observa-se que a valorização do salário mínimo trouxe certo impacto à pasta da Previdência Social, sobretudo, devido aos benefícios concedidos para a área rural (conforme capítulo 5) para acompanhar o índice salarial. Este fator explica o crescimento desta variável acima das outras variáveis que compõe o Gasto Social Público. Entretanto, em relação ao PIB, o crescimento foi relativamente baixo (2,5%). Em toda a série histórica a taxa de crescimento real do PIB foi 61,55%, enquanto a taxa de crescimento real da Previdência Social foi 109,83%.

Adiante, segue Tabela apresentando os valores percentuais de cada variável em relação à Despesa Total. O objetivo é analisar como se estrutura a pasta que detém grande parte da destinação da verba pública. Os valores da participação percentual estão dispostos em médias anuais conforme o período (coluna 1): 2000-2004, período (1); 2005-2009, período (2) e 2009-2013, período (3). Intercalados aos períodos, encontram-se as variações, (o quanto cresceu em pontos percentuais de um período ao outro). Nas demais colunas estão as pastas e seus relativos percentuais de recebimento de verba em relação à Despesa Total.

Na coluna (2), tem-se as Despesas Correntes em relação à Despesa Total. Nota-se que a média de participação cresceu menos do segundo (2005-2009) para o terceiro período (2009-2013). De 5,4% para 2,6%. As variáveis Cultura, Habitação, Saneamento, Esporte e Direitos Humanos também tiveram crescimento menor do segundo (2005-2009) para o terceiro período (2009-2013). As demais variáveis cresceram em suas médias percentuais de participação na Despesa Total nos respectivos períodos. Isto significa que as pastas que demandaram maiores valores (Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação e Trabalho) tiveram sua média de participação maior que a média da participação das Despesas Correntes em relação a Despesa Total.

Acompanhe embaixo a disposição dos valores e as variações:

TABELA 65 – Variação da média do percentual das Despesas Correntes e das rubricas da Área Social em relação à Despesa Total. Valores em percentuais.
Brasil, 2000-2013.

Período e Variação	Despesas Correntes / Despesa Total	Assist. /DT (*)	Prev. /DT (*)	Saúde/DT	Edu./DT (*)	Trab./DT (*)	Cult./DT (*)	Habit./DT (*)	Sanea./DT (*)	Esporte/DT	DH/DT (*)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
2000-2004 (1)	57,59	1,56	13,84	5,86	6,41	1,1	0,13	0,14	0,3	0,08	0,13
2005-2009 (2)	62,99	1,84	15,96	7,06	6,98	1,19	0,24	0,23	0,54	0,18	0,27
2009-2013 (3)	65,61	2,49	18,44	8,31	8,81	1,72	0,30	0,27	0,61	0,26	0,34
Variação entre 1 e 2 (2-1)	5,4	0,28	2,12	1,2	0,57	0,09	0,11	0,09	0,24	0,1	0,14
Variação entre 2 e 3 (3-2)	2,62	0,65	2,48	1,25	1,83	0,53	0,06	0,04	0,07	0,08	0,07
Variação entre 1 e 3 (3-1)	8,02	0,93	4,6	2,45	2,4	0,62	0,17	0,13	0,31	0,18	0,21

Fonte: Orçamento da União, vários anos. Elaboração própria

Legenda: *DC:* Despesas Correntes; *Assist.:* Assistência Social; *Prev.:* Previdência Social; *Edu.:* Educação; *Cult.:* Cultura; *Habit.:* Habitação; *Sena.:* Saneamento; *DH:* Direitos Humanos.

Apesar dos pontos percentuais serem relativamente pequenos nas pastas com menor destinação de verba (Cultura, Habitação, Saneamento, Esporte e Direitos Humanos), quando observada a taxa de crescimento da variação de cada pasta, inicial e final, algumas dessas variáveis aumentaram de maneira exponencial sua participação na média percentual. Visualize-se a seguir:

TABELA 66 – Taxa de crescimento dos valores relativos das Despesas Correntes em relação a Despesa Total e da Área Social em relação a Despesa Total dos respectivos períodos 2000-2004 (1); 2005-2009 (2) e 2009-2013 (3).

Crescimento %	Despesas Correntes/ Despesa Total	Assist. /DT (*)	Prev./ DT (*)	Saúde/ DT	Edu./ DT (*)	Trab./ DT (*)	Cult./ DT (*)	Habit./ DT (*)	Sanea./ DT (*)	Esporte/ DT	DH/ DT (*)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Crescimento % (1,2)	9,38	17,95	15,32	20,48	8,89	8,18	84,62	64,29	80,00	125,00	107,69
Crescimento % (2,3)	4,55	41,67	17,92	21,33	28,55	48,18	46,15	28,57	23,33	100,00	53,85
Crescimento % (1,3)	13,93	59,62	33,24	41,81	37,44	56,36	130,77	92,86	103,33	225,00	161,54

Fonte: Orçamento da União, vários anos, **Legenda:** DC: Despesas Correntes; *Assist.:* Assistência Social; *Prev.:* Previdência Social; *Edu.:* Educação; *Cult.:* Cultura; *Habit.:* Habitação; *Sanea.:* Saneamento; *DH:* Direitos Humanos. **Obs:** a taxa de crescimento descrita refere-se a a relação de um período a outro descrita na tabela anterior.

O crescimento percentual dessas pastas pode ser explicado pela criação de Ministérios com destinação de verbas específicas, como o Ministério da Igualdade Racial e Ministério das Mulheres, pertencentes à área de Direitos Humanos. A pasta da Cultura passou a receber maiores incentivos por meio da Lei Ruanet (Lei 9313/91).

Uma observação indispensável é que algumas dessas pastas foram criadas pelos governos do PT, atendendo a reivindicações históricas dos movimentos sociais, que lutaram por direitos e melhores condições sociais desde a abertura política, ainda na Ditadura militar. A exemplo, leia-se a respeito na proposta de governo do PMDB em 1982:

Democracia é ruptura com o longo passado autoritário e elitista, é participação autônoma dos movimentos sociais nas decisões nacionais através da representação legítima, de meios modernos de consulta e informação e, da definição dos rumos de nosso desenvolvimento através do planejamento democrático. As maiorias oprimidas da população – as mulheres, os jovens, os negros – as minorias discriminadas – os índios, grupos étnicos-culturais – não podem continuar sendo tuteladas. (...) O Brasil é um país rico – com o povo pobre! É a sétima economia industrial do bloco das economias de

mercado, entretanto é também, um dos campeões mundiais de concentração de renda e da riqueza. Persistem as desigualdades sociais e regionais, persistem os enormes bolsões de pobreza absoluta. O PMDB considera que este estado de coisas é uma vergonha nacional. Compromisso fundamental do PMDB é a extinção do analfabetismo, o fim da desnutrição e da mortalidade infantil, e a erradicação das endemias, e o fim da promiscuidade habitacional, e da insegurança, da falta de transporte. O PMDB quer acabar com o estado de indigência forçada em que vivem pelo menos 25 milhões de brasileiros.³⁸⁷

Observe-se que no fim da Ditadura militar, 40% da população brasileira se encontravam com valor inferior da linha limite da pobreza. No período de lançamento desse documento, o principal objetivo de alguns partidos, recém legalizados, era a concretização de uma Assembleia Constituinte, que seria formalizada em 1988.

O que reflete o documento são as mazelas históricas de pobreza e miséria da realidade brasileira. Tendo em vista tal situação social, as despesas destinadas pelos governos do PT para a Área Social (que contemplaram mulheres, negros, indígenas e a juventude) justifica-se pelas reivindicações e anseios contidos ao longo da história por grande parcela da sociedade brasileira.

O Brasil, por ser um país com grande quantidade de habitantes e possuir um histórico de escravidão recente, padece ainda de sérios problemas sociais. O esforço realizado pelo PT, ao realizar a redistribuição restrita à Área Social, não conseguiu modificar a estrutura histórica de pobreza, mas lançou luz às mazelas históricas. Foi incontestável o avanço da política social e a redução drástica da miséria. Contudo, o fato é que o desenvolvimento econômico capaz de impulsionar o país não se faz apenas com partes de política social, e sim por meio de independência externa, investimento em tecnologia e industrialização. Como visto, ações que não ocorreram no período de estudo.

Apesar da redistribuição que ocorreu na Área Social, os valores da destinação percentual de verba ainda ficaram em posição subsequente, em comparação aos países da OCDE. A maioria desses países contam com menores números populacionais e, geralmente, já experimentaram as políticas do Estado de Bem-estar Social. Na Tabela a seguir, dispõe-se alguns dados desta disparidade:

³⁸⁷ Revista do PMDB. Fundação Pedro Horta. *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. Ano II, nº 4, Outubro/Novembro de 1982.

TABELA 67 – Comparação Gasto Público Social, Brasil e Países da OCDE. Média da série histórica 2000-2013 do percentual da Despesa Total destinada a cada pasta.

Pastas	Brasil	OCDE
Educação	7,34%	11,7%
Proteção Social	17,92%	25,8%
Saúde	7,1%	9,11%
Recreação	0,38%	1,7%
Habitação e Amenidades da Comunidade	0,9%	0,9%

Fonte: OCDE³⁸⁸, Balaço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Obs.: As terminologias são diferentes, todavia, para comparação contemplam as seguintes pastas no Brasil. **Proteção social:** Previdência Social e Assistência Social; **Recreação:** Cultura, Esporte e Lazer; **Habitação e Amenidades da Comunidade:** Habitação, Esporte e Lazer e Direitos Humanos.

Observa-se, que mesmo com o avanço das políticas sociais no período, os dados apontam que os índices do Brasil ainda ficaram abaixo da média dos países da OCDE. A aproximação deu-se pela pasta onde estão os itens Habitação, Saneamento, Esporte e Lazer. Vale destacar que o maior crescimento desta pasta deu-se no Esporte. O crescimento do item justifica-se pelos eventos esportivos ocorridos no Brasil no período, como Copa do Mundo, Olimpíada e Pan-Americano.

A característica da concentração na Previdência Social: uma análise de caso

Um dos fatores que se tem inferido para caracterizar o modelo de Estado brasileiro como neocolonial, é a desigualdade na redistribuição e a alta concentração de renda como mecanismo estrutural. A configuração espelha-se no modelo da economia neocolonial. No caso brasileiro, verifica-se que os principais itens de despesa e de receita do setor público nacional são organizados com proteção e benefícios para uma pequena parcela da população em detrimento da maioria, com prejuízos maiores às camadas mais pobres. Desta feita, intentou-se a análise específica da desigualdade na redistribuição da renda na

³⁸⁸ <https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm#indicator-chart>. Fonte a média

pasta de maior destinação de verba, a Previdência Social, com a média de 15,9% da Despesa Total e com cerca de 32% das Despesas Correntes.

A respeito da desigualdade nos benefícios da Previdência Social, ressalta-se aqui o artigo publicado em 2006 por Carlos Roberto Ferreira. A pesquisa de Ferreira denota o reflexo da desigualdade de renda no Brasil nos benefícios da Aposentadoria. Nas palavras do autor:

Na segunda metade da década de 1990, intensificaram-se os debates sobre a Previdência social brasileira, em consequência dos seus significativos e crescentes resultados deficitários. As mudanças no mercado de trabalho, na estrutura demográfica, na Constituição aprovada em 1988 e distorções do sistema previdenciário, têm colaborado para aumentar o déficit previdenciário, diminuir o valor dos benefícios, aumentar impostos e criar privilégios para poucos beneficiários. (...) Distorções no valor de aposentadorias e pensões, privilegiando minorias que recebem a maior parte da renda dos benefícios, em detrimento de uma grande maioria, evidencia a existência de problemas no modelo de repartição simples, no qual, princípios previdenciários como solidariedade e redistribuição não estão sendo observados. Isso fica evidente pela falta de uniformidade de critérios e requisitos nos Regimes de Previdência Social brasileira, criando-se regimes especiais, o que propicia a chamada redistribuição invertida de renda, de forma que os que ganham menos financiam os que aposentam mais cedo e que recebem mais.³⁸⁹

O estudo do autor analisou os anos de 1981-2001. Com exercícios econométricos ele relacionou alguns indicadores como: o valor médio das aposentadorias, a renda familiar pelo PNADs e os índices de Gini. Ao explicitar o resultado o autor diz:

A razão de concentração das aposentadorias e pensões, particularmente a partir de 1998, é maior do que o índice de Gini e superior à razão de concentração do rendimento do trabalho principal. Esses resultados mostram que os rendimentos de aposentadorias e pensões, administradas pelo governo federal, estão contribuindo para aumentar a desigualdade da distribuição da renda no Brasil, mostrando que há necessidade de reforma no sistema previdenciário. É importante notar que um componente dos rendimentos que está diretamente sujeito a normas e leis, como as aposentadorias e pensões, esteja contribuindo para aumentar a desigualdade da distribuição de renda.³⁹⁰

³⁸⁹ FERREIRA, Carlos Roberto. *Aposentadorias e Distribuição da Renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001*. Revista Brasileira de Economia (RBE). Rio de Janeiro v. 60 n. 3 / p. 247–260 Jul-Set 2. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v60n3/a03v60n3> . Acesso em 22/11/2018. p. 247.

³⁹⁰ Idem, 259.

Conclui-se, com base neste autor, que o rendimento das aposentadorias e pensões, da maneira como estruturado no sistema previdenciário brasileiro, contribuiu para o aumento da desigualdade de renda. A reforma do sistema previdenciário sugerida, portanto, seria importante caso fosse capaz de revisar as desigualdades, tanto nas contribuições, quanto nos benefícios. Nesta análise de caso, os dados têm como fonte o Anuário Estatístico da Previdência Social. A ideia é verificar se a estrutura de desigualdade sugerida pelo autor se manteve durante o período de estudo (2000-2013). Contudo, as proposições feitas correntemente para mudança, reforçou os mecanismos concentradores de renda.

Na Tabela a seguir, a coluna (1) descreve a faixa de benefícios, na coluna (2) o número de benefícios emitidos, na coluna (3) os valores de cada faixa de benefício e o somatório das faixas; na coluna (4) o valor da participação de cada 1% da faixa de benefícios em relação ao montante total de valores. Ou seja, a participação dessa faixa de valor no montante da renda arrecadada. Na coluna (5) a média de cada benefício emitido. O que se deseja provar é que o item de maior impacto na despesa do setor público nacional é desigual e concentrador.

TABELA 68 – Quantidade e valor de benefícios emitidos conforme faixa de valor – Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Brasil, 2009. Valores estão em reais correntes de 2009.

Faixas de Benefícios	Número de benefícios emitidos	Valor dos benefícios emitidos por faixa agregadas	% de participação na renda total de cada 1% de benefício	Média de benefício por faixa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TOTAL	27.048.356	18.472.778.000,00		
Abaixo de 1	625.899	146.609.000,00		
Igual a 1	18.040.945	8.535.648.000,00		
Somatório FAIXA 1	18.666.844	8.682.257.000,00		
% F1/ TOTAL	69,01	47,00	0,68	465,12

Tabela continua na página a seguir

TABELA 68 (Continuação da Tabela anterior) – Quantidade e valor de benefícios emitidos conforme faixa de valor – Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Brasil, 2009. Valores estão em reais correntes de 2009.

Faixas de Benefícios	Número de benefícios emitidos	Valor dos benefícios emitidos por faixa agregadas	% de participação na renda total de cada 1% de benefício	Média de benefício por faixa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Acima 1 até 2	3.646.750	2.445.403.000,00		
Acima de 2 até 3	1.965.145	2.248.586.000,00		
Acima de 3 até 4	1.511.513	2.432.016.000,00		
Somatório FAIXA 2	7.123.408	7.126.005.000,00		
% F2/TOTAL	26,34	38,58	1,46	1.000,36
Acima 4 até 5	952.185	1.989.826.000,00		
Acima de 5 até 6	249.821	626.725.000,00		
Acima de 6 até 7	43.802	129.720.000,00		
Acima de 7 até 8	3.353	11.651.000,00		
Acima de 8 até 9	3.252	12.838.000,00		
Somatório FAIXA 3	1.252.413	2.770.760.000,00		
%F3/TOTAL	4,63	15,00	3,24	2.212,34
Acima de 9 até 10	1.276	5.558.000,00		
Acima de 10 até 20	3.578	22.615.000,00		
Somatório FAIXA 4	4.854	28.173.000,00		
%F4/TOTAL	0,018	0,15	8,50	5.804,08
Acima de 20 até 50	737	9.521.000,00		
Acima de 50	101	2.642.000,00		
Somatório FAIXA 5	838	12.163.000,00		
%F5/TOTAL	0,003	0,06	21,25	14.514,32

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2011, Seção Benefícios Emitidos, p. 182. Base Dezembro de 2009.

O somatório da Faixa 1, que agrega as faixas abaixo de 1 e até 1 de benefício, possui a maior participação na quantidade total de benefícios, 69%. Todavia, essa faixa, onde estão as pessoas de camadas mais baixas da população, participou com 47% sobre o total dos valores. A partir da Faixa 2, os valores por média de salário obtiveram saltos exponenciais. Para se ter ideia, a média do benefício pago da Faixa 1 (465,12 reais) equivale a 3% do valor da Faixa 5, (14.512,00 reais). Nos Gráficos seguintes, visualiza-se a repartição dos benefícios e logo após a redistribuição da verba:

GRÁFICO 74 - Relação entre Faixas de Benefícios e Total de Benefícios Emitidos - Regime Geral de Previdência Social - mês base Dezembro de 2009

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2011. Base Dezembro de 2009.

No gráfico acima, visualiza-se na parte azul, a quantidade de pessoas que receberam benefícios abaixo de 1 e até 1 benefício, Faixa 1. Aqueles que estão alocados na Faixa 2, na parte de cor laranja, receberam até 4 benefícios. Em conjunto, a Faixa 1 e a Faixa 2 representam a maior parte da população, cerca de 95% dos benefícios. Essa maioria, onde certamente está a classe trabalhadora com menor renda, tem sido analisado na ótica da receita como aquela que mais participa da arrecadação. Relembrando a Auditora-Fiscal Grazielle David, cerca de 46% da renda desses trabalhadores financia as despesas do

Estado, enquanto as camadas mais ricas participam apenas com cerca de 7%. Todavia, a maior parcela detém o menor percentual dos valores pagos. Veja-se no Gráfico abaixo:

GRÁFICO 75 - Relação entre Benefícios Emitidos por faixas e Valores pagos. -Regime Geral de Previdência Social. Base Dezembro de 2009. Brasil, 2009.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2011. Base Dezembro de 2009.

Veja-se, que quando observada a redistribuição da renda, as camadas mais pobres (Faixa 1) são empurradas para baixo, enquanto amplia-se a participação das camadas médias (Faixa 2) e triplica-se a participação das rendas mais altas (Faixa 3,4 e 5). Conforme os valores na Tabela 66, a Faixa 1 que detém 69% dos números de benefícios, mas participa apenas com 49% do montante da verba. A Faixa 2, amplia sua participação, com 28% do número de benefícios e participa com 38% da verba.

A partir da Faixa 3 há uma discrepância maior. Essa, com 4,63% do número de benefícios, detém 15% do valor arrecadado. A Faixa 4 e a Faixa 5, que não chegam nem a 0,02% do número de benefícios, participa com 0,16% do montante. Isso significa que tais faixas que representam apenas 0,02% dos número de beneficiados, retém 30% do

valor total de cada 1% do números de benefícios. Para melhor leitura da discrepância (veja-se na Tabela 68), traduz-se assim: enquanto 1% de beneficiados da Faixa 1 detém em percentual do total da verba 0,68%; nas Faixas 4 e 5 cada 1% de beneficiado detém 30% deste mesmo total. Adiante o Gráfico demonstra o tamanho da diferença:

GRÁFICO 76 Relação entre o percentual de Benefícios Emitidos e os valores de cada Benefício por Faixa.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2011. Base Dezembro de 2009.

A diferença, explicitada no Gráfico acima, com base na análise de caso da Previdência Social, é um exemplo do tamanho do abismo existente na redistribuição da renda pública. Importante lembrar que o impacto no salário mínimo também promoveu reajuste nos valores dos benefícios, o que significa que esses valores foram também reajustados durante a série histórica. Fato que demonstra que o crescimento da política social, que de igual modo contemplou a Previdência Social, manteve a estrutura de alta concentração e desigualdade, típica do modelo neocolonial.

CONCLUSÃO

“Os países em desenvolvimento foram induzidos à política de endividamento, para evitar os riscos de uma posição de confronto entre produtores e consumidores de petróleo, que necessariamente teria implicações maiores. E, afinal, o realinhamento dos preços do petróleo interessava aos próprios países desenvolvidos, pois só assim se tornaram viáveis áreas promissoras como o Mar do Norte e o Alasca. É por essas razões que o endividamento do Terceiro Mundo não pode ser visto de forma simplista, apenas como um problema causado por irresponsabilidade dos devedores. Já que a dívida dos pobres foi em verdade a grande solução encontrada e trabalhada para defender os interesses das economias centrais, e para evitar complicações imprevisíveis na ordem mundial.”

(Dércio Garcia Munhoz)³⁹¹

O aspecto da economia neocolonial

“Brasil paga mais caro para captar 1,5 bilhões de dólares no mercado externo”.

A frase foi a legenda de uma reportagem de março de 2016, a respeito da emissão externa de bônus (emissão de títulos ao exterior) com valor de retorno a quem adquiriu, de 6,1% ao ano. O custo que o Brasil iria pagar estava entre os maiores desde janeiro de 2009, ano que a crise econômica atingiu o país. A notícia revela que em plena crise, com cortes de gastos públicos, o Tesouro teve que captar dinheiro com valor mais caro. Como se viu nesta pesquisa, as operações de créditos realizadas, foram destinadas, em sua maior parte, para pagar outros empréstimos vencidos, alimentando o “ciclo do capital ocioso”. Ressalta-se que a Dívida bruta em 2017 havia alcançado o nível de 74% do PIB. O

³⁹¹ MUNHOZ, Dércio Garcia. *Dívida Externa: a crise rediscutida*. São Paulo, SP: Cone Editora, 1988.

cenário, mesmo com o ajuste fiscal, foi de aumento da dívida pública e da dependência externa com títulos. O país, com taxa de desemprego em 12,7%³⁹², retorna em situação parecida aos anos de 1999-2002.

O contexto acima comprova que mesmo com algum esforço para melhorar a situação da população mais pobre, realizado pelos governos do PT no período de 2003-2013, o modelo econômico neocolonial não permitiu mudanças estruturais. O Estado é o alicerce principal desse modelo e reproduz seu principal aspecto: alta concentração de renda e economia voltada aos interesses estrangeiros e do capital financeiro.

No debate a respeito da economia brasileira, mencionado neste trabalho, a equipe econômica do governo do PT acreditava que entre as mudanças de maior importância, estava a conciliação do arranjo institucional com as políticas sociais. A história demonstrou que esse “rearranjo” não foi possível. Os entraves históricos, entre eles a dependência externa, deixaram o país vulnerável diante das crises econômicas. No período de crescimento recente, 2004-2008, verificou-se que os ganhos não puderam ser revertidos em diversificação da atividade industrial local. O que ocorreu foi o aumento da aquisição de bens de consumo (linha branca), eletrodomésticos e veículos automotores. Entretanto, como salientou Celso Furtado, ao não ativar a dinâmica do mercado interno, o crescimento a longo prazo não pode ser sustentado. Vindo a crise, o país voltou ao seu estágio de condição de desemprego e miséria³⁹³.

Esta circularidade, ou seja, retornar depois de um período de mudanças e avanços, por via de uma onda de retrocesso ao mesmo ponto de partida, não é produto ocasional do desenvolvimento objetivo da mundialização apenas, mas o resultado de políticas bem coordenadas e convergentes das grandes potências para fazer retroceder as economias locais. A estratégia da época chama-se “guerra híbrida”.

Observa-se que o corte dos gastos ocorrido a partir de 2008/9 provocou um efeito “dominó” na economia, que ao invés de crescer, retraiu. Isso deu-se ao contrário da falácia de que a crise é consequência dos gastos do governo. Na verdade, a pressão para controlar os gastos e retrain a economia expõe a estratégia principal, qual seja, aumentar os ganhos

³⁹² AGÊNCIA BRASIL. *Taxa de desemprego no país em 2017 fecha em 12,7%*. 31/01/2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/taxa-de-desemprego-no-pais-fecha-2017-em-127>. Acesso em 12/01/2019, às 14:34.

³⁹³ A mortalidade infantil voltou a crescer após três décadas e a extrema pobreza avançou e o país caminhou célebre para o mapa da fome. A legenda compõe reportagem realizada por Rodrigo Martins, em suma, o artigo traz em números e as consequências dos cortes de gastos do governo. CARTA CAPITAL. *A fatura da Austeridade*. 25 de junho de 2018. pp. 18-23.

sobre os países subdesenvolvidos. Coloca-se em prática a lógica neocolonial. O mercado fica a espera de medidas de privatização a fim de “abocanhar” setores estatais e de incorporar as empresas brasileiras que não resistirem à crise. Um exemplo recente, em 2019, foi a venda de parte da Embraer à Bombardier, no momento em que a empresa brasileira superava algumas tecnologias da concorrente. Conforme analistas, o avião Embraer 190 era melhor que o Airbus-Bombardier 220³⁹⁴.

Como salientado por Arghiri Emmanuel e por N’krumah, a lógica do modelo econômico neocolonial é a exploração por meio da troca desigual no comércio internacional e o uso endividamento do Estado. A finalidade é barrar todo e qualquer plano de desenvolvimento viável interno e insistir na piora do Outro. Nesta perspectiva, conclui-se que é incompatível o modelo do Estado neocolonial brasileiro com o modelo desejável de desenvolvimento econômico.

RESULTADOS EMPÍRICOS

A concentração de renda sob a ótica das Despesas Correntes: resultados dos capítulos 2 e 3

Na análise das Despesas Correntes, nos capítulos 2 e 3, foi possível identificar que as políticas econômicas efetuadas nos primeiros anos do governo Lula seguiram a mesma trajetória do governo FHC. A pressão do mercado financeiro em relação às metas de superávit primário, em conjunto com o crescimento da despesa com os Juros da Dívida, 2002-2006, (Gráfico 18), deixaram pouca margem para as ações do primeiro governo Lula. Ademais, as diretrizes orçamentárias do ano de 2003, ainda seguiam o Plano Plurianual do segundo governo FHC. A partir de 2005, sobretudo após o ingresso de Guido Mantega (2006) no Ministério da Fazenda, viram-se mudanças nas prioridades do governo. O PIB em crescimento, devido à expansão do comércio exterior, e a queda dos juros Selic a partir de 2005, permitiu maior flexibilidade nas contas públicas (Gráfico 6, Despesas Correntes e Despesas de Capital). Ademais, a queda dos juros Selic influenciou na Despesa com os Juros, Encargos e Amortização da Dívida e impactou as Despesas Correntes e de Capital. Por existir correlação entre elas, a Despesas Correntes, a partir daí, passou a crescer.

³⁹⁴ CARTA CAPITAL. *Asas Cortadas*. 25 de Janeiro de 2019. pp. 34-39.

Ao desagregar as Despesas Correntes (Tabela 5) notou-se que o crescimento atingiu a Despesa com Pessoal (Pessoal e Encargos Sociais) e a Despesa com Serviços (Outras Despesas Correntes). Na prática, o crescimento da Despesa com Pessoal representa o aumento do número de contratações nas Prefeituras, nos Governos estaduais e nas repartições federais. Portanto, empregos gerados pelos órgãos públicos. O aumento das Despesas com Serviços (Tabela 5), representa, além de todas as construções, ampliações e manutenções realizadas com verba pública, uma expansão do atendimento público democrático. Como por exemplo, a implementação do Ministério da Igualdade Racial e do Ministério das Mulheres, inexistentes no governo anterior.

Nessa perspectiva, algumas reivindicações históricas, como a dos movimentos negro e indígena (como demarcação de terras, políticas afirmativas, etc), movimento de mulheres (com a ampliação das delegacias para mulheres, criação de espaços de acolhimento para mulheres em situação de violência, etc), puderam ser ouvidas. Algumas, inclusive, puderam ser atendidas. Na área Social, pastas que recebiam menor atenção do poder público foram contempladas com maior destinação de verba, como a Cultura, Esporte e Lazer. Lembre-se, que houve importante ampliação da participação do Brasil nas Olimpíadas, com modalidades outrora ignoradas³⁹⁵.

Na área Administrativa, destaque para a modernização do Estado, através da informatização do Judiciário (Processo Judicial Eletrônico) e da Lei de Transparência (Lei Complementar 131/2009), com a informatização e divulgação de todos os gastos do setor público na internet. E, a maior destinação de verba para o Ministério Público e Polícia Federal (como se viu no crescimento da pasta Essencial à Justiça). Tais ações puderam ser realizadas devido à expansão das Despesas Correntes.

Percebe-se, portanto, que essas despesas foram necessárias para atender problemas demandados pela sociedade, na tentativa de melhorar as condições de atendimento democrático por parte do Estado, uma certa tentativa de romper com o Estado neocolonial. Inclusive, sob a ótica do Estado de Bem-estar Social (caso funcionasse no Brasil), alguns desses gastos poderiam ser considerados investimento.

³⁹⁵ FOLHA de S. PAULO. *Novos esportes olímpicos devem impulsionar medalhas do Brasil em jogos*. Disponível no endereço eletrônico: www.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/09/1811985-novos-esportes-olimpicos-devem-impulsionar-medalhas-do-brasil-em-jogos.shtml. Acesso em 18/01/2019.

Até 2007, ano da crise dos *subprime* estadunidense, o perfil gráfico das Despesas Correntes (Gráfico 9) oscilou próximo das Receitas Correntes. A partir de 2008 as Despesas Correntes sofreram restrições. Preocupados com os efeitos da crise econômica, os credores estrangeiros passaram a pressionar para que os gastos do governo fossem “ajustados”, a fim de cumprir metas maiores de superávit primário. Esse ajuste, que pressionou a Despesa com Pessoal e Serviços (Tabela 5, Gráfico 12), foi realizado para garantir a despesa com superávit primário (como viu no Gráfico 14, resultados orçamentários) destinada a pagar as parcelas da Amortização da Dívida. A notícia de 1º de maio de 2015 confirma que as ações de corte nos gastos continuaram mesmo com a retração da economia, a fim de garantir o superávit primário:

“O resultado fiscal do governo central mostra um esforço de contenção de despesa, mas confirma que a retração da economia afasta o governo central da meta de superávit primário de 55 bilhões este ano. (...) O corte foi maior sobre o investimento, gastos com o PAC caíram 37%.³⁹⁶

Com a chegada da crise econômica, portanto, o peso da “socialização dos prejuízos” recaiu sobre os gastos públicos, atingindo a maioria da população para garantir a remuneração do mercado financeiro. Sabe-se da importância das despesas do Estado junto aos seus credores, embora se sugira a revisão da Dívida Pública. Todavia, o que se quer focar luz é que a Arrecadação, que financia essa despesa, no momento de crise, serviu para atender apenas a uma pequena parcela da população, os detentores dos títulos públicos. A Arrecadação, por sua vez, é formada com maior esforço pela classe trabalhadora, com custo relativo mais alto para as camadas mais pobres. Como pôde ser constatado nos capítulos 5 e 6.

Com base nessa lógica, de prioridade ao mercado financeiro, praticamente nenhum plano de crescimento a longo prazo pode ser realizado. Caso venha a instabilidade externa, as finanças públicas não podem ser utilizadas para realizar políticas anticíclicas, a fim de amenizar a crise, como sugere a teoria keynesiana. A prioridade é a garantia da remuneração dos detentores dos títulos públicos, (maioria de bancos e instituições financeiras, como se viu na Tabela 6), cuja parte significativa pertence a estrangeiros. Uma vez que o governo local renunciou aos efeitos da *senhorança social* da moeda e

³⁹⁶ VALOR ECONOMICO. *Governo corta despesas, mas retração da economia deixa meta mais distante*. Brasil, A3, sexta feira 1 de maio de 2015.

abriu mão do privilégio político de emitir poder de compra, o limite das políticas de recuperação que pode aplicar são modestos.

As consequências, na prática, do ajuste das Despesas Correntes podem ser verificadas em vários setores, seguem alguns exemplos. (1) O atraso na construção e administração de hospitais públicos, ou algumas melhorias na área da saúde, visto que a Saúde passou a ter suas verbas reduzidas (Tabela 12 e Gráfico 22). (2) A não execução de obras de Saneamento básico em toda parte (Tabela 12, Gráfico 26), - o ajuste derrubou também a verba da pasta de Saneamento. E, (3) A falta de construção de penitenciárias, que diminuiriam a superlotação de presos (Tabela 61), - a área Administrativa, que agrega a pasta da Segurança Pública, teve crescimento negativo. Enfim, todas as melhorias que poderiam ter ocorrido na infraestrutura e nos incentivos à produção, cessaram para garantir a meta de superávit primário. Observa-se como é prejudicial o ajuste nos gastos para favorecer apenas a uma minoria. Esse é o aspecto neocolonial do Estado brasileiro.

Na perspectiva da teoria keynesiana, a política anticíclica serviria para debelar os efeitos nefastos da crise, típica do comportamento econômico. Ao promover gastos e investimentos, o governo geraria um certo déficit primário, injetando dinheiro na economia para que esta não estagnasse, e por conseguinte geraria menores prejuízos ao país. O investimento gerado pelo Estado, com a construção de infraestrutura e outros gastos, poderia ter efeito multiplicador e impulsionador de novas cadeias produtivas. Logo o déficit primário poderia ser restabelecido com as divisas arrecadadas. O mecanismo de ação do Estado com base na teoria keynesiana, embora criticado pelos economistas neoliberais quando utilizado nos países da periferia, é uma prática recorrente do governo estadunidense para salvar sua economia. Visto as ações do governo Obama durante a crise econômica em 2008. E o financiamento direto dos bancos por Roosevelt em 1933.

Na análise dos Gastos Públicos Sociais, capítulo 3, a ideia foi descrever a distância histórica existente entre o Estado brasileiro e os modelos de Estado de Bem-estar Social. O capítulo mensurou alguns setores da política social que mais receberam destinação de verba.

A Educação foi um dos itens do Gasto Social (Tabela 12, Gráfico 23) que avançaram no período de estudo, especialmente a Educação Superior. Todavia, há ressalvas no caminho escolhido. O PROUNI foi o contrato que garantiu a destinação da verba pública em educação para o ensino privado, de certa maneira, concentrador de

renda. Não há dúvida que o programa conseguiu incluir inúmeros estudantes sem condições de pagar mensalidades nas universidades privadas. Mas, não se pode afirmar que o resultado tenha sido tão produtivo para a economia como se imaginava.

A Educação Superior no Brasil traz pouco retorno financeiro àquele que nele investe. Salvo famílias que já possuem um capital social estabelecido. Uma política de longo prazo teria criado programas de investimentos na Educação Básica, em conjunto com as Prefeituras. O piso salarial do professor foi uma importante ação para equalizar a remuneração da categoria. Entretanto, não houve efetivo aumento da remuneração e sim uma equiparação regional. Na maior parte do país, o salário do professor ainda é inferior ao de outras profissões com o mesmo nível educacional.

Os gastos na Educação seguiram a lógica do Estado neocolonial, foram concentradores de renda. A despesa parece ser efetuada para atender um dado setor econômico, e não para resolver o problema educacional. Um exemplo são os bilhões gastos com computadores e livros didáticos³⁹⁷. Geralmente, nas escolas públicas da periferia, a quantidade de computadores não é suficiente para o número de alunos em uma sala de aula (média de 40)³⁹⁸. Quando há máquinas suficientes, a escola não possui profissionais qualificados que possam orientar, acompanhar e supervisionar o uso. Caso um componente quebre, a manutenção é demorada e dificilmente será adquirido outro computador. Em pouco tempo a tecnologia fica obsoleta, prejudicando a eficiência do manuseio e aprendizado dos alunos.

O caso do livro didático inclui outro agravante. Gasta-se neste material porque não se confia na competência do professor, devido ao pouco investimento em sua formação. O problema é que as Faculdades privadas que oferecem cursos de Licenciaturas, que

³⁹⁷ Em relação ao Livro Didático e mercado editorial, ver entre outros: FURTADO, Andréa Garcia; GAGNO, Roberta Scrocaro. *Políticas Do Livro Didático E O Mercado Editorial*. IX Congresso Nacional de Educação. Paraná, Outubro de 2009. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3684_2172.pdf. Acesso em 08/12/2018, às 15h,32. CHOPPIN, Alain. *História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte*. Educação e Pesquisa. Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, v. 30, n 3, p. 549 – 566, set/dez, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151797022004000300012&lng=pt &nrm=iso. Acesso em 10/04/2008.

³⁹⁸ O texto aqui citado, dá exemplos de como existem ainda problemas nas escolas públicas com a inclusão digital. COSTA, Lucimara Miranda da. FORNO, Gédson Mário Borges Dal. *Inclusão digital nas Escolas: realidade para todos? Um estudo a partir da Escola Estadual de Ensino do Município de Santa Maria*. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível no endereço eletrônico: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1425/Costa_Lucimara_Miranda_da.pdf?sequence=1. Acesso em 18/12/2018. Às 12:30.

cresceram a partir de 2003, passaram a ter sua grade curricular reduzida (de 4 para 3 anos). O objetivo foi baratear a formação do professor. Ao invés de bilhões gastos com livros didáticos, que acabam por ser estocados nos “quartinhos das escolas” ou nas prateleiras das casas dos alunos, poderia se construir inúmeras bibliotecas de uso coletivo junto às comunidades e fomentar outras maneiras de produção do conhecimento. Assim, aquele aluno que quisesse se dedicar à leitura teria a possibilidade de fazê-lo.

A Assistência Social foi o item das Despesas Correntes que também avançou durante os governos do PT. O capítulo 3 constatou esses números (Tabela 12, Gráfico 24). O destaque foi para as políticas de transferência de renda. O programa Bolsa Família retirou da miséria milhares de famílias. Com valores na média de 13 bilhões de reais, em 2013, tinha-se atendido cerca de 25 milhões de pessoas – 11 milhões de famílias. Em São Paulo, o valor do programa que girava em torno de 70 a 150 reais, é de certa maneira baixo, devido ao custo de vida e ao preço de algumas mercadorias. Todavia, na região nordeste, principalmente no Sertão, esse valor trouxe alimentação diária para muitos que ali vivam abaixo da linha de pobreza.

Inclusive, as críticas a respeito do Programa revelam o caráter cultural da economia neocolonial que a própria sociedade reproduz. Em geral, as críticas efetuadas ignoravam o valor do benefício pago. Em São Paulo, por exemplo, uma refeição básica para duas pessoas em uma lanchonete custaria em torno de 50 reais, quase a totalidade do valor médio mensal do benefício. O benefício, como mencionado, era a partir de 70 reais mensais.

Outra crítica ao programa insistia em dizer que os beneficiados do Bolsa Família deixariam de procurar emprego ou até de trabalhar. Pois bem, pode ser que de fato isto tenha ocorrido com certa parcela. Contudo, é compreensível, quando a análise considera o caráter neocolonial da economia, tendo em vista a alta concentração de renda. Veja-se por esse exemplo.

Uma certa parcela dos trabalhadores brasileiros vive a fazer pequenos serviços para a “classe média”, que a remunera com baixo ordenado. Com o advento do Bolsa Família e do Benefício de Progressão Continuada, essa situação se modificou. Aquela mulher que morava na Zona Leste da cidade de São Paulo, como suposição, para trabalhar como diarista na Zona Sul, teria que, além de enfrentar os problemas do transporte público (média de trajeto de 4 horas), teria que pagar alguém para cuidar de seus filhos, ou deixá-los sozinhos em casa. Com a baixa remuneração recebida no final do mês, descontando o

valor com transporte, lhe sobrava pouco dinheiro para arcar com as despesas mensais. Com a política de transferência de renda, caso ela tivesse dois filhos em idade escolar ou algum problema físico, o valor do benefício era compatível, ou até maior, do que o valor que sobrava da má remuneração recebida pelo trabalho diário. Obviamente, essa senhora preferiria ficar em casa e acompanhar o dia a dia dos filhos, do que enfrentar o trabalho mal remunerado. Com efeito, considera-se que tais benefícios, em conjunto com a “PEC das domésticas”, estão entre os principais motivos do “ódio” das “camadas médias” destinado ao governo do PT durante as eleições de 2014 e 2018.

Coloca-se a pergunta: qual a necessidade econômica de se pagarem salário tão baixos como se pagam no Brasil? A resposta é uma incógnita. Uma economia enorme, com máquinas e matérias primas abundante, não tem necessidade econômica de pagar salário tão baixos. Tem talvez necessidade social e ideológica de fazê-lo.

Outro destaque do aumento da despesa com Assistência Social foi o Benefício de Progressão Continuada (BPC). Programa implementado através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Essa política pública age por meio dos Centros de Assistências Sociais (CRAS), a fim de assegurar uma renda básica para pessoas que possuam alguma deficiência física, ou são impedidas por algum motivo de trabalhar. Além disso, o programa concedeu remuneração previdenciária para trabalhadores rurais que não recolham contribuições.

Ainda no capítulo 3, constatou-se certo crescimento no gasto com Saúde (Tabela 12, Gráfico 22). Contudo, com o ajuste fiscal a partir de 2008, houve corte em tais gastos, fazendo com que a pendente da variável ficasse negativa durante toda a série histórica (Gráfico 22). A despesa com Saúde, que crescera 43 bilhões de reais entre 2005-2009 (de 102 bilhões de reais para 145 bilhões de reais), cresceu apenas 20 bilhões de reais de 2009-2013 (145 bilhões para 166 bilhões de reais). Os dados, portanto, apontam o quão prejudicial foi o ajuste fiscal para o setor da Saúde.

A política de Habitação no país foi ínfima, não ultrapassou 0,2% do PIB (Tabela 12, Gráfico 25). Em valores absolutos a média ficou em 4 bilhões de reais. Os valores cresceram no período, de 2,62 bilhões de reais em 2000, para 5,38 bilhões de reais em 2010, maior valor da série. Viu-se o Programa Minha Casa minha vida surtir efeito na destinação de verba para a pasta. Entretanto, não conseguiu resolver os problemas de déficit habitacional, que em 2009 ainda estava em 5,5 milhões de habitações (sem contar as famílias que moravam nas ruas).

O Saneamento Básico é uma das pastas que também explicita o caráter histórico do Estado neocolonial (Tabela 12, Gráfico 26). Metade da população do país vive sem condições de saneamento básico. Durante os governos Lula e Dilma houve a tentativa de mudança dessa realidade, com maior destinação de verba para a pasta. A despesa cresceu de 2,2 bilhões de reais em 2001 para 11,63 bilhões de reais em 2008. Um dos efeitos do PAC foi o crescimento das obras de saneamento. Todavia, com o ajuste fiscal a partir de 2008 (Gráfico 26), houve redução de obras que poderiam resultar em mudanças significativas no bem estar da população.

A manutenção do “ciclo ocioso de capital”: resultados do capítulo 4

Desde a Revolução Industrial provou-se que no sistema capitalista a riqueza se faz com industrialização e transformações tecnológicas. Os países que mais investem em tecnologia conseguem vender seus produtos com maior valor agregado no mercado mundial. O investimento no capital humano (a política social) viria como consequência desse crescimento industrial. Não o inverso.

No capítulo 4 foi analisada a conta de capital do governo (Tabela 15). O item de maior relevância pelo lado da Receita foi a Operação de Crédito (transações com títulos públicos), que representou a média durante a série histórica de 82% do total. Contudo, pelo lado da Despesa, o maior gasto foi a Amortização da Dívida, com o valor de 81%. Conclui-se que as Despesas de Capital do Estado foi destinada a arcar com o pagamento da Dívida, ação que reduziu a margem para o Investimento.

Sabe-se que no período o país se desindustrializou. Essa condição faz parte da continuidade da relação neocolonial do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho. Exportamos matéria prima e importamos produtos industrializados. Entretanto, um dos maiores vilões do investimento no Brasil tem sido os altíssimos juros Selic. Quando o lucro da atividade produtiva, descontado o custo de seu financiamento, torna-se menor que o ganho da aplicação financeira, não há mais razão para investir na produção. O empresário, ao invés de expandir sua produção, prefere recorrer aos títulos da dívida, fator que inibe o investimento e continua prejudicando os gastos fiscais. No artigo publicado no Valor Econômico, cujo destaque traz a frase “*O aumento da despesa com juros será maior que a economia trazida pelos cortes e isso agravará o rombo fiscal*” o economista Paulo Feldmann comentou:

“O Brasil vive um momento difícil em que o meio empresarial está retraído e preocupado e teme investir em seu próprio negócio. Mas isso se torna mais difícil quando o empresário compara sua possibilidade de rentabilidade com o que poderá ganhar com os rendimentos oferecidos pelos títulos do governo. Assim ele opta por investir neste último e por isso a taxa de investimento em nosso país é tão baixa. Este é o grande fator de retração da economia com um impacto ainda maior do que o provocado pelo recente pacote de corte de gastos. (...) Por que então o governo não reduz taxas de juros? Por que está se baseando em uma doutrina ideológica concebida na Universidade de Chicago nos anos 90 e que já está completamente desmoralizada por não ter funcionado na grande maioria dos países após ter sido testada ao longo dos últimos 25 anos.”³⁹⁹

Nota-se que segundo Feldmann a ideologia dos juros altos e ajuste fiscal, além de prejudicar os cofres públicos (o que impacta também as Despesas de Capital), interfere no investimento produtivo. O efeito dessa condição pôde ser verificado com a queda de investimento total desde meados de 1990, quando tal ideologia tomou fôlego no Brasil. Na série histórica 1978-2013 (Gráfico 36), o perfil aponta que as maiores taxas de investimento ocorreram entre os anos de 1985-89; 1990-94, 2007-2013. Ao comparar a taxa de investimento efetuada durante os governos FHC do PSDB (1995-2002) e Lula do PT (2003-2010), este último investiu mais.

O Investimento Público (Tabela 16) obteve a média de 2,36% do PIB. O menor valor ficou entre o período 2000-2003 com média de 2,20%, no período sob influência da LDO do governo FHC. O valor com movimentação ascendente da média histórica ficou por conta do primeiro Orçamento do governo Dilma (2011-2014), em 2,98% (incluindo o valor de 2014, realizado pelo exercício de extrapolação, considerando as movimentações da série, da Tabela 16). Percebe-se que o governo Dilma foi o que mais investiu durante a série histórica.

No período de crescimento econômico, a avassaladora entrada dos produtos industriais chineses, e o câmbio sobrevalorizado, minou toda a possibilidade de uma política de industrialização. O crescimento deu-se no setor do Comércio e Serviços. Isso explica o porquê do emprego estar sempre oscilante. Quando a economia está em alta e há crescimento do consumo, o pequeno comerciante tende a contratar um maior número de funcionários. Em momentos de crise, geralmente as contratações realizadas para

³⁹⁹ Valor Econômico. *Enquanto isso o rombo fiscal continua aumentando*. Opinião, A12. Sexta-feira, 17 de julho de 2015.

atender o aumento da demanda não permanecem. Com essa redução na quantidade empregados, aumenta-se o trabalho por funcionário. Além disso, para enfrentar a crise e aumenta-se o preço da mercadoria. Como alguns produtos são inelásticos, devido serem, na maioria das vezes, mercadorias básicas, o consumidor final acaba pagando mais caro e com um atendimento pior. Nesse caso, quem mais sofre são as camadas mais pobres da população, que por um lado são mais exploradas na execução de seu trabalho, e por outro, pagam com ônus adicional a mercadoria.

Notou-se se ainda, que os desembolsos do BNDES foram altamente favoráveis à Formação Bruta de Capital Fixo. Entretanto, uma política mais expressiva de transformação produtiva da parte do governo só poderia ser obtida com uma política de juros subordinada à expressão do capital produtivo. Como indicado por Dércio Garcia Munhoz, como os juros no Brasil são altos, a atratividade do capital financeiro rebaixa o nível de investimento em capital produtivo. A consequência disso é que, ao invés de optarem pela expansão da produção, como já mencionado, prefere-se a rentabilidade do mercado financeiro.

Na teoria do desenvolvimento econômico, ressaltada no capítulo 4 por Nurkse e por Celso Furtado, o governo deveria restringir a importação de bens de consumo supérfluo, planejar atividades industriais que pudessem substituir os produtos importados e transformar a poupança do governo em investimento. Na realidade brasileira, o que se viu foi o “ciclo de capital ocioso”, sendo que parte do excedente da produção é destinada a financiar consumo de produtos de luxo, parte é destinada ao mercado financeiro.

Como se viu no mesmo capítulo, a poupança é efetuada pelo governo com o ajuste dos gastos fiscais. Todavia, ela foi utilizada para pagar as parcelas dos títulos públicos captados (Amortização da Dívida via Despesas de Capital). E, o governo, precisou tomar emprestado esse dinheiro (Operação de Crédito via Receita de Capital) para custear suas despesas, cujo maior item foi o pagamento de parcelas do dinheiro outrora captado. O que sobrou para Investimento (Investimento via Despesas de Capital) não foi o suficiente para ativar novas cadeias produtivas e promover o “go” da economia, que, por sua vez, tem que aguardar o “stop” nova movimentação e valorização das *commodities* no mercado internacional. Política esta que mantém e aprofunda a dependência externa que caracteriza os aspectos da economia neocolonial.

A concentração da renda sob a ótica das Receitas Correntes: resultado dos capítulos 5 e 6

No estudo realizado pelo IPEA, em 2010, *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*⁴⁰⁰, são apresentados argumentos que revelam que a estrutura do Estado brasileiro em 2010 era pautada nas reformas ocorridas durante a Ditadura militar. Entre elas, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966), que estava vinculado a outras reformas do Plano de Ação Econômica (PAEG). O PAEG também tinha instituído o sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil.

A estrutura do Sistema Tributário Nacional, portanto, teria sido articulada para proteger os interesses da “livre movimentação do capital”. A arrecadação por exemplo, a partir dessa resolução, não estaria restrita às despesas correntes, mas poderia ser utilizada para o pagamento dos Juros da Dívida. Essa análise realizada pelos estudiosos do IPEA pôde ser constatada na análise das Receitas Correntes.

O capítulo 5 constatou que além da desigualdade e concentração do lado da Despesa, tem-se a desigualdade como característica do sistema de arrecadação. Como sugeriram os Auditores-Fiscais, entre eles, Grazielle David, o problema da Arrecadação não é o nível de imposto em relação ao PIB, que se assemelha a outros países. E sim, a discrepância no percentual de participação. Veja-se o caso da Receita de Contribuições (Tabela 35), tratadas no capítulo 5. O assalariado, por ter sua contribuição retida no momento do pagamento (na fonte) participou mais, sobretudo no período da crise, do sistema de arrecadação do que o trabalhador autônomo.

Os incentivos do governo através das renúncias fiscais foram percebidos na análise do comportamento da Receita de Contribuições (Gráfico 54). Contudo, parte da verba que compõe essas receitas (contribuições sociais) é destinada a financiar a área social, que estava em expansão no período. Aumentou-se os gastos com políticas sociais sem a contrapartida para seu financiamento. Ressalta-se que a queda na Receita de Contribuições teve como causa, além das renúncias fiscais, o não pagamento de dívidas de contribuições sociais por parte de algumas empresas e de alguns municípios⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ PINTO, Eduardo Costa. CARDOSO JR. José Celso. LINHARES, Paulo de Tarso. *Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010. pp. 315-348; 473-504.

⁴⁰¹ O ESTADO DE S. PAULO. *89% dos municípios brasileiros devem, em conjunto, 99,6 bilhões ao INSS*. Economia e Negócios. B3. Domingo, 22 de janeiro de 2017.

O setor agropecuário, que viu sua renda aumentar durante a expansão do comércio exterior, teve sua participação média, relacionando sua participação no PIB e sua participação na contribuição social, tornar-se menor que a dos outros setores da economia (Tabela 40). Esse problema é agravado pela observação de que o maior valor dos benefícios da Previdência Social foi direcionado para o setor rural (Tabela 41). O setor agropecuário, além da participação relativamente baixa nas Contribuições Sociais (Tabela 40), ainda reteve pagar valor irrisório nos impostos que incidiam sobre as propriedades rurais (ITR), como visto no capítulo 6 (Tabela 53 e 55).

O objetivo do capítulo 6, também foi reforçar a característica do sistema de Arrecadação (limitado) por meio da análise do Imposto sobre Produção e Circulação e do Imposto de Renda (Tabela 46). Nos países centrais os impostos incidem mais sobre a Renda do que sobre o Consumo. Isso facilita a concorrência e aumenta a propensão ao consumo, já que o valor que estaria sendo agregado ao produto, pode ser utilizado para aumentar a demanda e formar poupança.

Na lógica da desigualdade, por exemplo, ao comprar um saco de arroz, as camadas com maior poder econômico pagam o mesmo imposto no produto do que as camadas mais pobres. Exemplifiquemos. Ao ganhar um salário de 30 mil reais, o preço da Cesta Básica (40 reais) representa 0,13%, enquanto o impacto no salário mínimo, 998 reais, é de 4%. A desigualdade, portanto, no consumo do mesmo produto estaria em cerca de 300%. Essa diferença, que poderia ser amenizada com a Reforma Tributária, com mudanças na estrutura do Imposto de Renda, não ocorreu no período. O que se viu, foi a manutenção da estrutura que onera mais a renda do trabalho e protege a renda adquirida por meio do mercado financeiro (Tabela 57 e 59). Inclusive, manteve-se a isenção dos impostos sobre a distribuição dos lucros e dividendos a domiciliados no país ou no exterior (Lei 9.249/95).

Nota-se que a falta de um imposto progressivo, com maior cobrança para quem ganha mais, faz com que não se tenha a diferença entre a participação do pequeno trabalhador autônomo (carrinho de cachorro quente na rua) e daquele autônomo que possui maiores rendimentos (engenheiro civil ou advogados de grandes empreendimentos e incorporações, entre outros).

PARA ALÉM DA CONCLUSÃO: UMA INTERPRETAÇÃO

Ponto de chegada: da valorização do salário mínimo à Reforma trabalhista

A mudança no cenário mundial com a vitória de Trump nos EUA, abriu caminho para uma nova fase do capitalismo imperialista. Dessa vez, com grau exagerado de conservadorismo e com ações que visavam prejudicar os mais pobres naquele país. Os EUA caminham de maneira nítida para a aplicação de ações protecionistas, tais como: elevação das alíquotas de importação e das barreiras tarifárias, elevação dos juros e a valorização dólar. Medidas que, de certa maneira, impactam diretamente as carteiras de investimentos em todo o mundo em favor do mercado norte-americano⁴⁰². Sabe-se que tais ações são nefastas aos países subdesenvolvidos. Quanto à população estadunidense, ela tende a perder acesso aos produtos importados, que são mais baratos.

Aqui no Brasil, na onda do conservadorismo estadunidense, mas com realidades de uma economia neocolonial, a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, pela Lei 13.467⁴⁰³ é um marco da nova fase nas relações de trabalho no Brasil⁴⁰⁴. Entre as regras dessa Lei está a mudança na remuneração. O pagamento do piso salarial da categoria ou salário mínimo não será obrigatório na remuneração. Além disso, todas as formas de remuneração e benefícios poderão ser negociados entre o trabalhador e o empregador. E pela primeira vez desde a criação da CLT (1943) o acordado poderá sobrepujar o legislado. Essa flexibilização, em um país que sofre com o desemprego e com o emprego informal, tem como objetivo rebaixar o valor da força de trabalho. Evidente é a reação contra a valorização do salário mínimo, realizada durante o período os governo do PT, no intervalo 2005-2016.

Tornou-se notório, com a derrubada do governo Dilma em 2016, que um dos principais feitos a serem combatidos era a expansão dos gastos públicos realizados nos governos do PT. Tanto as medidas de expansão das pastas sociais como um maior atendimento democrático à população por parte do Estado, não agradaram aos detentores do poder econômico. Nessa perspectiva destaca-se a extinção de vários Ministérios (entre

⁴⁰² Entre os artigos sobre a conjuntura geopolítica, ver, entre outros: LOURENÇO. Gilmar M. *Triunfo de Donald Trump: Mensagens e Significado*. Revista Vitrine da Conjuntura, Curitiba, v. 9, n. 10, dezembro 2016]. pp.1-15.

⁴⁰³ Lei disponível no endereço eletrônico do governo federal: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm. Acesso em: 10/01/2019 às 17:35.

⁴⁰⁴ Destaca-se também a extinção do Ministério do Trabalho, pasta que administrava importantes fundos trabalhistas como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). AGÊNCIA BRASIL. *Onyx confirma a extinção do Ministério do Trabalho*. Por: Carolina Gonçalves. Brasília: 03/12/2018.

2014- janeiro de 2019): (1) Desenvolvimento e Combate Fome, (2) Previdência Social; (3) das Mulheres e Igualdade Racial; (4) Esporte; (5) Cultura; (6) Ministério do Trabalho, entre outros.

Entre as primeiras medidas do governo Temer, esteve a aprovação da PEC 241/16 (ou PEC 55), emenda que prevê o congelamento dos gastos públicos por 20 anos. Segundo a equipe econômica desse governo, o teto de gastos deve obedecer o nível das despesas de 2004⁴⁰⁵. Ressalta-se que 2004, no primeiro governo Lula, as despesas públicas ainda não tinham avançado, o que foi ocorrer a partir de 2005. Esta reação contra as políticas efetuadas durante os governos do PT, e a extinção de vários direitos trabalhistas, em especial a chamada “flexibilização da remuneração do trabalho” com a Reforma Trabalhista, permite chegar-se a outras conclusões.

A memória da escravidão recente: a história continua...

A história do Brasil permite focar em mais uma realidade. Permitam-me, ao tratar essa realidade, escrever em primeira pessoa.

Meu avô faleceu em 2014 com 100 anos de idade. Por volta de 2008, portanto aos 94 anos, parecia que ainda viveria outros 20 anos, devido à aparência forte e mente lúcida. Em uma das oportunidades que tive de escutar suas histórias, perguntei sobre suas lembranças do tempo do trabalho na roça e sobre a escravidão. José Leandro era um dos filhos de Leandro e Rosa. Na foto antiga, observa-se que Leandro era negro da pele bem escura, e Rosa, branca da pele bem clara. Dizia meu avô, que minha bisavó era italiana, e meu bisavô tinha nascido ainda no tempo da escravidão. Eles trabalhavam como “meeiros” na região sudeste mineira, na cidade de Miraí. Segundo José Leandro, o dono da fazenda era um cafeicultor, cujo nome era Gumercindo.

Na resposta sobre a questão da escravidão, ele me contou o seguinte episódio. O ano era 1931, ele tinha 15 anos. Contou, que muitos que ali trabalhavam não sabiam das mudanças ocorridas no Brasil. Sabiam que não eram mais escravos, todavia, o trabalho realizado era em troca de casa e uma pequena terra para subsistência. Leandro e Rosa trabalhavam junto a dezenas de outros trabalhadores nas lavouras de café. Em

⁴⁰⁵ FOLHA de S. PAULO. Criação de teto de gasto deve levar a despesa federal a nível 2004. 11/10/2016. Disponível no endereço eletrônico: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniciustorres/2016/10/1821852-criacao-de-teto-de-gasto-deve-levar-despesa-federal-a-nivel-de-2004.shtml>. Acesso em 12/01/2019, as 10:43.

determinado dia, passaram a reivindicar junto ao capataz da fazenda algumas melhorias no trabalho diário. Entre elas, contou meu avô, duas eram mais importantes: (1) realizar as refeições em um lugar de sombra e (2) nos dias frios, a solicitação era que as mulheres e as crianças mais jovens pudessem deixar o trabalho no início do entardecer, para evitar a friagem do pôr do sol. Esses pedidos foram atendidos, com certa resistência por parte do fazendeiro. Passado algum tempo, acreditando que poderiam melhorar ainda mais a situação da labuta, solicitaram que os cabos das enxadas fossem trocados com certa frequência. Como a troca exigia algum custo, a demanda não foi atendida prontamente.

Certa manhã, Leandro reuniu-se com seus companheiros de roça e decidiram não ir trabalhar, esperando que o pedido da troca dos cabos de enxadas fosse atendido. Para surpresa do meu bisavô, seu Gumercindo, cercado por vários de seus capatazes, apareceu no curral onde aqueles trabalhadores estavam aguardando para uma conversa. O resultado, contou meu avô com certa tristeza, foi drástico. Disse ele que o dono das terras reuniu os homens adultos em um local que as crianças e as mulheres poderiam vê-los, e com chicotes de cavalo passou a desferir inúmeras chicotadas naqueles trabalhadores. Cercados de capatazes não tiveram escapatória. José Leandro, à época com 15 anos, jamais esquecera da frase que ouviu do cafeicultor, em resposta à reivindicação dos trabalhadores: *“Não negocio com escravos, e quando o faço é porque já ganhei muito às custas de vocês!”*

Pois bem, não foi possível constatar com documentos o relato da fonte oral. Mas, outras histórias como essa podem ser ouvidas e lidas, mesmo depois da Abolição. Tais memórias revelam muito da história do Brasil atual. E deveriam ser preservadas.

Ao retomar os dias atuais, essa ideia de flexibilidade nas relações de trabalho e da negociação entre empregador e empregado no Brasil, como traz as deliberações da nova regra trabalhista, me remete a essas lembranças da história de meu avô. Parece que as melhorias nas condições da população mais pobre, no período de estudo, em sua maioria negra devido à consequência da escravidão, representou uma atitude de enfrentamento à classe dominante brasileira, recém escravista. Voltemos à circularidade. A criminalização das políticas do PT, no caso de Dilma e a prisão de Lula, parece uma punição por terem atendido algumas reivindicações e melhorado as condições da população negra. Ao considerar que no Brasil esse modelo neocolonial engendra a dominação étnica, a hipótese torna-se válida. Como observado por Wilson Barbosa:

“A maior parte da renda disponível encontra-se concentrada em mão da minoria pertencente à cultura dominadora. Esta renda concentrada é utilizada para endividar o Estado a taxas de juros crescentes, lançando ao mesmo tempo a dívida sobre as precárias condições de vida da maioria e inviabilizando – pelo alto custo – qualquer reforma nas condições materiais da sociedade. Esse “colonialismo interno” em aparência é, na verdade, externo, com a colocação de seus frutos no exterior. Daí tanto a perpetuidade das deformações societárias quanto o aprofundamento das disparidades étnico-raciais.”⁴⁰⁶

Na prática, o governo do PT não mexeu nos privilégios desta classe, que continuou, como se viu, sendo beneficiada pelo modelo de Estado neocolonial. Parece que o problema maior encontra-se no fato de os governos Lula e Dilma terem gerado empregos, valorizado o salário mínimo e melhorado a vida da população miserável (com transferência de renda). E, atendido, em partes, as reivindicações de expansão democrática.

Nelson Werneck Sodré já havia nos dito que contra a geração de emprego e expansão das despesas do Estado, realizadas para amenizar o abismo social, a classe dominante brasileira usaria o argumento da corrupção. Todavia, esse argumento escamoteia os verdadeiros saqueadores do estado, eles mesmos:

Combater o empreguismo, pois é um disfarce e importa em situar a consequência como causa. A ênfase ao combate ao empreguismo, que faz parte do arsenal de “austeridade” da mudança imposta ao país pelos tecnocratas, fascina as suas bases militares. Na sua ingenuidade, os militares visam “purificar” o capitalismo depurando-o da corrupção. Esquecem que a corrupção é inerente ao capitalismo. O empreguismo lhes parece uma forma de corrupção, pois afeta o orçamento. Esquecem, no caso, que os furtos importantes, aqueles que realmente afetam as finanças do Estado, são “legais”, decorrem da legislação; os pequenos desvios, os pequenos furtos, podem afetar a moral social, mas não afetam de forma alguma as finanças do Estado. Para eles, aliás, é que a polícia deve estar aparelhada; é a eles que a ação policial deve visar. Como visa, evidentemente, acobertar os grandes furtos, sob a aparência de “garantia da propriedade”.⁴⁰⁷

Não obstante, o livro escrito em 1972 serve de base para analisar algumas situações do Brasil de 2019. O objetivo de Sodré era questionar o então “modelo de desenvolvimento brasileiro”, apontando que a sociedade ainda convivía com relações

⁴⁰⁶ BARBOSA, Wilson do N. *Cultura negra e dominação*. Editora Unisinos, 2006. p. 83.

⁴⁰⁷ SODRÉ, Nelson Werneck. *Brasil: radiografia de um modelo*. Petrópolis, Vozes, 1974. pp. 103-104.

coloniais. Na conclusão ele define esse modelo como mantenedor da dependência externa e do estado de pobreza de grande parcela da população brasileira.

Ao observar os dias atuais, na perspectiva da economia neocolonial brasileira, o que sobra para uma parcela dos trabalhadores, que elegeram o discurso vitorioso em 2018, é o desejo de ser o capitão do mato. A história, como se vê, continua...

*

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do Trabalho, reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- AMANN, Edmund & BAER, Werner. *The macroeconomic record the Lula administration, the roots of Brazil's Inequality, and Attempts to Overcome them*. IN: LOVE, Joseph e BAER Werner (org.). *Brazil under Lula economy, Politics and Society under The Worker President*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- AMIM, Samir. *Imperialism and Unequal Development*. Londres, Nova Iorque: Monthly Review Press, 1977.
- AMIM, Samir. *Eurocentrismo: crítica de uma ideologia*. Lisboa: Dinossauros, 1994.
- ANDERSON, Perry. *O fim da história: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia Aplicada à Análise da Economia Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2004.
- BACHA, Edmar. *Política Econômica e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. Tradução: Edite Sciulli. 2ª edição. São Paulo, Nobel, 2002.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARBOSA, Muryatan Santana. *Eurocentrismo, História e História da África*. Revista Sankofa USP, Volume 1, nº 1. Junho de 2008. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.revistas.usp.br/sankofa/article/view/88723/91620>.
- BARBOSA, Muryatan Santana. *África por ela mesma: a perspectiva Africana na História Geral da África (UNESCO)*. Departamento de História, PPGHS, FFLCH – USP, 2012.
- BARBOSA, Nelson. *Uma nova política macroeconômica e uma nova política social*. In: PIETÁ, Elói (org.). *A nova política econômica: a sustentabilidade ambiental*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

- BARBOSA, Wilson do N. *Alguns Aspectos da Formação de Capital no Brasil: 1940-1975. Crescimento com Concentração de Renda*. Suécia: Universidade de Lund, 1976.
- BARBOSA, Wilson do N. *Econometria I, II, III e IV*. Departamento de História, FFLCH –USP, 1985 e 1988. Disponível em <https://sites.google.com/site/dnbwilson/textosdeteoriaemetodologia>.
- BARBOSA, Wilson do N. *Cultura negra e dominação*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2002.
- BARBOSA, Wilson do N. *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas (1981-2000)*. Departamento de História, FFLCH-USP, 2004. Disponível no site: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>.
- BARBOSA, Wilson do N. *Balanço da economia brasileira: 1940-1980*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.
- BARBOSA, Wilson do N. *A crise de 2007-2009*. Departamento de História, FFLCH – USP, 2008.
- BARBOSA, Wilson do N. *A Discriminação do Negro como Fato Estruturador do Poder*. Revista Sankofa (São Paulo), V2, Nº3, 2009.
- BARBOSA, Wilson do N. *Ainda uma vez a crise*. Departamento de História, FFLCH-USP, 2010. Disponível em: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>
- BARBOSA, Wilson do N. *Neocolonialismo: um conceito atual?* Revista Sankofa (São Paulo), Volume 4, nº8. 2011.
- BARBOSA, Wilson do N. *A crise de 1997-98 não era a última...* Revista Mouro, Ano 10, nº13, janeiro de 2019.
- BARROS, Aparecida da Silva Xavier. *Expansão da Educação Superior no Brasil: limites e possibilidades*. Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 131, p. 361-390, abr.-jun., 2015.
- BATISTA JR. Paulo N. *Dormindo com o Inimigo*. São Paulo: Folha de São Paulo. Mercado. Quinta-feira, 05/10/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0510200604.htm>

- BELUZZO, Luiz Gonzaga de M.; TAVARES. Maria da C. *Desenvolvimento no Brasil: relembando um velho tema*. IN: *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga de M., AFONSO, José Roberto Rodrigues, DAIN, Sulamins, ARAUJO Erika Amorim. *A Carga Tributária sobre Produtos Seleccionados em sua Relação com a Política de Exportação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves, BIASOTO JR. Geraldo (org). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. 1ª edição. São Paulo: Campinas. Edições Facamp:2009.
- BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-estar Social no Brasil?* Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2011.
- BESNARD. Pierre. *Os sindicatos operários e a revolução social*. Tradução de Plínio Augusto Coelho. Brasília: Novos Tempos, 1988.
- BEVERIDGE, Willian. *Power and Influence*. London: Hodder & Stoughton, 1953.
- BHAGWATI, Jagdish. *A economia em países subdesenvolvidos*. Tradução de Heitor Pinto de Moura Filho. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1975.
- BIASOTO JR, Geraldo. *O Sistema Tributário Brasileiro: uma trajetória de fragmentação*. IN: PINTO, Marcio Percival Alves, BIASOTO JR. Geraldo. *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BLOCH, Marc L. B. *Apologia da história, ou, O ofício do historiador*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BROWN, Michel B. *The Economic of Imperialism*. Harmondsworth: Penguin Books, 1974.
- BOITO, Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Texto apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV, São Paulo. Disponível no endereço eletrônico da Biblioteca Digital da FGV: Bibliotecadigital.fgv.br

- BRAMI-CELENTANO, Alexandrine. CARVALHO, Carlos Eduardo. *A Reforma Tributária no governo Lula: continuísmo e injustiça social*. Revista Kátal. Florianópolis, V.10, Nº1.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos: *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. OREIRO, José Luís. MARCONI, Nelson. *Macroeconomia desenvolvimentista teoria e política econômica do novo desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- BURKE. Peter (org.). *A Escrita da História. Novas Perspectivas*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1992.
- CABRAL, Amílcar. A arma da teoria. Discurso proferido na 1a. Conferência de Solidariedade dos Povos da África, Ásia e América Latina. Havana, 1966.
- CAMPELLO, Teresa. NERI, Marcelo Cortês (organizadores). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- CANO, Wilson. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. São Paulo: UNESP, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- CARVALHO. Platão Eugênio. *Neocolonialismo: Expansão Imperialista do Século XIX*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- CASTRO, A. B. de e Souza, F. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, Fabio Ávila, BUGARIN, Mauricio Soares. *A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil*. Estudos Econômicos, vol.47 no.2. São Paulo Abril/Jun 2017. isponível no endereço eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200259

- CASTRO, Jorge Abraão de (coord.). *Gasto Social Federal em uma dimensão macroeconômica*. In: PINTO, Marcio Percival Alves (org). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas SP: Editora Unicamp, 2006.
- CHATTERJEE, Partha. *Colonialismo, Modernidade e Política*. Tradução de Fábio Banqueiro Figueiredo. Salvador: EDUFBA, 2004.
- CHESNEAUX, Jean. *Devemos fazer tábula rasa do passado? Sobre história e historiadores*. Tradução: Marcos A. da Silva. Editora Ática, 1995.
- COEN, Benjamim J. *A questão do Imperialismo: A Economia Política da Dominação e Dependência*. Tradução de Maria Isabel da Silva Lopes. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- COSENZA, Apoená C. *Introdução às ferramentas quantitativas no estudo em história e outras ciências sociais*. São Paulo: Edição do Autor, 2014.
- COSENZA, Apoená C. *Calibã se liberta: O setor externo da economia brasileira (1999-2013)*. Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH-USP, São Paulo, 2017.
- COSTA, Lucimara Miranda da. FORNO, Gédson Mário Borges Dal. *Inclusão digital nas Escolas: realidade para todos? Um estudo a partir da Escola Estadual de Ensino do Município de Santa Maria*. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível no endereço eletrônico: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1425/Costa_Lucimara_Miranda_da.pdf?sequence=1.
- COUTO, Joaquim Miguel. COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010.
- CURADO, Marcelo. *Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula*. Paraná: Revista Economia e Tecnologia – Ano 07, Volume Especial, 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>.
- CURI, Luiz Felipe Bruzzi. *Entre a histórica e a economia: o pensamento econômico de Roberto Simonsen*. Dissertação de Mestrado, Departamento de História, FFLCH-USP, 2014.

- DEDECA, Claudio Salvadori. *Notas sobre a Política de Valorização do Salário Mínimo e o Mercado de Trabalho*. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/data/files/68/D3/51/6E/4B8D5410A3A9EB545C28C7A8/Claudio%20Dedecca.pdf>.
- DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. *O pensamento sul-saariano: conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático (um esquema)*. Rio de Janeiro: CLACSO-EDUCAM, 2008.
- DERNBURG, Thomas F., McDOUGALL, Duncan M. *Macroeconomia*. Tradução de Luiz Fernando Pereira Vieira. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1971.
- DILLARD, Dudley D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*. São Paulo: Editora Pioneira, 1993.
- DURKHEIM, Emile. *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press, 1984.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia: Uma introdução*. Tradução de Luís Carlos Borges e Silvana Vieira. São Paulo: Boitempo, 1997.
- EGRETAUD, Marcel. *O que é Neocolonialismo?* Tradução Jamil Almansur Haddad. São Paulo: Editora Fulgor, 1963.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- FANGANIELLO, Helena. *Roberto Simonsen e o desenvolvimento econômico*. São Paulo: FEA, 1970.
- FANON, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Prefácio Jean Paul Sartre. Tradução: José Laurêncio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- FANON, Frantz. *Escucha, Blanco!* Barcelona: Editora Nova Terra, 1970.
- FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução Renato da Silveira Salvador, BA: EDUFBA: CEAO, 2008.

- FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Perseu Abramo, Expressão Popular, 2014.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Curitiba: Editora Positivo, 2008.
- FERREIRA, Carlos Roberto. *Aposentadorias e Distribuição da Renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001*. Revista Brasileira de Economia (RBE). Rio de Janeiro v. 60 n. 3 / p. 247–260 Jul-Set 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v60n3/a03v60n3>.
- FIORI, José Luís (organizador). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- FRANCISCO, Flavio T. R. *Modernidade Afro-americana e as representações sobre Brasil e França no Jornal Chicago Defender (1916-1940)*. Intermeio: FAPESP, 2016.
- FONSECA, Paulo Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 2015.
- FONTES, Virginia. *História e Modelos*. IN: CARDOSO, Ciro Flamarion, VAINFAS, Ronaldo (org). *Domínios da história: ensaio de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. 19ª Reimpressão.
- FONTES, Yuri Martins. *A práxis de Caio Prado e Mariátegui*. São Paulo: Editora Alameda, 2019.
- FRANK, Andre Gunder. *La Crisis Mundial: El Tercer Mundo*. Barcelona: Editora Bruguera, 1979.
- FURTADO, Andréa Garcia; GAGNO, Roberta Scrocaro. *Políticas Do Livro Didático E O Mercado Editorial*. IX Congresso Nacional de Educação. Paraná, Outubro de 2009. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3684_2172.pdf.
- FURTADO, Celso. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Prefácio a Nova Economia Política*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 7ª edição: São Paulo: Editora Nacional, 1979.
- FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- GIAMBIAGI, Fabio. *18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/1998*. Revista de Economia Aplicada V.12, nº 4. Ribeirão Preto, Outubro/Dezembro de 2008.
- GOLDIN, C. KATZ, L. *The Race Between Education and Technology*. Cambridge: The Belknap Press, 2008.
- GRIFFITH-JONES, Stephany, SUNKEL, Osvaldo. *O Fim de Uma Ilusão: As Crises da Dívida e do Desenvolvimento na América Latina*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.
- GUDIN, Eugênio. *Rumo do Comércio Internacional*. Revista Brasileira de Economia, Ano 13, No.2. Junho de 1959.
- HABERLER, Gottfried. *Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico*. Revista Brasileira de Economia, Ano 13, No.2. Junho de 1959.
- HEGEL, Georg W. Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução: Noberto de Paula Lima, adaptação e notas Márcio Pugliesi. São Paulo: Editora Ícone 2005.
- HEGEL, Georg W. Friedrich. *Phenomenology of spirit*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- HERSCOVICI, Alan. *Dinâmica macroeconômica: uma interpretação a partir de Marx e de Keynes*. São Paulo: EDUC, 2002: Vitória, ES EDUFES.
- HILL, Carter R. GRIFFITHS, William E. JUDGE, George G. *Econometria*. Tradução: Alfredo Alves de Farias. Revisão técnica Rubens Nunes. São Paulo: Saraiva, 2000.
- HOBBSBAWN, Eric J. *A era das Revoluções: Europa 1789-1848*. Tradução Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. 18ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

- HOBBSAWN, Eric J. *A Era dos Impérios*. Tradução Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 10ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- HOBBSAWN, Eric J. *Sobre História*. 2ª edição. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- HOBSON, John A. *A Evolução do Capitalismo Moderno: Um Estudo da Produção Mecanizada*. Tradução de Benedicto de Carvalho. 2ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985.
- HOFFMAN, Helga. *Desemprego e Subemprego no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1977.
- HOFFMAN, Rodolfo. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- JANUÁRIO, Eduardo. *Teoria do Capital Humano e o Financiamento da Educacional no Estado de São Paulo, 1986-2002*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História. Programa de Pós-Graduação em História Econômica. FFLCH-USP, 2013.
- JESUS, Carolina Maria. *Quarto de Despejo*. 2ª Edição. São Paulo: Edibolso, 1976.
- JUNIOR, Roberto Ellery. Impactos econômicos da contribuição social sobre o Lucro líquido. IN: SACHSIDA, Adolfo (organizador). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: Ipea, 2017.
- KARMEL, P. H., POLASEK, M. *Estatística geral e aplicada para economistas*. Tradução de José Pereira Lima. São Paulo: Atlas, 1972.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KOVAL, Boris. *História do Proletariado Brasileiro (1857-1967)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- KRUGMAN, Paul. *The Conscience of a Liberal*. Nova York: Norton & Company, 2008.
- LAGEMANN, Eugenio. BORDIN Luis Carlos Vitali. *A tributação nos países do Nafta (EUA, Canadá e México)*. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/964/1268>.

- LANGONI, Geraldo. *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- LENIN, Vladimir Illitch. *O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o proletariado na Revolução*. 2ª Edição, São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- LENTI, Felipe, SILVA, Ana Paula. *Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental*. IN: SILVA, Ana Paula, MARQUES, Henrique Rodrigues, SAMBUICHI, Regina Helena Rosa (Org). *Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- LIMA, Washington Luiz Moura Lima. *O superávit primário e a consequência para os trabalhadores*. Artigo publicado em 04 de Abril de 2014; disponível no endereço eletrônico do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Minas Gerais: http://www.sitraemg.org.br/post_type_artigo/artigo-o-superavit-primario-e-as-consequencias-para-os-trabalhadores/.
- LINDERT, Peter H. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LINHARES, Guilherme Lima; CARVALHO, Eveline Barbosa. *Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre Operações Financeiras: impactos de políticas no setor automobilístico brasileiro*. IN: SACHSIDA, Adolfo (org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: Ipea, 2017.
- MALTA, Maria Mello de. *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- MARX, Karl. *O capital, crítica da economia política. Livro Terceiro, Volume V*. Tradução Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1974.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução: Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução Rubens Ederle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MAO JR. José Rodrigues. *A revolução Cubana e a questão nacional (1868-1963)*. São Paulo: Edição do autor, 2007.

- MATTEI, Lauro. MAGALHÃES, Luis Felipe. *A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas*. Disponível em: http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Livro_Lula_Internet_9.pdf.
- MENDONÇA, Marina Gusmão. PIRES, Marcos Cordeiro (organizadores). *Formação econômica da América Latina de*, São Paulo: LCTE Editora, 2012.
- MESQUITA, Mario. *A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo*. São Paulo: INSPER: Coletânea Sobre a Luz do Sol. p. 3. Disponível em: http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v0909.pdf.
- MIGUEZ, Thiago de Holanda Lima: *Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira, 2000-2007: uma análise com base nas Matrizes de Absorção de Investimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, PPGE. Dissertação de Mestrado, 2012.
- MILL, John, Stuart. *Principles of political economy: with some of their applications to social philosophy*. University of Toronto Press, 1968.
- MOEHLECKE, S.; CATANI, A. M. *Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições*. In: *Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)*. In: OLIVEIRA, João F. et al. *Políticas de acesso e expansão da educação superior: concepções e desafios*. Brasília: INEP, 2006.
- MOORE, David S. *Statistic: concepts and controversies*. 3ª edição, New York: W.H. Freeman, 1991.
- MUNHOZ, Dércio Garcia. *Dívida Externa: a crise rediscutida*. São Paulo, SP: Cone Editora, 1988.
- MUNHOZ, Dércio Garcia. *Entre crises – 40 anos da economia do Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2012.
- MUSGRAVE, A.M. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Campus, 1980.
- MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro: o planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

- MYRDAL, Gunnar. *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- MYRDAL, Gunnar. *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*. New York: Pantheon, 1968.
- MYRDAL, Gunnar. *Desafio a Riqueza*. Tradução: Rafael Tramm. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.
- N'KRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo – último estágio do imperialismo*. Tradução Mauricio C. Pedreira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- NASCIMENTO. Abdias. *Combate ao racismo, pronunciamento e projetos apresentados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1983.
- NURKSE. Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- OLIVA, Aloisio Mercadante. *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2010.
- OLIVA, Aloisio Mercadante. *Mudança para um novo Modelo de Desenvolvimento*. In: PIETÁ, Elói (org.) *A nova política econômica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.
- OLIVEIRA. Fabricio Augusto de. *A Reforma Tributária de 1966 e Acumulação de Capital no Brasil*. Apresentação Luiz Gonzaga M. Beluzzo. São Paulo: Ed. Brasil em Debates, 1981.
- PAES, José Eduardo Sabo, OLIVEIRA, Marcos Roberto. *Característica do Sistema Tributário nos Estados Unidos da América*. Revista do Direito Internacional e Tributário (RDIET). Julho – Dez 2015m Volume 10, nº2.
- PAULA, L. F. *Repensando o Desenvolvimentismo*. São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, vol. 20, n. 3, 2006
- PAULA, Marilene de. (org.). *Nunca antes na história desse país...?: um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação HeirinchBöll, 2011.

- PAULANI, Leda Maria. *A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?* Rio de Janeiro: Cadernos do Desenvolvimentismo, volume 12, número 20.
- PAYER, Cheryl. *As causas da crise da dívida*. IN: *Dívida Externa, crises e soluções*. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- PEDERSEN, Susan. *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare States: Britain and France, 1914-1945*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- PEREIRA, Alexsandro Eugênio. *Estado, capital estrangeiro e desenvolvimento econômico na produção do ISEB – 1955-1964*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: FFLCH-USP, 1988.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Crítica marxista da teoria e da prática da política social capitalista: peculiaridades da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Sociologia) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 1987.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política Social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista*. IN: *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI*. COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (orgs.). Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.
- PIERSON, C. *Beyond the welfare state? – the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- PIETÁ, Elói (org.) *O Brasil em transformação: A nova política econômica*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.
- PIRES, Marcos Cordeiro. CORSI, Francisco Luiz [et al.] (org.). *Economia brasileira da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2014
- PINHO, Diva Benevides. FANGANIELLO, Helena. *Aspectos do Pensamento Econômico do Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1986.
- PINTO, Eduardo Costa. CARDOSO JR. José Celso. LINHARES, Paulo de Tarso. *Estado, Instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010.
- PINTO, Marcio Percival Alves. BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

- POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- POCHMANN, Marcio. AMORIM, Ricardo (org.) *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2ª Edição, São Paulo: Cortez, 2003.
- PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 20ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.
- RACIONAIS MC's. *Sobrevivendo no Inferno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. 5ª edição. São Paulo: Editora Bial, 1963.
- REGO, Walquiria Leão, PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª Edição, São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- RUGGLES, Richard. RUGGLES, Nancy D. *Contabilidade Nacional e Análise Macroeconômica*. Lisboa: Sá da Costa Editoria, 1962.
- SABÓIA, João. *O salário mínimo e seu potencial para melhoria da distribuição de renda no Brasil*. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap32.pdf>.
- SAES, Flavio Azevedo Marques de. SAES, Alexandre Macchione. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SADER, Emir. *Dez anos de política pós neoliberal no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SALVADOR, Evilásio. *A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?* IN: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?* São Paulo, Boitempo, 2007.
- SALVADOR, Evilásio. *Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?* Observatório da Cidade, 2007. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch-2007/Social%20Watch%202007%20seguridade%20-%20Evilasio%20Salvador.pdf>.
- SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. *Metástase da crise e aprofundamento da reversão Neocolonial*. Revista de cultura política. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

- SAPEDE, Thiago C. *Muana Congo, Muana Nzambi a Mpungu: Poder e Catolicismo no reino do Congo pós-restauração (1769-1795)*. São Paulo: Alameda, 2014.
- SAYAD, João. Dinheiro, *Dinheiro: Inflação, desemprego, crises financeiras e bancos*. São Paulo: Portofolio Penguin, 2015.
- SEAN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEAN, Amartya. *A Rationality and Freedom*. Cambridge: Belknap Press of Havard University Press, 2004.
- SECCO, Lincoln F. *Gramsci e o Brasil: Recepção e difusão de suas ideias*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.
- SECCO, Lincoln F. Caio Prado Jr. *O sentido da Revolução*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- SECCO, Lincoln F. *O lulismo e o petismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 173-185.
- SECCO, Lincoln F. *História do PT*. 4ª Edição. São Paulo: Ateliê Editorial, 2015.
- SECCO, Lincoln F. *A batalha dos livros: formação da esquerda do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2017.
- SECCO, Lincoln F. *A teia de aranha do capital*. São Paulo: LCTE Editora, 2017. p. 113-118.
- SCHINCARIOL, Vitor E. *Economia e Política Econômica do Governo Dilma (2011-2014)*. São Paulo: Selo Tricontinental, 2017.
- SCHUMPETER. Joseph. *The analysis of economic change*. The review of economics and statistics. v. 17, n. 4. p. 2-10, 1935.
- SCHUMPETER. Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juros e o ciclo econômico*. 3ª edição. Tradução Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SICSÚ, J., PAULA, L.F. ; MICHEL, R. *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole, 2005.
- SICSÚ, J., PAULA, L.F.; MICHEL, R. *Por que Novo-Desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 27, n. 4, out./dez., 2007.

- SILBER, Simão. *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. IN: BARROS, José Roberto Mendonça. VERSIANI, Flavio. (organizadores). *Formação econômica do Brasil: período republicano*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- SILVA, Antônio Carlos Macedo. *Macroeconomia sem equilíbrio*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1999.
- SILVA, Fernando Antônio. REZENDE, Fernando. OLIVEIRA, Fabrício. ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA, Liana Lafayette Aureliano da. *No limiar da Industrialização: Estado e acumulação de capital: 1919/1937*. Tese de Doutorado, Campinas, IFCH, 1976.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. *A Carta ao Povo Brasileiro*. Perseu Abramo, Junho, 2002.
- SILVA, Maria da Conceição. *A dívida do setor público brasileiro: seu papel no financiamento dos investimentos públicos*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- SOARES, Alcides Ribeiro. *Política Econômica e Concentração de Renda*. São Paulo, Cliper Editora, 2002.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Memórias de um Soldado*. Civilização Brasileira, 1967.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. 2ª Edição. Civilização Brasileira, 1968.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação História do Brasil*. 8ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Brasil: radiografia de um modelo*. Petrópolis, Vozes, 1974.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *A história da burguesia brasileira*. 3ª Edição. Civilização Brasileira, 1976
- SODRÉ, Nelson Werneck. *As razões da Independência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Prefácio Luis Fernando Veríssimo. Rio de Janeiro: Graphia, 1995.

- STÖWE, Heinz 1911. *Econometría y teoría macroeconómica: la investigación económica estocástica como complemento necesario de la teoría*. Traducción del alemán por Luis A. Martín Merino; Revisado por Alfonso García Barbancho. Madrid: Aguilar 1962.
- SUARES, Luis. *Las grandes interpretaciones de la história*. Volume 13. Biblioteca de divulgacion Cultural – Ed Moretós Bilbao, España, 1968.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1983.
- TAVARES, Maria da Conceição Tavares. FIORI, José Luis. *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Revista Economia e Sociedade, v. 21, nº Especial, Campinas, Dezembro de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009.
- TESSARI, Claudia Alessandra. *Braços para a colheita: sazonalidade e permanência do trabalho temporário na agricultura paulista (1890-1915)*. São Paulo: Alameda, 2012.
- THOMPSON Edward P. *A formação da Classe Operária Inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- TOLEDO, Caio Navarro. ISEB: *Fábrica de Ideologias*. Campinas: Editora da Unicamo, 1997.
- UNAFISCO SINDICAL (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal). *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, Novembro de 2006.
- VIANA, Cibilis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.
- VIANNA, Jorge Monteiro. *A extinção da CPMF e a privacidade do cidadão*. Rev. Adm. Pública vol.42 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200010.

VIANNA, Luiz Werneck. *A modernização sem o moderno: análise de conjuntura na era Lula*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; coedição – Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

VILLARREAL, René. *A Contra-Revolução Monetarista*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEINSTEIN, Barbara. *(Re) formação da classe trabalhadora no Brasil, 1920-1964*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

Obras institucionais:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Anual do Banco Central do Brasil*, vários anos.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *A carga tributária do Brasil – 2007 (análise por tributo e base de incidência)*. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Brasília, Outubro de 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de orçamento*. Edição de 2014. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002, *Coligação Lula Presidente Um Brasil Para Todos*. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>.

Jornais e Revistas:

AGÊNCIA BRASIL. *Taxa de desemprego no país em 2017 fecha em 12,7%*. 31/01/2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/taxa-de-desemprego-no-pais-fecha-2017-em-127>.

CARTA CAPITAL. *Ódio? Sim, de classe*. Mino Carta, Editorial, 16 de Setembro de 2015.

CARTA CAPITAL. *Pobres contra pobres*. Mino Carta, Editorial, 18 de outubro de 2018.

CARTA CAPITAL. *Asas Cortadas*. 25 de Janeiro de 2019.

FOLHA de S. PAULO. *Governo recua e adia nova formula para meta fiscal*. Mercado, A14. Sexta-feira, 16 de abril de 2004.

FOLHA DE S. PAULO. *País supera rico no gasto com escola privada*. Cotidiano, C1. Segunda-feira, 11 de Abril de 2011.

FOLHA de S. PAULO. *Brasil patina na guerra fiscal e pode perder novos investimentos*. Mercado, A15. Domingo, 28 de janeiro de 2018.

FOLHA de S. PAULO. *Desoneração da Folha permanece para dez setores*. Mercado, A14. Domingo, 10 de Fevereiro de 2019.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA. *Expectativa de uma crise fiscal em 2010*. Volume 63, nº 7, de Junho de 2009.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA. *Perspectiva 2010. Expectativa de uma crise fiscal em 2010*, Volume 64, nº 1 de Janeiro de 2010.

REVISTA DO PMDB. Fundação Pedro Horta. *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. Ano II, nº 4, Outubro/Novembro de 1982.

VALOR ECONÔMICO. *O governo brasileiro corta do orçamento 55 bilhões de reais para garantir superávit primário*. Política, A2. Sábado, 16 de Fevereiro de 2012.

VALOR ECONÔMICO. *Governo corta despesas, mas retração da economia deixa meta mais distante*. Brasil, A3, sexta feira 1 de maio de 2015.

VALOR ECONÔMICO. *Enquanto isso o rombo fiscal continua aumentando*. Opinião, A12. Sexta-feira, 17 de julho de 2015.

VALOR ECONÔMICO. *Crise devolve quase 4 milhões às classes D e E*. Finanças, C2. Sábado, 16 de Janeiro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. *Alíquota do CSLL sobre Instituições cai par 15% em 2019 e tira 5 bilhões do Orçamento*. Brasil, A3. Sexta-feira, 06 de Abril de 2018

SÍTIOS DE INTERNET

Institucionais:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

<https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm#indicator-chart>. Fonte a
média

<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/SaneamentoeHabitacao.pdf>

<https://sites.google.com/site/dnbwilson/histriaeconmica>

<https://sistema.bibliotecas.fgv.br/>

<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2007/rel2007cap1p.pdf>

Reportagens e entrevistas

<https://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2006/03/27/ult2643u168.jhtm>

<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/confira-na-integra-o-discurso-de-lula-na-posse-do-1-mandato,85d977f40292b310VgnCLD2000000bbcceb0aRCRD.html>

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0510200604.htm>

<https://www.youtube.com/watch?v=ary0oxs5WZA> - Entrevista Dércio Garcia Munhoz
ao Agenda Econômica.

<https://www.youtube.com/watch?v=IyMTx-p3lpI> - Sala de Convidados - Reforma
Tributária e SUS.

APÊNDICE A

TABELA 69 – PIB nominal, PIB Real e Deflator. 2007=1,00 (100%)

Ano	PIB Nominal	PIB Real	Deflator
(1)	(2)	(3)	(4)
			(2) / (3)
2000	1202,377	2025,365	0,59
2001	1316,318	2034,809	0,65
2002	1491,183	2219,389	0,67
2003	1720,069	2262,114	0,76
2004	1958,705	2394,453	0,82
2005	2171,736	2475,529	0,88
2006	2409,803	2571,373	0,94
2007	2718,032	2718,032	1,00
2008	3107,531	2877,868	1,08
2009	3328,174	2881,459	1,16
2010	3886,835	3092,195	1,26
2011	4374,765	3173,801	1,38
2012	4713,096	3199,327	1,47
2013	5157,569	3272,172	1,58

Fonte: IBGE, disponível em

<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN52&t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes>. Acesso em 23/11/2015, as 19:18. Elaboração própria.

TABELA 70 – Receitas Correntes Nominal e Real, Deflator. 2007=1,00(100%)

Ano	Receitas Correntes Nominal	Receitas Correntes Real	Deflator
(1)	(2)	(3)	(4)
			(2)/(3)
2000	456,65	743,77	0,61
2001	520,80	777,20	0,67
2002	597,53	858,86	0,70
2003	696,35	878,33	0,79
2004	798,45	943,41	0,85
2005	915,69	1013,98	0,90
2006	1024,78	1077,50	0,95
2007	1169,50	1169,50	1,00
2008	1352,36	1262,47	1,07
2009	1402,74	1230,39	1,14
2010	1621,71	1333,42	1,22
2011	1807,48	1381,99	1,31
2012	1965,45	1389,96	1,41
2013	2156,34	1420,76	1,52

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional. Elaborado própria com base na Renda Disponível

APÊNDICE B

TABELA 71 - Gasto Público Social, considerando as variáveis: Trabalho, Cultura, Direitos Humanos e Cidadania e Desporto e Lazer. Os valores corrigidos estão em bilhões de reais constantes de 2007

Ano	PIB		(3)÷(2) ×100		(5)÷(2) ×100		(7)÷(2) ×100		(9)÷(2) ×100	(4)+(6) +(8)+ (10)=(11)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
		Trabalho	%PIB	Cultura	% PIB	Dir.e Cid.	%PIB	Desp.Lazer	%PIB	
2000	2025,36	11,21	0,55	0,39	0,02	0,66	0,03	0,28	0,01	0,62
2001	2034,81	11,10	0,55	0,42	0,02	0,87	0,04	0,44	0,02	0,63
2002	2219,39	29,99	1,35	3,48	0,16	1,90	0,09	1,80	0,08	1,67
2003	2262,11	13,12	0,58	2,69	0,12	2,82	0,12	1,77	0,08	0,90
2004	2394,45	13,74	0,57	2,65	0,11	3,26	0,14	1,94	0,08	0,90
2005	2475,53	15,24	0,62	3,09	0,12	3,69	0,15	2,01	0,08	0,97
2006	2571,37	18,49	0,72	3,64	0,14	4,30	0,17	2,97	0,12	1,14
2007	2718,03	20,85	0,77	4,12	0,15	4,54	0,17	4,01	0,15	1,23
2008	2877,87	22,46	0,78	4,81	0,17	5,31	0,18	3,71	0,13	1,26
2009	2881,46	27,30	0,95	5,13	0,18	5,74	0,20	3,18	0,11	1,43
2010	3092,20	27,19	0,88	5,78	0,19	6,07	0,20	3,89	0,13	1,39
2011	3173,80	28,96	0,91	5,42	0,17	6,01	0,19	4,36	0,14	1,41
2012	3199,33	31,22	0,98	5,55	0,17	6,41	0,20	4,37	0,14	1,49
2013	3272,17	45,01	1,38	5,90	0,18	7,43	0,23	6,57	0,20	1,98
Média	2656,99	22,56	0,83	3,79	0,14	4,22	0,15	2,95	0,10	1,22
Desvio Padrão	436,30	9,68	0,27	1,82	0,05	2,11	0,06	1,71	0,05	0,39

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, vários anos. Elaboração própria.

Legenda: Dir. e Cid. = Direitos Humanos e Cidadania; Desp. Lazer= Desportos e Lazer.

APÊNDICE C

TABELA 72 – Receita de Contribuições e alguns de seus itens – CPMF, Contribuição do Servidor, Contribuição sobre o Produtor Rural, PIS/PASEP, Contribuição sobre a Importação de derivados de Petróleo e Gás; Contribuição de Sub-rogação; Contribuição sobre CIDE Combustível.

	Receita de Contribuições da União		(2)÷ (1)× 100		(4)÷ (1)× 100		(6)÷ (1)× 100		(8)÷ (1)× 100		(10)÷ (1)× 100		(12)÷ (1)× 100		(14)÷ (1)× 100	Soma dos %
Ano	Total	CPMF	%	Servidor	%	Prod.Rural	%	PIS/PASEP	%	Petr.Gas.	%	Sub-rogação	%	CIDE-C		% Total
2000	227,58	23,45	10,30	5,47	2,41	1,01	0,44	15,45	6,79	4,85	2,13	0,00	0,00	0,00	0,00	22,07
2001	240,47	25,60	10,65	5,20	2,16	1,16	0,48	16,69	6,94	5,94	2,47	0,00	0,00	0,00	0,00	22,70
2002	278,22	29,13	10,47	6,28	2,26	1,51	0,54	17,93	6,44	8,40	3,02	0,00	0,00	0,00	0,00	22,73
2003	285,14	28,99	10,17	3,81	1,34	1,81	0,63	20,82	7,30	11,89	4,17	5,07	1,78	0,00	0,00	25,39
2004	323,80	31,19	9,63	4,09	1,26	1,98	0,61	22,78	7,03	12,39	3,83	7,03	2,17	8,68	2,68	24,54
2005	343,12	32,11	9,36	9,25	2,69	1,88	0,55	23,58	6,87	14,68	4,28	8,36	2,44	8,25	2,41	26,19
2006	337,24	33,58	9,96	10,78	3,20	1,97	0,58	24,59	7,29	0,00	0,00	9,38	2,78	8,03	2,38	23,81
2007	364,73	36,32	9,96	11,67	3,20	2,09	0,57	25,78	7,07	0,00	0,00	10,44	2,86	7,56	2,07	23,66
2008	356,51	0,91	0,25	12,92	3,62	2,32	0,65	28,31	7,94	0,00	0,00	12,13	3,40	5,22	1,46	15,87
2009	351,27	-0,05	-0,01	14,09	4,01	2,31	0,66	26,70	7,60	0,00	0,00	12,38	3,52	4,06	1,16	15,78
2010	390,91	-0,04	-0,01	14,88	3,81	2,10	0,54	32,90	8,41	0,00	0,00	13,77	3,52	5,68	1,45	16,27
2011	417,08	0,00	0,00	15,62	3,75	2,25	0,54	31,47	7,54	0,00	0,00	15,08	3,61	6,02	1,44	15,44
2012	417,55	-0,19	-0,04	15,85	3,80	2,17	0,52	32,78	7,85	0,00	0,00	16,06	3,85	1,76	0,42	15,97
2013	423,45	-0,18	-0,04	17,99	4,25	2,14	0,51	32,76	7,74	0,00	0,00	16,36	3,86	0,48	0,11	16,31
Média	339,79	17,20	5,76	10,56	2,98	1,91	0,56	25,18	7,35	4,15	1,42	9,00	2,41	3,98	1,11	20,48

Fonte: Orçamento Federal, vários anos. Elaboração própria.

Legenda: Coluna (2), CPMF= Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira; coluna (4), Servidor= Contribuição sobre o Servidor Público; coluna (6) Prod. Rural= Contribuição sobre a produção rural; coluna (8), PIS/PASEP = Contribuição referente ao PIS/PASEP; coluna (10), Petr.Gas= Contribuição sobre a Importação de derivados de Petróleo e Gás; coluna (12), Sub-rogação=Contribuição de Sub-rogação; coluna 14. CIDE-C= Contribuição sobre CIDE Combustível.