

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Centro Sócio Econômico - CSE  
Departamento de Economia e Relações Internacionais - CNM

**DANIELE DE BORTOLI**

A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA:  
Limites e Possibilidades ao Desenvolvimento Econômico.

FLORIANÓPOLIS

2014

**DANIELE DE BORTOLI**

**A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA:**

Limites e Possibilidades ao Desenvolvimento Econômico.

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientador: Marcelo Arend, Dr.**

FLORIANÓPOLIS

2014

**DANIELE DE BORTOLI**

**A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA:**

**Limites e Possibilidades ao Desenvolvimento Econômico.**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Daniele De Bortoli na disciplina CNM 7107 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marcelo Arend  
Orientador

---

Armando de Melo Lisboa  
Membro da Banca

---

Marcos Alves Valente  
Membro da Banca

**Dedico a todos os brasileiros.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por sempre me dar mais do que peço. Por ter direcionado minha vida a um destino de crescimento.

Aos meus pais, pelo exemplo de luta e honestidade. Meu orgulho!

À minha família, pelo apoio necessário, pelos bons princípios repassados. Em especial, à minha irmã Daiane, por estar presente em todas as horas.

Ao professor Dr. Marcelo Arend, que com atenção e sabedoria, repassou-me seu vasto conhecimento. E aos demais professores do Curso de Economia.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pelos bons momentos que vivi aqui. Por ter proporcionado o espaço para meu desenvolvimento intelectual. Por oferecer o conhecimento em sua essência mais pura. Pela parte tão especial e transformadora que fez em minha vida.

Agradeço ao CALE, por ter me proporcionado o gosto pela política e me oportunizado desenvolver intensamente o pensamento crítico.

Aos amigos que conquistei e que foram tão importantes neste processo.

*“Ao longo dos séculos, viemos atribuindo o atraso do Brasil e a penúria dos brasileiros a falsas causas naturais e históricas, umas e outras imutáveis. Entre elas, fala-se dos inconvenientes do clima tropical, ignorando-se suas evidentes vantagens. Acusa-se, também, a mestiçagem, desconhecendo que somos um povo feito do caldeamento de índios com negros e brancos, e que nos mestiços constituímos o cerne melhor de nosso povo. Também se fala da religião católica como um defeito, sem olhos para ver a França e a Itália, magnificamente realizadas dentro dessa fé. Há quem se refira à colonização lusitana, com nostalgia por uma mirífica colonização holandesa. É tolice de gente que, visivelmente, nunca foi ao Suriname. Existe até quem queira atribuir nosso atraso a uma suposta juvenildade do povo brasileiro, que ainda estaria na minoridade (...) Trata-se, obviamente, do discurso ideológico de nossas elites. Muita gente boa, porém, em sua inocência, o interioriza e repete. De fato, o único fator causal inegável de nosso atraso é o caráter das classes dominantes brasileiras, que se escondem atrás desse discurso. Não há como negar que a culpa do atraso nos cabe é a nós, os ricos, os brancos, os educados, que impusemos, desde sempre, ao Brasil, a hegemonia de uma elite retrógrada, que só atua em seu próprio benefício (...) Qual é a causa real de nosso atraso e pobreza? Quem implantou esse sistema perverso e pervertido de gastar gente para produzir lucros e riquezas de uns poucos e pobreza de quase todos?”.*

**(Darcy Ribeiro, *O Brasil como Problema*, 2010).**

## RESUMO

A sociedade brasileira tem passado, nas últimas décadas, por transformações importantes em seu contexto político e econômico. Analisando o histórico da formação da economia brasileira verificam-se importantes períodos de crescimento. O Estado nacional é tido como ator estratégico neste processo, sendo impulsionador das dimensões política, social e econômica, dentro da sociedade. Desta forma, a atuação estatal não pode ser analisada de maneira isolada. Recentemente, as decisões do Estado sobre suas políticas públicas abrangem as transformações ocorridas na sociedade brasileira, como por exemplo, o processo de redemocratização, em finais dos anos de 1980, que garantiu maior influência governamental no atendimento de demandas sociais, e também, influências de mudanças internacionais, como a globalização econômica e a financeirização dos mercados, que tiveram seu auge durante a década de 1990 e que ainda, atualmente, impactam na dinâmica do gasto público. Assim, neste contexto, torna-se importante a análise da política fiscal brasileira no período compreendido entre os anos 1980 até os dias atuais, por se caracterizar como uma fase da história econômica nacional de baixo crescimento econômico. Buscam-se alternativas de priorização e direcionamento dos recursos públicos, como forma de promover o desenvolvimento econômico do país sem, em contrapartida, comprometer o equilíbrio fiscal do Estado. Para tanto, aprofunda-se o entendimento da evolução das despesas públicas na esfera federal, pela análise dos gastos sociais bem como da dívida pública, constatando os impactos econômicos destas despesas e levantando conclusões sobre a viabilidade de determinados gastos governamentais sob a dinâmica econômica e social do país. Assim, a realização deste estudo contribui para o debate sobre as estratégias de política fiscal e o impacto de priorização de determinados gastos, sobre o crescimento econômico do país e a percepção atual de desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Política Fiscal, Gastos Sociais, Financeirização.

## ABSTRACT

Brazilian society has gone in the last decades, important transformations in its political and economic context. Analyzing the history of the formation of the Brazilian economy there are important periods of growth. The nation state is seen as a strategic actor in this process, and driver of political, social and economic dimensions, within society. Thus, the state action can not be analyzed in isolation. Recently, state decisions about their policies cover transformations in Brazilian society, such as the process of democratization in the late 1980s, which ensured greater government influence in meeting social demands, and also influences international developments such as economic globalization and financialization of markets, which peaked during the 1990s and still currently impacting the dynamics of public spending. Thus, in this context, it becomes important to analyze the Brazilian fiscal policy in the period between the 1980s to the present day, because it is characterized as a phase of national economic history of low economic growth. Are sought alternatives prioritization and targeting of public resources as a way to promote economic development of the country without, however, compromising the fiscal balance of the state. To do so, deepens the understanding of the evolution of public spending at the federal level, the analysis of social spending and public debt, noting the economic impact of these expenditures and raising conclusions on the feasibility of certain government spending under the economic and social dynamics the country. Thus, this study contributes to the debate on fiscal policy strategies and the impact of prioritizing certain expenses, on the country's economic growth and the current perception of national development.

Keywords: Development, Fiscal Policy, Social Spending, Financialization.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
	1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	3
	1.2 OBJETIVOS .....	7
	1.2.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	7
	1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i> .....	7
	1.3 JUSTIFICATIVA.....	8
	1.4 METODOLOGIA.....	10
<b>2</b>	<b>A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ESTADO E A INTERPRETAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA ECONÔMICA .....</b>	<b>13</b>
	2.1 A ATUAÇÃO ESTATAL NA FORMAÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO .....	13
	2.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO .....	20
	2.3 TEORIA NEOLIBERAL.....	24
	2.4 O DEBATE ATUAL - O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO .....	26
	2.5 O DEBATE ATUAL – O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO .....	30
<b>3</b>	<b>ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL RECENTE.....</b>	<b>36</b>
	3.1 CICLOS POLÍTICOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA .....	36
	3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA – GASTOS SOCIAIS E FINANCEIROS .....	39
	3.2.1 <i>A percepção de política social pré-Constituição de 1988</i> .....	40
	3.2.2 <i>Gastos Sociais na Constituição de 1988</i> .....	41
	3.2.2.1 <i>A Constituição de 1988 e as “Raízes do Atraso”</i> .....	45
	3.2.3 <i>Financeirização: Impacto nas Prioridades de Gasto do Estado</i> .....	46
	3.2.4 <i>Crescimento com Distribuição - Perspectiva Popular e Social Pós-2005</i> .....	49
<b>4</b>	<b>OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL .....</b>	<b>52</b>
	4.1 RECEITAS FISCAIS – ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	52
	4.2 O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	54
	4.2.1 <i>Encargos Financeiros nas Contas Públicas</i> .....	63
	4.2.2 <i>Os Gastos Sociais nas Contas Públicas</i> .....	66
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>75</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Evolução do PIB Per Capita – 1900 a 2013 (2008 = 100) .....	4
Figura 2.	Formação Bruta de Capital - Variação Real Anual (% a.a) – 1971 a 2013.....	5
Figura 3.	Capital Fixo - Formação Bruta - Variação Real Anual (% a.a) – 1971 a 2013.....	5
Figura 4.	FBCF: Administração Pública X Empresas e Famílias – 1995 a 2005 .....	6
Figura 5.	Ciclos Políticos da Sociedade e do Estado e Pactos Políticos .....	37
Figura 6.	Composição da Política Social Brasileira .....	42
Figura 7.	Histórico da Desigualdade Pessoal de Renda (1980 a 2012). .....	44
Figura 8.	Comparação entre o PIB Per Capita e o Índice De Gini –Década de 1970 até hoje. ....	50
Figura 9.	Receitas Tributárias – Carga Tributária em Proporção do PIB (%) – 1986 a 2013. ....	53
Figura 10.	Relação Tributária – Tributação Total e Relação entre Tributação Direta e Indireta.....	54
Figura 11.	Classificação das Contas de Execução Orçamentária .....	55
Figura 12.	Taxa de Juros – Over/Selic – 1996 a 2014 (Mensal). .....	56
Figura 13.	Emissão de Títulos Públicos – Por Indexador – Periodicidade Mensal (2006 a 2012). ....	58
Figura 14.	Evolução dos Gastos Sociais e Encargos Financeiros – 1980 a 2011 .....	61
Figura 15.	Participação da Contas Seleccionadas no Total do Gasto Público (Ano: 2011) .....	62
Figura 16.	Histórico da Relação dos Gastos Sociais e Financeiros em Proporção do PIB.....	63
Figura 17.	Histórico da Relação dos Gastos Financeiros com sua Relação em Proporção do PIB. ....	64
Figura 18.	Relação entre a Dívida Mobiliária e a Dívida Contratual .....	65
Figura 19.	Relação das Despesas Financeiras em Comparação à Taxa de Investimento Total.....	66
Figura 20.	Histórico da Relação dos Gastos Sociais em Proporção do Gasto Total.....	68
Figura 21.	Histórico da Relação dos Gastos Sociais . .....	69
Figura 22.	Efeito Multiplicador dos Gastos Sociais e Outros no PIB. Ano: 2006. ....	70
Figura 23.	Efeito Multiplicador dos Gastos Sociais e Outras Áreas sobre a Renda das Famílias. ....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Evolução dos Gastos Sociais e Financeiros do Governo Federal.....	59
Tabela 2.	Participação das Rubricas no Total de Gasto Público.....	60
Tabela 3.	Encargos Especiais – Refinanciamento: Dívida Mobiliária e Contratual .....	65
Tabela 4.	Evolução dos Gastos Sociais, em Proporção da Despesa Liquidada. ....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Síntese Teórica – Concepções de Atuação Estatal na Formação do Pensamento Econômico e na Economia Brasileira.....	34
-----------	---	----

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa faz uma análise da política fiscal brasileira no período compreendido entre os anos 1980 até os dias atuais, por se caracterizar como uma fase da história econômica nacional de baixo crescimento econômico, em função, principalmente, da diminuição da priorização dos gastos públicos voltados para investimentos. Em contrapartida, verifica-se que, a partir da Constituição de 1988, o país vivencia um cenário de inclusão social, com significativas mudanças na política fiscal, demonstrando uma maior participação do Estado na esfera social via gasto público. Ademais, verifica-se que, historicamente, os gastos públicos federais destinados às despesas financeiras, que incluem os encargos da dívida pública, são expressivos no total dos gastos. Neste contexto, como forma de promover o desenvolvimento do país, é necessário definir a maneira pela qual o setor público deve direcionar seus recursos. As alternativas apontadas para que se promova o crescimento, através da realização de investimentos sem, ao mesmo tempo, comprometer o equilíbrio fiscal do Estado, é a priorização dos recursos públicos quanto aos gastos direcionados à área social ou às despesas financeiras.

Para tanto, em um primeiro momento, se resgata a literatura econômica, identificando as propostas de atuação estatal, para, em seguida, analisar a atuação histórica do Estado na economia brasileira, indicando suas estratégias de política econômica para no direcionamento do desenvolvimento nacional. A partir destas considerações, estuda-se a trajetória dos gastos públicos no período pós-1980, buscando verificar as prioridades de gasto neste período, como forma de identificar a estratégia de política econômica recente e as influências, tanto políticas quanto de dinâmica internacional, que afetam as decisões estatais.

Como instrumento de análise utilizou-se da política fiscal, sendo ela uma ferramenta importante na avaliação das prioridades de gasto do Estado ao longo dos anos e uma representação formal da realização da despesa por parte do governo. Esta alocação de recursos demonstra o apelo político dos governos, que, como forma de atender as demandas da sociedade, definem a destinação de seus recursos em favor de determinados grupos dentro da sociedade. Neste sentido, destaca-se que a sociedade brasileira, ao longo de sua história, tem passado por transformações políticas e sociais, sendo estas refletidas por pactos ou acordos entre a Sociedade e o Estado, direcionando, a partir das ideologias que compõe o pensamento político vigente em determinada época, a definição da política fiscal como elemento orientador das prioridades e interesses sociais quanto à atuação estatal.

Observa-se que, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, importantes avanços foram obtidos no dispêndio com áreas sociais, que, até então, não tinham foco prioritário nas agendas de política governamental. Assim, passou-se a vincular determinadas despesas orçamentárias à áreas consideradas de grande relevância social. Em contrapartida, os recursos despendidos com encargos financeiros também têm sido crescentes, indicando não somente o compromisso do Estado com o pagamento de suas dívidas, mas também a ampliação de seu montante.

A partir das análises teórica e empírica realizadas, parte-se para as considerações a respeito da influência a atuação governamental recente sobre a economia brasileira, buscando compreender em que medida a política fiscal, tanto pelo lado da arrecadação tributária, mas principalmente focando nas despesas orçamentárias, podem influenciar a dinâmica de crescimento e, de modo mais importante, de desenvolvimento econômico brasileiro. Estas questões passam pelo debate sobre o desenvolvimentismo clássico, que abarca o crescimento econômico, expresso em grandes índices de investimento e consequente elevação do PIB nacional em proporção da totalidade do crescimento mundial, mas que deixava em segundo plano a importância da função distributiva do Estado, estando focada apenas na sua função estabilizadora e de caráter produtor. O histórico recente do país, a partir dos anos 2000, demonstra certa melhoria dos índices sociais, demonstrando um novo paradigma econômico, voltado para um conceito de desenvolvimento.

Assim, este trabalho analisa a *performance* da política fiscal como importante instrumento de política econômica, demonstrando seu papel estratégico quanto ao desempenho futuro da economia brasileira, pela possibilidade de priorização de determinadas áreas. Desta forma, torna-se importante seu estudo para que esteja, continuamente, presente no debate acerca dos rumos de desenvolvimento do país, destacando-se o direcionamento, as prioridades estatais e sua relação com os pactos sociais.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Ao longo da história econômica brasileira, a presença do Estado foi fundamental para a promoção da industrialização. Tal perspectiva ocorreu principalmente no período de 1950 a 1980, quando o Brasil junto aos demais países da América Latina, apresentaram grande destaque na participação do PIB global, em função da expressividade de seus crescimentos internos, tendo como líder deste processo, os Estados nacionais. Este expressivo crescimento se deu por influência das teorias de desenvolvimento cepalinas, conhecidas hoje como teorias do desenvolvimentismo clássico, cujos ideais estavam pautados na atuação do Estado como produtor, devendo este atender às demandas industrializantes nacionais, das quais, o setor privado não apresentava, na época, condições de atuar (AREND, 2009, 2010).

Ocorre que, o período posterior à década de 1980, apresentou uma dinâmica de crescimento econômico distinta, pois é caracterizado pela baixa influência dos países latino-americanos no PIB mundial, que se expandiu principalmente pelo processo de crescimento dos países asiáticos, com principal destaque para os países que compõe os NICS (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) e a China. Destaca-se que neste sentido o Brasil tem perdido participação na dinâmica de crescimento mundial (BACHA; BONELLI, 2003), mas que, porém, vem passando por reestruturações internas que despontam para uma nova perspectiva de desenvolvimento. Em contrapartida, não tem conseguido retomar o desempenho econômico vivenciado entre 1950-1980, tendo, esta situação, expressivas consequências para o país. Neste sentido, o gráfico abaixo retrata a expressividade do crescimento do produto *per capita* brasileiro durante o período do Processo de Substituição de Importações (PSI), e a sua perda de representatividade, decorrente da crise da dívida, ocorrida no início da década de 1980, tendo reflexos até o início dos anos 2000. A partir de 2005, verifica-se uma nova tendência de crescimento.

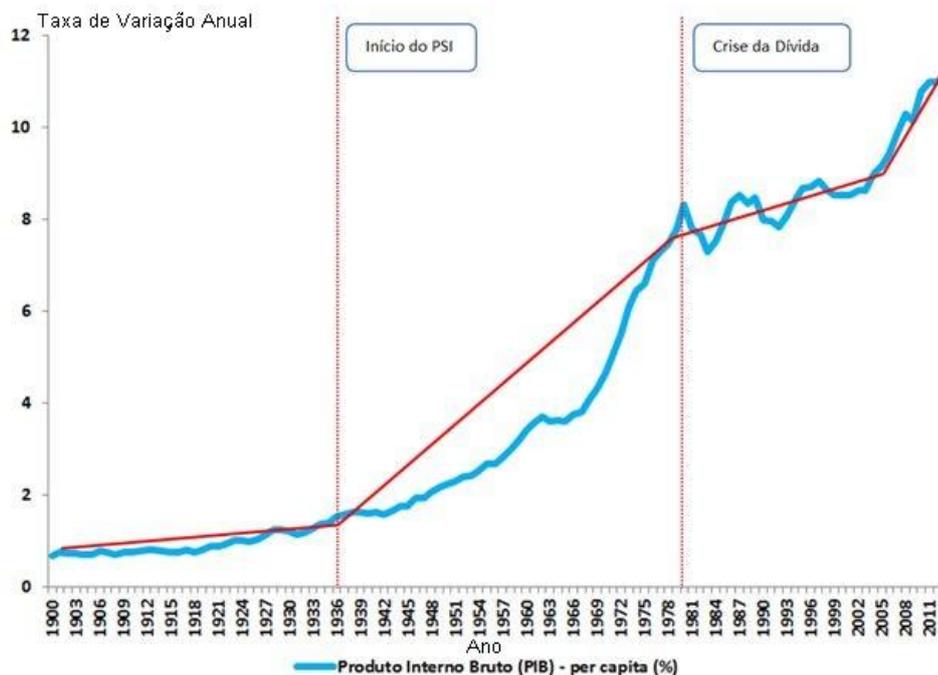


Figura 1. Evolução do PIB per capita – 1900 a 2013 (2008=100)

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

A perda de participação do Brasil no PIB mundial é identificada como consequência de um esgotamento no país da formação de capital, representado pela queda do investimento em máquinas, equipamentos, construções e em infraestrutura. Verifica-se que para que haja uma retomada do crescimento de maneira sustentada, a taxa de investimento do país deveria estar no patamar de aproximadamente 25% do PIB (BACHA; BONELLI, 2003) e que, para isso, necessita-se uma maior participação do Estado na economia, através da ampliação dos gastos em investimentos públicos (BACHA; BONELLI, 2003). Desta forma, assim como no modelo de Estado desenvolvimentista, que se utiliza da política fiscal como instrumento promotor do crescimento econômico, através da ampliação do investimento público, a atuação estatal atual deve priorizar seus gastos no sentido de impulsionar as atividades econômicas (FERREIRA, 2008 *apud* AREND, 2009,2010).

O nível total de investimento no Brasil é medido pela Formação Bruta de Capital (FBC), que inclui a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) (BCB, 2001), que são os “acréscimos ao estoque de bens duráveis destinados ao uso das unidades produtivas (...) visando ao aumento da capacidade produtiva do país” (IPEA-Data, 2014), e a variação dos estoques. A variação histórica da FBC no Brasil está representada no gráfico abaixo.

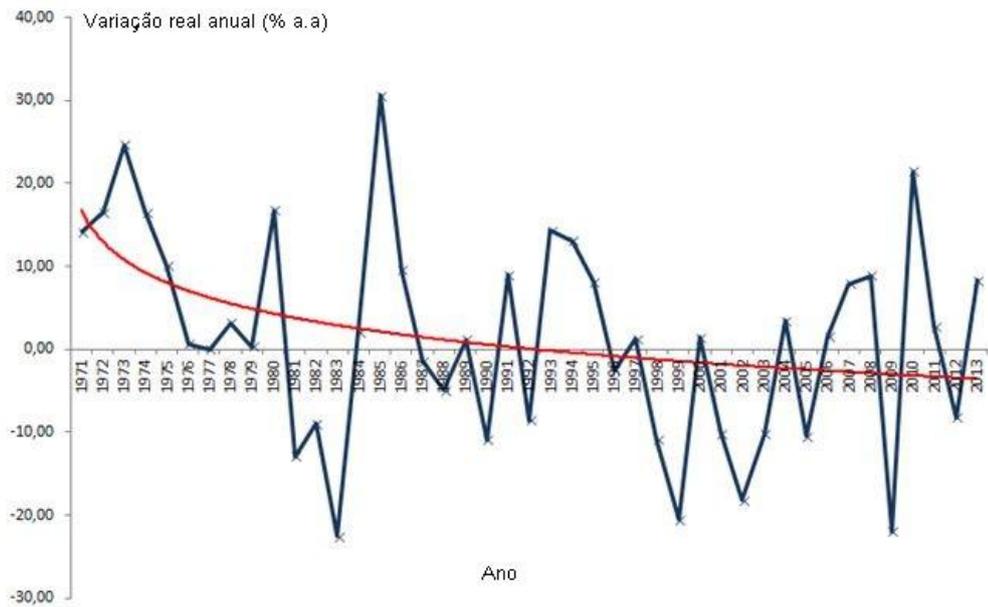


Figura 2. Formação Bruta de Capital - Variação real anual (% a.a.) – 1971 a 2013.

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

A FBCF, que é o conceito que interessa para este estudo, é composta por três grupos: 1) construção; 2) máquinas e equipamentos e 3) outros (BCB, 2001). Seu enfraquecimento nos últimos anos no Brasil pode ser visualizado no gráfico abaixo, que trás sua variação real, incluindo a participação tanto pública quanto privada nesta variação. A linha de tendência demonstra a queda dos investimentos, que passaram de uma média acima de 10%, na década de 1970, para um percentual abaixo de 5% (em média), no período atual.

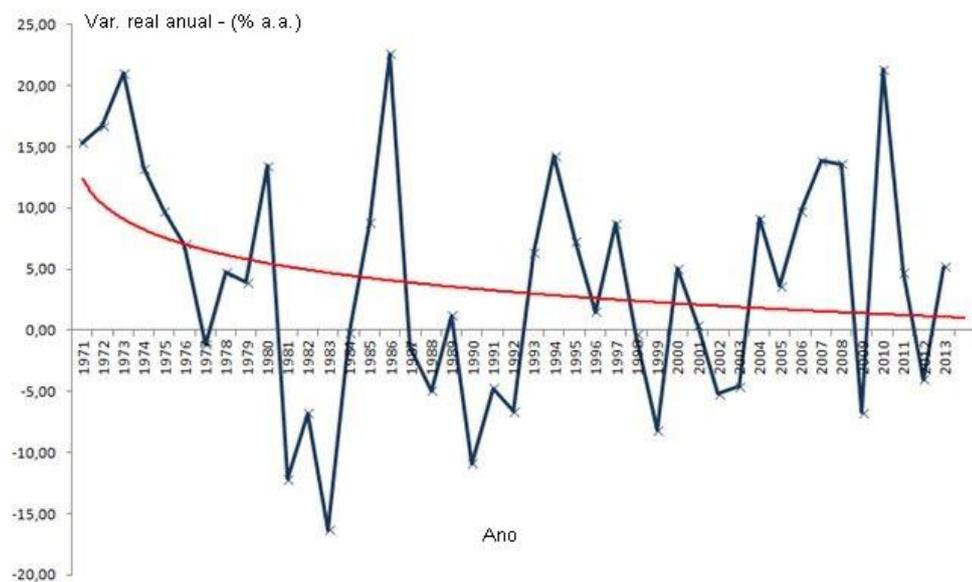


Figura 3. Capital fixo - Formação Bruta - Variação real anual (% a.a.) – 1971 a 2013.

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

Tal situação decorre principalmente pela diminuição dos estoques e dos investimentos públicos, que, a partir da década de 1980 se mantiveram em um baixo patamar, conforme argumentado no início deste tópico. Esta situação é identificada na comparação entre a participação das empresas públicas e das empresas privadas e famílias na FBCF. A baixa participação pública é observada tanto na formação de capital fixo em construções e com máquinas e equipamentos. O gráfico abaixo demonstra esta relação.

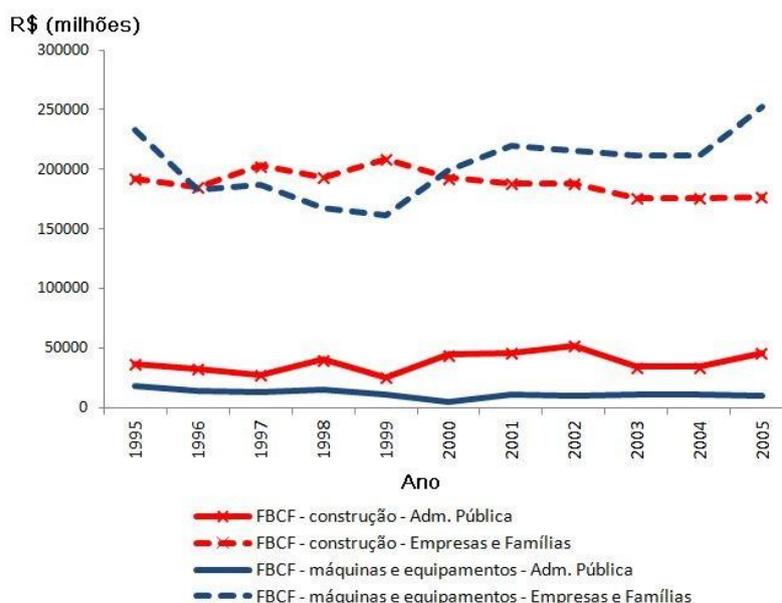


Figura 4. FBCF: Administração Pública X Empresas e Famílias – 1995 a 2005 (deflacionados pelo IPCA/2013).

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

Assim, sobre esta problemática, torna-se importante, para que a taxa de investimento do país se eleve, a participação e um incentivo do Estado na FBCF. Neste sentido, ocorrem discordâncias a respeito da maneira como o investimento público deve ser elevado: Para promover tal investimento, de que forma o governo deve priorizar seus gastos? Sob esta perspectiva, a discussão é direcionada para a problemática do desequilíbrio fiscal do Estado e sua estratégia de alocação de recursos, num embate entre: redução das despesas públicas na área social *versus* a redução dos gastos financeiros do Estado, como juros e encargos de sua dívida (AREND, 2009, 2010). A partir desta análise pretende-se chegar a conclusões sobre a viabilidade econômica e social da atuação do Estado na promoção do crescimento econômico.

## 1.2 OBJETIVOS

Considerando a temática apresentada anteriormente, o presente trabalho se desenvolve a partir da delimitação do objetivo geral e objetivos específicos apresentados a seguir.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar as despesas governamentais, na esfera federal, relativas aos gastos sociais e as despesas financeiras, no período pós-1980 e verificar seu impacto na dinâmica do crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Revisar a literatura econômica, focando na atuação estatal dentro da formação do pensamento econômico e sua influência na economia brasileira;
- Analisar a política fiscal no período pós - 1980, focando nos gastos sociais e nas despesas financeiras;
- Analisar os impactos recentes dos gastos, sociais e financeiros, do governo, na economia brasileira;

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A concepção entre as teorias que tratam sobre a questão do desenvolvimento vem sofrendo alterações nos últimos anos, mundialmente e também no Brasil, acompanhando a trajetória histórica de evolução econômica. A América Latina, durante o século XX, contrariou as recomendações que indicavam que o desenvolvimento destes países (latino-americanos, incluindo o Brasil) seria obtido pela divisão internacional do trabalho e pelas vantagens comparativas, adotando uma postura protecionista e voltada para o processo de industrialização nacional, modelo este de política econômica vigente até meados da década de 1980, quando fatores, tanto internos quanto internacionais, romperam com a percepção de desenvolvimento vigente (CARNEIRO, 2012).

Neste período, diversas transformações no âmbito político, principalmente o processo de redemocratização, trouxeram impactos fortes sobre a dinâmica econômica do país. A constituição de 1988 é um marco democrático na sociedade brasileira, por incluir instrumentos que garantam maior participação do Estado em questões ligadas às políticas sociais e, de fato, verifica-se que os indicadores sociais apresentam melhorias nos últimos anos. Esta situação, no entanto, vem provocando debates a respeito do caráter puramente assistencialista destas políticas, principalmente com a implementação de programas que garantam renda mínima, especialmente o Programa Bolsa Família. Essas políticas ditas assistencialistas, nas quais parte dos recursos governamentais é destinada, leva a uma reduzida capacidade de atuação e intervenção estatal na economia via aumento dos gastos públicos em investimento (AREND, 2009, 2010)..

Em contrapartida, visões alternativas vão de encontro a estes argumentos indicando que o desequilíbrio fiscal governamental, pós-1980, que impede a priorização de investimentos, ocorre pelas despesas financeiras com a dívida pública, que representam um percentual expressivo do PIB e dos gastos fiscais, se comparado aos gastos em áreas sociais (AREND, 2009, 2010) e também priorização de manutenção de poupança externa. Como destaca Ferreira (2008), a partir desta década, quando são interrompidas as alternativas para a rolagem da dívida externa, buscou-se uma redução do gasto público, levando, desde 1999, no esforço explícito de obtenção de superávits primários, que significam uma diferença entre as receitas do governo e os dispêndios não financeiros, diferença esta que é utilizada para pagar parte dos juros da dívida pública. Desde esta época “a prioridade passou a ser claramente a de

honrar os compromissos financeiros – pagamento dos serviços da dívida pública e sua amortização” (FERREIRA, 2008, p. 87).

Assim, justifica-se a realização deste trabalho a partir deste debate sobre as estratégias de política fiscal e o impacto de priorização de determinados gastos, sobre a dinâmica do crescimento econômico e na percepção do desenvolvimento nacional. Além disso, verifica-se que muito se discute sobre o direcionamento dos recursos públicos para políticas sociais, havendo uma divergência entre opiniões sobre a validade destas ações, sendo este trabalho realizado como forma de aprofundar este debate e a partir de análises científicas, criar argumentos sobre o real impacto de diferentes prioridades de gastos sobre o conjunto econômico, buscando evidenciar os resultados destas políticas.

Os argumentos neoliberais também justificam esta pesquisa, pois o aprofundamento desta teoria se torna um importante insumo para o debate em questão. Estes defendem o Estado mínimo, indicando que se houver uma redução dos gastos sociais, que consideram desnecessários para o processo econômico, estes recursos podem ser direcionados para o aumento dos investimentos (AREND, 2009, 2010). Desta forma, há um interesse em averiguar os argumentos teóricos neoliberais e aplicá-los ao contexto objeto deste estudo.

Desta forma, a intenção na escolha do tema, ocorre devido ao interesse, tanto teórico quanto empírico deste debate e dos fatos da história econômica brasileira contemporânea que tiveram como resultado a conjuntura atual, objetivando relacionar os argumentos em estudo com a realidade econômica, social e política vivenciada nos últimos anos, para, ao final, subsidiar respostas a estes fatos, com embasamento científico. Ademais, justifica-se pelo interesse no estudo da atuação estatal na economia e nas teorias que fundamentam esta atuação.

## 1.4 METODOLOGIA

O processo de pesquisa é caracterizado por um conjunto de procedimentos racionais e sistemáticos que tem por objetivo proporcionar respostas e oferecer informações que levem a conclusões sobre as questões em estudo (GIL, 2002). Esta pesquisa se desenvolverá com a utilização de diferentes metodologias e, para o alcance dos objetivos propostos, será utilizado o método histórico.

Tendo por base o objetivo geral proposto, esta pesquisa se classifica como sendo de caráter descritivo, pois busca retratar a atuação governamental ao longo do período de formação econômica brasileira, e focando, mais recentemente, na trajetória histórica da política fiscal brasileira, focalizando na descrição das características desta política no período pós-1980. Esta primeira análise, dará embasamento para a pesquisa explicativa deste trabalho, que pretende estabelecer relações entre as variáveis que compõe os gastos do governo com a dinâmica econômica.

As principais técnicas de pesquisa a serem utilizadas são a pesquisa documental, que se caracteriza pela utilização de materiais que não receberam tratamento analítico, que são principalmente as planilhas com os dados oficiais referentes ao montante de recursos governamentais gastos em determinadas áreas, além de planilhas de dados macroeconômicos oficiais obtidos em sítios eletrônicos de bases de dados; a pesquisa bibliográfica, que se refere a materiais já elaborados e que contém informações tratadas analiticamente, que se dará pela busca de informações em artigos científicos, livros de teoria econômica, fichas técnicas e relatórios de gestão de órgãos governamentais (GIL, 2002).

Com relação ao método utilizado, definiu-se o método histórico, que tem por princípio a explicação de fenômenos atuais a partir de acontecimentos passados, assim, “investiga-se acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje” (MARCONI; LAKATOS, p. 2010). Este método será utilizado para a análise da atuação estatal na economia brasileira e do histórico das despesas governamentais, no período pós-1980 até os dias atuais.

Assim, tendo por base o conhecimento metodológico e para garantir o alcance dos objetivos deste estudo, seu desenvolvimento se dará da seguinte maneira.

Em um primeiro momento, realiza-se uma revisão bibliográfica, focada na questão política e de atuação estatal no desenvolvimento econômico brasileiro, interconectando os âmbitos políticos e econômicos desta trajetória. Parte-se do início da formação capitalista

brasileira, compreendendo os ciclos políticos e econômicos vivenciados, para uma análise mais recente de redemocratização e financeirização, chegando ao atual debate vigente sobre o desenvolvimentismo brasileiro. Em seguida, apresenta-se uma análise empírica, com o estudo das despesas governamentais no período pós-1980, focando nos gastos da União, sem distinção dos gastos realizados pelas demais esferas de governo, dando ênfase para aqueles que foram considerados os que melhor representam as mudanças nas prioridades de despesa orçamentária.

Para a realização da análise empírica, são estudados alguns gastos específicos nas áreas sociais e financeiras, destacando-se suas variações ao longo do período em análise. Desta forma, como investimento será considerado a Taxa de Investimento, da base de dados do IBGE, que define esta série histórica como: “O resultado da relação entre o valor corrente da formação bruta de capital fixo e o valor corrente do Produto Interno Bruto. É uma medida da capacidade produtiva da economia” (IBGE, 2013). Como Formação Bruta de Capital (FBC), considera-se o somatório da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e a variação dos estoques (BCB, 2001). A FBCF é representada pelos “acréscimos ao estoque de bens duráveis destinados ao uso das unidades produtivas (...) visando ao aumento da capacidade produtiva do país” (IPEA-Data, 2014). Com relação à taxa de juros analisada, utiliza-se a Taxa de Juros Overnight/Selic, que é a média (do mês) dos juros que o Governo paga aos bancos que lhe emprestaram dinheiro.

Serão considerados gastos sociais, as despesas orçamentárias executadas/liquidadas do governo federal, em seus valores atualizados com base no IGP-DI de 2012, para valores em reais, relativas às seguintes funções de despesa selecionadas<sup>1</sup>: Assistência Social (inclui ações como o programa Bolsa Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social), Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Habitação e Saneamento. Como despesas financeiras, são considerados os gastos federais, executados/liquidados, com Encargos Especiais – Refinanciamento<sup>2</sup>, que incluem: Refinanciamento da Dívida Mobiliária, Correção

---

<sup>1</sup> Castro, 2012 destaca que as políticas sociais atualmente implantadas pelo Estado brasileiro, atendem aos seguintes objetivos: 1) Proteção social: destinadas a reduzir os riscos dos cidadãos expostos à uma sociedade de mercado, havendo a possibilidade de que, por fatores como velhice, doença e desemprego, não possam prover o sustento de sua família. Assim, nesta categoria, incluem-se despesas com Seguridade Social, Assistência Social, Saúde e Seguro-desemprego. 2) Promoção Social: que agrupa políticas que garantam “aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios” (p.1019), estando incluídas neste objetivo as políticas de Educação e Cultura, políticas de trabalho (qualificação profissional) e renda, habitação, entre outras. Assim, dentro desta classificação, foram selecionadas as seguintes rubricas de despesas, que atendem aos dois objetivos de política social: Assistência Social, Previdência Social e Saúde (compondo o objetivo 1) e Trabalho, Educação, Habitação e Saneamento (compondo o objetivo 2).

<sup>2</sup> Selecionou-se os Encargos Especiais – Refinanciamento como despesa financeira, pois, conforme Ferreira, 2008, se trata de uma das partes com maior representatividade (em montante) na execução

Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária, que se referem aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional; e Refinanciamento da Dívida Contratual e Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada, equivalentes aos contratos de empréstimo ou financiamentos com agências nacionais e internacionais.

A principal fonte de dados utilizada para a obtenção das séries temporais foram as séries históricas de Execução Orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional, com dados já deflacionados pelo Tesouro a preços de 2012 (IGP-DI/2012). Utilizaram-se dados referente ao período de 1980 à 2011, visto que os dados referentes à 2012 apresentavam-se incompletos quando da realização da pesquisa. As demais séries históricas utilizadas foram obtidas principalmente no sítio do IPEA-Data e do Banco Central.

Deve-se destacar que durante o período de análise, ocorreram mudanças nas demonstrações financeiras governamentais que se referem às despesas financeiras (selecionadas para este estudo), havendo alterações no plano de classificação por grupo de despesa, Ferreira (2008), esclarece que

A contabilização do refinanciamento da dívida pública modificou-se: até 1988, o refinanciamento era contabilizado no balanço do Banco Central, não constando desta abertura de Despesa da União, pelo Tesouro. Além disso, até 1993 essa despesa era contabilizada sobre a rubrica Amortização da Dívida e, a partir de 1994, passa a compor a Amortização da Dívida – Refinanciamento, com a rubrica Refinanciamento da Dívida Pública. A partir de 1998, o Refinanciamento da Dívida Pública passa a ser desdobrado em Refinanciamento da Dívida Mobiliária e da Dívida Contratual – sendo que a Dívida Mobiliária abarca quase a totalidade da Dívida Pública.

Assim, a partir da análise histórica da política fiscal, nos gastos selecionados, realiza-se uma análise sobre os impactos destes dispêndios na economia brasileira recente e, a partir destes resultados, se pretender obter respostas a respeito do argumento de um trade-off entre crescimento econômico e gastos sociais na economia brasileira e de um trade-off entre crescimento econômico e despesas financeiras e das alternativas de atuação do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico, como entendido atualmente.

---

orçamentária do governo e demonstra, com propriedade a alocação dos gastos com a dívida no âmbito do governo federal. Porém, se admite que tal conta não inclui o dispêndio efetivo ou os pagamentos realmente efetuados da dívida pública, pois, tal rubrica, não contabiliza o registros de juros, encargos e manutenção do Banco Central. Representa efetivamente a contratação de dívidas.

## 2 A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ESTADO E A INTERPRETAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA ECONÔMICA

O presente capítulo retoma a teoria econômica, com o objetivo de abordar a atuação estatal na formação do pensamento econômico e a influência do Estado sobre a dinâmica de desenvolvimento da economia brasileira, recorrendo aos autores clássicos e à teoria cepalina para analisar e compreender o debate e as teorias recentes sobre o desenvolvimento econômico. Através desta revisão bibliográfica, busca-se identificar as diversas ideologias que demonstram a relação das políticas estatais e seus impactos, tanto sociais quanto econômicos.

### 2.1 A ATUAÇÃO ESTATAL NA FORMAÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO

A visão a respeito da atuação estatal na esfera econômica vem sendo construída ao longo da formação do pensamento econômico, havendo, porém, divergências sobre as influências e os efeitos da participação do Estado nos processos produtivos e sobre a dinâmica da economia. Assim, a evolução histórica da formação deste conceito é o objetivo deste tópico.

A economia clássica tem como norteadora a doutrina liberal, tendo por principal representante as ideias propostas por Adam Smith, que via o intervencionismo como uma demonstração da arbitrariedade ou do poder discricionário do qual dispõe o Estado, que “para si reservava todos os direitos, enquanto impunha aos indivíduos tão somente deveres” (HUGON, 1986, p. 88). Para justificar tal ideia, Smith “mostra que o comportamento do sistema econômico pode ser explicado por sua própria lógica (...) exibindo relativa autonomia frente à outras dimensões da vida social” (CARDIM DE CARVALHO, 2013 (acesso)). Assim, justificava-se a desnecessária intervenção estatal, indicando que esta somente fomentaria privilégios, sendo, portanto, prejudicial.

Assim, se verificava, no século XVII, uma expressiva diferença entre os interesses dos indivíduos e do Estado. Ademais, tal intervencionismo era observado também no âmbito internacional, gerando conflitos entre as economias nacionais, levando à reações no sentido de combater o intervencionismo abusivo, chamada de reação liberal, e a subordinação dos interesses individuais aos do Estado, chamada de reação individualista (HUGON, 1986). Tais reações se esboçam a partir do século XVIII pelas escolas fisiocrática e clássica.

A ideologia proposta por Smith é estruturada sob a premissa de que o tema central de

estudo da economia política é o trabalho, sendo este a fonte de riqueza das nações. Em âmbito nacional, a divisão do trabalho é capaz de proporcionar maior produtividade e consequentes altos rendimentos, sendo, portanto, o trabalho o fator do bem-estar, para os indivíduos, e da riqueza, para cada um dos países. Tal condição de divisão do trabalho implica em uma estreita ligação com as trocas e criando uma situação de “solidariedade entre os homens, as economias e as nações” (HUGON, 1986, p. 105), que se torna eficaz não somente pelas peculiaridades da natureza econômica, mas pela característica de os homens serem orientados espontaneamente às atividades econômicas pelo seu interesse pessoal, sendo portanto, egoísta com relação ao interesse geral (HUGON, 1986).

Neste sentido, Smith assume que o interesse privado é o meio pelo qual o homem alcança o progresso geral, sendo este a soma dos interesses pessoais. Assim, “(...) o liberalismo econômico assenta-se sobre esta base: uma vez que o interesse individual coincide com o interesse geral, deve-se, na prática, deixar plena liberdade de ação aos interesses privados.” (HUGON, 1986, p. 106). Soma-se a tal perspectiva, a ideia do regime de liberdade de atuação, impondo-se, como consequência da liberdade, a harmonia espontânea entre os interesses dos indivíduos e da sociedade como um todo, visto que, o “indivíduo é o único apto para discernir e buscar a satisfação de seu próprio interesse” (HUGON, 1986, p. 107), assim a liberdade para atuação individual torna-se fundamental para o alcance do bem-estar social. Cardim de Carvalho (2013 (acesso)) colabora com sua visão, indicando que

“Smith (...) propôs que os indivíduos, deixados a si mesmos, não viveriam em conflito permanente, mas, sim, organizar-se-iam em sociedade, não porque sua natureza fosse pacífica ou generosa, mas porque a sociedade lhes serviria melhor. A tese revolucionária de Smith afirma que a divisão do trabalho faz da vida social uma forma mais eficiente de obter prosperidade do que a pilhagem dos vizinhos. Smith não apresenta uma visão idílica da vida em sociedade. É o interesse egoísta dos homens que os mantém em sociedade” (p.12).

Assim, Smith chega a conclusões liberais, acreditando que a atuação do Estado deve ser reduzida, por ser prejudicial, deixando a ordem econômica se organizar de acordo com os interesses privados, manifestados pelo livre mercado, onde os agentes se relacionam, de acordo com seus interesses, através da compra e venda de mercadorias. Desta forma, “a satisfação de desejos seria alcançada através da troca de mercadorias, permitindo a cada um transferir a outros o comando sobre bens menos atrativos em troca daqueles mais desejados” (CARDIM DE CARVALHO, 2013 (acesso)).

Neste contexto, ao Estado cabem três principais funções, para que se assegure o desenvolvimento econômico “(...) para arrancar um Estado do mais baixo grau de barbárie e

elevá-lo à mais alta opulência, bastam três coisas: a paz, impostos módicos e uma tolerável administração da justiça. Tendo-se isso, tudo o mais virá com o decurso natural das coisas” (SMITH *apud* HUGON, 1986, p. 108).

Tal afirmação indica a importância da função social do Estado de garantir a segurança à sociedade contra atos de violência, contra abusos sob a propriedade privada e a invasão de sociedades independentes, levando-o a ser “liberal”, porém, prudente quanto aos fatos sociais. Foi, portanto, nesta perspectiva que a Economia Política Clássica não dá bases para a discussão política da economia, mas afirma a possibilidade do tratamento isolado dos fenômenos econômicos, propondo-se a colocar o Estado em um plano inferior, em função da auto-ordenação do sistema econômico orientado por interesses privados.

Como reação ao liberalismo clássico, surge a Teoria Marxista, buscando compreender o modo de produção vigente no início do século XIX. O debate sobre a visão do Estado, por Marx, se baseia na observação das concepções de relações econômicas, nas quais o Estado tem sua base. Sua compreensão sobre o Estado se desenvolve a partir de uma crítica à dialética de Hegel e de uma análise do capitalismo, contestando a superioridade do Estado sobre a sociedade (BARBOSA, 2013 (acesso)). Tal corrente teórica assenta-se sobre a ideia de que e “a ação do Estado é um elemento relativamente pouco importante na determinação da dinâmica capitalista” (CARDIM DE CARVALHO, p.16, 2013 (acesso)).

Neste paradigma teórico, a atuação estatal tem por principal função a regulação das relações fundamentais da sociedade capitalista, sendo as relações de produção. Estas relações, intrinsecamente desiguais, em função da expropriação dos meios de produção dos trabalhadores, torna o Estado “uma instância em desfavor dos trabalhadores, já que pode regular, mas nunca extinguir, essa mediação fundamental: a exploração do trabalho pelo capital” (SOUZA, 2010).

Verifica-se que a visão de formação do Estado para Marx se dá na perspectiva de que este protegeria as relações capitalistas de produção, assegurando assim, a permanência de domínio do capital sob o trabalho, a reprodução do capital e sua apropriação privada. Assim, seria um integrante da estrutura social de produção capitalista, mas também é visto como um meio ou instrumento de defesa das relações capitalistas (BARBOSA, 2013 (acesso)).

Ainda SOUZA (2010) destaca que

“O Estado é uma esfera a favor das classes dominantes desde seus primórdios, nas sociedades escravistas da Antiguidade. Surgiu para proteger os interesses da classe dominante e controlar as revoltas dos escravos. Inicialmente, havia apenas alguns traços essenciais do Estado moderno, como a presença de um corpo policial-militar, de uma burocracia hierárquica, cobradores de impostos, escribas e mensageiros, em

suma, um corpo de funcionários públicos. Posteriormente, novas configurações vão se aglutinando a esses traços essenciais (...) Esses contornos do Estado pré-burguês desautorizam as idealizações dos contratualistas, que viam o Estado como esfera positiva da sociabilidade. O Estado burguês incorpora essas características” (p. 37)

Estes ideais são compartilhados por Barbosa (2013 (acesso)), que afirma

“Para Marx, os limites estabelecidos para a atuação da burocracia de Estado - a preservação da propriedade e das relações de exploração - permitia a esta burocracia uma grande margem de iniciativa. A burocracia de estado assumia, por assim dizer, os limites de consciência possível das classes dominantes, ou seja, superaria os interesses burgueses corporativos e imediatos na defesa da sociedade burguesa. Ela poderia, inclusive, reprimir politicamente ou ferir interesses econômicos particularistas da classe burguesa, contraditórios com a preservação da ordem social e com a acumulação de capital a longo prazo. Tudo seria lícito, desde que assegurasse a ordem social, as relações de produção e a acumulação do capital” (p.14-15).

Nesta perspectiva demonstra-se a vinculação entre o Estado e o Capital, sendo necessário, para a emancipação da humanidade, “extinguir o Estado como esfera alienada, das relações sociais, extinguir o capital como força centrífuga que domina as relações humanas” (SOUZA, 2010, p. 37-38). Assim, defende que a extinção do Estado, incluindo todos os mecanismos de representação política, seria um condicionante à democracia, onde cada pessoa se representa por si (BARBOSA, 2013 (acesso)).

Com uma perspectiva mais atual, Mollo e Fonseca (2013), afirmam que a visão marxista em relação a atuação do Estado ocorre como

“(…) garantia da propriedade privada; de regulação para evitar ou atenuar crises; de regulamentação do conflito capital-trabalho; de provisão da infraestrutura necessária à acumulação do capital; de ajuda ao capital nacional nos mercados internacionais; de garantia da individualização dos sujeitos privados como proprietários de mercadorias; de gestão da força de trabalho, administrando a manutenção do exército industrial de reserva; e, finalmente, de gestão da moeda, ao exercer suas prerrogativas de poder público para intermediar interesses privados e assegurar que a moeda possa cumprir seu papel na solução da contradição privado-social das economias produtoras de mercadorias. Em qualquer caso, porém, os marxistas evitam o voluntarismo, ou o entendimento segundo o qual é possível resolver terminantemente, via estado, os problemas econômicos que decorrem da lógica contraditória do sistema capitalista, e que tende a tornar seu desenvolvimento desigual e excludente” (p. 225).

A teoria Marxista é seguida, em temporalidade histórica, pela ideologia da intervenção social do Estado. Tal teoria tem um teor reformista e surgiu como resultado da realidade econômica e social que marcou o início do século XIX, que demonstrava uma contradição na harmonia entre os interesses privados e gerais, levando, além das reações socialistas, outro grande movimento de repulsa às ideias liberais, chamado de intervencionismo, cujo objetivo é

traçar limites às consequências indesejáveis da atuação individual (HUGON, 1986).

O principal representante destes ideais foi Simonde de Sismondi, que refuta a teoria Smithiana por observar a miséria do proletariado, mesmo nos momentos em que a produção total crescia e havendo indiferença pelo Estado liberal destas condições. Levando-o a criticar a teoria clássica sob a perspectiva da superprodução, verificando que o crescimento da miséria se dá à medida que a produção aumenta, discordando, portanto da harmonia entre os interesses pessoais e gerais, pois existem conflitos de interesses (HUGON, 1986).

Assim, Sismondi propõe a necessidade de correção das falhas do liberalismo, porém, ao contrário do socialismo, não se voltará contra a liberdade e o direito à propriedade privada. De fato, preconiza que o Estado garanta o direito de propriedade, devido a sua “inegável utilidade social” (HUGON, 1986, p. 273), porém, que este direito seja garantido a todos, devendo o Estado protegê-lo. “Preconiza que a extensão do direito de propriedade a todos os casos em que este direito se associa ao trabalho do proprietário” (HUGON, 1986, p. 273), sugerindo que o Estado deve intervir em favor das pequenas propriedades agrícolas, assim como do pequeno comércio e da pequena indústria, onde o trabalho e a propriedade não se dissociam, de tal modo que os conflitos entre os interesses individuais e gerais sejam suprimidos.

Ademais, propõe que a intervenção estatal deve se concentrar pelo lado econômico, na contenção da superprodução, e no lado social, mitigando a miséria do proletariado, para que se melhorem as condições de vida da classe trabalhadora. Introduziu também ideias de defesa dos direitos dos trabalhadores, pela redução da jornada de trabalho, repouso dominical, direito de associação para defesa de interesses salariais. Deste modo, Sismondi é o primeiro a mostrar-se pessimista quanto à existência de harmonia de interesses, contrapondo o Estado Liberal pela visão de necessidades de reformas, sendo precursor de uma legislação social e de um Estado intervencionista (HUGON, 1986).

Como teoria recente que destaca a importância da atuação estatal no âmbito econômico, a Teoria Keynesiana, dá sequência a formação da construção de um arranjo histórico sobre a presença do Estado no panorama econômico. Tal teoria surge em um momento caracterizado por crise econômica, vista por Keynes como intrínseca ao processo de acumulação capitalista. Assim, acredita que a economia não pode estar atuando de maneira livre, pois sofrerá as consequências advindas dos ciclos do capitalismo. Desta forma, concebe o Estado como importante instrumento para evitar os colapsos do sistema econômico e impedir que este se torne vítima de suas próprias crises (OLIVEIRA & STRASSBURG, 2011), pois os mecanismos auto-reguladores, que acreditavam os economistas clássicos,

podem falhar, não corrigindo certos desequilíbrios e as situações de subemprego podem prolongar-se por um longo período, tornando-se assim necessária a intervenção estatal (HUGON, 1986).

Dentro a perspectiva de evolução do pensamento econômico, a teoria keynesiana é vista por Cardim de Carvalho (2013 (acesso)), como

“A revolução keynesiana representou uma ruptura com o modo de desenvolvimento da teoria econômica de até então, não apenas porque foram identificadas insuficiências de natureza estrutural na forma de operação de economias capitalistas, mas também porque a forma específica pela qual estas insuficiências se manifestavam pedia, além da criação de regras compensatórias (...), o acompanhamento e a intervenção constante. Em outras palavras, a teoria keynesiana apontava para a necessidade de política econômica” (p. 21).

Para tanto, o Estado deve atuar em dois sentidos: o controle monetário e a socialização dos investimentos. A primeira se dá, pois o Estado deve evitar que alterações no valor do dinheiro interfiram nas expectativas dos agentes e conseqüentemente no processo produtivo. A segunda sob a perspectiva de atuação estatal sobre as decisões de investimento ocorre em função do elevado grau de incerteza que está presente na economia, na falta de garantias de retorno dos valores investidos e também na incapacidade dos investimentos privados se manterem elevados em períodos de crise, afetando o pleno emprego e o desenvolvimento econômico (OLIVEIRA & STRASSBURG, 2011).

A política preconizada por Keynes está baseada no constante controle, via Estado, da economia, tendo por principais atribuições:

1. Controle da moeda e do crédito;
2. Aplicação de uma política tributária e de Seguro Social com fins econômicos (fomento da propensão a consumir);
3. Realização da política de grandes obras públicas (estímulo ao investimento privado)” (HUGON, 1986, p. 412).

Neste sentido, destaca que as economias capitalistas são marcadas pela possibilidade de divergência entre a racionalidade individual e a racionalidade social, devendo o Estado coordenar esta ação coletiva. Verifica-se também que a atuação estatal deve estar orientada para uma política econômica que compense de maneira eficaz a insuficiência de demanda efetiva criada pelo setor privado, indicando que o Estado deve intensificar a procura na economia, para que se mantenha um nível de demanda que garanta e fomente um elevado nível de emprego. Carvalheiro (1987) destaca que “para Keynes, o Estado deve ser basicamente o orientador dos investimentos privados, principalmente na depressão, mas

também na prosperidade” (p. 122).

Assim, Keynes não justifica o Socialismo do Estado, tal como Marx, afirmando que não é a propriedade dos meios de produção que ele deve assumir, mas cooperar com a iniciativa privada, atuando sob as expectativas e neutralizando as flutuações do capital, decorrentes dos ciclos econômicos (CARVALHEIRO, 1987). Também critica que a interação entre indivíduos privados exclusivamente não é suficiente para alavancar melhores resultados para a economia (CARDIM DE CARVALHO, 2013 (acesso)).

Assim, para que se mantenha um nível satisfatório de emprego, a dinâmica econômica depende de gastos de consumo e investimentos, que, conforme a visão Keynesiana, podem ser impedidos pela característica dos agentes pela preferência pela liquidez, pois isto dificulta os investimentos, por trazerem retornos de longo prazo, e conseqüentemente inibir o efeito multiplicador sobre a produção e o emprego. Deste modo, sob esta perspectiva, tanto a política monetária quanto a política fiscal adotam um papel importante, porém, se assume que a política fiscal é mais eficaz, por não sofrer influências diretas da reação dos agentes econômicos, ao contrário da política monetária.

Destaca-se que Keynes não sugere que o equilíbrio das finanças estatais tem pouca importância e deve necessariamente ser inflacionário, mas que a economia precisa contar com grande parcela do investimento sendo impulsionado pelo setor público e por ele controlado no longo prazo, para que reduza as flutuações naturais decorrentes dos processos econômicos e para que a queda na taxa de investimento seja controlada. Sobre estes aspectos, Mollo e Fonseca (2013) destacam que

“Quanto ao equilíbrio das contas, este não seria incompatível com a presença de um estado atuante e incentivador do pleno emprego. Ele (Keynes) trabalhava com dois tipos de orçamento: (a) o orçamento corrente e (b) o orçamento de capital. O orçamento corrente representa os gastos de consumo correntes do governo, e deve estar preferencialmente equilibrado. O orçamento de capital refere-se aos projetos de investimento do governo, e deve ser equilibrado no longo prazo com os próprios recursos que se espera obter com a execução plena dos projetos. A manutenção da economia na trajetória de crescimento visando ao pleno emprego deveria ser sustentada, principalmente, pelos gastos de capital. Ao atuar assim, o estado garantirá gastos que melhorarão as expectativas privadas e estimularão o investimento, a renda e o emprego. No que tange ao caráter não necessariamente inflacionário das contas públicas, Keynes destaca o estímulo monetário ou fiscal dado ao investimento e o crescimento conseqüente da economia como instrumentos para garantir, por um lado, o aumento da produção e da capacidade produtiva, levando à expansão da oferta após o aumento de demanda. Assim, a médio e a longo prazos não é necessário esperar pressão sobre os preços. Por outro lado, o aumento da produção incrementa a arrecadação e permite pagar as dívidas ou cobrir os déficits. Em qualquer caso, há um papel do estado fundamental na garantia do desenvolvimento estimulando o investimento (KEYNES, 1980, *apud* MOLLO e FONSECA, 2013, p. 227)”

Assim sendo, Keynes espera que o Estado, por não ter o objetivo de obtenção de lucros, assumira responsabilidades maiores quanto a organização direta dos investimentos, criando um ambiente propício aos investimentos privados e sustentando a demanda agregada no nível de pleno emprego (MOLLO e FONSECA, 2013).

A partir destas concepções, constroem-se as teorias recentes que tratam da perspectiva estatal na economia, que são detalhadas nos tópicos seguintes.

## 2.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO

A teoria desenvolvimentista estrutura-se acerca da percepção do desenvolvimento desigual das economias, havendo a introdução de economias, na ordem capitalista mundial de maneira retardatária, característica essa peculiar de países de periferia. Nesta perspectiva, identifica-se “um centro constituído historicamente, do qual se irradia a dinâmica e ao qual são incorporadas de modo parcial, como fornecedoras de matérias-primas e alimentos, as diversas economias periféricas” (CARNEIRO, 2012, p. 750-751). Sob esta perspectiva, a atuação estatal é vista como “um esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento” (PREBISCH, 1961 *apud* MOLLO; FONSECA, 2013, p. 227), o objetivo desta atuação é utilizar o crescimento como meio de “conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global” (PREBISCH, 1961 *apud* MOLLO; FONSECA, 2013, p. 227).

A problemática evidenciada por esta corrente teórica, centrava-se na ideia de que, ao contrário das teorias de divisão internacional do trabalho e das vantagens comparativas, ganhos de produtividade se tornavam expressivos nas atividades industriais, em contradição ao que ocorria na atividade primária, gerando um bloqueio quanto à propagação do progresso técnico e como consequência, uma deterioração dos termos de troca entre os grupos de países centrais e periféricos. Esta percepção de desenvolvimento culminou com o que seria “a maior restrição ao desenvolvimento periférico: a restrição de divisas ou, mais propriamente, a restrição externa” (CARNEIRO, 2012, p.751).

Assim, tendo esta perspectiva, a teoria desenvolvimentista assenta-se em um projeto econômico, voltado para a industrialização como forma de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, “sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do Estado como indutor e como

agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto” (BIELSCHOWSKY, 1988 *apud* MOLLO; FONSECA, 2013, p. 224). Este entendimento se dá, pois, tal teoria, em essência, contesta a tese de que a divisão internacional do trabalho e a maior especialização na produção de bens primários seriam suficientes para a superação do subdesenvolvimento, indicando que a expansão industrial seria capaz de criar seus próprios mercados, mas que os países especializados na produção baseada no setor primário estariam sempre dependentes da demanda externa dos mercados criados pela indústria dos países centrais. Esta percepção leva a conclusão de que os mercados para os bens primários cresceriam, em função da elasticidade renda da demanda, em ritmo inferior aos mercados de bens industriais, além de que estes últimos criam uma cadeia produtiva com maior potencial de diversificação, tanto no que se refere à criação de novos produtos quanto ao valor adicionado. Somado a isso, destaca-se que a indústria, por sua própria dinâmica de produção, seria o *locus* propício ao desenvolvimento do progresso técnico (CARNEIRO, 2012).

A questão do subdesenvolvimento é tratada também como uma condição historicamente determinada pela dinâmica das economias centrais e periféricas, como destacado por Furtado (1961) *apud* Carneiro (2012)

“(…) as economias periféricas constituem-se enquanto desdobramento das economias centrais, a partir da instalação de um núcleo industrial no centro, por meio da produção e fornecimento de matérias-primas e alimentos. A atividade econômica em tais economias dependeria desse centro de várias maneiras. Em uma situação extrema, quando ela se realizasse com capitais estrangeiros, o único fator de dinamismo interno seria a massa de salários. Parte do resultado da atividade econômica, talvez a mais importante, relativa ao lucro, não permaneceria nas economias periféricas e, mesmo que isso não ocorresse, quando os capitais fossem nacionais, tais economias, em razão da especialização e estreiteza de seus mercados, ainda dependeriam fundamentalmente da demanda externa como variável chave do crescimento (p. 752)”.

Destaca-se ainda a distinção entre estes grupos de países quanto aos determinantes da formação do progresso técnico e da impossibilidade de se alcançar um padrão de desenvolvimento com uma formação econômica voltada “para fora”, ou seja, que se baseia na exportação de bens primários e tendo como única fonte de demanda o setor externo. Neste sentido, destaca-se que distinção crucial entre os países do centro, possuidores de um núcleo industrial relevante, deteriam maior autonomia tecnológica e não dependeriam fortemente da trajetória da demanda externa, ao contrário do que ocorreria com os países periféricos (CARNEIRO, 2012).

Assim, o subdesenvolvimento é visto como a disseminação parcial ou bloqueada do progresso técnico e sua assimilação ocorre de maneira desigual por parte dos países

periféricos. Tal situação não é favorável, pois implica que “no capitalismo desenvolvido, a centralidade do processo de incorporação e difusão de novas técnicas é determinante para o aumento da capacidade de produção e da produtividade” (CARNEIRO, 2012, p.753). Essa produção ampliada teria como efeito irradiador, a ampliação do investimento e do consumo, visto que parte dos ganhos de produtividade é transferida aos salários. Tal situação é importante, pois à ela atribui-se a distribuição da renda, através do investimento e do gasto público, fatores estes, responsáveis pela absorção da parcela relativa aos lucros (CARNEIRO, 2012).

Neste contexto, inicia-se o Processo de Substituição de Importação (PSI), visto como alternativa para a superação da condição de periferia e para o atendimento de demandas insatisfeitas por bens de consumo na economia doméstica, ademais, tal processo desencadearia uma maior independência quanto restrições de demandas externas e as exportações deixariam de ser o fator impulsionador dos países periféricos, havendo assim, maior autonomia em relação ao centro (CARNEIRO, 2012). Desta forma, entre 1930 e 1970, o Brasil e os demais países da América Latina, crescem em ritmo acelerado, em função de sua estratégia nacional-desenvolvimentista, que implicava essencialmente em proteção da indústria nascente nacional e na promoção de poupança forçada pelo Estado.

Sob esta conjuntura, a responsabilidade estatal estava voltada principalmente para a promoção de investimentos diretos em infraestrutura e para a atuação na constituição de indústrias de base, vistas como essenciais para garantir a dinâmica própria à economia nacional, mas que, porém, havia necessidade de grandes disponibilidades de capital e, conseqüentemente, riscos de implantação. Tal atuação tinha como objetivo fundamental a promoção do que se entendia como desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2005). A estratégia econômica do nacional-desenvolvimentismo, conduzida pelo Estado, incluía a constituição de bancos de desenvolvimento, investimentos em infraestrutura, empresas públicas voltadas para o desenvolvimento de novos setores de produção, vislumbrando, em estágios mais avançados, promoção de exportações de bens industrializados e integração regional (BRESSER PEREIRA, 2005).

Tais políticas econômicas, que constituíram e caracterizaram a experiência histórica brasileira de governos considerados desenvolvimentistas, traziam em essência e em comum, três aspectos: 1) a prioridade do processo de industrialização; 2) o intervencionismo estatal em prol do crescimento econômico; e 3) o nacionalismo, delimitando o papel do capital estrangeiro e subordinando-o a um projeto nacional (FONSECA, 2004 *apud* MOLLO; FONSECA, 2013).

Esta abordagem e as práticas de política econômica adotadas em função do nacional-desenvolvimentismo sofreram contratempos e reformulações, principalmente após os anos 1980, em toda a América Latina e também, com grande efeito, no Brasil. Isso deu-se em função de diversos fatores, entre eles está a crise da dívida, que inicia a queda do padrão de crescimento baseado no ideário nacional-desenvolvimentista, dando espaço para a retomada de ideias liberais e força para suas recomendações de política econômica, sintetizadas no Consenso de Washington. Ademais, de maneira simultânea, iniciam-se transformações profundas na economia capitalista, caracterizando-se na liberalização e globalização financeira (CARNEIRO, 2012).

Bresser Pereira (2005), destaca que estes e outros fatores históricos contribuíram para tal resultado. Dentre eles, aponta a exaustão da estratégia de substituição de importações, pelo fechamento/conclusão da constituição da matriz produtiva industrial; a interpretação da dependência da América Latina, predominante no início da década de 1970; a crise da dívida, que enfraqueceu os países latino-americanos, a influência das ideias neoliberais e o surgimento da teoria neoclássica, na academia; e, por fim a influência do pensamento norte-americano nas políticas econômicas da América Latina.

Neste contexto de mudanças de paradigmas, Carneiro (2012) destaca as críticas advindas desta estratégia de crescimento

“como, por exemplo, aquelas expressas em documento do Banco Mundial BIRD (1991), no qual se critica principalmente o excesso de intervenção estatal nos processos de desenvolvimento da periferia, em particular, na América Latina. A principal objeção do documento é à estratégia de desenvolvimento com base na industrialização por substituição de importações, ou seja, com proteção à indústria nascente e financiada por taxaço, implícita ou explícita, do setor primário. O ponto essencial destacado no documento é a utilização do protecionismo como forma de viabilizar a indústria nascente e a distorção de preços daí decorrente. Isso levaria à má alocação de recursos, em desacordo com as vantagens comparativas, e à perda de eficiência. Ao realizar tal crítica, o documento assume claramente a tese de que os ganhos de produtividade que constituem a essência do desenvolvimento econômico estariam associados ao bom funcionamento do sistema de preços, ou seja, a boa alocação de recursos seria uma prerrogativa essencial dos mercados livres e da concorrência” (p. 765).

Como proposta para uma nova política de desenvolvimento para a América Latina sugerem-se as alternativas neoliberais, impulsionadas através do Consenso de Washington, no início da década de 1990, como ideário desenvolvimentista para as economias periféricas. Tais concepções serão apresentadas e discutidas no próximo tópico.

### 2.3 TEORIA NEOLIBERAL

A teoria do neoliberalismo apoia-se na teoria econômica neoclássica das expectativas racionais. Sua origem, nos anos de 1950, esteve vinculada ao debate entre duas ideologias, capitalismo e socialismo, mas foi a partir de 1960 que teve grande influência na ciência econômica, a partir de quatro correntes de pensamento: a teoria econômica neoclássica, a teoria do novo institucionalismo, a teoria da escolha pública e a teoria da escolha racional. Para a teoria neoclássica, a teoria econômica tornou-se uma ciência matemática, hipotético-dedutiva, visando a demonstração de como os mercados tendem a ser autorregulados e não há necessidade da presença do Estado. A partir dos anos 80, estas teorias se tornaram dominantes no Brasil e o Estado passa a ser visto como um obstáculo. A legitimização das ideias de desregulamentação levaram ao processo de financeirização, que posteriormente resultou na crise econômica de 2008 (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A partir dos anos 1980, com o Consenso de Washington, definiu-se a forma que a ideologia neoliberal assume, através das políticas econômicas sugeridas aos países em desenvolvimento. Baseia-se fundamentalmente em duas vertentes: a primeira refere-se aos ajustes macroeconômicos para garantir o ajuste fiscal e da dívida pública, e a segunda, que teve maior influência a partir da década de 1990, estabelece que a estratégia de desenvolvimento deve ser baseada na abertura de capital e no crescimento com poupança externa (BRESSER-PEREIRA, 2006).

De acordo com Bresser-Pereira (2009), a teoria neoliberal considera que o Estado não deve assumir o papel de “Estado produtor”, assim, não pode ser protetor, indutor nas fases iniciais do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, a teoria neoliberal defende que o Estado deve ter suas funções restritas à área de regulamentação, sendo portanto, apenas um “Estado regulador”, mas que da mesma forma, o objetivo da teoria não era o de regulação, e sim de desregulação. Para o neoliberalismo, o Estado deve ser mínimo: ter pouco influência nas atividades econômicas, especialmente quando estiverem relacionadas à produção de bens básicos de infraestrutura econômica, ao sistema de proteção social (Estado social), ao desenvolvimento produtivo, tecnológico e científico, e a regulação dos mercados, em especial, os mercados financeiros e autorreguláveis.

Da mesma forma, a ideologia neoliberal tem como pilares o fortalecimento do mercado, em contraposição ao Estado. Esta ideologia defende o Estado mínimo, tendo como característica apenas o poder de polícia, ou seja, deve apenas ter interferência nas questões de

segurança nacional, e não atuando na coordenação econômica, nos investimentos na infraestrutura e, inclusive nos serviços sociais. Para o neoliberalismo, o estado apenas é bom para a economia se assumir um carácter reformista, ou seja, se realizar reformas de modo a contribuir para o funcionamento do mercado. Portanto, as políticas econômicas ideais a serem seguidas, no contexto desta ideologia, são o controle inflacionário e das contas públicas, uma vez que a estabilidade apenas será alcançada com a obtenção de superávits primários, com o banco central utilizando apenas a taxa de juros como instrumento de política de estabilização e que o câmbio seja flutuante, também que reformas sejam realizadas para o fortalecimento do mercado e que haja obtenção de poupança externa, dado que internamente não se dispõe de poupança. Adota como premissa que todos são igualmente capazes de defender seus interesses e que o mercado, livre, pode coordenar os sistemas econômicos de maneira ótima (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A partir do início dos anos de 1980 até o início dos anos 2000, a ideologia neoliberal assumiu um papel hegemônico no cenário brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2009). Nos anos de 1990, buscando combater as dificuldades econômicas enfrentadas na década anterior, o Brasil passou a adotar políticas macroeconômicas de estabilização fortemente influenciadas pelo ideário neoliberal, consubstanciadas no “Consenso de Washinton”. Estas políticas, tendo por base o consenso, apontavam como orientação a desregulamentação das economias, pois isto, ao permitir a atração de investimentos externos e a mobilidade dos capitais, seria a solução para superar a crise econômica (MATTEI, 2013).

A estratégia também estava fortemente vinculada ao argumento de que a liberalização econômica, ao ampliar o comércio internacional e estimular as privatizações, diminuiria os déficits e restrições fiscais do Estado. Assim, como solução para o lento crescimento econômico verificado na década anterior, apresentava-se como a solução as políticas conjuntas que considerassem a liberalização comercial, a desregulamentação financeira e a privatização das empresas estatais (MATTEI, 2013).

Em 1994, com a implementação do Plano Real, plano este que tinha como objetivo principal o combate ao processo inflacionário, esta estratégia neoliberal foi adotada com mais intensidade e de forma articulada. Este período foi caracterizado pela adoção de medidas contracionistas, com taxas de juros elevadas, o que impossibilitou à economia brasileira a retomada do crescimento (MATTEI, 2013).

No entanto, durante este período, inúmeras evidências empíricas, como por exemplo o aumento da concentração de renda, a instabilidade macroeconômica e as crises financeiras, contribuíram para o seu desgaste ideológico. Com a crise financeira de 2008 e a exigência de

ampla intervenção estatal, houve ainda mais enfraquecimento da ideologia (BRESSER-PEREIRA, 2009). Assim, o neoliberalismo, ao assumir a percepção de que não é importante a presença do Estado em seu sentido produtor, como indutor do desenvolvimento e como protetor social, assume seu caráter contrário ao Estado democrático social (BRESSER-PEREIRA, 2009).

#### 2.4 O DEBATE ATUAL - O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Tendo suas origens nas propostas e na análise crítica sobre o desenvolvimentismo clássico, a concepção novo-desenvolvimentista, busca uma estratégia desenvolvimentista adequada à nova realidade econômica do Brasil, considerando que atualmente, no estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, não se torna necessária a existência de um Estado que tenha características de empresário, atuando nos setores onde o mercado não tem interesse nem condições de atuar, pois esta situação já está superada, nem torna-se necessária uma atuação protecionista, visto que os mercados passaram por estágios de globalização financeira, assim, o Estado precisa superar características que se moldavam no passado, mas que atualmente não se tornam relevantes para que seja garantido o progresso e o desenvolvimento (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Deste modo, a proposta novo-desenvolvimentista, “não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007, p. 515). Parte-se da ideia de que o crescimento tem na demanda agregada sua dinâmica, assim, utilizando de políticas e instrumentos macroeconômicos, o Estado é responsável pela garantia da estabilidade de preços e, concomitantemente da estabilidade macroeconômica, entendida como a sustentação da demanda (CARNEIRO, 2012). Como seu papel, está a característica de indutor de investimentos e, porém, controlador do déficit público, focando na melhor eficiência nos gastos sociais. Tal corrente critica, porém, a elevação do salário mínimo e sua maior participação na renda nacional, afirmando que este aumento está ocorrendo acima da produtividade, não sendo viável economicamente (OREIRO *apud* MOREIRA e AREND, 2014).

Neste conceito, propõe, ademais, uma estratégia de desenvolvimento nacional, que tenha no Estado, o agente promotor de políticas que direcionem ao progresso técnico e a iniciação de técnicas de produção avançadas, que aumentem a produtividade, além da

constituição de instrumentos nacionais para o financiamento do investimento, dando maior impulso para o setor empresarial atuar estrategicamente, para tanto, deve também, o Estado priorizar políticas econômicas que reduzam as incertezas intrínsecas à globalização econômica e financeira, além de promover o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao progresso, tendo como exemplo o desenvolvimento do capital humano através da educação pública (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Deste modo, verifica-se que a concepção do Novo-Desenvolvimentismo se baseia na atuação conjunta entre o Estado e o mercado. O Estado deve ser forte, capaz de regular a economia, através de uma atuação eficaz e estratégica e o mercado também deve ser forte com um sistema financeiro bem estruturado, capaz de atender as necessidades de financiamento da atividade produtiva, mas não exclusivamente para a atividade especulativa. Para tanto, torna-se necessária, concomitantemente, uma “reforma da gestão pública” e o impulso à concorrência no mercado, como forma de estimular a inovação, tornando o processo capitalista dinâmico e revolucionário (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Para Mattei (2013), a percepção novo-desenvolvimentista é clara, estando baseada em 4 pilares centrais, sendo eles 1) a existência concomitante de um Estado forte e de um mercado forte; 2) a prática de políticas macroeconômicas que garantam que essas duas instituições mantenham-se fortalecidas, através de relativa estabilidade econômica; 3) o estabelecimento de uma estratégia e desenvolvimento nacional que garanta crescimento econômico aliado à equidade social; e 4) a sustentação de taxas de crescimento em níveis elevados, como forma de redução das desigualdades sociais.

Neste sentido, Carneiro (2012) destaca que ao papel do Estado, a teoria novo-desenvolvimentista, acredita que uma postura intervencionista, através de mobilização da poupança e do investimento em setores pesados, estaria ultrapassada, estando também superada a política de atuação estatal ativa na indústria. No âmbito atual, defende-se que é importante o caráter regulador do Estado, e seu desempenho sobre a gestão macroeconômica, de controle e estabilidade de preços, havendo assim, complementaridade entre a ação estatal e empresarial. Porém, Carneiro (2012), critica a falta da definição crucial desta complementaridade entre estado e mercado, pois, oferece-se apenas uma definição negativa: rejeita-se o Estado empresário e o protecionismo, porém, afirma não haver algo positivo nesta situação. Assim, destaca sua oposição quanto a esta visão restrita de atuação estatal

“(…) a defesa do Estado regulador não aprofunda o que é essencial, nos próprios termos propostos por esta corrente, isto é, como ampliar sua capacidade de garantir a concorrência e a transferência dos frutos do progresso técnico aos salários. Tampouco

dá conta do papel indutor do Estado, que vai além de sua postura anticíclica e diz respeito à garantia do investimento autônomo. Significa que, para além do aspecto macroeconômico que se traduz no asseguramento da demanda, há um papel crucial do Estado no âmbito microeconômico, por meio da redução do risco, aumento da rentabilidade e viabilização do investimento privado, englobando formas de intervenção variadas inclusive por meio de empresas estatais. Por sua vez, o papel do Estado na melhoria da distribuição da renda é praticamente desconsiderado” (p. 772)

Neste sentido, Bastos (2012), afirma que o argumento central do novo-desenvolvimentismo é que as empresas que compõe a estrutura produtiva brasileira, já dispõem de “capacitação tecnológica e recursos financeiros suficientes para investir em ramos industriais intensivos em alta tecnologia, voltadas para o mercado externo” (p. 789), por este motivo, acreditam que a atuação estatal nos moldes do desenvolvimentismo clássico, torna-se antiquada, devendo, o Estado, estar preocupado com a manutenção, do que chama de preços macroeconômicos corretos (BASTOS, 2012).

Mattei (2013) indica que a atuação estatal sob a perspectiva novo-desenvolvimentista continua em destaque, mas que porém, sob uma nova perspectiva, com funções distintas, sendo elas: maior capacidade de regulação econômica, dando estímulo ao mercado e ao sistema financeiro, para que se coloquem a serviço do desenvolvimento nacional; organizar a gestão pública de maneira eficiente e responsável perante a sociedade; direcionar as políticas macroeconômicas para superação de sensibilidades à crise, em favor do crescimento econômico, entendido como promoção do pleno emprego; adotar políticas que aumentem a competitividade da indústria e; por fim, o estabelecimento de um sistema tributário progressivo, que minimize as desigualdades sociais.

Sicsú, Paula e Michel (2007), destacam que com relação à política econômica, esta deve ser capaz de aumentar o nível de demanda agregada, buscando criar um ambiente de estabilidade, para estimular a realização de investimentos por parte do setor empresarial. O objetivo da política econômica deve ser amplo e voltado para a estabilidade macroeconômica, para que se sustente o crescimento econômico e a estabilidade de preços, torna-se importante uma maior coordenação entre as políticas fiscal, monetária e cambial. Assim, propõe-se um ajuste nas contas públicas, como forma de diminuição da taxa de juros, que é elevada, em decorrência dos recorrentes déficits na conta-corrente governamental. Assim, “a redução dos juros somente poderia ser realizada se, *ex ante*, o governo se torna-se superavitário” (MOREIRA e AREND, 2014, p.15), deveria, então, promover um ajuste recessivo.

Neste sentido, Bastos (2012), adverte que a teoria novo-desenvolvimentista

“(...) partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado

como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento. Aliás, parecem ser essas características mesmo que justificam a autoatribuição do epíteto “novo-desenvolvimentismo” à corrente, em oposição à caracterização feita do velho desenvolvimentismo” (p. 789)

Com relação à redução da desigualdade, a perspectiva defendida pelo novo-desenvolvimentismo é de que o crescimento à taxas elevadas é importante, mas é apenas uma das condições necessárias para minorar o problema da desigualdade social no Brasil. Torna-se importante a implementação de programas sociais universalizantes, que são vistos como necessários, porém não suficientes, pois “políticas sociais e educacionais são elementos também centrais no enfrentamento da questão das exageradas desigualdades presentes no país” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007, p. 523). Neste sentido, verifica-se que

“Políticas sociais — como políticas de renda mínima — implementadas em um contexto de crescimento baixo podem se revelar limitadíssimas, ou seja, incapazes de garantir uma maior igualdade porque transformam os seus beneficiários em dependentes de “migalhas” em um contexto em que oportunidades de melhora efetiva de renda inexistem porque oportunidades de trabalho estão restritas. Tais políticas implementadas em economias estagnadas são soluções emergenciais necessárias, mas estão longe de ser soluções permanentes” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007, p. 523).

A visão de Oreiro e Paula (2009) *apud* Carneiro (2012) é de que os autores novo-desenvolvimentistas apresentam diferenças claras entre o gasto corrente do governo e o investimento público, “porquanto este último teria importância maior para a sustentação do crescimento via estímulo e complementaridade com o investimento privado” (p. 772). Em contrapartida, dá-se pouca ênfase às prioridades na alocação dos gastos governamentais correntes e às transferências, considerando estes terem papel fundamental para a redistribuição da renda e, portanto, “à aceleração do crescimento via ampliação do multiplicador. A omissão do papel do Estado como elemento crucial na redistribuição da renda é uma constante nesses autores” (p.772).

Para o novo-desenvolvimentismo, as desigualdades sociais serão superadas a partir do crescimento econômico, o que implica que, nesta perspectiva, o crescimento e o desenvolvimento são simultâneos. A questão que se coloca refere-se aos instrumentos que serão utilizados para garantir o crescimento econômico, mantendo o equilíbrio macroeconômico, a política social e a política industrial. Assim, Sampaio Jr. (2012) evidencia que a política novo-desenvolvimentista define apenas aspectos de curto prazo, da conjuntura atual, não ultrapassando a discussão para as consequências e os resultados de longo prazo. Nesta mesma linha, Carneiro (2007) considera que a proposta novo-desenvolvimentista pode

dinamizar a economia por um período considerável, porém, perde intensidade com o passar do tempo, exigindo a complementaridade por outros eixos econômicos.

Desta forma, destaca-se que o “Novo Desenvolvimentismo” pretende construir uma concepção entre a ortodoxia neoliberal e o populismo, visando implementar reformas nas políticas macroeconômicas e nas instituições, fortalecendo tanto o Estado, dando a ele um papel mais estratégico, como o mercado, tornando-o atuante na promoção do desenvolvimento econômico nacional. Esta estratégia, objetiva tornar o país mais fortemente competitivo no cenário internacional (MATTEI, 2013).

## 2.5 O DEBATE ATUAL – O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO

O social-desenvolvimentismo é uma estrutura política recente, que surge no Brasil a partir de 2006. De acordo com Sampaio Jr. (2012), o social-desenvolvimentismo é um termo utilizado para caracterizar o período econômico, social e político que surge no segundo governo Lula. As principais características apontadas pelo autor, que diferenciam este período dos anteriores, de modo a receber uma denominação própria de desenvolvimento, é a retomada do crescimento econômico em um contexto de estagnação prolongada, a recuperação do poder aquisitivo do salário, a melhora na distribuição de renda, através das políticas de transferência direta, o aumento do consumo das famílias, através de endividamento. Estes aspectos demonstram uma mudança na trajetória da economia brasileira, comparativamente ao período anterior.

Sob a percepção de Carneiro (2007), o social desenvolvimentismo tem a perspectiva social como eixo do desenvolvimento. Há, portanto, uma inversão de prioridades se comparado às teorias do velho e do novo-desenvolvimentismo, que acreditam que a prioridade era a questão produtiva. Para o autor, esta questão ainda assume um caráter relevante no social-desenvolvimentismo, porém, ainda assim, encontra-se subordinado ao desenvolvimento social.

Boito Jr. (2012) esclarece que o social-desenvolvimentismo é uma política econômica e social que tem como objetivo o crescimento econômico e as transferências de renda. O crescimento da economia está associado ao dinamismo do mercado interno, tendo na concepção de um Estado forte, a responsabilidade na distribuição de renda e nos investimentos (BASTOS, 2012, *apud* MOREIRA e AREND, 2014), cuja presença marcante na economia desde meados dos anos 2000, levou a uma estratégia de desenvolvimento com

características marcantes, como: elevação dos salários, ampliação dos gastos sociais, políticas industriais setoriais, fortalecimento dos bancos de investimento estatais, entre outros avanços (MOREIRA e AREND, 2014).

Algumas destas políticas são apontadas como inovadoras nesta época de desenvolvimento, que assumem um carácter que o diferencia das estratégias de governos anteriores. Entre elas, as políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, o aumento da participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) no financiamento de investimentos privados, manutenção da política externa, aumento do investimento estatal em infraestrutura (DALLA COSTA, 2012 apud BOITO Jr.,2012). Estes elementos demonstram que não houve rompimento com o modelo econômico anterior, apesar de serem realizadas algumas políticas alternativas que contrariam a proposição neoliberal, o que permite a afirmação de que há uma nova fase econômica, com denominação própria de desenvolvimento (BOITO Jr.,2012).

Para Sampaio Jr. (2012), a corrente do social-desenvolvimentismo busca conciliar os aspectos positivos das vertentes econômicas anteriores. Assim, assume o carácter entendido como positivo do neoliberalismo: manter a perseguição à estabilidade monetária, controle fiscal e superávit primário, assim como estabelecer o relacionamento com o capital internacional, de modo a manter a competitividade. Por outro lado, evita a tese de defesa da financeirização e a desregulamentação do mercado financeiro. Juntamente com os aspectos neoliberais, assume as características de manutenção do crescimento econômico, a industrialização, a regulação estatal e a sensibilidade social, características adotadas da vertente do desenvolvimentismo.

De acordo com Carneiro (2007), os determinantes do crescimento, sob esta perspectiva, são alcançados através da ampliação do consumo, proporcionada pelas políticas de redistribuição da renda. Há, portanto, o reconhecimento da relevância do mercado interno. A ampliação do consumo seria alcançada por meio de mudanças no mercado de trabalho, na política tributária e nas políticas sociais, com o objetivo de elevar o salário e permitir acesso facilitado ao crédito. Neste sentido, Bielschowsky (2012) *apud* Moreira e Arend (2014), destaca que o círculo virtuoso que é gerado pela ampliação do mercado de consumo é uma característica singular do Brasil, e que, portanto, deveria ser melhor aproveitado, como forma de expandir os investimentos e, “pelo aumento da relação capital-trabalho, do conhecimento e aprendizado, da inovação e de economias de escala, eleva a competitividade e a produtividade. Esta então se transmite para lucros e para salários” (MOREIRA e AREND, 2014, p. 05).

Para Sicsú (2008 *apud* SILVA, 2013), o que caracteriza este modelo de desenvolvimento é a promoção do crescimento com industrialização. Este objetivo é alcançado através de orientação da política monetária para manter e perseguir juros baixos, aliado a uma taxa de câmbio que seja competitiva a ponto de favorecer a exportação, assim como, manter o fluxo de capitais financeiros sob regulação. Neste cenário, afirma que é necessário controlar gastos e que a política fiscal apresente superávits primários.

Para (SILVA, 2013) as estratégias "social-desenvolvimentistas" favorecem a exportação de commodities e a política externa, através de medidas de incentivos que sejam atrativas para as empresas estrangeiras e o capital financeiro. Há, portanto, a retomada do crescimento econômico através das exportações de commodities. Porém, reconhece que há da mesma forma, o fortalecimento dos programas sociais e de transferência de renda (SILVA, 2013). Ademais, destaca-se, como fator impulsionador do desenvolvimento, o investimento em infraestrutura, pela dinâmica de recursos e externalidades que gera para toda a economia, além de suprir déficits infraestruturais ainda presentes no país, como habitação e saneamento, transporte e energia elétrica (BIELSCHOWSKY, 2012 *apud* MOREIRA e AREND, 2014).

Carneiro (2007) aponta que a corrente do social-desenvolvimentismo desdobra-se em 4 eixos distintos, a saber: i) a melhoria da distribuição da renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento de cadeias; iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais. Afirma ainda que estes eixos são complementares, mas que diferenciam no grau de prioridade.

Mas o que diferencia esta nova vertente, denominada social-desenvolvimentismo, da vertente anterior, novo desenvolvimentismo? Boito Jr. (2012) responde a pergunta com o fato de que o social-desenvolvimentismo supõe um crescimento econômico mais modesto, embora maior do que o observado na década de 90, se comparado às pretensões do novo-desenvolvimentismo. Outra característica que os diferencia é importância dada ao mercado interno e à política industrial, para o social-desenvolvimentismo, estas políticas são importantes, porém com menor intensidade do que para o novo desenvolvimentismo, uma vez que o primeiro valoriza a abertura comercial e a política externa, características oriundas da política neoliberal, não condizentes com o novo desenvolvimentismo. Segundo Castelo (2009 *apud* SILVA, 2013) embora esse modelo tenha como base o desenvolvimentismo, ela também inclui um "sentido conceitual inovador", adequado às configurações do capitalismo contemporâneo.

O modelo "social-desenvolvimentista" é criticado por Gonçalves (2011), ao afirmar que o período em discussão corresponde a um processo de "Nacional desenvolvimentismo às

avessas”. De acordo com o autor, o Nacional-desenvolvimentismo, ou apenas desenvolvimentismo clássico, pode ser caracterizado como a industrialização por substituição de importações, aliado à presença estatal na economia e o nacionalismo. Tem como principal objetivo o crescimento econômico através da alteração na estrutura produtiva, diminuindo assim a vulnerabilidade externa. Para o autor, o período do social-desenvolvimentismo atua no sentido contrário a estas características, tendo em vista que é caracterizado por desindustrialização, a não substituição de importações, a perda de competitividade internacional, a ampliação da dependência externa e tecnológica, a concentração do capital e a dominação financeira. Para o autor, devido aos aspectos citados, a trajetória de crescimento do país no longo prazo estaria comprometida, já que considera isto como “erros estratégicos”.

Carneiro (2010, *apud* CARNEIRO 2007), afirma que “o social-desenvolvimentismo tem necessariamente de definir estratégias consistentes para a resolução ou equacionamento de alguns obstáculos característicos do subdesenvolvimento”. Sugere portanto, a ampliação da autonomia da política macroeconômica interna, de modo a obter formas de financiamento próprias, o investimento em tecnologia para superação do atraso tecnológico e a melhoria na distribuição de renda e diminuição da heterogeneidade social.

O social-desenvolvimentismo se propõe, portanto, a conciliar o crescimento com a equidade. Isto se justifica pelo período em referência apresentar um ciclo de crescimento, com distribuição de renda e aumento da soberania nacional (SAMPAIO JR., 2012). Mas na concepção de Boito Jr. (2012), “o social-desenvolvimentismo é um programa muito menos ambicioso que o seu predecessor” já que pelas características apresentadas é possível afirmar que o modelo de desenvolvimento supõe sua atuação dentro dos limites impostos pelo modelo capitalista neoliberal vigente em períodos anteriores. O que indica é que há uma dificuldade de ultrapassar os pilares do neoliberalismo - abertura dos mercados, acumulação financeira, privatização e a supressão de direitos trabalhistas e sociais – uma vez que isto, segundo o autor, impediria o aumento do investimento público, a priorização do mercado interno e a ampliação da política de distribuição de renda (BOITO JR. 2012).

### **Breve Síntese do Capítulo**

Para fechar o capítulo, o quadro síntese abaixo destaca as principais concepções que cada paradigma teórico defende.

Quadro 1. Síntese teórica – Concepções de atuação estatal na formação do pensamento econômico e na economia brasileira.

<b>Síntese Teórica</b>		
<b>Teoria</b>	<b>Principal (s) Representante (s)</b>	<b>Concepção de Estado</b>
Teoria do Liberalismo Clássico	Adam Smith	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação do Estado deve ser reduzida, apenas com funções de segurança e contra abusos sobre a propriedade privada;</li> <li>• Auto ordenação do sistema econômico, orientado por interesses privados;</li> </ul>
Teoria Marxista	Karl Marx	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado burguês: Instrumento de defesa das relações capitalistas;</li> <li>• Função: Regulação das relações de produção na sociedade capitalista;</li> <li>• O Estado protege as relações capitalistas, assegurando o domínio do capital sobre o trabalho;</li> <li>• Vinculação entre Estado e Capital;</li> </ul>
Teoria da Intervenção Social do Estado	Simonde de Sismondi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função: Conter a superprodução e mitigar a pobreza do proletariado;</li> <li>• Introduz ideias de defesa dos direitos dos trabalhadores;</li> </ul>
Teoria Keynesiana	John Maynard Keynes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função: Impedir colapsos em períodos de crise;</li> <li>• Atuação estatal deve estar orientada para uma política econômica que compense a insuficiência de demanda efetiva criada pelo setor privado;</li> <li>• Orientador dos investimentos privados, principalmente em períodos de depressão econômica;</li> </ul>
Teoria do Desenvolvimentismo Clássico	Raúl Prebisch e Celso Furtado (CEPAL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função: Indutor e agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto;</li> <li>• Prioriza processo de industrialização;</li> <li>• Intervencionismo estatal em prol do crescimento econômico;</li> <li>• Nacionalismo;</li> </ul>
Teoria Neoliberal	“Consenso de Washington”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado Regulador: funções mínimas, restritas à área de regulamentação;</li> <li>• Desregulamentação dos mercados e</li> </ul>

		financeirização; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento do mercado, abertura de capital;</li> </ul>
Teoria do Novo-Desenvolvimentismo	Luiz Carlos Bresser Pereira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência concomitante de um Estado forte e de um mercado forte;</li> <li>• Estado forte nos planos político, regulatório e administrativo;</li> <li>• Agente promotor de políticas que direcionem ao progresso técnico e a iniciação de técnicas de produção avançadas, que aumentem a produtividade;</li> <li>• Deve ser financeiramente sólido, porém, indutor de investimentos;</li> </ul>
O Social – Desenvolvimentismo (período econômico)	Segundo Governo Lula	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção de um Estado forte, com responsabilidade na distribuição de renda e nos investimentos;</li> <li>• Concilia o crescimento com a equidade de distribuição de renda</li> <li>• Prioriza o mercado interno;</li> <li>• Ampliação da infraestrutura econômica e social;</li> <li>• Estabilidade monetária, controle fiscal e superávit primário.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Tal capítulo retomou a atuação histórica nas concepções de formação do pensamento econômico e apresentou as visões teóricas que afetaram diretamente o desenvolvimento da economia brasileira. De tal modo, pelas estratégias defendidas nos tópicos acima, verifica-se que tais ideais são caracterizados como projetos nacionais, focando na nação e em seu futuro, mas que porém, as diretrizes sugeridas por cada corrente diferem expressivamente. Contudo, a liderança da atuação estatal vem sendo cada vez mais incorporada às percepções que envolvem a promoção e consolidação do desenvolvimento nacional, estando consistente com as propostas das mais recentes estratégias de desenvolvimento sugeridas, principalmente no novo e no social-desenvolvimentismo, que são tidas como possibilidades para a realidade brasileira.

### 3 ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL RECENTE

A proposta deste capítulo é contextualizar fatos recentes na história econômica, que impactam diretamente no atual comportamento da política fiscal do país. No primeiro momento apresentam-se os ciclos políticos da sociedade brasileira, propostos por Bresser Pereira (2012), situando, histórica e atualmente, a conjuntura política e, advindos dela, os pactos sociais estabelecidos. Os ciclos políticos caracterizam as prioridades do Estado, que se operacionalizam pela política fiscal. Em seguida, analisam-se fatores políticos/jurídicos, bem como fatos de dinâmica internacional, que afetam as prioridades de gastos fiscais, incluindo as mudanças implementadas pela Constituição de 1988 e o processo de globalização de mercados e financeira, do qual resultou o processo chamado de financeirização das contas públicas do país. Por fim, analisa-se o período econômico recente, pós-2005, chamado de “Popular/Social”, por se distinguir de períodos anteriores, apresentando a característica de crescimento com distribuição.

#### 3.1 CICLOS POLÍTICOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A formação de uma nação e do seu Estado ocorre por um processo de construção social. Para o Brasil, tal constituição e sua organização política podem ser entendidas sob a ótica de três ciclos políticos, que marcaram a relação entre a sociedade e o Estado, a partir da independência do Brasil: Estado e Integração Territorial, Nação e Desenvolvimento e Democracia e Justiça Social. Estes ciclos se constituíram desde o início do século XX até os dias atuais, através de cinco pactos políticos, acordados e consolidados, pela coalizão dos interesses nacionais entre a elite política nacional e o Estado. Destaca-se, porém, que nunca ocorreu uma coalizão entre o Estado e os interesses das elites. Os ciclos demonstram-se contínuos, não havendo significativos rompimentos dos interesses das elites pelo Estado. Os ciclos e seus pactos consolidadores estão apresentados no quadro abaixo, com a periodização de suas ocorrências (BRESSER PEREIRA, 2012).

<i>Ciclos da Sociedade e do Estado</i>	<i>Pactos Políticos</i>
Estado e Integração Territorial	–
Nação e Desenvolvimento	Nacional-Popular de 1930
	Autoritário-Modernizante de 1964
Democracia e Justiça Social	Democrático-Popular de 1977
	Liberal-Dependente de 1991
	Democrático-Popular de 2005?

Figura 5. Ciclos políticos da sociedade e do estado e pactos políticos

Fonte: Bresser Pereira (2012).

A herança do período colonialista trouxe ao Brasil o seu primeiro ciclo político, Estado e Integração Territorial, iniciado pelo Estado patrimonialista, herança do império. O processo de modernização do país, iniciado neste ciclo, tem como fator explicativo o boom da produção e exportação do café, que empregou mão-de-obra assalariada e inseriu o Brasil no mercado mundial. Neste período, não havia no país uma consciência de nação e de nacionalismo, o desenvolvimento ocorreu principalmente pela expansão do café, liderada pela burguesia agrária e não pelo Estado. A principal característica política deste ciclo é que houve, por parte do Estado, o esforço para a integração nacional/territorial. Pela falta de infraestrutura e pelas distâncias territoriais, não havia uma integração nacional que constituiu-se uma sociedade-nação, assim, o ator principal e que prevaleceu neste ciclo foi o Estado, que, conjuntamente com os senhores de terras, comandavam politicamente o país (BRESSER PEREIRA, 2012). Porém, esta elite nacional não demonstrava esforços para promover um processo de industrialização, nem apresentava uma atitude anti-imperialista, que era o que caracterizava o perfil nacionalista dos países da periferia capitalista (SOBRINHO, 1981 *apud* BRESSER PEREIRA, 2012).

O Segundo ciclo, “Nação e Desenvolvimento”, inicia-se a partir da década de 1930 e coincide com a revolução capitalista brasileira. Neste período ideias nacionalistas já estão em debate, porém, somente na revolução de 1930 que se consolidam, dando início ao primeiro pacto político voltado ao desenvolvimento nacional: o Pacto Nacional-Popular, desencadeando um paradigma industrializante para o Brasil, tendo em Getúlio Vargas seu principal agente político (BRESSER PEREIRA, 2012). Assim, se construía nesta época, além

do movimento capitalista, o Estado-nação brasileiro. O segundo pacto político: Autoritário Modernizante, que se formou a partir de 1964, que prosseguiu, com a estratégia nacional-desenvolvimentista, dando continuidade ao processo industrializante, com o objetivo de fechar a matriz produtiva nacional, sendo este um ponto comum com o pacto anterior. Mas que porém, em contrário, deixou em segundo plano os interesses dos trabalhadores e intelectuais com ideologia de esquerda (BRESSER PEREIRA, 2012).

O terceiro e atual ciclo vivenciado pela sociedade brasileira é o da “Democracia e Justiça Social”. Sua ideologia já estava sendo tratada pelos setores organizados da sociedade desde o início da década de 1960, tendo como ideais “reformas de base”, mas, foi interrompido pelo golpe militar, que, por adotar uma postura autoritária e que desprivilegiava setores da sociedade, fortaleceu ideias de democracia e de maior igualdade social. Assim, a partir dos anos 1970, em um contexto de intensa desigualdade social, inicia-se o ciclo da “Democracia e Justiça Social”, perdurando até os dias atuais (BRESSER PEREIRA, 2012). Deste modo, o pacto político estabelecido em meados dos anos 1970 faz uma crítica ao modelo de crescimento vigente na época e seguido pelo Brasil, que tinha por consequência a intensa concentração de renda no país, sendo este período uma transição entre o segundo e o terceiro ciclo. No entanto, as ideologias defendidas por este pacto foram colocadas em segundo plano a partir da crise econômica enfrentada pelo país nos anos 80, dando espaço a ideias liberais e iniciando um novo pacto de interesses nacionais – Liberal Dependente. Este pacto resultou inicialmente de um consenso sobre a necessidade de ajuste fiscal do Estado dentro do contexto de crise da dívida externa e alta inflação inercial, mas, também, “a partir do início dos anos 1990 tornou-se também uma crise causada pela perda da ideia de nação” (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 38), assim, as políticas realizadas neste sentido foram contrárias ao protecionismo, havendo ampla abertura comercial e financeira, além de tentativas de minimizar a atuação estatal na economia brasileira e de liberalização e desregulamentação econômica, que tiveram por consequência uma perda da autonomia nacional.

Tal pensamento perdurou até o início dos anos 2000, quando estas políticas começam a ser questionadas, em função principalmente do baixo desenvolvimento ocorrido no período e por aspectos que demonstravam certa desindustrialização da economia brasileira, dando oportunidade assim, para uma nova corrente de pensamentos, que consolidariam no quinto pacto de interesses sociais e de estratégia nacional – o Democrático Popular, iniciado em 2005 e caracterizado pela priorização aos investimentos das empresas nacionais e, em conjunto, pela ampliação das políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo e dos

programas sociais, que criaram um mercado interno que demandasse os bens produzidos pelas empresas nacionais (BRESSER PEREIRA, 2012). Assim, tal pacto, que se estende até os dias atuais, se caracteriza pelo esforço entre a união de políticas distributivas com a burguesia industrial do país, sendo assim, entendido como uma nova estratégia de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2012).

Assim sendo, pelos ciclos e respectivos pactos políticos estabelecidos, verifica-se que, em geral, no caso brasileiro, o Estado assume a liderança do processo de desenvolvimento nacional. Porém, verifica-se que em nenhum dos ciclos políticos vivenciados houve uma ruptura entre o Estado e a elite nacional. O histórico econômico do país demonstra que a revolução capitalista foi seguida de processos de democratização, onde a sociedade civil organizada torna-se intermediária da sociedade como um todo no relacionamento com o Estado, expressando assim, o Contrato Social das sociedades modernas (BRESSER PEREIRA, 2012). Porém, em contrariedade, ocorre no Brasil, que as elites sentem-se superiores aos que consideram o “povo brasileiro”. Bresser Pereira (2012) define a elite nacional como “elite europeizada”, afirmando que esta “considera inferior seu povo pobre e mestiço, associando-se às elites externas, ao invés de se associar a seu próprio povo”, havendo clara dificuldade de se estabelecer um conceito e um critério de “nação” e mais ainda uma “nação-independente”. Assim, dificulta-se, a definição de uma agenda de políticas estatais que promovam e focalizem o desenvolvimento nacional, evitando privilégios e focando no bem comum e na soberania nacional, pela clara divergência entre os interesses nacionais (BRESSER PEREIRA, 2012).

A partir das ideologias que compõe os pactos políticos nacionais, o Estado define sua política fiscal, utilizando-a como instrumento direcionador das prioridades e interesses sociais em sua atuação política e econômica. Os tópicos a seguir caracterizam teórica e empiricamente os pactos vivenciados pela sociedade brasileira.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA – GASTOS SOCIAIS E FINANCEIROS

A política fiscal é uma ferramenta utilizada pelo governo com vistas à promover o crescimento econômico. No Brasil, a atuação do Estado foi marcada predominantemente pelo modelo desenvolvimentista, havendo uma forte intervenção principalmente pela atuação de empresas estatais e oferecimento de subsídios. A política fiscal era utilizada como propulsora

do crescimento, através dos altos índices de investimento público, voltados principalmente à infraestrutura. A partir da introdução de ideias neoliberais e da lógica de uma reduzida participação do Estado no setor real da economia, esta atuação foi modificada. Somado a isso, a crise fiscal e financeira das décadas de 1970 e 1980, caracterizada pela elevação da inflação, crescente dívida pública e indícios de redução do crescimento, levou à ocorrência de um processo de financeirização econômica, impactando nas prioridades de gastos governamentais e deixando o Estado, em grande medida, de ser um agente fomentador do crescimento econômico (FERREIRA, 2002). Neste contexto, destaca-se também a vinculação de determinadas receitas ao compromisso com despesas atreladas às políticas sociais, definidas a partir da Constituição de 1988, seus avanços e limitações. Este tópico se propõe a analisar e realizar considerações sobre os impactos dos gastos sociais e financeiros na economia brasileira.

### **3.2.1 A percepção de política social pré-Constituição de 1988**

No Brasil, o poder estatal, quando do modelo de desenvolvimento agroexportador, era dominado pela elite cafeeira. Neste período, a “natureza monocultora ou monoextrativista e latifundiária do sistema primário-exportador é concentradora de poder econômico e de poder político” (PINHEIRO, 1995, p. 68). As políticas sociais eram assim, utilizadas com o intuito de proporcionar condições mínimas de trabalho aos imigrantes europeus, base trabalhista utilizada para viabilizar a produção dos bens primários exportados. Ademais, elas tinham o propósito de “incorporar em um espaço-nação a população dispersa nos sistemas produtivos regionais, além de garantir o trabalho da mão-de-obra imigrante e do restante da população que era demandado pelo modelo agroexportador” (PINHEIRO, 1995, p.70).

A concepção de desenvolvimento que dá sequência se baseia numa estrutura social onde o Estado é caracterizado como industrialista e populista, tendo as políticas sociais um caráter associado aos trabalhadores urbanos. Neste período, o projeto nacional envolvia um pacto entre os setores industriais e os trabalhadores, levando à um fortalecimento da classe média, que constituía parte do sistema produtivo, como propulsora de um mercado consumidor interno. Assim, as políticas sociais tinham por objetivo proteger o trabalhador assalariado e consolidar grupos que tivessem maior capacidade para demandar os bens manufaturados nacionais. Em grande medida, eram vistas como benefícios trabalhistas, atendendo somente trabalhadores urbanos (PINHEIRO, 1995).

O esgotamento do projeto industrialista, como o fechamento da matriz produtiva e a crise fiscal dos anos 80, juntamente com a estagnação e a inflação crônica, provocam transformações no Estado, que passa a ter um papel na implementação de ajustes econômicos. Assim, neste contexto, as políticas sociais “ganham caráter compensatório para amortecer os impactos no tecido social, causados pela reorganização do sistema produtivo, assegurando a estabilidade do regime de transição” (PINHEIRO, 1995, p. 65). Na década de 80, ocorrem avanços na extensão das políticas sociais, advindas principalmente de conquistas democráticas. Adota-se o “princípio da universalização do atendimento, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e previdência social” (PINHEIRO, 1995, p. 76). Destaca-se que a forma de implementação da política social no Brasil estava sempre sujeita ao regime de governabilidade que permitissem operacionalizar os modelos econômicos vigentes.

### **3.2.2 Gastos Sociais na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma série de direitos e expandiu de maneira significativa a responsabilidade pública para o financiamento da política social, tendo como consequência o aumento dos gastos públicos (CASTRO, 2012). Porém, destaca-se que, por intermédio dos gastos sociais, o Estado busca constituir uma “sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CASTRO e CARDOSO JR, 2003, p. 263). Segundo Bresser Pereira (2012), a Constituição de 1988 foi o marco principal do ciclo de Democracia e Justiça Social, conforme destaca

“O momento que coroou o ciclo “Democracia e Justiça Social” foi a promulgação da Constituição de 1988 – uma constituição democrática, social e participativa, que foi recebida com frieza pelas elites conservadoras do país que a consideraram “utópica” e “inviável”. Não obstante, talvez a sua mais significativa determinação – a do estabelecimento de um sistema universal de saúde – tornou-se realidade com o SUS, o Sistema Único de Saúde” (Bresser Pereira, 2012, p.24).

A política social é vista por muitos autores como uma ação em prol do desenvolvimento. Para Castro (2012), é parte de uma ação do Estado que têm influência sobre o processo de desenvolvimento e é elemento irradiador de mudanças. O autor afirma que estas políticas alteram a situação social dos indivíduos “induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia” (p.1012). Desta forma, o autor trata a política social como um elemento fundamental para o processo de

desenvolvimento nacional, entendendo-a e definindo-a como “(...) um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos de mercado” (CASTRO, 2012, p.1014). Estas ações tem por objetivo um conjunto de políticas que visem garantir a proteção social e a promoção social, como fonte para o atendimento dos direitos sociais da população. A política social no contexto pós-Constituição de 1988 se desenvolve, por definição do Estado, em um conjunto de políticas públicas que dão resposta a estes objetivos. Castro (2012), resume a atual composição da política social brasileira na imagem abaixo.

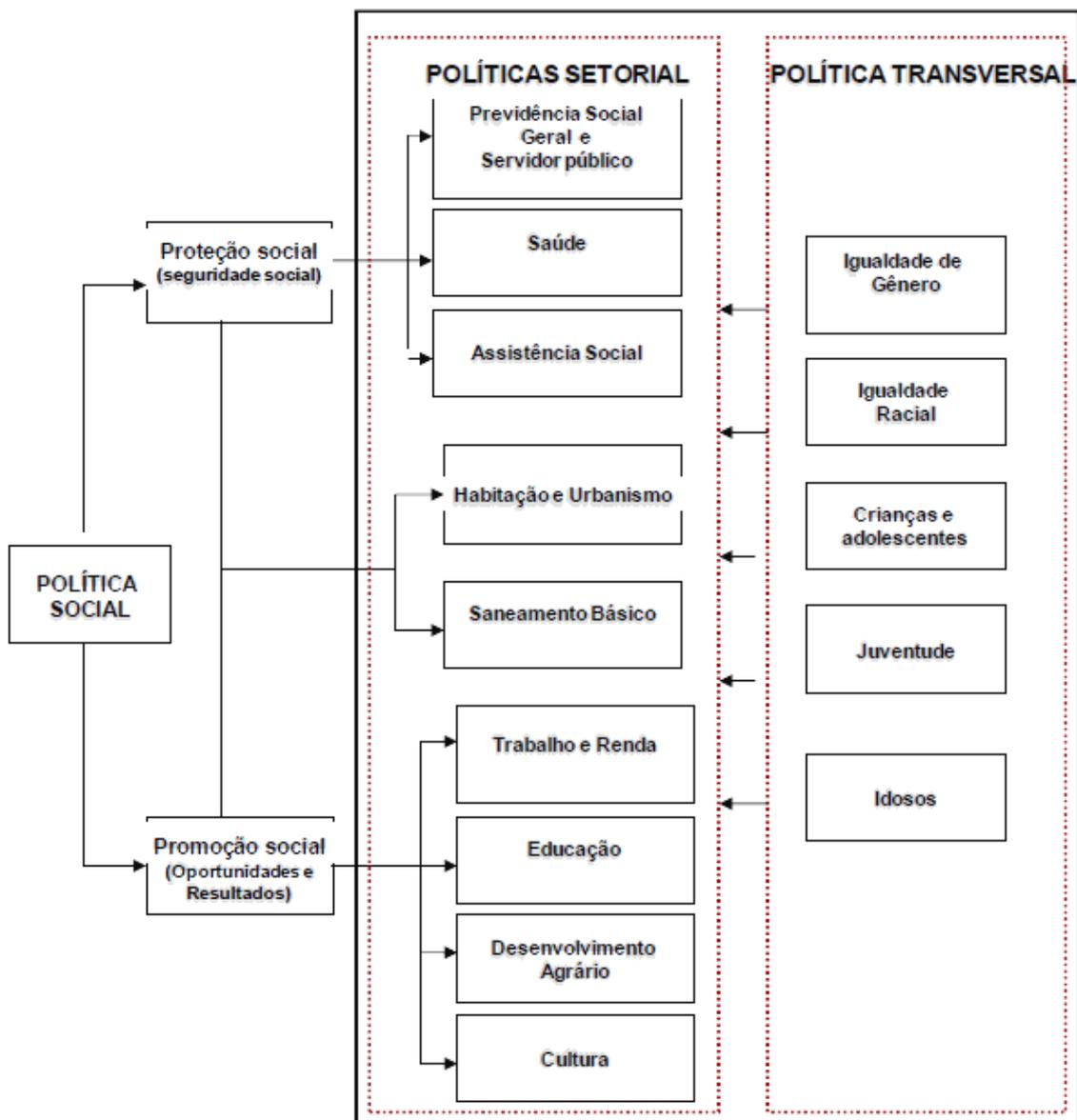


Figura 6. Composição da Política Social Brasileira

Fonte: Ipea (2010) apud Castro (2012).

Onde as políticas setoriais são aquelas orientadas a atender objetivos sociais específicos, classificados dentro dos grupos de “Proteção social”, quando destinadas a reduzir os riscos dos cidadãos expostos à uma sociedade de mercado, havendo a possibilidade de que, por fatores como velhice, doença e desemprego, não possam prover o sustento de sua família. Assim, nesta categoria, incluem-se despesas com Seguridade Social, Assistência Social, Saúde e Seguro-desemprego e “Promoção Social”: que agrupa políticas que garantam “aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios” (CASTRO, 2012, p.1019), estando incluídas neste objetivo as políticas de Educação e Cultura, políticas de trabalho (qualificação profissional) e renda, habitação, entre outras. As políticas transversais são aquelas que têm caráter tanto de proteção quanto promoção social, estando incluídas as políticas públicas de igualdade de gênero e racial, proteção da criança e adolescente, entre outras.

O mesmo autor caracteriza esta atual política social como descoordenada e bastante setorial, impedindo que se pense em uma perspectiva de *Welfare State* vigente. Porém considera que estas ações não se apresentam de maneira fragmentada em ações pontuais, descontínuas ou emergenciais, mas que têm sido sustentadas, de modo estável ao longo do tempo, havendo inclusive instituições e regras estabelecidas.

Algumas das previsões constitucionais estabelecidas foram o salário mínimo, fixado por Lei e unificado nacionalmente, cujo valor deve atender as necessidades vitais dos trabalhadores; criação do Orçamento da Seguridade Social, mantido através de contribuições sociais; destacou a área educacional, reconhecendo sua importância e aumentando a vinculação de recursos o orçamento federal para a manutenção de políticas nesta área; a criação do Sistema Nacional de Saúde – SUS, sob uma perspectiva de universalização da saúde pública, com uma proposta unificada, porém descentralizada, dando autonomia aos municípios para que pudessem implementar políticas de atendimento à saúde da população local; entre outros avanços obtidos. Porém, o marco do progresso da Constituição de 1988 foi a vinculação de receitas públicas para a manutenção de políticas sociais, havendo, portanto, garantia legal para suas implementações (CASTRO e CARDOSO JR, 2003). Neste sentido, Castro (2012), complementa

“A partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pública no financiamento da política social foi significativamente expandida, o que trouxe como consequência aumento dos gastos. Para fazer frente às despesas geradas pelos serviços e benefícios ofertados, era preciso proceder à alteração dos sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. Para tanto, a CF 88 previu a criação do “Orçamento da

Seguridade Social” e do “Ministério da Seguridade Social”, destinados a promover a integração dos recursos e ações das antigas pastas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Ademais, manteve as vinculações para a Educação. (...) O novo arranjo das relações federativas promovido pela Constituição de 88 que redistribuiu entre os entes federados a oferta e gestão de importantes serviços sociais públicos, seria acompanhado pelo aumento de receitas vinculadas, assim como de transferências de recursos da União, para estados e municípios, aumentando a capacidade destes para financiar o gasto social e reduzindo sua dependência em relação à União” (CASTRO, 2012, p. 1026).

A definição de áreas relevantes e previsões constitucionais que garantissem uma promoção da diminuição das desigualdades sociais e a combinação de diversas políticas que garantissem que tais direitos fossem alcançados provocou influentes mudanças na sociedade brasileira, principalmente com relação à redução das desigualdades no país, conforme apresentado no gráfico abaixo, que demonstra o histórico recente do Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade domiciliar de renda per capita, onde 0 representa a situação onde “não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)” (IPEA-Data, 2014).



Figura 7. Histórico da desigualdade pessoal de renda (1980 a 2012).

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

Além do estabelecimento de áreas de maior relevância, a Constituição de 1988 redefiniu também as competências dos entes federados, envolvendo também uma descentralização dos processos de arrecadação para estados e municípios, para que as políticas

fossem realizadas sem total dependência de recursos da União. Assim, as competências de arrecadação tributária foram redefinidas e repassadas aos demais entes da federação. Além de ampliar as transferências constitucionais já previstas, havendo assim, uma repartição da arrecadação tributária, em favor principalmente dos municípios (CASTRO e CARDOSO JR, 2003). Assim, tais vinculações de receitas a despesas específicas garantem restrição do gasto para áreas consideradas prioritárias.

### 3.2.2.1 A Constituição de 1988 e as “Raízes do Atraso”

As opiniões acerca da inclusão de políticas sociais na pauta governamental a partir da Constituição de 1988 são bastante distintas. Alguns pensadores viram no processo e vinculação das receitas às políticas sociais, um engessamento do orçamento federal e uma rigidez orçamentária, pois provocaram um aumento expressivo nas despesas de caráter obrigatório e um compromisso maior com os repasses aos municípios (CASTRO e CARDOSO JR, 2003). Neste sentido, se discute que as vinculações provocam menor liberdade para o atendimento de demais políticas prioritárias, conforme destacam Castro e Cardoso Jr (2003),

“(...) grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos” (CASTRO e CARDOSO JR, 2003, p. 266).

A vinculação das receitas a despesas específicas também é vista com certa contrariedade na teoria política, em função principalmente por não permitir que as flexibilidades do processo orçamentário atuem em prol da economia, na medida em que não podem ser utilizadas para o financiamento de despesas diferentes das quais foram criadas, havendo assim uma perda na eficiência da condução da política fiscal por parte do governo. Esta vinculação é vista com contrariedades por parte de Tacca Júnior e Silva (1995) *apud* Dantas (2009) visto que “limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, a priori, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização (...) econômica e social do gasto público” (p.10).

Ademais, destaca-se que tendo a política fiscal como instrumento de política econômica, tal vinculação provoca uma defasagem dos efeitos da intervenção via ampliação

dos gastos do governo, em razão da demora do reconhecimento, pelos agentes, do choque econômico provocado, levando a um caráter pró-cíclico das vinculações (DANTAS, 2009). Assim, se propõe que as vinculações definidas pela Constituição de 1988, sejam constantemente ou periodicamente reavaliadas, visto que as condições econômicas e sociais sofrem mudanças ao longo do tempo, ao contrário de vinculações, que são atualmente, permanentes.

Com relação à priorização de gastos sociais no orçamento federal, incluídos a partir da Constituição de 1988, Giambiagi (2007) argumenta veemente contra a eles, indicando que o Brasil está se “convertendo em um verdadeiro *show-case* de políticas sociais voltadas para a melhoria de bem-estar de clientelas específicas” (p.3), a crítica que o autor coloca é que ao mesmo tempo em que estas políticas promovem um maior nível social destes grupos, está também provocando um baixo crescimento do país. O autor destaca que as principais políticas sociais existentes atualmente no Brasil apresentam um elemento comum: “fornecerem recursos públicos em troca de nada” (GIAMBIAGI, 2007, p. 3).

Com relação ao crescimento econômico, o autor faz uma comparação com a situação mundial, indicando que um grupo numeroso de países vem crescendo à taxas elevadas, enquanto o Brasil, “neste contexto, tem apresentado um crescimento pífio”, que, mesmo após a estabilização ocorrida em 1994, não ultrapassou a taxa de crescimento de 3% em anos consecutivos. Em suas palavras

“estamos virando um sinônimo de mediocridade (...) Enquanto o resto do mundo, cada vez mais, se volta para o desafio da criação de riquezas, o Brasil persiste no desenvolvimento de um modelo distributivista em essência, fortemente baseado no intervencionismo estatal e, em alguns casos, com um acentuado viés anticapitalistas. Estamos virando uma economia com mentalidade de funcionários públicos, no que isso em geral é associado a certo espírito de acomodação e de dependência do Estado” (GIAMBIAGI, 2007, p. 5).

Neste sentido, se coloca que ao constatar a pobreza, o Brasil, direcionou sua atuação para superar esta situação usando um modelo que prioriza a distribuição e a proteção, ao invés de direcionar os incentivos ao estímulo da produtividade e aumento da produção.

### **3.2.3 Financeirização: Impacto nas Prioridades de Gasto do Estado**

O processo de financeirização, caracterizado pela intensa acumulação de reservas internacionais, tornou-se uma ação marcante dos países emergentes, em finais dos anos 1990,

havendo, a partir deste processo, o debate sobre os custos fiscais e de oportunidade na sua manutenção e sobre os níveis de sua acumulação, afinal, tais reservas, além de serem utilizadas como, tradicionalmente o eram no passado, para regular o balanço de pagamento, passaram também a ser utilizadas como forma de manter a credibilidade dos países, perante o mercado externo, quanto ao compromisso de pagamento de suas dívidas, minimizando flutuações e fugas de capitais, nas economias internas, levando os países a manterem suas reservas internacionais, em função do nível de sua dívida externa (LAAN, CUNHA e LÉLIS, 2012).

Este processo é entendido por Pochmann (2007) como consequência dos finais da década de 1980, caracterizada pela crise da dívida externa (1981–1983), que desacelerou a continuidade do projeto de industrialização nacional e deu abertura para a implantação de políticas neoliberais, sugeridas pelo Consenso do Washington, que pela recomendação de abertura comercial e financeira, e que ressaltou e impulsionou a financeirização da riqueza no país, e também em outros países que passaram pelo mesmo processo na América Latina. Tal política seria sustentada fundamentalmente pelo endividamento do Estado, tendo impactos significativos no instrumento orçamentário. Assim, a partir da implantação e consolidação do Plano Real, em 1994, ocorreu, no Brasil, uma tendência de combinar as políticas de estabilização monetária com a valorização dos ativos financeiros, que provocou uma queda ou desaceleração na retomada sustentada do desenvolvimento nacional. Assim, o autor deixa clara a posição do Estado seguindo tal perspectiva

“Nesse sentido, o Estado se transformou no vassalo dos ganhadores líquidos da financeirização improdutiva, que exigem privatização do patrimônio público e a promoção de ajustes fiscais recorrentemente suportados pelo aumento da carga tributária e desvio do gasto social. Não foi por outro motivo que o potencial da política social brasileira tem sido estrangido, não obstante a sua importância para o enfrentamento das mazelas nacionais que podem ser sintetizadas pelo enorme e complexo processo de exclusão social.” (POCHMANN, 2007 p. 1478).

Este processo de financeirização tem ocasionado a redução do gasto público e culminou “desde 1999, no esforço explícito de obtenção de superávits primários (...) a prioridade passou a ser claramente a de honrar os compromissos financeiros – pagamento dos serviços da dívida pública e sua amortização” (FERREIRA, 2002, p. 87). Neste sentido, Pochmann (2007) destaca que a partir da mudança do regime cambial, no ano de 1999, houve melhoras nas exportações, levando à obtenção de constantes superávits primários nas contas públicas, tal fato admite o esforço fiscal do setor público em evitar a ampliação do

endividamento, mas que porém, “passou a constituir um verdadeiro entrave ao enfrentamento da dívida social no país” (p. 1478).

Em função desta política, os gastos governamentais com investimento público são consideravelmente afetados, predominando a obtenção de melhores resultados fiscais pela redução de dispêndios públicos, “no entanto, aqueles ligados ao setor financeiro, ou seja, pagamento de juros e amortização da dívida pública são considerados ‘intocáveis’” (FERREIRA, 2002, p. 88). Deixando, a política fiscal de ser utilizada em favor do crescimento, para honrar responsabilidades financeiras. Pochmann (2007) complementa indicando que esta geração de superávits primários são capazes de atender parcialmente o pagamento de juros e encargos da dívida pública, bem como evitam explosões no endividamento líquido do setor público, mas que porém, promovem um constrangimento, não apenas das políticas de esforço da diminuição da desigualdade social, mas também constroem a expansão das atividades econômicas.

Esta visão também é compartilhada por Teixeira e Pinto (2012), que afirmam que os investimentos e a formação bruta de capital fixo têm cada vez mais estado dependente de programas de manutenção da infraestrutura pública, recentemente com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e das empresas estatais, mas que as taxas de investimento não devem comprometer e estão limitadas à manutenção da meta de superávit primário estabelecida.

Neste contexto, a adoção da política de metas de inflação garante a estabilidade da inflação interna e as reservas internacionais são vistas como instrumento para a defesa do país quanto à flutuação externas. Nesta conjuntura, a atuação do Bacen é no sentido de evitar viés inflacionário, sendo imprescindível a credibilidade da autoridade monetária para impedir a inconsistência temporal, devendo esta se comprometer com a estabilidade e o cumprimento de metas e acordos, que, por esta percepção, se favoreceria o desempenho econômico. Com este arranjo de política monetária, a política fiscal assume papel acessório nas políticas anticíclicas do governo, tendo esta a principal função de garantir a sustentabilidade da dívida pública, pois o esforço de sua manutenção demonstra um menor risco quanto à negligência no pagamento dos títulos da dívida. Desta forma “política fiscal com elevado superávit primário assume o papel de redutora do risco-país, funcionando como peça chave para conquistar a credibilidade” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 923).

Com relação à política fiscal, no início dos anos 2000 a percepção é que, em um primeiro momento, mantêm-se, em conformidade com a década de 1990, a preocupação com a manutenção de políticas de ajuste, com a promoção de desenvolvimento de maneira

controlada e sustentada. Isso significa a priorização na geração de superávits primários, em proporção que garanta a redução da relação dívida pública/PIB. Isso implica em um “reducionismo” deste importante instrumento de política econômica, “implica explicitamente na preservação da riqueza financeira e na limitação da capacidade do Estado de ampliar os investimentos públicos” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 923).

### **3.2.4 Crescimento com Distribuição - Perspectiva Popular e Social Pós-2005**

O período pós-estabilização foi caracterizado por certa flexibilização da política econômica, com a adoção de medidas de ampliação de crédito ao consumidor, aumento do salário mínimo real e principalmente da ampliação de sistema de transferência de renda e da atuação do BNDES, para incentivar investimentos tanto públicos quanto privados, entre outras (TEIXEIRA e PINTO, 2012). A política distributiva adotada neste período possibilitou ganhos no consumo do mercado interno, fazendo com que as empresas nacionais se tornassem menos dependentes do processo de exportação, porém, tal processo não apresenta efeitos duradouros, visto que pela contínua política de câmbio apreciado, os produtos importados tornaram-se atrativos para os consumidores do país (BRESSER PEREIRA, 2012).

Tal perspectiva também é identificada por Teixeira e Pinto, 2012, que destacam que “a partir de 2006 (...) irá somar-se aos fatores externos a importante expansão do mercado interno” (p. 926) e complementam que ocorreu uma expansão da economia brasileira, em função principalmente, do consumo interno e dos investimentos que “parece ter criado a partir de 2006 um consumo de massas o qual articula crescimento e distribuição de renda” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 926). Assim, constatou-se certo fortalecimento da indústria nacional e segmentos do comércio, que passaram a influenciar mais diretamente nas políticas de Estado do país.

Ademais, além destas políticas direcionadas a objetivos específicos, verificou-se também neste período uma melhoria nas contas externas, o que permitiu ao governo, obter superávits fiscais capazes de saldar os empréstimos que ainda restavam com o FMI, focando na diminuição do endividamento público externo e permitindo dar continuidade à política de acumulação de reservas (TEIXEIRA e PINTO, 2012). Dando continuidade aos avanços do período, destaca-se também, com relação ao mercado de trabalho, o expressivo aumento do salário mínimo, com uma expansão média de aproximadamente 5,9% ao ano, a partir de 2006 (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Estas políticas são sintetizadas pela visão de Singer (2009) *apud* Teixeira e Pinto, (2012) como

“(…) o tripé formado pela Bolsa Família, aumento do salário mínimo e expansão do crédito, que gerou redução da miséria, vai muito além da simples ajuda aos pobres, pois para ele esse tripé e o regime de política macroeconômica constituem nova plataforma – articulando valores de direita (manutenção da ordem – combate à inflação) e de esquerda (políticas de distribuição de renda), no sentido de delinear uma trajetória política de certa fração de classe, a saber: o subproletário (p. 931)

Porém, destaca-se que a atuação governamental dos últimos anos tem sido mais voltada para políticas distributivas (de caráter popular/social) do que nacionalistas (BRESSER PEREIRA, 2012). Desta forma, há uma demonstração de que, a partir de 2006, o padrão de crescimento brasileiro foi baseado em grande medida por impulsos na demanda interna, em grande proporção pelas políticas de distribuição de renda e pelo expressivo crescimento do mercado interno, com participação fundamental “de ampla parcela da população antes excluída do consumo de massas” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 934), que foram incorporados ao mercado de consumo interno. A imagem abaixo retrata os avanços obtidos com relação à distribuição de renda e PIB per capita, neste período.

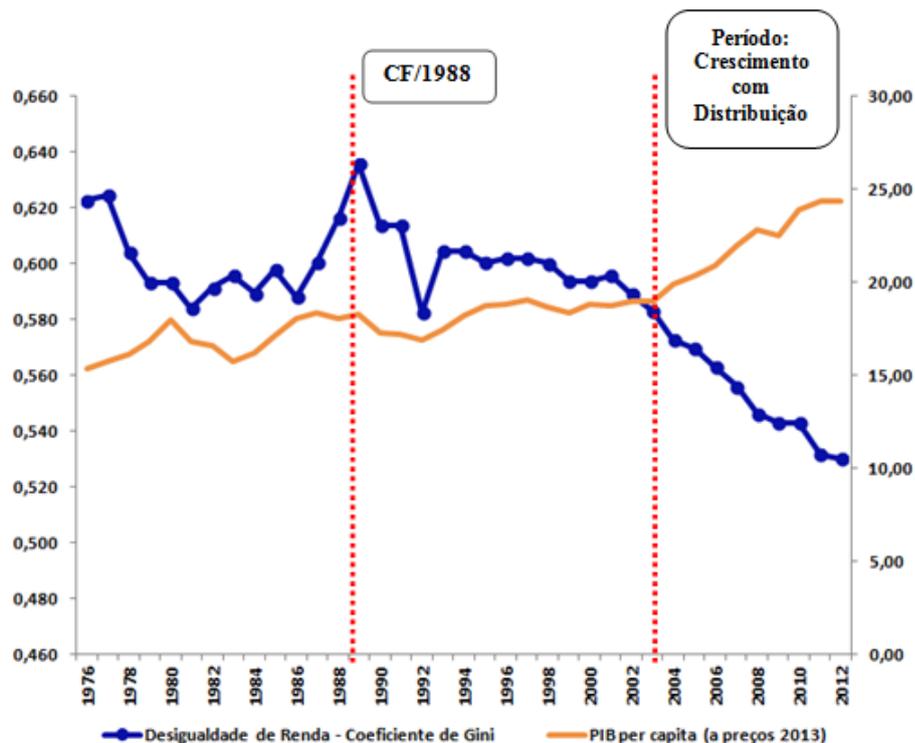


Figura 8. Comparação entre o PIB per capita e o Índice de Gini – Entre a década de 1970 até os dias atuais.

Fonte: IPEA-Data (2014). Elaboração própria.

Este crescimento no consumo das famílias, em contrapartida, não foi acompanhado por um dinamismo industrial, devido principalmente à atuação asiática no mercado internacional, que provocou interferências, via importações, na dinâmica interna da economia brasileira, que ocasionou desarticulações nas cadeias produtivas dos setores manufatureiros do país, reduzindo, em certa medida o “efeito multiplicador” das políticas sociais implementadas nos país neste período e em períodos anteriores, como as transferências de renda e aumento real do salário mínimo (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

A partir destas considerações, verifica-se que as propostas e projetos de desenvolvimento nacional devem ser recuperadas. E destaca-se que os dias atuais são vistos como oportunos para tal alternativa de fomento de instrumentos que promovam o desenvolvimento, tendo o Estado um papel de impulsionador. Neste sentido, torna-se necessária a ampliação dos investimentos por parte do Estado (principalmente aqueles relacionados à ampliação da infraestrutura) e que sua capacidade de investir não se deixe comprometer pela priorização e superávits primários (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

### **Breve Síntese do Capítulo**

A análise da política fiscal atual não pode ser entendida sem a compreensão dos fatos históricos que alteraram sua dinâmica ao longo da formação da sociedade brasileira. A composição atual das receitas e despesas orçamentárias passou por importantes transformações, que implicam no estabelecimento, do que Bresser Pereira (2012), chamou de “contrato social moderno”, ou seja, a definição de atuação Estatal conforme o atendimento das demandas sinalizadas pela sociedade civil. A política fiscal atual carrega consigo as negociações políticas conquistadas no processo de redemocratização e formalizadas pela atual Constituição Federal, garantindo a participação do Estado para o atendimento de áreas consideradas prioritárias e que não estavam sendo acolhidas por processos de crescimento econômico, baseados exclusivamente na industrialização do país. Ademais, compreende consequências de processos mundiais, que implantaram no país a financeirização e a consequente dependência da obtenção de superávits primários, implicando em grandes montantes de recursos públicos para o atendimento dos encargos financeiros da dívida pública. Da mesma forma, verifica-se que o período recente (anos 2000) apresenta uma dinâmica distinta, com crescimento estável e melhorias consideráveis na distribuição de renda. Para melhor compreensão destes processos, o próximo capítulo apresenta uma análise empírica da política fiscal, pós-1980, no Brasil.

## **4 OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL**

Este capítulo realiza uma análise empírica a respeito da política fiscal recente do Brasil, visando identificar suas prioridades, principalmente no que diz respeito à alocação de seus recursos, via despesa pública. Para tanto, no início apresentam-se brevemente as receitas fiscais, obtidas via arrecadação tributária, para compreender de que maneira os gastos públicos são financiados. Em seguida, detalha-se o processo de execução da despesa orçamentária, destacando o direcionamento, a forma de contabilização e as prioridades estatais, por áreas, das despesas orçamentárias. Por fim, analisam-se os impactos recentes dos gastos públicos na economia brasileira.

### **4.1 RECEITAS FISCAIS – ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

As principais diretrizes tributárias do Brasil estão expressas na Constituição Federal, sendo resultado das definições estabelecidas em 1988. Assim, estabelece-se a competência legislativa sobre os tributos, indicando os entes e os tributos que estão sob sua competência. Verifica-se que a análise da qualidade dos gastos públicos está relacionada com a proporção de receitas arrecadadas. O gráfico abaixo demonstra a carga tributária total em proporção do PIB, que “abrange todas as receitas provenientes de impostos e contribuições auferidas pelo Governo Federal, incidentes sobre a produção, sobre o consumo, sobre a renda e sobre o faturamento” (BCB-Depec).

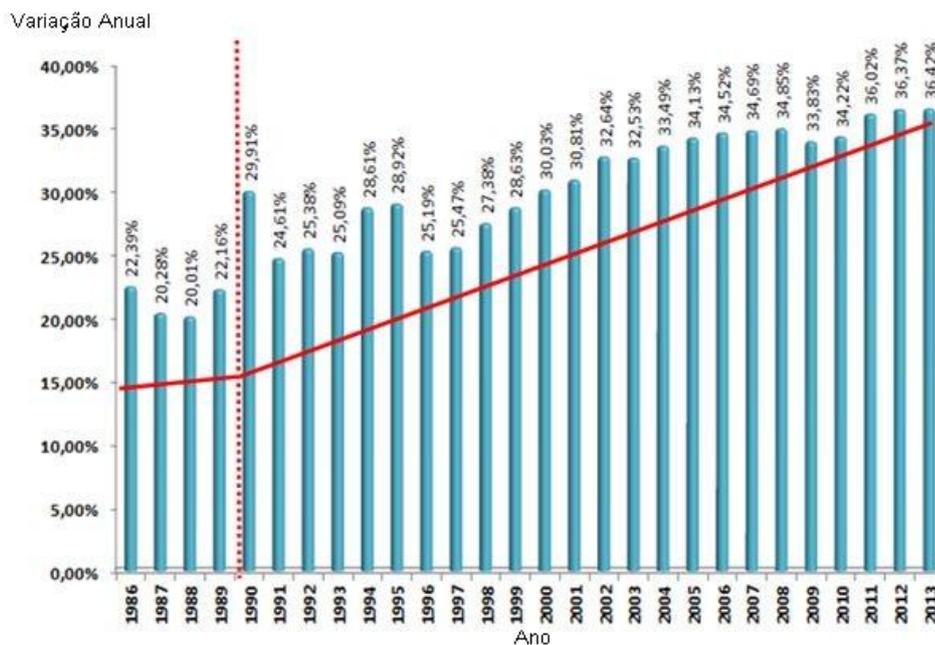


Figura 9. Receitas Tributárias – Carga Tributária em proporção do PIB (%) – 1986 a 2013.

Fonte: IBPT (2013). Elaboração Própria.

A linha de tendência demonstra que a partir da Constituição Federal de 1988, as arrecadações e a carga tributária passaram a crescer em um patamar superior que o período anterior, com uma variação de 1,07% entre 1986 a 1989, para 3,22% entre 1990 a 1992, apresentando crescimento contínuo no período posterior, chegando à variação de 4,03% em 2010. Entre 2001 e 2012 a variação foi de aproximadamente 3,78% (IBPT, 2013).

Verifica-se também, que nesta arrecadação tributária total, estão contidos os impostos incidentes de maneira tanto direta quanto indireta, que, conforme destaca Castro, 2012, são situações que também deveriam passar por processos de reformulações no país, em função da regressividade da carga tributária brasileira. Para o autor, “seria desejável que o sistema tributário e de gastos fossem redistributivos, mas o fato é que, no caso brasileiro, o sistema tributário mostra-se regressivo, tendo efeitos prejudiciais sobre a distribuição de renda” (p.1026).

Esta regressividade tributária relaciona-se com a cobrança de tributos sobre o consumo e a circulação de mercadoria, que tendem a serem maiores, em proporção ao aumento do consumo, ao contrário da cobrança progressiva sobre a renda e o patrimônio. Esta relação é apresentada na imagem abaixo, que constata que “a carga tributária é mais pesada para os décimos de menor renda (32% para o 1º décimo da renda) e mais leve para os décimos de maior renda (21% para o último décimo da renda)” (CASTRO, 2012). A linha azul, que

representa a tributação indireta, incide em proporção maior para quem apresenta renda abaixo do “1º décimo da renda”, tornando-se menor a medida que a renda aumenta. Demonstra que as pessoas que apresentam menor renda, dispõem maior proporção de recursos para o pagamento de impostos.

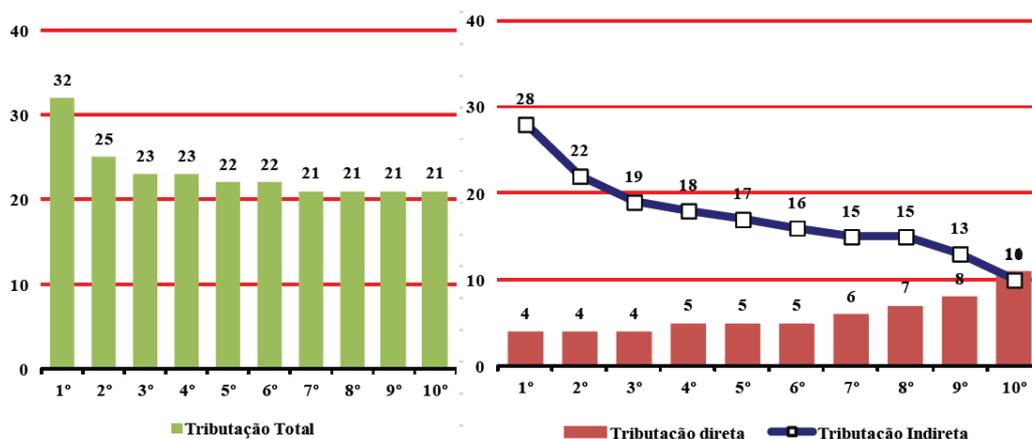


Figura 10. Relação tributária – Tributação total e relação entre Tributação Direta e Indireta.

Fonte: IPEA (2010) apud Castro, 2012.

Este sistema tributário, com base na cobrança indireta de impostos, é visto como limitador dos avanços obtidos com as políticas sociais, visto que impulsiona processos de desigualdade de renda. Porém, a importância da análise das receitas tributárias neste trabalho se dá para demonstrar de onde são retirados os recursos que são destinados de acordo com as prioridades de gasto do Estado. Assim, estas prioridades são melhor analisadas pelo estudo das despesas governamentais, conforme tópico abaixo.

#### 4.2 O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As mudanças nas prioridades de gastos dos governos podem ser compreendidas através da análise histórica da execução orçamentária, sendo este um indicador da atuação do Estado. Conforme destaca Ferreira (2010), “A Execução Orçamentária do governo federal revela as prioridades na consecução dos gastos públicos, tendo em vista que ela é a representação formal da realização da despesa por parte do governo”, sendo, portanto uma ferramenta usual para a análise dos gastos governamentais.

Atualmente, a execução orçamentária é organizada conforme a imagem abaixo.

Categoria econômica	DESPESAS CORRENTES
Grupos de Natureza	Pessoal e encargos sociais
Grupos de Natureza	Juros e encargos da dívida
	Dívida Interna
	Dívida externa
Grupos de Natureza	Outras despesas correntes
Categoria econômica	DESPESAS DE CAPITAL
Grupos de Natureza	Investimentos
Grupos de Natureza	Inversões financeiras
Grupos de Natureza	Amortização da dívida
	Dívida Interna
	Dívida Interna
Categoria econômica	RESERVAS
Grupos de Natureza	Contigência

Figura 11. Classificação das Contas de Execução Orçamentária

Fonte: Ferreira, (2008, p.92).

Sendo que a conta de “Pessoal e Encargos Sociais” abrange todos os cargos, empregos ou funções de confiança no serviço público, para civis e militares, ativos e inativos. A conta de “Outras Despesas Correntes” inclui serviços, aquisições de material de consumo, entre outros, a conta de “Investimento” se refere à execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, entre outros e por fim, as “Inversões Financeiras” abrangem os pagamentos referentes à compra de imóveis ou bens de capital já em utilização, ou outras despesas que impliquem o aumento do capital de empresas/Estado (FERREIRA, 2008).

A análise da Execução Orçamentária proporciona, tanto por categoria de despesa quanto por funções de gasto, verificar as prioridades dos governos, podendo-se identificar alterações ao longo dos anos. Considerando o aumento significativo dos juros e despesas financeiras, isso se explica, em grande medida, pela elevação da conta de despesas correntes. Estas mudanças apontam não somente para a alteração no papel desempenhado pelo Estado, mas também, na maneira como a dívida pública é percebida (FERREIRA, 2008).

Verifica-se que, durante a predominância da concepção de um Estado desenvolvimentista, inspirado principalmente pelas ideias keynesianas, o Estado, como incentivador de aumento da produtividade econômica, utilizava a dívida pública como instrumento para o atendimento deste objetivo, sendo, portanto, fundamental para que se mantivessem níveis elevados de crescimento econômico, e ainda mais importante, quando se

verificava uma retração de investimentos por parte do setor privado. Desta forma, neste contexto, a questão da dívida não era vista como uma anomalia.

Em contrapartida, a necessidade de ajustes fiscais, defendida entre as décadas de 1980 e 1990, tendo como meta o equilíbrio fiscal que eliminasse do déficit público, e pauta-se na obtenção de superávits primários. Desta forma, a taxa de juros, que pela visão keynesiana deveria ser mantida baixa como forma de impulsionar os investimentos, passa a se subordinar ao controle da inflação, pelo estabelecimento de metas de inflação. O gráfico abaixo retrata a evolução da taxa de juros no Brasil. A imagem apresenta a variação mensal da taxa de juros Overnight / Selic, que é “a média (do mês) dos juros que o Governo paga aos bancos que lhe emprestaram dinheiro. Serve de referência para outras taxas de juros do país” (Ipea-Data, 2014). A partir do histórico das taxas de juros praticadas no país, verifica-se, que ao longo dos anos, ela mantém-se em patamares elevados.

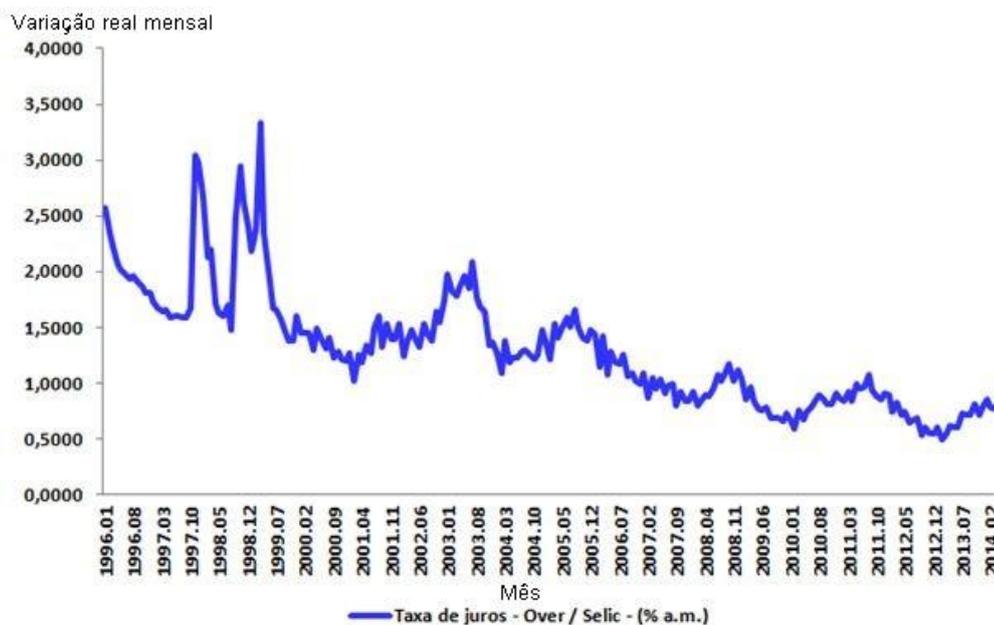


Figura 12. Taxa de Juros – Over/Selic – 1996 a 2014 (mensal).

Fonte: Ipea-data (2014). Elaboração própria.

Desta forma, a relação Dívida Pública/PIB têm se elevado, mesmo havendo superávits primários, em função, basicamente, do alto custo de rolagem da dívida, em função dos altos juros (FERREIRA, 2008). Assim, a política econômica com estas bases

(...) tende a sacrificar gastos importantes do governo, como os voltados para o investimento, sem reduzir os ônus financeiros da dívida, o que se deflagra no Brasil como parte da “nova” forma de inserção estatal, na alcunha do neoliberalismo, permeada pela lógica financeira que se torna dominante (FERREIRA, 2008, p. 107).

Assim, verifica-se que os indicadores econômicos do país, indicam uma mudança na atuação do Estado, sendo distinto do papel desenvolvimentista predominante entre 1930 a 1970. Tal mudança se dá pela ideia de que o desenvolvimentismo estava em “falência” e que a realidade mundial apontava para a financeirização, reformulando a atuação estatal na área social e econômica. O que se verifica é que o Estado diminuiu sua atuação como propulsor do crescimento econômico, pelos investimentos públicos, para garantir a preservação de interesses financeiros (FERREIRA, 2010).

Destaca-se, porém, que há um esforço, por parte do Estado, para a redução da influência dos juros sobre a dívida pública. Esta questão pode ser identificada no Plano Anual de Financiamento da Dívida (STN, 2014), que estabelece como diretriz principal “a substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preço”. Ademais, define como objetivos no gerenciamento da dívida a “suavização da estrutura de vencimentos, com especial atenção para a dívida que vence no curto prazo; o aumento do prazo médio do estoque; aumento da liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário” (STN, 2014), dentre outros. Esta estratégia da rolagem da dívida, pelo Tesouro Nacional, feita com a menor emissão de títulos indexados à Taxa de Juros Selic, implica na minimização da relação entre juros e montante da dívida pública e na preferência pela emissão de títulos pré-fixados, deixando o governo menos sujeito a variações exógenas dos indexadores dos títulos emitidos, o que indica avanços na composição e nos prazos da dívida pública. Esta atuação faz parte das estratégias “para garantir o levantamento de recursos para o atendimento da necessidade de financiamento do governo federal” (STN, 2014), buscando adaptar a estrutura da dívida para uma menor influência dos interesses dos ganhos financeiros sobre ela. Verifica-se que este esforço vem sendo realizado ao longo dos anos, conforme demonstra o gráfico abaixo, com as emissões de títulos da dívida pública, por indexação.

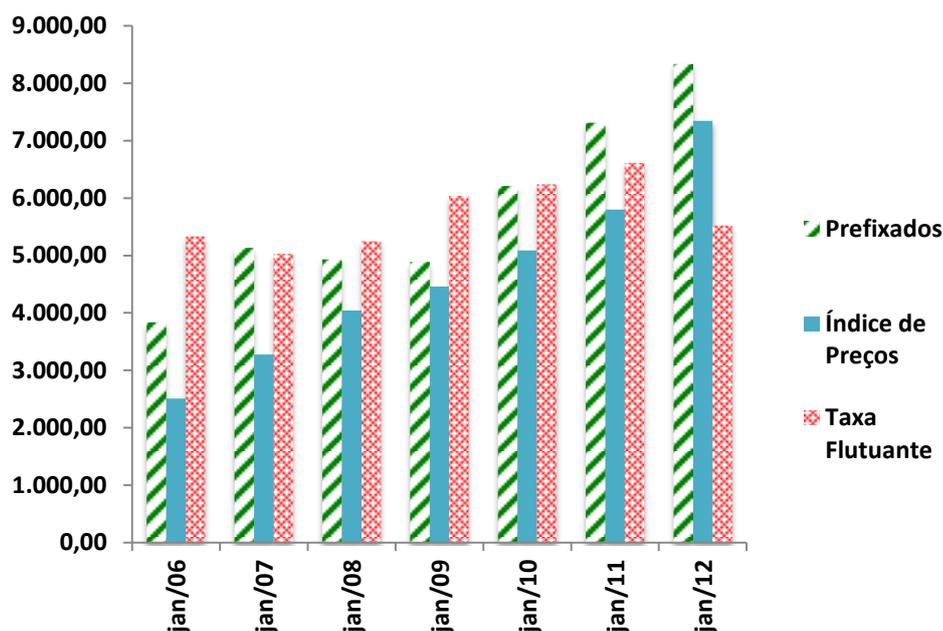


Figura 13. Emissão de Títulos Públicos – Por indexador – Periodicidade mensal (2006 a 2012).

Fonte: STN (2014). Elaboração Própria.

Para Giambiagi (2007), esta situação é tratada de maneira distinta. Considerando que houve, nos últimos anos um aumento do resultado primário, o que, permitiu uma suave redução da relação Dívida Pública/PIB, porém, considera que isso se deu em um contexto onde o superávit primário não se baseou na contenção do gasto público, mas que o gasto público primário cresceu à taxas superiores ao crescimento da economia; a carga tributária do país continuou aumentando, o que prejudicou o ritmo dos negócios e conseqüentemente a competitividade do país; e por fim, que este aumento do gasto, se concentrou em despesas correntes, sendo que os recursos destinados ao investimento público continuaram sendo inferiores às necessidades da economia.

Para efeitos de análise, torna-se necessário compreender o histórico dos gastos no período pós-1980. Esta evolução está demonstrada na tabela e no gráfico abaixo, que representam os grupos de despesa que concentram, nas áreas selecionadas para este estudo, os maiores montantes de gastos do governo.

Tabela 1. Evolução dos Gastos Sociais e Financeiros do Governo Federal – Em R\$.

Ano	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Educação</b>	17.973.216.010	27.629.170.843	33.586.773.739	38.812.306.324	27.869.204.737	23.830.970.506	38.281.075.777	46.118.846.664
<b>Habitação</b>	633.119.792	678.718.715	623.941.050	452.117.919	4.218.286.353	839.026.873	21.359.362	63.500.040
<b>Saúde e Saneamento</b>	5.162.673.367	6.995.292.954	11.086.966.402	61.206.811.264	53.634.326.645	53.839.357.321	55.057.765.316	66.831.105.342
<b>Trabalho</b>	967.891.305	1.075.471.199	22.370.684.985	22.870.779.915	16.397.519.841	18.721.405.131	30.870.448.191	37.998.607.007
<b>Assistência e Previdência</b>	26.116.363.565	28.083.718.097	164.064.899.469	217.698.764.546	256.865.577.888	300.780.556.520	363.927.230.985	428.916.604.869
<b>Encargos Especiais – Refinanciamento da Dívida</b>	4.233.600.000	2.964.000.000	654.335.500.000	359.588.171.432	790.060.512.551	735.870.120.810	373.437.619.888	509.397.566.661
<b>Total de Gasto Público<sup>3</sup></b>	217.378.189.065	217.829.352.871	2.082.281.674.475	999.019.692.870	1.618.076.845.036	1.629.375.666.998	1.633.260.231.269	1.673.017.471.732

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CONT/GEINC (2014). Elaboração Própria – Adaptado.

As rubricas selecionadas representam os dispêndios com os principais gastos sociais e os dispêndios com a manutenção a dívida pública. Destaca-se que houve um expressivo crescimento durante o período analisado no total do gasto público. Esta expressividade ocorre em todas as áreas selecionadas, mas o aumento mais considerável se deu na rubrica Encargos Especiais – Refinanciamento da Dívida, que inclui a dívida mobiliária e contratual. Tal fato ocorreu, entre outros motivos, por mudanças na forma de contabilização da dívida, que tornou seu montante “exposto” de uma maneira mais clara, mas estas análises serão detalhadas na seção específica sobre os gastos financeiros do governo. Para perceber a proporção destas rubricas no total do gasto público, apresenta-se a tabela abaixo

<sup>3</sup> O “Total de Gasto Público” inclui despesas além das selecionadas (despesas sociais e financeiras).

Tabela 2. Participação das rubricas no total de gasto público

Ano	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Educação	8%	13%	2%	4%	2%	1%	2%	3%
Habitação	0,291%	0,312%	0,030%	0,045%	0,261%	0,051%	0,001%	0,004%
Saúde e Saneamento	2%	3%	1%	6%	3%	3%	3%	4%
Trabalho	0,4%	0,5%	1,1%	2,3%	1,0%	1,1%	1,9%	2,3%
Assistência e Previdência	12%	13%	8%	22%	16%	18%	22%	26%
Encargos Especiais - Refinanciamento	2%	1%	31%	<u>36%</u>	<u>49%</u>	<u>45%</u>	23%	30%
<b>Participação das rubricas selecionadas no Total de Gasto Público</b>	<b>25%</b>	<b>31%</b>	<b>43%</b>	<b><u>70%</u></b>	<b><u>71%</u></b>	<b><u>70%</u></b>	<b>53%</b>	<b>65%</b>

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria – Adaptado.

Ao longo do período em análise, 1980 a 2011, realizaram-se modificações nas classificações por grupo de despesa. Nos anos mais recentes, principalmente a partir de 2000, as contas passaram a ser melhor detalhadas, de acordo com a natureza do gasto. Modificações também se deram em função da Constituição de 1988, que definiu que a contabilização da dívida pública, antes contida no orçamento do Banco Central, passasse a ser administrada como Despesa da União, pelo Tesouro Nacional. Ademais, outras mudanças importantes ocorreram em 1993, que alterou a rubrica “Amortização da Dívida” para “Amortização da Dívida - Refinanciamento” (FERREIRA, 2008).

Tais alterações provocam variações na contabilização das despesas. No período de finais da década de 1980, observa-se uma elevação no total de gasto, porém, tal fato ocorre em função principalmente da importância relativa da Amortização da Dívida, que provoca um forte aumento no total das despesas, visto que, até 1988, tal despesa era contabilizada e administrada pelo BACEN, não estava presente no total de despesa orçamentária do governo federal (FERREIRA, 2008). O gráfico abaixo demonstra a variação das despesas selecionadas, ao longo do período de estudo.

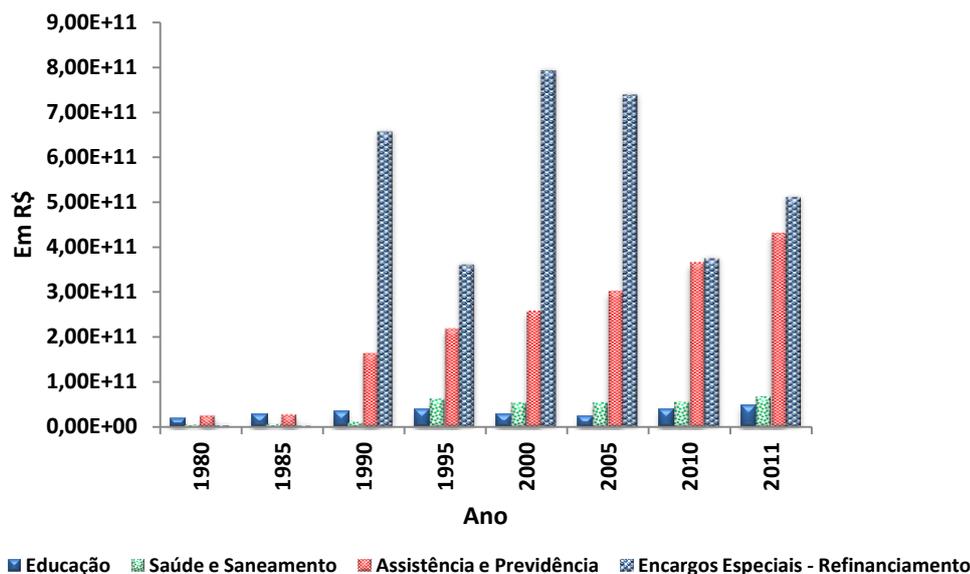


Figura 14. Evolução dos Gastos Sociais e Encargos Financeiros – 1980 a 2011 – Itens selecionados (Em R\$).

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

Verifica-se que a partir de 1990, se visualiza o destaque da conta de de Refinanciamento da Dívida. Neste sentido, Ferreira 2008 destaca que apesar dos esforços no sentido de amortização das dívidas, novas dívidas são contraídas, ficando isso evidente pelo destaque da conta de Refinanciamento, quando separada da Rubrica “Amortização da Dívida” em 1994. Assim, destaca que a presença do Refinanciamento, em grandes proporções, não se deve apenas por mudanças na forma de contabilização da dívida pública, mas pela sua crescente expressividade sobre o total de gastos do governo e do comprometimento do Estado em sua manutenção (FERREIRA, 2008). Esta relação demonstra-se elevada ainda nos dias atuais, conforme demonstra o gráfico abaixo, da relação das rubricas selecionadas, em proporção do gasto total, no ano de 2011.

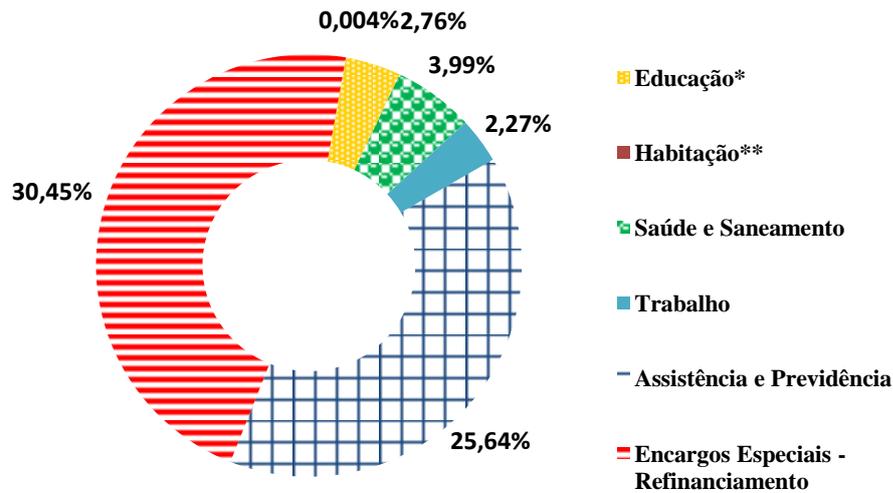


Figura 15. Participação da contas selecionadas no total do gasto público (Ano: 2011)

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

Partindo-se para uma comparação em proporção do PIB, os gastos do governo, mais evidentes ressaltam-se no gráfico abaixo, sendo eles: Dispendios com Assistência e Previdência Social e Encargos Especiais – Refinanciamento da Dívida Pública, demonstrando que, historicamente, o comportamento dos gastos, principalmente a partir da Constituição de 1988, apresentam, em proporção, as mesmas alocações, apresentando variações que acompanham o aumento do gasto total do PIB, mas que a alocação entre as contas, mantêm-se relativamente constantes ao longo dos anos. Estas relações são apresentadas no gráfico abaixo.

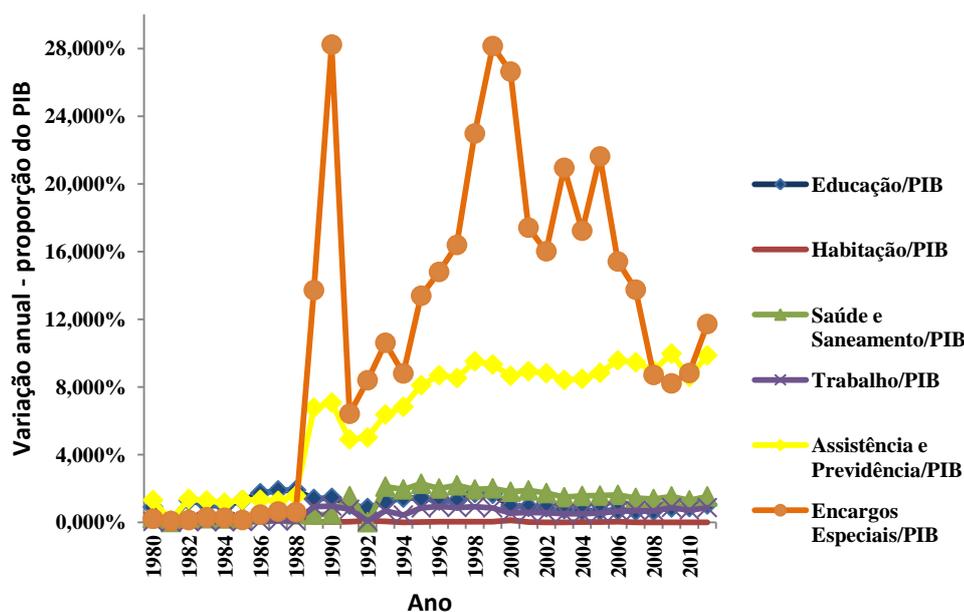


Figura 16. Histórico da relação dos gastos sociais e financeiros em proporção do PIB.

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

O crescimento dos gastos com Assistência e Previdência Social ocorreu, principalmente, pelas mudanças instituídas pela Constituição Federal, que vinculou esta despesa, mantendo-a com uma participação expressiva no total do gasto. As demais despesas sociais selecionadas apresentam proporção inferior, demonstrando que não representam expressiva prioridade sobre os gastos do governos, de maneira histórica. Suas variações tem baixa expressividade sobre os gastos totais. A análise das despesas sociais e financeiras são detalhadas nos tópicos seguintes.

#### 4.2.1 Encargos Financeiros nas Contas Públicas

Os encargos financeiros representam os gastos públicos comprometidos com o pagamento da dívida pública federal. Possuem grande relevância na análise dos gastos públicos, pois representam grande parcela dos dispêndios governamentais, sendo que destes, no ano de 2011, 30% do total foram alocados para o pagamento do Refinanciamento da Dívida. O gráfico abaixo demonstra a evolução na participação dos encargos financeiros em relação à variações no PIB.

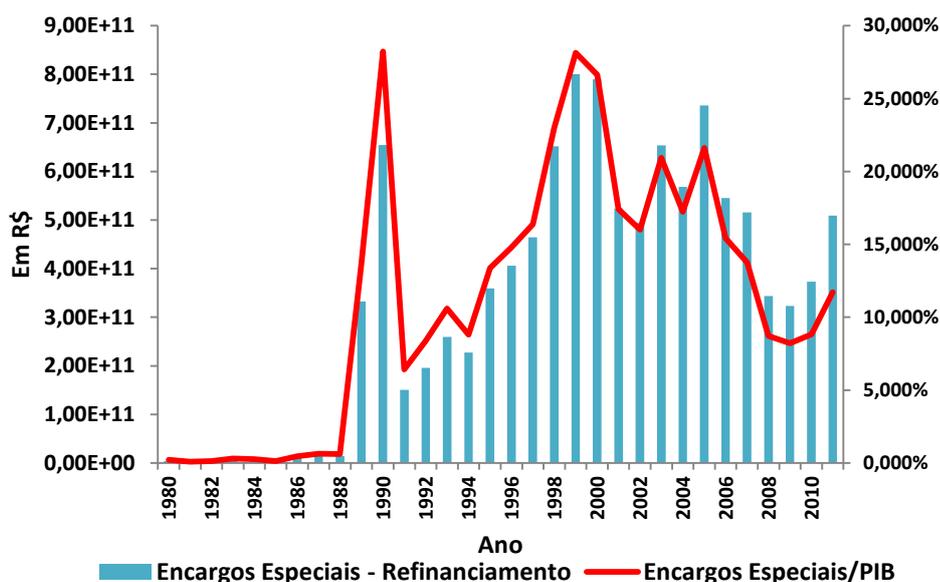


Figura 17. Histórico da relação dos gastos financeiros (em R\$) com sua relação em proporção do PIB.

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

Destaca-se que a elevação ocorrida entre 1988 e 1989 se deu pela transferência da competência de gestão da dívida, do Banco Central para o Tesouro Nacional, estando agora incluída nas despesas orçamentárias do Estado. Destaca-se também que a partir de 2000, a relação entre o total de gastos despendidos com o Refinanciamento da Dívida, foi menor do que sua relação em proporção do PIB, demonstrando estabilidade em relação à variações no crescimento econômico.

Outro fator relevante para a análise é que a partir de 1998, a rubrica do Refinanciamento da Dívida passa a ser desdobrada em Refinanciamento da Dívida Mobiliária e da Dívida Contratual. A Dívida Mobiliária equivale aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e a Dívida Contratual refere-se à “contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados. A Dívida Contratual pode ser externa e interna, em moeda nacional e estrangeira” (TESOURO NACIONAL, 2014). A tabela abaixo demonstra os dispêndios com cada tipo de dívida contraída pelo governo federal.

Tabela 3. Encargos Especiais – Refinanciamento: Dívida Mobiliária e Contratual

Ano	Encargos Especiais – Refinanciamento Inclui 1 e 2	1. Refinanciamento da Dívida Mobiliária	2. Refinanciamento da Dívida Contratual
2011	509.397.566.661,19	424.934.282.744,67	11.882.522.519,00
2010	373.437.619.888,22	317.531.149.648,33	2.375.009.488,39
2009	323.073.138.188,98	274.234.007.424,12	4.680.838.437,86
2008	343.836.885.226,57	341.820.625.901,97	1.796.636.605,75
2007	516.085.294.885,78	515.848.663.499,87	236.631.385,90
2006	545.325.122.617,74	539.671.440.316,48	5.653.682.301,26
2005	735.870.120.810,29	729.574.649.610,27	6.295.471.200,02
2004	568.494.561.796,33	556.690.199.537,88	11.804.362.258,45
2003	653.795.529.060,02	632.140.916.843,72	21.654.612.216,30
2002	494.181.467.162,18	479.772.114.627,46	14.409.352.534,72
2001	523.390.381.492,71	501.069.103.333,13	22.321.278.159,58
2000	790.060.512.550,89	772.219.952.851,37	17.840.559.699,52
1999	800.432.454.066,00	786.618.875.562,64	13.813.578.503,37
1998	651.804.734.348,74	641.505.662.723,11	10.299.071.625,63

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria

Esta relação entre a Dívida Pública Mobiliária e Contratual esta representada no próximo gráfico, que demonstra que o Estado tem priorizado seu financiamento por títulos, e tornando cada vez menor sua dívida contratual, demonstrando sua aversão à credores privados, tanto nacionais quanto internacionais. Assim, verifica-se que a prioridade para seu refinanciamento tem sido, ao longo dos anos, a emissão de títulos públicos.

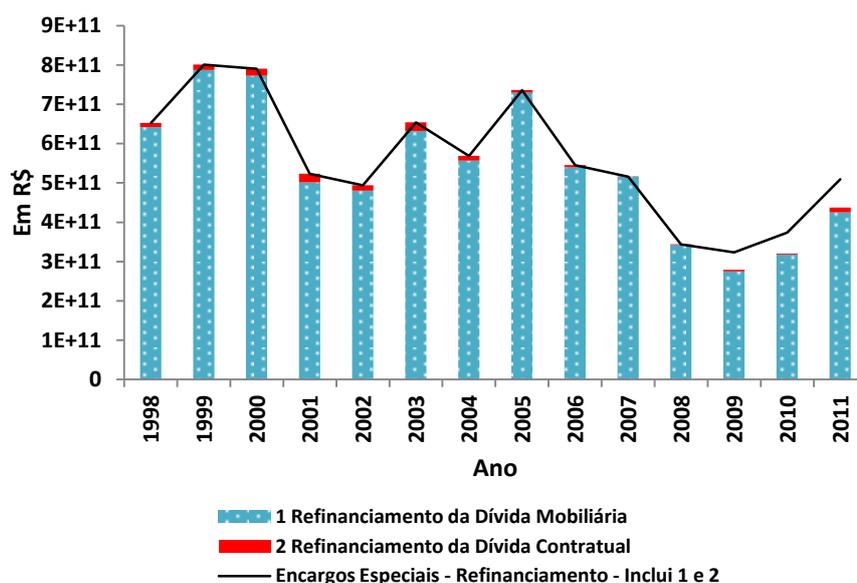


Figura 18. Relação entre a Dívida Mobiliária e a Dívida Contratual (Em R\$)

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

Em última análise, faz-se uma comparação entre os dispêndios governamentais com Encargos financeiros e a Taxa de Investimento total da economia, observando-se que em alguns períodos a proporção dos encargos financeiros sobre o PIB são maiores do que os investimentos da economia. Isso implica em uma percepção de prioridade para o pagamento da dívida, em contrapartida, um trade-off na ampliação dos investimentos. Tal relação pode ser analisada pelo gráfico abaixo.

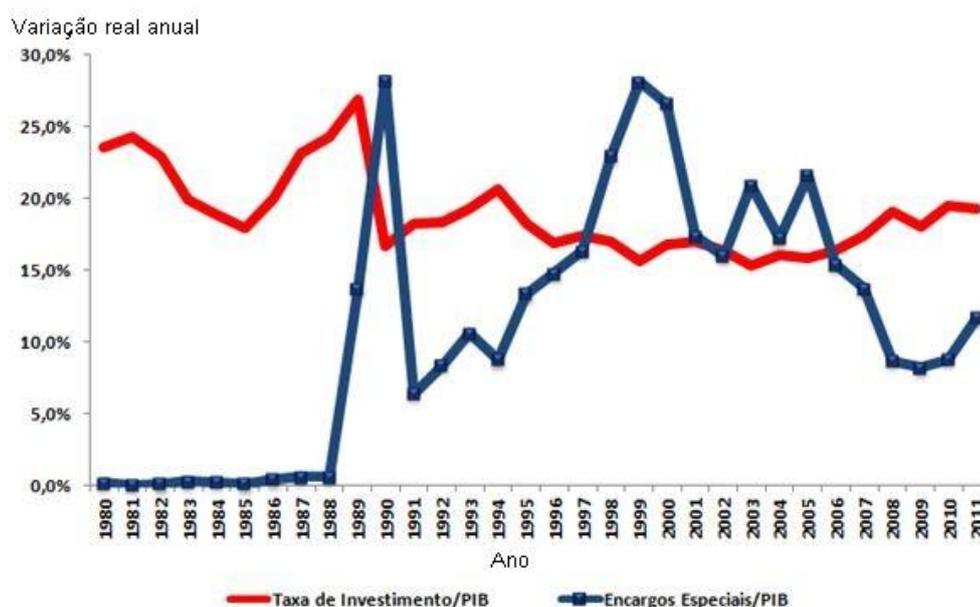


Figura 19. Relação das despesas financeiras em comparação à Taxa de Investimento Total

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014) e IBGE (2014). Elaboração Própria.

Assim, destaca-se a proporção que os encargos financeiros representam sobre o total do gasto público e também sobre o PIB. Tal rubrica se destaca em todas as análises como a que representa maior participação, comparada aos gastos sociais e também aos investimentos. Isso ocorre, pois, apesar dos esforços para se obter resultados primários positivos, a proporção da dívida tem sido crescente o longo do período analisado.

#### 4.2.2 Os Gastos Sociais nas Contas Públicas

Para a realização da análise por função, as rubricas de despesa foram organizadas de forma a obter uma série contínua, porém, destaca-se que a forma de apresentação e organização das rubricas de despesas sofreram diversas modificações ao longo dos anos. A

forma de apresentação mais recente (desde 2000) tem um detalhamento maior, porém, como na maior parte do período analisado, as contas estão agrupadas, este agrupamento foi mantido para fins de análise histórica.

A evolução dos gastos sociais em análise é apresentada, em dados em proporção do total da despesa liquidada, na tabela abaixo.

Tabela 4. Evolução dos gastos sociais, em proporção da despesa liquidada.

Ano	Educação	Habitação	Saúde e Saneamento	Trabalho	Assistência e Previdência
1980	8,27%	0,29%	2,37%	0,45%	12,01%
1981	1,10%	0,03%	0,25%	0,04%	1,17%
1982	12,21%	0,29%	2,83%	0,44%	13,04%
1983	9,92%	0,21%	2,33%	0,42%	12,22%
1984	10,00%	0,48%	2,45%	0,40%	12,18%
1985	12,68%	0,31%	3,21%	0,49%	12,89%
1986	10,22%	0,93%	2,80%	0,43%	7,91%
1987	12,58%	1,78%	3,49%	0,63%	8,47%
1988	10,22%	1,63%	2,57%	0,48%	8,50%
1989	2,53%	0,05%	0,83%	1,68%	12,35%
1990	1,61%	0,03%	0,53%	1,07%	7,88%
1991	3,31%	0,16%	4,90%	2,45%	15,50%
1992	2,11%	0,26%	0,03%	0,20%	12,47%
1993	2,63%	0,12%	4,63%	1,49%	13,95%
1994	4,07%	0,03%	5,43%	1,21%	19,02%
1995	3,89%	0,05%	6,13%	2,29%	21,79%
1996	3,29%	0,12%	5,11%	2,41%	22,19%
1997	2,67%	0,11%	4,61%	1,84%	17,92%
1998	2,98%	0,06%	3,32%	1,58%	16,23%
1999	2,73%	0,05%	3,25%	1,38%	15,10%
2000	1,72%	0,26%	3,31%	1,01%	15,87%
2001	1,93%	0,06%	3,96%	1,23%	18,70%
2002	1,96%	0,02%	3,78%	1,26%	19,22%
2003	1,62%	0,01%	3,11%	1,08%	17,56%
2004	1,60%	0,05%	3,64%	1,18%	19,75%
2005	1,46%	0,05%	3,30%	1,15%	18,46%
2006	1,48%	0,10%	3,39%	1,40%	19,92%
2007	1,62%	0,00%	3,39%	1,66%	22,12%
2008	1,83%	0,01%	3,69%	1,83%	23,90%
2009	2,13%	0,01%	3,71%	2,13%	24,17%
2010	2,34%	0,00%	3,37%	1,89%	22,28%
2011	2,76%	0,00%	3,99%	2,27%	25,64%

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Elaboração Própria.

As despesas que apresentaram maior crescimento em sua participação nos gastos totais do governo federal foram: a assistência e a previdência, que se elevam após a promulgação da Constituição de 1988, passando de cerca de 8% do total do gasto em 1988, para 12%, já em 1989 e apresentando crescimento contínuo e a taxas elevadas após este período; e as despesas com saúde e saneamento básico, estas últimas, tendo maior expressividade no período entre 1993 a 1997, e depois, apresentando trajetórias estáveis. A conta de “trabalho” apresenta significativa variação ao longo do período em análise, apresentando-se de maneira retraída durante a década de 1980 e ganhando maior participação, sucessivamente, após a década de 1990.

Destaca-se a trajetória na conta de Educação (Educação e Cultura, até 1999), que “sofre forte declínio, especialmente em função da mudança de competência dos níveis de ensino (a União passa (a partir da CF/88) a ser responsável, obrigatoriamente, somente pelo financiamento do ensino universitário)” (FERREIRA, 2008, p. 103). Desta forma, observa-se que apresenta uma trajetória decrescente até o ano 2000 e depois vêm crescendo gradualmente, até 2011. Para que tais relações sejam melhor visualizadas, apresenta-se o gráfico com as proporções dos gastos sociais em função da despesa liquidada anual.

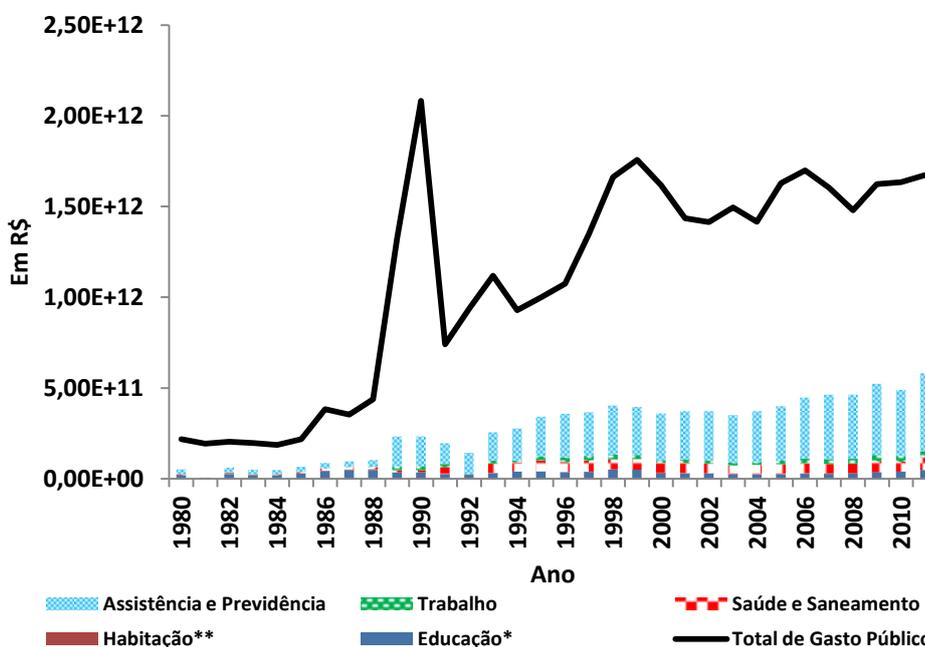


Figura 20. Histórico da relação dos gastos sociais em proporção do gasto total (Em R\$).

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

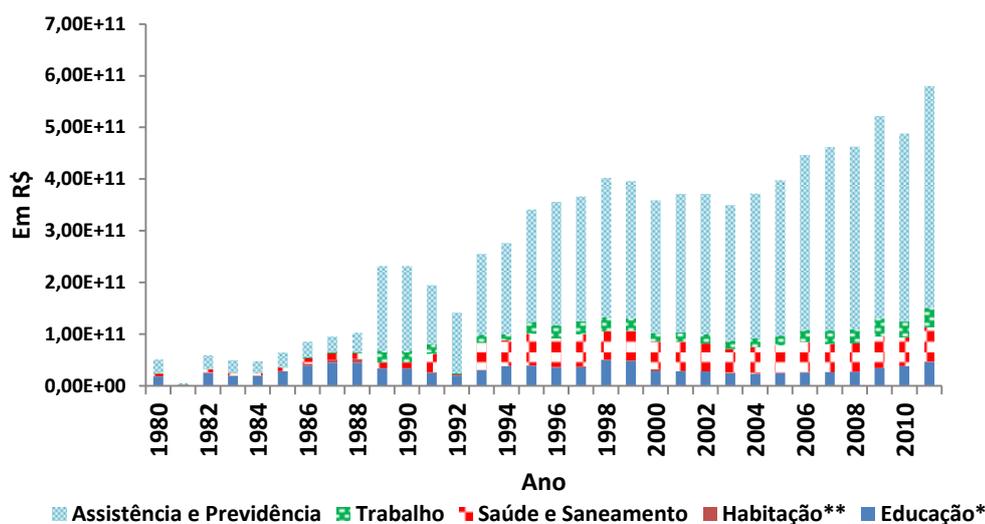


Figura 21. Histórico da relação dos gastos sociais (Em R\$).

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2014). Elaboração Própria.

Segundo a perspectiva do gasto social como promotor do desenvolvimento e considerando que estas contas incluem os gastos que indicam a atuação do Estado em prol do desenvolvimento (tanto econômico quanto humano), se estabelecem vinculações entre estas políticas com fatores econômicos, principalmente relacionados com o gasto autônomo considerado importante para o aumento do ritmo de expansão da atividade econômica, porém, esse impacto ocorre dependendo de fatores como a dimensão do gasto e sua distribuição. Com relação às políticas de assistência social, que promovem a garantia de renda mínima, verifica-se que em sociedade heterogêneas, para que se altere o padrão de ampliação da demanda efetiva, é necessário que a distribuição de renda seja ampla, para que tenha capacidade de criar um mercado de consumo interno (CASTRO, 2012,).

Com relação à produtividade, argumenta-se que, ao gerar inclusão social, aumento de habilidades e capacidades, a política social se torna um elemento central para o aumento dos processos de inovação e produtividade no trabalho, que são fatores importantes para impulsionar a dinâmica do crescimento econômico, além de provocarem um aumento de salário e diminuição consecutiva da pobreza (CASTRO, 2012,).

Neste sentido, Castro, 2012, analisa as despesas contidas no orçamento público em seu impacto econômico, mais precisamente, a relação das despesas públicas e o efeito multiplicador sobre o crescimento do PIB, chegando aos seguintes resultados:

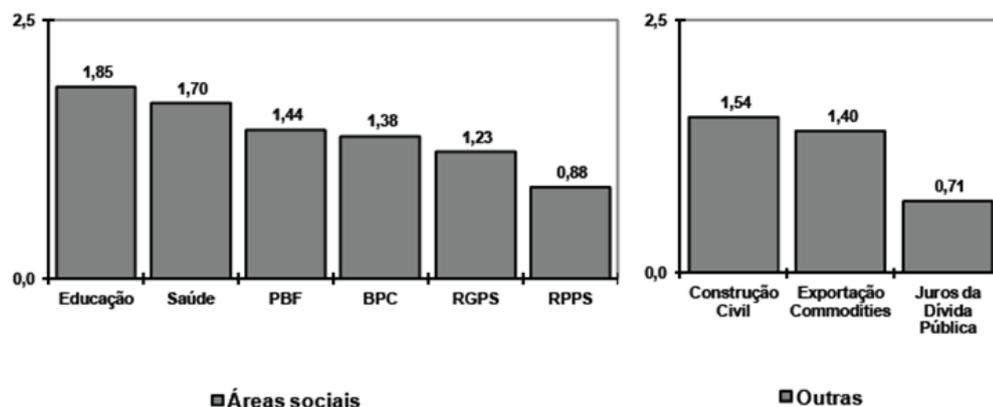


Figura 22. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas no PIB. Ano: 2006.

Fonte: Ipea *apud* Castro (2012).

Onde, PBF é o Programa Bolsa Família, BPC é o Benefício de Prestação Continuada, RGPS é o Regime Geral de Previdência Social e RPPS é o Regime de Previdência Social (CASTRO, 2012). Assim, para captar os efeitos dos gastos sociais sobre a dinâmica econômica, observa-se que áreas como saúde e educação apresentam multiplicadores econômicos maiores do que os gastos despendidos com regimes de previdência (RPPS, na imagem), indicando que o retorno, quando alocado R\$ 1,00 em gastos com educação e saúde, o retorno econômico deste dispêndio é de R\$ 1,85 e R\$ 1,70, respectivamente. Destaca-se também que gastos em determinadas áreas sociais, apresentam maior retorno econômico que com construção civil, por exemplo. Verifica-se, em contrapartida, que gastos com juros da dívida, apresentam retornos decrescentes (CASTRO, 2012). Neste sentido, o autor conclui que

“Quanto aos aspectos relativos à demanda agregada à interação ocorre quando o gasto público com as políticas sociais permite a ampliação do sistema de garantia de renda (monetária ou não monetária), enquanto elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda e seu respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos. Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, trazem consigo a necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos etc. (CASTRO, 2012, p. 1016)

O autor também analisa o impacto dos gastos sociais para a renda das famílias, apresentando resultados distintos dos impactos que ocorrem sobre o crescimento do PIB,

havendo, no caso da renda, maior importância de gastos como transferência de renda e demais benefícios. Conforme demonstrado na imagem abaixo.

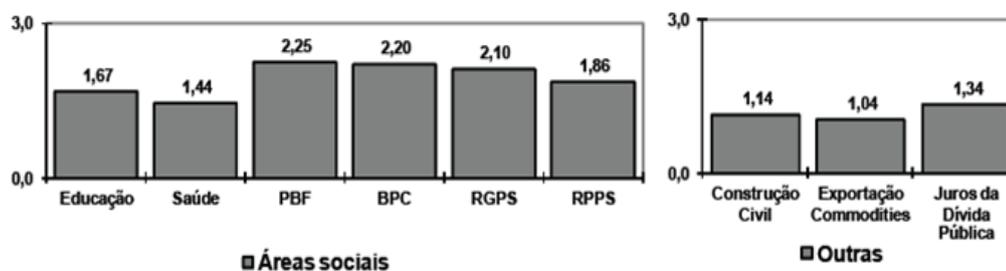


Figura 23. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas sobre a renda das famílias. Ano: 2006.

Fonte: Ipea *apud* Castro (2012).

Verifica-se que os impactos de gastos com programas de distribuição de renda impactam de maneira expressiva sobre a renda das famílias, indicando efetividade na sua aplicação, pois atinge o objetivo a que se propõe. Mas que, porém, gastos com saúde e construção civil, por exemplo, apresentam menor influência sobre a renda da família. Assim, a partir destas considerações, verifica-se o papel estratégico que os gastos sociais desempenham sobre a dinâmica do desenvolvimento econômico (CASTRO, 2012).

### Breve Síntese do Capítulo

Este capítulo apresentou uma análise empírica a respeito da política fiscal recente no Brasil, focando no período pós-1980. Pelos dados apresentados verifica-se uma mudança de paradigmas sobre a atuação estatal sobre a economia no período. Destaca-se importantes avanços nos indicadores sociais do país, com crescimento na representatividade dos gastos em todas as áreas sociais selecionadas. Em contrapartida, destaca-se a expressividade das despesas com os encargos da dívida pública, demonstrando um comprometimento dos recursos arrecadados com o pagamento dos compromissos financeiros do Estado. Observa-se que existe, em períodos mais recentes (após o ano 2000), esforços para diminuir o atrelamento da dívida aos interesses financeiros, expressos via ganhos advindos da alta taxa de juros do país, mas que em contrapartida, ocorre conjuntamente um aumento do montante total da dívida. A partir destes resultados, é possível entender relações existentes entre a política fiscal e a dinâmica econômica, apresentadas no tópico final abaixo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi possível compreender que as prioridades do governo se alteraram, e muito, ao longo dos anos. O resgate da teoria econômica permitiu compreender que a atuação estatal está sujeita a um projeto de desenvolvimento para o país, sendo este, formulado com base nos paradigmas sociais vigentes e nas agendas políticas, estabelecidas nos períodos históricos. Buscou-se resgatar as ideias a respeito da participação do Estado na economia, de acordo com a evolução do pensamento econômico e especificamente na constituição da economia brasileira.

Verificou-se que, ao longo da formação do pensamento econômico, ocorrem alterações significativas sobre as ideias de atuação estatal, sendo tais pensamentos, influenciados pelas características históricas de cada período que, em grande medida, se formam para responder à dinâmica social e aos pactos estabelecidos entre Estado e sociedade. Porém, destaca-se que atualmente, tais paradigmas ainda estão presentes no debate econômico, se contrapondo, mas também se complementando, dando orientação para a formulação de políticas que garantam um nível de desenvolvimento, tanto econômico quanto social, sustentável e presentes no pensamento econômico atual.

Para compreender a recente percepção Estatal sobre o direcionamento e as estratégias atuais de desenvolvimento econômico, utilizou-se, como ferramenta de análise, a política fiscal, focando no período pós-1980. A partir dela, foi possível compreender a trajetória de prioridades do governo quanto sua política econômica e social. Desta forma, este estudo permitiu verificar a *performance* da política governamental e seus impactos sobre a dinâmica de produção, crescimento e distribuição de renda que marcam a trajetória econômica recente e as distintas percepções sobre a alocação dos recursos públicos.

Destaca-se que a política fiscal atual carrega consigo características de fatos sociais que, em certa medida, a definem. Neste estudo, foram analisadas as mudanças nas prioridades de gasto, introduzidas a partir de diversos fatores sociais. Entre eles, o processo de redemocratização, formalizado na atual Constituição Federal e a financeirização dos mercados. Os impactos destes dois fatores, nas prioridades de gastos orçamentários são vistos, atualmente, de maneira contraditória visto que provocaram vinculações de receitas a determinadas despesas, sociais e financeiras.

Neste contexto, percebe-se que por um lado a Constituição Federal de 1988 expandiu direitos sociais de maneira significativa, aumentando a responsabilidade estatal na promoção e no financiamento da política social. Mas que, no entanto, esta situação, tem como

consequência o aumento dos gastos públicos e uma rigidez orçamentária, impedindo a livre alocação de recursos pelo Estado. Em contrapartida, há o argumento de que os gastos sociais, expressos via política social, têm influência sobre o processo de desenvolvimento e são irradiadores de mudanças. Destacam-se importantes avanços nos indicadores sociais do país, com crescimento na representatividade dos gastos em todas as áreas sociais estudadas, mas que, embora crescentes, ainda não representam uma prioridade sobre o total do gasto. Porém, deve-se considerar a qualidade dos gastos e não apenas seu montante. A política fiscal tem sido considerada universalizante, porém, se verifica que atualmente, somente que não tem escolha opta por utilizá-las. Assim, questiona-se a qualidade dos gastos com a política fiscal.

Com relação à questão da Educação, sendo esta atualmente tratada pelo Brasil como um gasto social, tal questão deve ser melhor avaliada. A educação representa um elemento central para o desenvolvimento dos países, sendo portanto peça fundamental dentro da economia. Assim, torna-se necessário considerá-la não simplesmente como uma política social, mas uma oportunidade estratégica para alavancar o desenvolvimento nacional.

Com relação aos dispêndios financeiros, destaca-se sua expressiva participação nas despesas governamentais totais, demonstrando um comprometimento dos recursos arrecadados com o pagamento dos encargos da dívida pública e sua amortização. Este compromisso é expresso pela manutenção da meta e pela obtenção de superávits primários, que são utilizados para pagar parte dos juros da dívida pública. Assim sendo, a taxa de juros, que, para impulsionar os investimentos, deveria manter-se em um baixo patamar, passa a se subordinar ao controle da inflação, sendo o principal instrumento utilizado para controlá-la. Porém, neste sentido, verificam-se esforços, por parte do governo, de diminuir a emissão de títulos de dívida indexados à Taxa de Juros, como forma de minimizar os efeitos do atrelamento da dívida à interesses financeiros, expressos via ganhos advindos da alta taxa de juros do país. Em contrapartida, ocorre que, conjuntamente a estes esforços, observa-se o aumento do montante total da dívida, visto que novas dívidas estão sendo contraídas.

A partir do exposto, o que se averigua é que o Estado diminuiu, ao longo dos anos, sua atuação como propulsor do crescimento econômico, pelos investimentos públicos, para garantir a preservação de outros interesses, entre eles, os sociais e também, os financeiros. Destaca-se que questões econômicas e sociais, que não vinham sendo incorporadas nos projetos de desenvolvimento do país, passaram a fazer parte das agendas políticas, entre elas está a questão da função distributiva do Estado e a garantia de direitos cidadãos. Estes gastos apresentam taxa de crescimento positiva após a CF/1988, direcionando receitas à estes gastos específicos e limitando, de certa forma, a atuação estatal. Mas verifica-se que tais gastos

trazem retornos tanto de curto quanto de longo prazo para a economia brasileira, como a ampliação do gasto autônomo, com impulso da demanda do mercado interno, gerando um ciclo virtuoso de ampliação e fortalecimento da indústria nacional. Os efeitos secundários deste impacto são a ampliação dos investimentos e, via efeito multiplicador, crescimento do PIB, conforme demonstrado em tópicos anteriores.

Por outro lado, ocorreu, no período analisado, uma expressividade das despesas financeiras. Tal fato é visto como a garantia de interesses financeiros e rentistas, mas pode ser entendido como uma forma de garantir a estabilidade da dívida pública, visto que, o comprometimento com o pagamento dos investidores, garante sua sustentabilidade e evita crises de dívida. A questão que se coloca é que, em que medida o processo de financeirização tem impedido o atendimento de despesas importantes, como os investimentos? Visto que sua participação sobre o gasto é expressiva, comprometendo grande parte dos recursos públicos e tornando o orçamento cada vez mais limitado e rígido. Estes recursos têm sido, pela característica de favorecer interesses rentistas, propulsores de desigualdade social do país? O que se pode afirmar pelos dados apresentados é que estes são os gastos com maior expressividade, e que, não apresentam retornos diretos para a economia. Com relação à intensificação de desigualdades sociais dentro do país, verifica-se que os índices que medem a desigualdade de renda, apresentam melhorias recentes e que, caso as despesas financeiras impulsionem a desigualdade, isso vem sendo compensado via transferências de renda e crescimento real do PIB.

Portanto, o que se pretende é contribuir para o debate acerca da atual percepção de desenvolvimento econômico. Deve-se seguir o mesmo padrão do século XX? Observa-se que as demandas da sociedade vêm sendo alteradas ao longo do tempo, demonstrando uma mudança nos pactos sociais. Como forma de acompanhar estas mudanças, as políticas econômicas devem ser repensadas para uma nova concepção de desenvolvimento e para um novo projeto nacional, que não priorize exclusivamente o crescimento da produção. Nesta perspectiva, a política fiscal tem papel estratégico no direcionamento das prioridades do Estado para promover o desenvolvimento, devendo estar constantemente presente no debate econômico.

As atuais propostas de desenvolvimento consolidam um pacto entre as elites nacionais com o Estado. As propostas de industrialização privilegiam uma parcela da população historicamente beneficiada pelo Estado, justificada pela necessidade de crescimento econômico, em prol do desenvolvimento nacional. Porém, o que se verifica é a manutenção de privilégios para uma pequena elite e, em contraposição, a exclusão de grande parte da

população nacional, que não tem acesso aos benefícios do capitalismo, expresso por uma economia industrializada. Assim, é necessário questionar que tipo de desenvolvimento queremos e estamos buscando para o país.

## 6 REFERÊNCIAS

AREND, M. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária** (tese de doutorado). PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2009.

AREND, Marcelo. **Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching-up*, 25 anos de *falling behind***. Anais do Encontro Nacional de Economia Política, 2010.

BACHA, Edmar L. e BONELLI, Regis, Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de Economia Política**, 25(3), julho/setembro, 2003, pp. 163-89.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. Conceitos: Formação Bruta de Capital. Relatório de Inflação. 2001. Contido < <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2001/12/ri200112b1p.pdf> > Acesso em maio 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB-DEPEC. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) - Séries Temporais. Contido em: < <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> > Acesso em: 2014.

BARBOSA, Walmir; **ESTADO E PODER POLÍTICO EM MARX**. Contido em: < [http://www.goiania.ifg.edu.br/cienciashumanas/images/downloads/artigos/estado\\_poderpolitico\\_marx.pdf](http://www.goiania.ifg.edu.br/cienciashumanas/images/downloads/artigos/estado_poderpolitico_marx.pdf) > Acesso em: Nov/2013.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth.; **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do social-desenvolvimentismo. Fórum Econômico, 2012 – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; Do antigo ao novo-desenvolvimentismo. **Desenvolvimento Econômico em Crise: Ensaio em Comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. 2005. Contido em < <http://www.bresserpereira.org.br/trabalhos.asp>>. Acesso em: Abril/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos avançados** 23, 2009. Contido em < [www.bresser-pereira.org.br](http://www.bresser-pereira.org.br) > Acesso em Mai 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul-set, 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>> Acesso em: Mai 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado**. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 13-51, jan./jun. 2012.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando J.; Mercado, Estado e Teoria Econômica: **uma breve reflexão**. Revista Econômica- UFF. Contido em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/cardim.pdf>> Acesso em: Nov/2013.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012. 751.

CARVALHEIRO, Nelson; Fundamentos da Intervenção do Estado: **Algumas concepções em Keynes e Kalecki**. Revista de Economia Política, vol. 7, nº 2. Abril-Junho de 1987. Contido em: <<http://www.rep.org.br/pdf/26-7.pdf>> Acesso em: Nov/2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR, José Celso; **Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002**. 2003. Contido em: <[https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_6-10.pdf](https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_6-10.pdf)>

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal?**O caso da Cide-Combustíveis. Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009. Contido em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia\\_Tema4\\_Karlo\\_Eric.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf)>

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. As transformações nas prioridades de gasto do Estado brasileiro – 1980 a 2005. **Revista Soc. Bras. Economia Política**. Rio de Janeiro, nº 22, junho/2008, p 86-112.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado – 1990 a 2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M.R.J.; **O Brasil sob a Nova Ordem**. São Paulo. Ed. Saraiva. 2010.

GIAMBIAGI, Fábio. Brasil, Raízes do Atraso: **Paternalismo versus Produtividade. As dez vacas sagradas que acorrentam o país**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 31, fev 2012. P 5-30. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_nacional\\_desenvolvimentismo\\_as\\_avessas\\_14\\_09\\_11\\_pdf.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_nacional_desenvolvimentismo_as_avessas_14_09_11_pdf.pdf)> Acesso em: Mai 2014.

HUGON, Paul; **História das Doutrinas Econômicas**. 14 ed. São Paulo. Atlas, 1986.

IBGE. **Séries históricas – Taxa de Investimento**. Contido em: < <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento> > Acesso em maio/2013

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Evolução da Carga Tributária Brasileira e Previsão para 2013**. 2013. Contido em: < <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf> > Acesso em: Abr/2014.

IPEA-Data. **Séries Históricas**. Contido em: < <http://www.ipeadata.gov.br/> > Acesso em: abril 2014.

LAAN, Cesar, R.; CUNHA, André Moreira; LÉLIS, Marcos Tadeu; **Estratégia de Acumulação de Reservas no Brasil no período 1995 a 2008: uma avaliação crítica**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n1. (44), p. 1-38, abri. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva. Maria.; **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo (SP). Ed. Atlas, 2010.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo-desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de economia política**. vol. 33, n. 1 (130), pp. 41-59, jan-mar, 2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: **raízes teóricas e precisões conceituais** Revista de Economia Política, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho/2013.

MOREIRA, Arthur Gomes; AREND, Marcelo. **Que estratégia de desenvolvimento seguir? O debate desenvolvimentista brasileiro no Século XXI**. XIX Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Área 2 – História Econômica e Economia Brasileira. 2014.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; STRASSBURG, Udo; Revisitando o Papel do Estado na Economia Capitalista. **In: Encontro de Economia Política – 2011**. Contido em: <<http://www.sep.org.br/upload/article/3000/3038.pdf>> Acesso em: Nov/2013.

PINHEIRO, Vinícius C. **MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**. Planejamento e Políticas Públicas. nº 12 - Jun/Dez – 1995.

POCHMANN, Marcio. Política Social na periferia do capitalismo: A situação recente do Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**. 12(6), p. 1477-1489. 2007.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 672-688, out – dez, 2012.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL – STN. **Plano Anual de Financiamento**. 2014 Contido em < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/PAF\\_2014.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/PAF_2014.pdf) > Acesso em: junho/2014.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando De; MICHEL, Renaut. **Por que novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social e Sociedade** [online]. n. 113, p 86-105, 2013.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de; **Estado e Sociedade Civil no Pensamento de Marx**. Serviço Social & Sociedade. 2010, n.101, pp. 25-39. Contido em: < <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/03.pdf>> Acesso em: Nov/2013.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa; **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012

TESOURO NACIONAL. **Despesa da União por Grupo de Natureza – 1980 a 2012; Despesas da União por Função – 1980 a 2012**. Informações do SIAFI – Séries Históricas. Ministério da Fazenda. Disponível em: < <http://www3.stn.gov.br/siafi/execucao.asp> >. Acesso em: maio/2013.

TESOURO NACIONAL – **Glossário**. Contido em: < [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_d.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp) > Acesso em: março/2014.