



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JOÃO PEDRO WALCACER NEHRER

**GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000: COMPOSIÇÃO,
INSTITUCIONALIDADES E ASPECTOS POLÍTICOS**

Rio de Janeiro

2021

JOÃO PEDRO WALCACER NEHRER

**GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000: COMPOSIÇÃO,
INSTITUCIONALIDADES E ASPECTOS POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dra. Simone Fioritti.

Rio de Janeiro

2021

CIP - Catalogação na Publicação

WN396g Walcacer Nehrer, João Pedro
GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000:
COMPOSIÇÃO, INSTITUCIONALIDADES E ASPECTOS
POLÍTICOS / João Pedro Walcacer Nehrer. -- Rio de
Janeiro, 2021.
79 f.

Orientadora: Simone Fioritti.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2021.

1. Contas públicas. 2. Política fiscal. 3.
Instituições. 4. Bem-estar. 5. Desigualdade. I.
Fioritti, Simone, orient. II. Título.

JOÃO PEDRO WALCACER NEHRER

GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000: COMPOSIÇÃO,
INSTITUCIONALIDADES E ASPECTOS POLÍTICOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 12/22/2021.

SIMONE FIORITTI SILVA - Presidente
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

ANA CRISTINA REIF DE PAULA
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

LEANDRO GOMES DA SILVA
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho às milhares de vítimas da Covid-19 no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha mãe, meu pai e minha irmã por serem meu porto seguro em todos os momentos da minha vida. Vocês me dão segurança de que sempre eu tenho aonde ir e com quem contar, mesmo quando as coisas parecem difíceis. Aos meus avós, tios e primos, obrigado pelas conversas e companheirismo durante todo esse período da faculdade.

Aos meus amigos que me acompanham desde o colégio, agradeço por se manterem presentes independente da distância. Vocês me ensinam muito e é uma honra compartilhar nossas vitórias juntos. Tal dos sonhos que a gente realiza em grupo.

Ao longo desses 05 anos, a Atlética de Economia da UFRJ certamente me propiciou os sentimentos mais intensos, da felicidade à tristeza. Com ela, a Praia Vermelha tem mais vida. Dos jogos universitários ao bloco do IE, passando pelos DCE's e choppadas, guardo todos esses momentos com muito carinho. Parabenizo a todos os estudantes que fizeram parte e que apoiaram essa instituição de alguma forma, ela fez a diferença para muita gente.

Foi também graças a morcegada que conheci pessoas muito importantes nessa jornada e que vou levar para o resto da minha vida. Sem vocês eu não teria chegado até aqui hoje. Dá para escrever um livro com tantas histórias e momentos que só nós sabemos. Obrigado por serem tão parceiros e mostrarem diariamente o valor da amizade. Quem tem um amigo, tem tudo.

Por fim, agradeço à Simone por ter me orientado nesse trabalho. Acima do resultado, foi um percurso de muito aprendizado e troca. Agradeço aos demais professores e funcionários que constituem o Instituto de Economia por todo empenho no dia a dia. Se o IE é um lugar de excelência acadêmica, é por conta do esforço de muita gente por trás.

Sou muito grato pela conclusão dessa etapa na minha vida. Entretanto, tenho que reconhecer o privilégio que eu tive não apenas para conseguir chegar até aqui, mas para se manter no ensino superior. A universidade pública ainda é um lugar restrito e eu acredito que o caminho para construirmos um país melhor é tornando esses espaços cada vez mais plurais. Espero poder retribuir à sociedade pela educação pública de excelência que eu tive acesso, bem como trabalhar para quebrar as barreiras que persistem a existir nesses espaços. Viva a universidade pública, gratuita e de qualidade!

Ô VAMO, VAMO!!!

EPIGRAFE

“Não sou nem otimista, nem pessimista. Os otimistas são ingênuos, e os pessimistas amargos. Sou um realista esperançoso.”

Ariano Suassuna

RESUMO

Esse trabalho realiza uma análise dos gastos públicos no Brasil nos anos 2000, atentando-se às questões institucionais e políticas que condicionam seu comportamento. Nesse sentido, a hipótese que orienta essa pesquisa é de que esses fatores delimitam a capacidade do Estado de ampliar a qualidade de vida e promover justiça social. Para isso, são revisados aspectos teóricos da literatura político-econômica em relação ao gasto público, a fim de apresentar uma perspectiva conceitual do tema. Em seguida, a partir da contextualização histórica dos acontecimentos, busca-se examinar os principais marcos institucionais implementados no Brasil que ditam, em parte, a conduta das despesas públicas no país durante o período analisado. Por último, são exploradas as especificidades de cada mandato presidencial, levando em conta os conflitos políticos e os dados das contas públicas, bem como seus efeitos sobre os indicadores socioeconômicos. Os resultados confirmam as suspeitas iniciais e apontam para a importância do gasto público em elevar os indicadores de qualidade de vida e reduzir os níveis de desigualdade. Por sua vez, dados indicam que essa despesa pública está vinculada a restrições institucionais e a decisões de caráter político – partidários ou não. Conclui-se, portanto, que elementos de cunho institucional e político impactaram diretamente na capacidade do Estado de viabilizar o bem-estar e tornar a sociedade brasileira mais igualitária nos anos 2000.

Palavras-chave: Contas públicas, política fiscal, instituições, bem-estar e desigualdade.

ABSTRACT

This work analyzes public spending in Brazil in the 2000s, paying attention to institutional and political issues that condition its behavior. In this sense, the hypothesis that guides this research is that these factors delimit the State's capacity to improve the quality of life and promote social justice. For this, the theoretical aspects of the political-economic literature in relation to public spending are reviewed, to present a conceptual perspective on the subject. Then, from the context of Historical events, we seek to examine the main institutional frameworks implemented in Brazil that dictate, in part, the conduct of public expenditure in the country during the analyzed period. For, they are explored as specifics of each presidential term, considering political conflicts and data from public accounts, as well as their effects on the last socioeconomic indicators. The results confirmed as initial suspicions and point to the importance of public spending in raising quality of life indicators and reducing inequality levels. In turn, the data indicate that this public expenditure is linked to institutional restrictions and political decisions - partisan or not. It is therefore concluded that institutional and political elements had a direct impact on the State's capacity to make welfare viable and make Brazilian society more egalitarian in the 2000s.

Keywords: Public accounts, fiscal policy, institutions, welfare and inequality.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado primário em % do PIB (1995 a 2010)	39
Tabela 2 - Despesa primária em % do PIB (2000 a 2010)	41
Tabela 3 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2003 a 2010)	42
Tabela 4 - Resultado primário em % do PIB (2003 a 2018)	52
Tabela 5 - Composição da meta de resultado primário do Governo Federal em % do PIB (2001 a 2017).....	53
Tabela 6 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2008 a 2016)	53
Tabela 7 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2011 a 2016)	54
Tabela 8 - Resultado primário em % do PIB (2011 a 2018)	58
Tabela 9 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2014 a 2018)	59
Tabela 10 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2016 a 2018)	59
Tabela 11 - Resultado primário em % do PIB (2018 a 2021)	65
Tabela 12 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2017 a 2020)	65
Tabela 13 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2019 a 2020)	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Indicadores de desigualdade (1992 a 2012).....	43
Gráfico 2 - Indicadores de bem-estar social (1992 a 2012).....	44
Gráfico 3 - Parcela salarial na renda e Índice de Gini (1995 a 2009)	45
Gráfico 4 - Taxa de pobreza (1995 a 2009).....	45
Gráfico 5 - Índice de Gini da distribuição domiciliar per capita, Brasil (2012 a 2016)	55
Gráfico 6 - Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, Brasil (2016 a 2018).....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAN – Academia Militar das Agulhas Negras
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNI – Confederação Nacional da Indústria
COPOM – Comitê de Política Monetária
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DOI-CODI – Departamento de Operações de Informação-Centro de Operações de Defesa Interna
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD-C – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPA – Plano Plurianual
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RCL – Receita Corrente Líquida

TCU – Tribunal de Contas da União

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS.....	16
1.1. A origem do Estado e das leis em Hobbes, Rousseau e Locke: estado de natureza e o contrato social	16
1.2. Funções clássicas do Estado: alocativa, estabilizadora e distributiva	18
1.3. Gasto público e os limites políticos.....	19
CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDADES E REGRAS FISCAIS.....	22
2.1. Constituição Federal Brasileira/1988	22
2.1.1. Contexto histórico	22
2.1.2. Constituição Federal Brasileira: direitos da população e as regras de gasto.....	23
2.1.3. Regra de ouro	24
2.1.4. Orçamentos	25
2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal/2000	26
2.2.1. Contexto histórico	26
2.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal: mudança de paradigma nas contas públicas	27
2.2.3. Introdução de normas e ampliação de funções.....	28
2.3. Emenda Constitucional nº 95/2016 - Teto de Gastos	29
2.3.1. Contexto histórico	29
2.3.2. Teto de gastos.....	30
2.3.3. Conflitos e o debate em torno da lei.....	31
CAPÍTULO III: RESULTADO FISCAL, COMPOSIÇÃO DOS GASTOS E OS LIMITES POLÍTICOS NO BRASIL.....	34
3.1. Governo Lula (2003 – 2010).....	34
3.1.1. Contextualização	34
3.1.2. Resultados fiscais.....	38
3.1.3. Composição dos gastos.....	41
3.2. Governo Dilma (2011 – 2016)	45
3.2.1. Contextualização	45
3.2.2. Resultados fiscais.....	51
3.2.3. Composição dos gastos.....	53
3.3. Governo Temer (2016 – 2018).....	55
3.3.1. Contextualização	55
3.3.2. Resultados fiscais.....	58
3.3.3. Composição dos gastos.....	59
3.4. Governo Bolsonaro (2019 – em andamento)	60

3.4.1.	Contextualização	60
3.4.2.	Resultados fiscais.....	64
3.4.3.	Composição dos gastos.....	65
CONCLUSÃO		67
REFERÊNCIAS		70

INTRODUÇÃO

Em mais de cinco séculos desde a chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, é evidente que houve muitas transformações na *terra brasilis*¹. De colônia baseada na atividade extrativista e mão-de-obra escrava, passamos a compor um Estado Democrático de Direito constituído sob a forma de República Federativa. Entretanto, Raymundo Faoro (2012) nos alerta sobre como uma estrutura político-social, sendo um vício de origem trazido de Portugal, resistiu a todo esse período: o patrimonialismo, assentado no tradicionalismo – é porque sempre foi assim. Em outras palavras, os conceitos de bens públicos e privados se confundem, de forma que quem está no poder se apropria do Estado para utilizá-lo em seu benefício próprio.

A resistência de práticas patrimonialistas no interior do sistema político e das instituições públicas expõem um fenômeno de alta complexidade sobre o Estado brasileiro, cuja democracia convive perversamente com a injustiça social (SCHARCZ & STARLING, 2015). Exemplo de como isso se materializa é no Congresso, onde há um predomínio da barganha ao redor de interesses setoriais menores. Fora a desmoralização da atividade política, esse padrão restringe a capacidade do governo de governar com eficiência e realizar uma agenda que atenda aos interesses mais gerais e de longo prazo do país (FAUSTO, 2019).

Nos últimos anos, o debate público em torno do Estado brasileiro ganhou novos contornos diante do acirramento do conflito distributivo e da implementação de diferentes restrições fiscais. Por conseguinte, o gasto público passou a ocupar o centro da discussão, visto o seu potencial em propiciar benefícios a população, ainda mais em momentos de crise.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar a trajetória do gasto público no Brasil a partir dos anos 2000, levando em consideração as regras institucionais dispostas e os limites políticos que tais despesas estão submetidas. Assim, pretende-se elucidar aspectos que envolvem um tema tão presente no cotidiano dos brasileiros – o gasto público está no transporte, no hospital, na escola que o povo usufrui -, mas que ao mesmo tempo parece muito distante, já que sua discussão permanece restrita a especialistas.

A hipótese que norteia este trabalho é que os conflitos políticos e as regras institucionais delimitam o poder dos gastos públicos em viabilizar o bem-estar e tornar a sociedade mais

¹ Termo utilizado para denominar o Brasil antes da chegada dos Europeus.

igualitária. Ou seja, apesar do potencial do Estado em ampliar a qualidade de vida e promover a justiça social, há fatores políticos e institucionais que restringem sua execução.

A metodologia utilizada contempla um estudo descritivo que se utiliza de dados qualitativos e quantitativos mensurados e divulgados por instituições de pesquisas e bases de acesso público. Logo, são empregados dois procedimentos de coleta de dados ao longo deste documento: revisão bibliográfica, com intuito de fundamentar teoricamente questões relativas ao Estado e a despesa pública sob o prisma político-institucional; e análise documental – de jornais, livros e relatórios-, a fim de obter uma perspectiva prática dos principais marcos institucionais e das decisões políticas que determinaram a evolução do gasto público nos últimos anos.

A presente monografia se divide em três capítulos. O primeiro trata-se de uma recapitulação da literatura teórica do tema. Já o segundo capítulo descreve as normas básicas e suas condicionantes que ditam o comportamento dos gastos no Brasil na Nova República. Por último, o terceiro capítulo permeia os contextos e as especificidades de cada governo, seus resultados em termos de contas públicas e a composição dos gastos no período analisado.

CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS

Introdução

Nesse primeiro capítulo, o objetivo é revisar aspectos teóricos da literatura político-econômica no que diz respeito ao gasto público. Mais especificamente, sem a pretensão de exaurir o tema, tendo em vista a enorme complexidade de fatores à sua volta, pretende-se analisar contribuições de autores sobre a origem do Estado, suas principais funções através da despesa pública e os limites que elas encontram para alcançar o pleno emprego.

O capítulo está subdividido em três partes. Na primeira, a partir das obras de Hobbes, Rousseau e Locke, são apresentadas diferentes visões sobre o homem no estado de natureza – anterior à constituição da sociedade civil, bem como sua evolução para um modelo de organização em sociedade por meio do contrato social. Dito isso, na segunda etapa estão expostas as funções básicas do Estado e seus principais instrumentos de execução, apoiada nas demandas sociais que surgiram ao longo do tempo. Por último, na terceira etapa, busca-se pela análise de Kalecki dar luz ao conflito de classes que existe no campo do gasto público, que por sua vez o limita de atingir o pleno emprego na economia.

1.1. A origem do Estado e das leis em Hobbes, Rousseau e Locke: estado de natureza e o contrato social

O conceito de estado de natureza busca explicar a situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente. Tal concepção possui duas vertentes distintas, elaboradas respectivamente por Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau.

Hobbes defende que, no estado de natureza, os homens viviam em luta permanente, envolvidos em uma constante competição pela honra e pela dignidade (MONTEIRO & DA SILVA, 2004) – “o homem é o lobo do homem”. Isto é, por conta do egoísmo, os indivíduos estariam sempre em uma guerra de todos contra todos, buscando apenas defender os seus próprios interesses. Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta (CHAUÍ, 2000). A única lei que prevalece é a do mais forte e não há qualquer respeito à posse.

Rousseau, por outro lado, acredita que os homens por essência são bons, solidários e têm compaixão pelo semelhante. Por isso, para ele, os homens desconhecem a luta e a guerra no estado de natureza, já que vivem com o que a natureza lhes oferece e se comunicam com benevolência. No entanto, isso terminaria a partir da propriedade privada, originando no estado de sociedade, compatível com o estado de natureza hobbesiano (CHAUÍ, 2000).

Para superar esse estado ameaçador e de conflito, os homens decidem passar à sociedade civil, criando o poder político e as leis. O instrumento que permite essa transição é o contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política (CHAUÍ, 2000). Nesse sentido, os teóricos acreditam que o que legitimaria esse pacto seria o direito natural: por natureza, todo indivíduo teria direito à vida e à liberdade. Assim, considerando a igualdade das partes contratantes (DO NASCIMENTO, 1991), que possuem os mesmos direitos naturais e são livres, se estas consentirem voluntariamente, então possuem o direito e o poder para transferir a sua liberdade a um terceiro.

Enquanto para Hobbes, os homens reunidos pelo pacto passam a constituir um corpo político chamado Estado – desde que as ações dos indivíduos não sejam determinadas segundo o juízo individual e os apetites individuais de cada um (MONTEIRO & DA SILVA, 2004) -, para Rousseau o que forma o Estado é a vontade geral como corpo moral coletivo. Por conseguinte, os autores possuem divergências quanto à categorização do soberano: Hobbes entende que quem possui a soberania é o Estado na figura do governante, independente do regime imposto, desde que respeite o direito à vida e à liberdade; Rousseau defende que soberano é o povo, tendo o governante a função de representante da soberania popular – assim, mesmo sob um regime monárquico, o povo pode manter-se soberano se o monarca se caracterizar como funcionário do povo (DO NASCIMENTO, 1991).

Outro autor de suma importância e contribuição no âmbito da concepção do Estado foi John Locke. Apesar de adotar um modelo jusnaturalista semelhante ao de Hobbes, Locke formula uma teoria na qual a propriedade é um direito natural, sendo o trabalho o seu legitimador (MELLO, 1996). Nesse contexto, o Estado que surge a partir do contrato social tem como principal finalidade garantir o direito à propriedade. Além disso, os indivíduos não renunciam aos direitos naturais no pacto, apenas abdicam do poder de julgar e punir quem os viola. Vale destacar que sua formulação encontrava afinidade com os ideais de uma burguesia

do século XVIII de forte poderio econômico, mas sem o poderio político e o prestígio social, ainda restritos à nobreza (CHAUI, 2000). Por isso era tão relevante uma teoria que desse legitimidade às suas posses, sendo ainda mais importante que o direito divino e a manutenção do poder de forma hereditária defendidos pela monarquia.

1.2. Funções clássicas do Estado: alocativa, estabilizadora e distributiva

A literatura econômica tradicional ensina que para atingir uma alocação de recursos em situação de ótimo de Pareto², não é necessário que exista a figura de um planejador central, já que a livre concorrência das firmas permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência (ALÉM & GIAMBIAGI, 1999). Entretanto, essa é uma visão idealizada do sistema de mercados, já que pressupõe um modelo de concorrência perfeita e a não existência de progresso técnico. Na realidade, existem falhas de mercado que impedem uma alocação “Pareto eficiente”, como a informação assimétrica, as externalidades e os monopólios naturais. Por isso, “deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas” (ALÉM & GIAMBIAGI, 1999, p. 9).

Sob essa lógica, a ação do governo através da política fiscal permeia três funções básicas: alocativa, estabilizadora e distributiva.

Primeiramente, a função alocativa possui três objetivos: (i) a provisão de bens e serviços públicos, aqueles cujo consumo é indivisível ou não-rival, como a iluminação pública (tangível) e a segurança pública (intangível); (ii) promoção do crescimento econômico, dada a insuficiência do setor privado em mobilizar recursos para o desenvolvimento de projetos de grande porte, em determinados setores cujos investimentos possuem longo prazo de maturação; e (iii) produção de bens meritórios, caso intermediários entre os bens públicos e privados, que podem ser produzidos pelo Estado a fim de evitar que a população de baixa renda seja excluída de seu consumo – como por exemplo, o acesso à saúde e educação (ALÉM & GIAMBIAGI, 1999). Sendo assim, através do orçamento público, torna-se relevante a existência de um ente para definir a melhor alocação de recursos disponível.

² Alocação de recursos que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outros agentes.

A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico aliado ao emprego e a renda, defendida principalmente a partir da contribuição de Keynes (1936). Sendo assim, dada a incapacidade de o sistema de mercado assegurar altos níveis de emprego e crescimento junto a estabilidade nos preços, o governo pode agir sobre a demanda agregada para garantir estabilidade da economia e protegê-la das flutuações (ALÉM & GIAMBIAGI, 1999). Seus principais instrumentos usualmente utilizados são a combinação de políticas fiscais e monetárias.

Por último, a função distributiva trata-se de ajustes no âmbito da distribuição de renda para corrigir as desigualdades, a fim de torná-la mais justa. À vista disso, o governo se utiliza de três principais instrumentos: (i) as transferências, ligadas a uma redistribuição direta, como o imposto de renda negativo adotado por muitos países; (ii) os impostos, por meio de uma tributação progressiva; e (iii) os subsídios, como aos itens da cesta básica a serem consumidos pelos mais vulneráveis, com recursos de alíquotas mais altas aos bens de luxo (ALÉM & GIAMBIAGI, 1999).

1.3. Gasto público e os limites políticos

A manutenção do pleno emprego por meio de gastos do governo financiados por empréstimos é tema de debate até os dias de hoje – mesmo que, muitas vezes, as discussões não se deem exatamente nesses termos. Sem embargo, a discussão predominantemente se dá no campo econômico, conflitando diferentes teorias e escolas de pensamento. Há quase um século, em 1944, o economista polonês Michael Kalecki se propôs a tratar do assunto sob o domínio da ciência política, elencando o que seriam os três motivos subjacentes à rejeição da busca pelo pleno emprego através dos gastos públicos por parte das lideranças industriais: (i) aversão à interferência do governo no problema do emprego; (ii) o desagrado da direção dos gastos públicos; e (iii) antipatia pelas mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego.

O primeiro ponto diz respeito ao estado de confiança, que determina os níveis de emprego em uma economia de livre mercado³. Nesse sentido, esse mecanismo mostra-se um poderoso instrumento indireto de controle dos capitalistas sobre as políticas do governo, já que

³ Quando o estado de confiança se deteriora, o investimento privado cai, o que resulta em queda na produção e no emprego.

toda ação que possa afetá-lo deve ser evitada a fim de impedir uma crise econômica. Todavia, quando o governo passa a determinar o nível de emprego a partir dos seus próprios gastos, esse dispositivo de controle perde sua eficácia. Para contornar isso e preservar o domínio dos empresários sobre o nível de emprego, essa despesa destinada a reduzir o desemprego deve ser considerada perigosa. Dessa forma, o temor sobre o déficit orçamentário exerce uma função social que busca consolidar o nível de emprego como dependente do estado de confiança.

O segundo item refere-se à preocupação dos empresários quanto ao direcionamento da despesa pública, especificamente no investimento público e no subsídio ao consumo em massa. No primeiro caso, haveria uma insatisfação com investimentos públicos em áreas que competem com a atividade privada – como na construção de hospitais, escolas, rodovias – por receio de que tais empenhos resultem em prejuízo a rentabilidade dos investimentos privados. Por essa lógica, pode-se supor que os capitalistas seriam adeptos a políticas de subsídio ao consumo, já que o Estado não estaria atuando em competição às empresas e isso teria como efeito um maior aquecimento da economia. No entanto, tal dispêndio seria muito mais violento para os empresários, já que violaria um princípio moral ligado a meritocracia: você deve ganhar o seu pão com suor. Na realidade brasileira, tem-se como paralelo as políticas do governo Lula, especialmente o Programa Bolsa Família, que durante muitos anos foi alvo de muitas críticas baseadas em evidências anedóticas, a margem dos estudos e artigos comprovando os resultados positivos em diversas áreas.

O terceiro e último tópico retrata a obstinação dos capitalistas em preservar a sua posição social. Por isso, mesmo que em uma economia de pleno emprego os lucros sejam consideravelmente maiores, os empresários creem que a disciplina nas fábricas e a estabilidade política são fatores muito mais importantes. Segundo Kalecki (1944), ainda que os pontos de resistência postulados anteriormente ao uso do gasto público para manutenção do pleno emprego fossem superados, a sua própria vigência causaria mudanças sociais e políticas que levariam a um novo impulso de oposição. Isso ocorreria porque o aumento da autoconfiança da classe trabalhadora esbarra no instinto de classe dos capitalistas, que entendem o desemprego como parte integrante do sistema capitalista “normal”.

Considerações parciais

O surgimento do Estado, embora envolto de divergências teóricas, consiste na superação de um estado de conflito a partir da constituição de autoridades políticas – sejam elas democráticas ou

não. Com o passar dos séculos, as atividades desse soberano se modificaram para caber nas exigências de cada contexto histórico. Nesse sentido, o gasto público assumiu diferentes papéis e objetivos. Pode-se afirmar, inclusive na realidade brasileira, que este evoluiu para tornar a sociedade mais igualitária e justa ao longo do tempo. Entretanto, no século XXI, ainda estamos longe de atingir esse objetivo e, para entender as razões, é preciso não perder de vista quem deteve e detêm o controle da despesa pública, mesmo que de forma indireta.

CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDADES E REGRAS FISCAIS

Introdução

O segundo capítulo busca analisar os principais marcos institucionais e regras fiscais que delimitaram o comportamento do gasto público no Brasil nas últimas décadas. Nesse contexto, não apenas entender as especificidades das normas da administração pública, mas também elucidar o contexto histórico em que foram desenvolvidas – e, por sua vez, suas consequências na esfera política do país -, é fundamental para entender o desencadeamento de acontecimentos na histórica econômica brasileira.

A estrutura do capítulo permeia três marcos históricos fundamentais: se inicia na Constituição Federal Brasileira, em 1988; passa pela criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, já em 2000; e, por último, chega-se no Teto de Gastos, de 2016, que continua muito aceso no debate público.

2.1. Constituição Federal Brasileira/1988

2.1.1. Contexto histórico

Após vinte e um anos de ditadura militar no Brasil, a Constituição de 1988 consolidou a redemocratização do país. Tal período histórico, iniciado no golpe realizado no dia 31/3/1964, derrubou o presidente democraticamente eleito João Goulart sob o discurso de ameaça do avanço comunista no país. Embora a promessa do General Castelo Branco fosse devolver o poder aos civis no ano seguinte, por meio de novas eleições diretas - exatamente quando se completaria o mandato quinquenal de João Goulart iniciado em 1961, os militares se mantiveram no poder por mais de duas décadas. Durante esse tempo, a ditadura perseguiu opositores, censurou a imprensa, fechou partidos políticos e assassinou milhares de pessoas. As graves violações de direitos humanos foram investigadas e consolidadas através de um relatório elaborado pela Comissão Nacional da Verdade em 2014. Contudo, os responsáveis jamais foram punidos, respaldados pela Lei da Anistia, Lei n.º 6683, de 1979 (COMISSÃO, [s.d]).

Em 1985 houve a última eleição presidencial indireta - a contragosto do movimento popular pelas “Diretas Já”, que exigia eleições diretas para a presidência da República. Eleito com larga vantagem, Tancredo Neves (MDB) dava prosseguimento ao processo de abertura

política iniciado anteriormente. Poucos meses após vencer o pleito, Tancredo faleceu devido a problemas de saúde, sendo substituído por seu vice, José Sarney (PFL). Ele assume em um momento muito complicado do país, não apenas na questão política, mas também econômica: as políticas fiscais, creditícias e cambiais adotadas pelos militares culminaram na deterioração da posição financeira do Estado, que está na base do agravamento dos conflitos distributivos e da aceleração inflacionária dos anos 1980 (ABREU, 2015).

Para conter o aumento dos preços, foram adotadas uma série de “planos” que não foram eficazes. Após diversas tentativas frustradas, mesclando planos ora ortodoxos, ora heterodoxos, o objetivo de Sarney era que o país conseguisse segurar a questão até a promulgação da Constituição em 1988.

2.1.2. Constituição Federal Brasileira: direitos da população e as regras de gasto

Depois de um longo período de construção, com ampla participação popular, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a nova lei suprema do Brasil em setembro. Foi promulgada poucos dias depois, no dia 05/10/1988, sob o histórico discurso do presidente da Assembleia e deputado Ulysses Guimarães (PMDB):

Quando após tantos anos de lutas e sacrifícios promulgamos o Estatuto do Homem da Liberdade e da Democracia bradamos por imposição de sua honra. Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (TRAMARIN, [s.d]).

Tal pronunciamento não apenas simbolizava o encerramento de um período sombrio da história brasileira, como prenunciava uma mudança importante no papel do Estado. Foi feita uma opção em direção à construção de um Estado de Bem-Estar Social como alternativa ao antigo Estado desenvolvimentista (PIRES & BORGES, 2019). A população, por meio do pacto social, exigia um Estado protetor, que garantisse qualidade de vida para sua população. Em seu artigo 5º, caput, a Constituição Federal Brasileira define:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988).

Através da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, completa-se no artigo 6º, caput:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

No artigo 7º, dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, inciso IV, define o salário mínimo como piso previdenciário, cujo poder de compra deve ser preservado por ajustes ao longo do tempo. Nesse contexto, a Constituição cria um regime de previdência e assistência social bem mais inclusivo, além da previsão de um sistema universal de saúde (PIRES & BORGES, 2019).

No título VIII, capítulo I, o artigo 193º trata da ordem social, que “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988).

Torna-se evidente, portanto, que a Carta Magna é ampla em termos de direitos e proteção à sua população, embora não seja tão específica em como garanti-los, exigindo leis complementares nas finanças públicas. Todavia, duas áreas têm um piso garantido de gastos que estão vinculados à receita pela Constituição Federal Brasileira: na educação, conforme disposto no artigo 212, caput, a União deve aplicar no mínimo 18%, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios têm de gastar ao menos 25% da Receita Líquida de Impostos - RLI; na saúde, o artigo 198, parágrafo 2, alterado pela Emenda Constitucional nº 86, define que o mínimo para União é de 15% da Receita Corrente Líquida (atualizada pela inflação acumulada desde 2017), enquanto para o Distrito Federal e os Estados o mínimo é de 12% de suas receitas e para Municípios o valor é de 15% de suas receitas, respaldados pela Lei Complementar nº 141.

2.1.3. Regra de ouro

A Regra de Ouro brasileira, inspirada em práticas internacionais, é um dispositivo inscrito na Constituição Federal Brasileira - artigo 167º - que proíbe que os governos das três unidades da federação realizem operações de crédito que excedam o montante das suas despesas de capital (COURI et al., 2018). A lógica subjacente é semelhante à das finanças pessoais: não é recomendável que se faça dívida para pagamento de despesas correntes. Na prática, separa em dois orçamentos distintos os gastos de capital e os gastos correntes. A motivação de tal regra consiste em dois objetivos: (i) estabelecer um controle rígido para o orçamento corrente que deve estar no mínimo equilibrado; (ii) prover flexibilidade para execução dos investimentos que fortalecem o patrimônio público e geram benefícios para gerações futuras (COURI et al.,

2018). Contudo, peculiaridades⁴ da Regra de Ouro brasileira permitiram que ela convivesse ao longo dos anos com investimentos públicos deprimidos, elevados déficits correntes e crescente endividamento, apesar de ser cumprida a rigor da lei (COURI et al., 2018).

2.1.4. Orçamentos

No que diz respeito ao planejamento orçamentário, que possa deliberar as prioridades na gestão do dinheiro público, a Constituição institui três documentos que os compõem: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, sendo válidos para todo o Poder Executivo, sob as administrações municipais, estaduais e federal.

O PPA indica as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, com vigência de 4 anos. No âmbito da União, deve ser elaborado pelo governo federal no primeiro ano do mandato presidencial e enviado para o Congresso até o dia 31 de agosto (BLUME, 2016). Mediante aprovação da Casa Legislativa até o final do ano, entra em vigor a partir do exercício subsequente. A Constituição evidencia a importância deste documento em seu artigo 167º, parágrafo primeiro:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (BRASIL, 1988).

Já a LDO é elaborada anualmente e aponta as diretrizes e metas de política fiscal para o ano seguinte, sendo inspirada nas estratégias do PPA e servindo como orientação para a LOA – assim, atuando como um elo entre os dois documentos. Deve ser enviada anualmente pelo governo federal ao Congresso até o dia 15 de abril, que por sua vez deve aprovar até o dia 17 de julho – o recesso dos parlamentares no meio do ano é adiado até a aprovação desta lei (BLUME, 2016). Alterada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, a LDO agora deve estar também “em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”.

Por fim, a LOA é o orçamento anual, que deve incluir o detalhamento das despesas do governo para o ano subsequente, sendo enviada para o Congresso até o dia 31 de agosto, tal qual o PPA (BLUME, 2016). O prazo para aprovação dos parlamentares é até o fim do ano,

⁴ A definição das despesas de capital é muito abrangente, o que abre espaço para que os fluxos de operações de crédito cresçam muito acima dos investimentos públicos. Além disso, a regra não exige necessariamente equilíbrio do orçamento corrente, funcionando mais como um teto flexível para o déficit corrente (COURI et al., 2018).

mas diferente da LDO, o recesso não é postergado diante de eventuais atrasos. O objetivo é que essas três siglas estejam em harmonia nos três níveis de governo para que os direitos definidos pela Constituição sejam plenamente garantidos através da política fiscal.

2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal/2000

2.2.1. Contexto histórico

Depois de pouco mais de uma década da promulgação da Constituição, o descontrole inflacionário, maior problema do país nos anos 1980, estava caminhando para ser solucionado após a implementação do Plano Real, que possibilitou não apenas a estabilização da moeda, mas também contribuiu para ampliar muito a transparência das contas públicas (GIAMBIAGI, 2007). Além disso, esse período foi marcado por diversas transformações no setor público, “fruto de uma reflexão acerca da importância de definir regras formais como parte de uma abordagem fiscal baseada na definição de novas instituições” (GIAMBIAGI, 2007, p. 10), que teve início com a privatização dos bancos estaduais e foi consolidada com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Contudo, os anos que antecederam a LRF não foram de tranquilidade para a economia brasileira. Se a inflação cedeu em um primeiro momento, o déficit público cresceu substancialmente e o desequilíbrio externo tornou-se um problema (AVERBUG & GIAMBIAGI, 2000). O gradualismo no ajuste adotado até então parecia funcionar às vésperas da reeleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mas a situação deteriorou-se com o *default* da Rússia, ao se fechar aos mercados emergentes e gerar efeitos sobre o Brasil no último trimestre de 1998. Para lidar com a saída de capitais, o país anunciou acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI, mas não foi suficiente para conter a queda da credibilidade brasileira em janeiro de 1999, após o Congresso rejeitar uma medida de ajuste importante e o Governo do Estado de Minas Gerais declarar *default* temporário da sua dívida com o Governo Federal (AVERBUG & GIAMBIAGI, 2000). A perda de reservas internacionais para controle cambial foi aumentando e a tentativa frustrada de adoção de um sistema de banda levou a adoção do câmbio flutuante no dia 15 de janeiro.

A partir de então, o Brasil viveu um *overshooting* com a desvalorização da moeda nos meses seguintes. Todavia, a posse de Armínio Fraga à presidência do Banco Central do Brasil

- BCB em março se mostrou um ponto de inflexão: suas medidas foram bem sucedidas e o país encerrou o ano com uma moderada inflação e algum crescimento no PIB - ao contrário das expectativas dos analistas, que previam uma recessão maior com a desvalorização. Ainda, na esteira do acordo com o FMI, o país adotou metas fiscais de superávit primário que foram cumpridas até com certa folga, sendo um feito impressionante para o país dado seu histórico recente. Assim, solidificou-se o tripé macroeconômico, que norteou a política econômica do país a partir de então, combinando metas de inflação, câmbio flutuante e metas fiscais.

2.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal: mudança de paradigma nas contas públicas

Foi em maio de 2000 que o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela simbolizava a modernização da administração pública do país, trazendo princípios de equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e transparente (ZIVIANI, 2004). O caminho percorrido para cimentar instituições fiscais sólidas foi penoso: foi preciso extinguir a “conta de movimento”⁵ - criada durante a ditadura militar, balanceava os desequilíbrios entre o Banco Central e o Banco do Brasil, sendo na prática uma ferramenta de impressão de moeda ilimitada de políticos estaduais e federais (GÓES, 2014) -, criar a Secretaria do Tesouro Nacional para gerir a dívida pública, promover a renegociação da dívida dos estados e, finalmente, elaborar e aprovar a LRF (SALTO & ALMEIDA, 2016).

Sobre a lei em si, ela pode ser considerada extensa, afinal, está dividida em dez capítulos e possui setenta e cinco artigos. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que ela possui amparo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal (ZIVIANI, 2004) e as disposições da lei são aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, englobando os três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário. Entre suas principais atribuições, está a determinação de metas para controle das receitas e despesas, além de fixar limites para despesa com pessoal e com a dívida. A filosofia da lei pode ser resumida no parágrafo primeiro do artigo primeiro:

“§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de **metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições** no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada

⁵ Para saber mais sobre a conta de movimento: <https://mercadopopular.org/economia/os-50-anos-do-golpe-e-os-20-anos-da-revolucao-como-quem-nunca-foi-presos-nem-torturado-sofreu-com-o-golpe/>

e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (BRASIL, 2000).

2.2.3. Introdução de normas e ampliação de funções

No que diz respeito aos planos orçamentários, já previstos na Constituição Federal, a LRF introduz normas e amplia funções, reforçando o caráter do planejamento nos planos. Por exemplo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas e deverá ser incluído anexo de Metas Fiscais, onde “estarão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes concernentes a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida, para o exercício a que se referirem e para os dois que se lhe seguirem” (M. LIMA & A. LIMA, 2002, p. 17). Já sobre a Lei Orçamentária Anual, destaca-se a imposição de medidas de compensação em caso de renúncias de receita (incentivo fiscal) e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, o que demonstra o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas - isto é, ao renunciar receitas ou aumentar os gastos, tal valor precisa ser compensado.

Em seu artigo segundo, a lei complementar cria a Receita Corrente Líquida - RCL, sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, descontadas as transferências constitucionais (da União para Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios), as contribuições de servidores para previdência e assistência social e demais receitas provenientes da compensação financeira (M. LIMA & A. LIMA, 2002). Esse conceito serve como parâmetro para determinar limites para certos gastos, como em despesa com pessoal - além de pisos, como no caso dos gastos com saúde e educação. Segundo a LRF, enquanto para a União os gastos com pessoal não podem ultrapassar 50% da RCL, esse número sobe para 60% em Estados e Municípios. Em suma, isso impede que políticos aumentem indiscriminadamente os gastos com servidores, especialmente para fins eleitorais. Sobre esse tópico, aliás, a lei possui duas normas no âmbito das eleições: primeiro, proíbe que governantes contraiam dívidas no último ano do mandato se esta não puder ser paga no mesmo exercício financeiro ou que possua parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja recursos disponíveis em caixa para seu pagamento; ainda, é vedado o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores às eleições (BRIDJE, 2020). Essas ferramentas impossibilitam a execução de gastos que prejudiquem o caixa do próximo mandato.

Outro ponto importante é sobre o destino dos recursos. A lei determina que recursos vinculados a finalidades específicas (a algum órgão ou área) devem ser utilizados exclusivamente para seu objeto vinculado, mesmo que em outros exercícios. Na prática, isso inibe o desvio de recursos públicos para outras finalidades, garantindo transparência para o orçamento. Caso o gestor público não cumpra as determinações da lei, sanções⁶ são previstas por “crimes contra as finanças públicas” inclusive no Código Penal, que podem além de cassar o mandato, levar à detenção do indivíduo.

2.3. Emenda Constitucional nº 95/2016 - Teto de Gastos

2.3.1. Contexto histórico

“Dilma abandonou o tripé macroeconômico em 2015”. É com essa frase que José Múcio, ex-ministro do Tribunal de Contas da União - TCU, se referiu às políticas econômicas adotadas pela presidente Dilma Rousseff (PT) (CAMAROTTO & CAMPOS, 2016). Nesse sentido, os 19 indícios de irregularidades apontados pela área técnica do TCU (CAMAROTTO & CAMPOS, 2016) dariam início a um processo que culminaria em um emblemático impeachment finalizado no dia 31 de agosto de 2016, após 06 dias de julgamento no Senado Federal. Com isso, Michel Temer (atual MDB, antigo PMDB) assumiria a presidência de forma definitiva, já que estava como interino há mais de três meses, atuando ativamente na articulação do novo governo.

Efetivado no cargo, o desafio de Temer na política fiscal era grande. O país estava rumo ao terceiro ano seguido de crescente déficit primário - viria a ser um déficit recorde de 154 bilhões de reais em 2016 para o governo central (BONFANTI & GRANER, 2016), em meio a um cenário de recessão e desemprego. Em linha com o documento “Ponte para o futuro”, elaborado pelo seu partido em outubro de 2015, que afirmava que a solução do problema fiscal seria muito dura para o conjunto da população, Temer buscava um ajuste que incluísse medidas estruturais (BRANCO, 2016). Com essa inspiração que as discussões em torno da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016 foram iniciadas na câmara dos deputados, gerando muita divergência entre economistas e protestos com ocupações em diversas escolas pelo Brasil (TOKARNIA, 2016), sendo apelidada de “PEC do fim do mundo”.

⁶ Para ver mais sobre as punições por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: (LEI, 2020).

Isso estava relacionado, para “além do conteúdo das normas que tratam do assunto em si, o fato de esse disciplinamento dar-se no âmbito constitucional, dotado de maior rigidez, e de ser levado a efeito por governo que não teria legitimidade para tanto” (SEGUNDO, 2017). Em referência à rigidez da lei e a necessidade de implementá-la via lei complementar, Rossi e Dweck (2016) apontam que a única medida relevante em matéria constitucional é a desvinculação das receitas destinadas à saúde e à educação, apresentadas no capítulo sobre a Constituição Federal Brasileira. Nesse contexto, os autores ressaltam que, ao alterar as regras dos pisos de despesa nas áreas de saúde e educação, teremos um piso deslizante: ao longo do tempo, o valor mínimo destinado a tais áreas irá reduzir em proporção das receitas e do PIB, pois a partir da EC/95, esse valor será corrigido apenas com a inflação. Já sobre a alegação de ilegitimidade, embora politicamente envolto de questões mais complexas relacionadas ao impeachment, fica claro que não encontra respaldo no arcabouço jurídico do país: além de Michel Temer ter sido vice-presidente de uma chapa eleita democraticamente em uma coligação entre o Partido dos Trabalhadores - PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, uma Emenda Constitucional, para ser aprovada, deve ter ao menos três quintos dos votos em ambas as Casas Legislativas do país, passando por senadores e deputados federais - que por sua vez, também foram eleitos pelo sistema de votos direto, secreto, universal e periódico, assegurado por cláusula pétrea da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). Assim, a rigor, a Nova Regra Fiscal foi aprovada pelo poder Legislativo, à margem das funções do Presidente da República (SEGUNDO, 2017).

2.3.2. Teto de gastos

Na prática, a Emenda Constitucional nº 95 limita globalmente por vinte anos as despesas primárias da União - antes do pagamento de juros da dívida - pelo quanto foi aplicado em 2016, sendo assegurada a correção monetária - calculada a partir da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Vale ressaltar que o limite é global, ou seja, não impede que se reduzam despesas em determinadas áreas para que até se aumentem os gastos em outras mais sensíveis e importantes à promoção de uma maior igualdade de oportunidades (SEGUNDO, 2017). A lei deixa de fora do teto as transferências constitucionais, créditos extraordinários, as complementações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, gastos da Justiça Eleitoral com eleições, e as despesas de capitalização de estatais não dependentes. Em caso de descumprimento do teto, têm-se como sanções o impedimento de, no ano seguinte, conceder aumento salarial, contratar pessoal e criar despesas. Apesar da rigidez inicial, é permitido que a partir do décimo ano de vigência do limite de gastos - ou seja, em 2026 - seja alterada a base de cálculo, via projeto de lei complementar. Contudo, será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

2.3.3. Conflitos e o debate em torno da lei

Em relação ao comportamento das despesas, é possível perceber que a regra gera um conflito evidente: considerando que grande parte das despesas obrigatórias da União tem dinâmica própria e tende a crescer acima da inflação (IFI, 2017), isso implica em uma diminuição ao longo do tempo dos gastos discricionários, despesas que o governo pode ou não executar - dentro desse aspecto estão, por exemplo, os investimentos. Em suma, apesar do Teto de Gastos ser uma restrição fiscal diretamente associada ao “tamanho do Estado”, ela está ligada também a sua composição: há conflitos políticos na distribuição do orçamento que, a partir da regra, são acentuados por pressão do teto, reconfigurando o estado brasileiro - não necessariamente em prol de uma melhor qualidade do gasto, como era, de forma otimista, esperada por parte dos economistas na época da aprovação da Emenda.

“Relativamente à adoção de regras fiscais alternativas, regras de gasto podem proporcionar um melhor equilíbrio entre flexibilidade e simplicidade” (SALTO & BARROS, 2018, p. 3). Especificamente sobre a EC/95, trata-se de uma lei simples para o entendimento geral – isso fica evidente se usarmos a LRF como referência -, sendo a primeira vez que a restrição orçamentária do setor público passou a ser explicitada para a sociedade (SALTO & BARROS, 2018). Contudo, a simplicidade diz respeito apenas a forma de apresentação, já que o conteúdo da Emenda virou tema de acalorados debates públicos entre políticos e economistas. Se por um lado parte da opinião pública que defendia a lei acreditava ser um “mal necessário”, como um “esforço de longo prazo, a exemplo de um regime alimentar para que se elimine um sobrepeso desejado” (SEGUNDO, 2017, p. 38), há quem a enxergasse como um projeto de redução drástica do Estado, sendo um entrave ao crescimento econômico e gerando profundos impactos sociais (ROSSI & DWECK, 2016).

Para os defensores do teto de gastos, como Marcos Lisboa, o diagnóstico da crise fiscal vivida pelo país em 2016 era claro: estava relacionado ao crescimento da despesa primária acima da inflação, em 6%, e do PIB, de 2 a 4 pontos, nas duas décadas anteriores (LIMA, 2016). Nesse sentido, a PEC estaria atuando diretamente na causa do problema, que seria o crescimento acelerado do gasto (MENDES, 2016). Ao corrigir tal desajuste, a PEC “levaria a uma racionalização das despesas que seria fundamental para o reequilíbrio fiscal, a volta do crescimento (via retomada dos investimentos com a melhora na confiança dos empresários) e a queda da inflação – em benefício dos setores mais pobres” (MENDES, 2016, p. 1). Ainda assim, ela não seria a solução de tudo, apontou Marcos Lisboa:

Sozinha, não resolve o problema fiscal. (...) As decisões de políticas públicas deveriam ser sustentáveis. Se um país toma decisões que não são, a consequência futura é uma crise. Foi o que aconteceu com o Brasil. (...) A PEC traz de volta a restrição, que é da realidade, em uma lei. Desrespeitamos, repetidamente, nos últimos anos, esse limite. (LIMA, 2016).

Do outro lado do debate, economistas entendiam que a PEC, na verdade, aprofundaria a recessão do país e ampliaria as desigualdades. Para Laura Carvalho, o caráter acíclico da lei inibe o potencial da política fiscal para reversão da crise:

Em outras palavras, a meta não tem qualquer relação com o estado da economia. (...) Se a inflação não muda de um ano para o outro, isso significa que o governo pode arrecadar mais ou arrecadar menos e o teto fica exatamente no mesmo lugar. Alterações na taxa de inflação até afetam o teto em termos reais, mas estão longe de torná-lo uma regra anticíclica. (CARVALHO, 2020).

De maneira complementar, Esther Dweck ressalta que a PEC, ao ter como alvo as despesas primárias, atinge necessariamente o principal elemento de distribuição de renda que o país teve nos anos anteriores (CAMPOS, 2016). Se faz importante pontuar, ainda, que tal rigidez no controle dos gastos não possui par em nenhum outro país do mundo. Segundo estudo do FMI, poucos países adotam regras de controle da despesa, sendo que nenhum está previsto na Constituição ou possui prazo superior a um mandato (CORDES et al., 2015).

Por 53 votos a favor e 16 contra, no dia 13 de dezembro de 2016, a PEC foi aprovada no Senado Federal. Promulgada pelo Congresso Nacional dois dias depois, mesmo com amplo apoio da base governista, o Teto de Gastos tem gerado mais dúvidas do que certezas desde então. Relatório da Instituição Fiscal Independente apontava que, mesmo com reformas – como a da previdência, que se materializou -, provavelmente chegaríamos a uma situação-limite antes

de 2025, com elevado risco de descumprimento do teto e/ou elevação substancial dos restos a pagar (IFI, 2017).

Considerações parciais

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, simbolizou um ponto de inflexão na história do Estado e no papel do gasto público no país. Depois de duas décadas de ditadura militar sob um Estado desenvolvimentista que aprofundou os níveis de desigualdade do país, a transição para um Estado de bem-estar social se deu em um contexto de forte instabilidade política, econômica e social. Nesse sentido, a população optou por um Estado protetor, que garantisse saúde e educação a todos – assegurado na carta magna, que impõe percentuais mínimos de gasto em tais áreas. A partir de então, apesar das diversas transformações no que tange a modernização das finanças do setor público, episódios de descaso com as contas públicas ainda ocorrem no país, cujos efeitos são sentidos sobretudo pela população mais vulnerável. Sem se aprofundar nos méritos e discussões de cada uma, nos últimos anos leis foram criadas para demarcar limites ao gasto público – seja relacionado ao valor propriamente gasto, como a Emenda Constitucional nº 95/2016, seja relacionado às exigências de planejamento para a despesa, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, o estudo dessas regras fiscais, que atuam como determinantes às despesas do governo sob diferentes aspectos, se torna imprescindível para compreender os impactos do gasto público sobre a vida da população.

CAPÍTULO III: RESULTADO FISCAL, COMPOSIÇÃO DOS GASTOS E OS LIMITES POLÍTICOS NO BRASIL

Introdução

O propósito do terceiro capítulo é analisar os gastos públicos no Brasil nos anos 2000 levando em consideração o estudo teórico e a revisão de marcos institucionais apresentadas anteriormente. Para além da contextualização do período com base na contribuição bibliográfica de diferentes autores e protagonistas políticos, dados referentes aos resultados primários e à composição dos gastos ao longo dos anos evidenciam as variações da política econômica do país a partir das decisões dos *policy makers*. Ademais, serão avaliados indicadores socioeconômicos que possibilitam interpretar como o equilíbrio das contas públicas e o direcionamento dos gastos afeta a vida real da população brasileira.

O capítulo está estruturado de forma a separar os diferentes governos, sendo cada mandato presidencial um subcapítulo. Dessa forma, explora-se as semelhanças, diferenças e especificidades dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

3.1. Governo Lula (2003 – 2010)

3.1.1. Contextualização

Após três derrotas seguidas em eleições presidenciais – em 1989, 1994 e 1998, o Partido dos Trabalhadores - PT, representado na figura de Luiz Inácio Lula da Silva, estava prestes a vencer seu primeiro pleito presidencial. “Ao mesmo tempo em que suavizara o discurso no campo político, Lula passou a contar com a baixa popularidade de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) no final de seu mandato, fazendo o PT ficar ainda mais competitivo” (VILLAVÉRDE, 2017, p. 40). Em um cenário de desemprego crescente e desigualdade social muito elevada, a busca por mudanças era inevitável. Se analisarmos o contexto internacional, aquela eleição fazia parte de um movimento que comportou diversos países da América Latina: “o pêndulo da história tinha se movido para a esquerda” (VILLAVÉRDE, 2017, p. 41).

Embora tenha vencido no segundo turno em outubro de 2002 com uma boa margem frente ao José Serra (PSDB), o caminho até o Palácio da Alvorada não foi fácil para Lula naquele ano. Diante da desconfiança de investidores com a possível eleição de um candidato de esquerda, o risco país do Brasil se deteriorou por meses. Na época, foi chamado de “risco Lula”, pelo temor de suas políticas econômicas minarem o equilíbrio fiscal. Para reverter essa análise, Lula escreveu a “Carta para o povo brasileiro”, na qual o então candidato à presidência da república reafirmava seu compromisso em combater a inflação e preservar o superávit primário – sem, entretanto, deixar de fazer duras críticas à gestão vigente de FHC. Em suas palavras:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. (...) Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país. (...) O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. (SILVA, 2002).

A carta teve boa repercussão e foi vista como um ponto de inflexão da política macroeconômica do PT. Entretanto, foi a capacidade de articulação política de Lula que possibilitou acalmar o mercado e governar com amplo apoio nas Casas Legislativas, ao ascender ao cargo máximo do Poder Executivo Federal. Nomeado como Ministro da Fazenda com carta branca para condução da pasta, Antônio Palocci, médico e político de Ribeirão Preto, foi um dos responsáveis por estabelecer uma sinergia entre a política econômica de FHC e aquela defendida pelo PT (VILLAVERDE, 2017). No comando do Banco Central, Lula nomeou o banqueiro Henrique Meirelles – recém-eleito deputado federal pelo PSDB, enquanto assumiram as secretarias do Tesouro Nacional e de Política Econômica, respectivamente, Joaquim Levy e Marcos Lisboa. Eram nomes de peso que agradavam ao mercado.

O jeito conciliador e pragmático foi característico do primeiro mandato de Lula. Por um lado, ampliou os programas de transferência de renda, bandeira histórica de seu partido (VILLAVERDE, 2017). Inicialmente lançou o Programa Fome Zero, em substituição ao Programa Comunidade Solidária de FHC, mas foi um fracasso: a falta de objetivos claros, os inúmeros subprogramas e as mecânicas que causavam distorções no mercado trouxeram resultados nulos (OLIVEIRA, 2016). Rapidamente foi substituído pelo Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada, unificando programas dispersos já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) e focalizando o gasto

social nos mais pobres. Mais eficiente, o programa resultou em melhoras significativas nos indicadores de pobreza e desigualdade: entre 2001 e 2006, o programa foi responsável por 17% da redução observada no índice de gini (DE SOUZA et al., 2019). Além disso, relacionado às condicionalidades do programa, houve melhora em diversos indicadores de saúde e educação, como na redução da desnutrição crônica e da mortalidade infantil, aumento da vacinação e redução das crianças que não frequentavam escola (CARVALHO & SILVA, 2021).

Se agregador em relação aos opositores em um primeiro momento, por outro lado, o perfil do ex-presidente gerou conflitos com seus próprios partidários. Com aval de Palocci e apoio de partidos à direita ideologicamente, a reforma da Previdência Social, tanto dos servidores federais quanto dos trabalhadores no setor privado, foi aprovada no fim de 2003 a contragosto de membros do PT (VILLAVÉRDE, 2017). Se faz importante conjecturar que, por pressão do poder judiciário e de militares, o governo fez diversas concessões durante o processo – foi criado um subteto do Judiciário em cada estado, enquanto militares continuaram com um regime especial. Nesse contexto, enquanto um grupo de dissidentes resolveu fundar o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, liderados pela senadora Heloisa Helena, outros membros migraram para o Partido Democrático Trabalhista – PDT (VILLAVÉRDE, 2017).

A forma de governar se alterou a partir da longa crise do “Mensalão”, entre 2005 e 2006, desarmando o processo de moderação iniciado com a Carta ao Povo Brasileiro, como aponta o cientista político Celso Rocha de Barros (VILLAVÉRDE, 2017). O esquema de compra de votos no Congresso que virou pauta de duas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, denunciada pelo então presidente nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, deputado Roberto Jefferson, derrubou os principais líderes do campo majoritário – como José Dirceu, ministro da Casa Civil, e José Genoíno, presidente do PT (VILLAVÉRDE, 2017). Ainda em meio à crise, em março de 2006, Palocci deixa a pasta por conta de novo escândalo de corrupção e é substituído por Guido Mantega, associado à linha de pensamento econômico desenvolvimentista. Dilma Rousseff assume a Casa Civil e, junto de Mantega, formam a dupla que comandaria a política econômica do país na primeira metade da década seguinte. Ao final de 2006, Lula é reeleito com 60,83% dos votos no segundo turno contra Geraldo Alckmin (PSDB) e ganha novo ânimo político.

A partir de então, em seu segundo mandato, Lula muda a rota à esquerda e se aproxima das centrais sindicais e dos movimentos sociais, base eleitoral importante ao longo de suas campanhas na década anterior (VILLAVÉRDE, 2017). Por exemplo, em 2008, autoriza

polêmica lei⁷ que determina o repasse do imposto sindical às centrais sindicais – desde 1943, apenas sindicatos, federações e confederações recebiam o benefício. Ainda, vetou artigo que determinava a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União do dinheiro transferido aos sindicalistas, sob a argumentação de que isso violaria “o princípio da autonomia sindical”, disposto na Constituição Federal Brasileira de 1988.

No que diz respeito a matriz de crescimento do país, outras mudanças também foram introduzidas nesse contexto. Se nos primeiros anos de mandato o crescimento do PIB foi liderado por um boom de exportações, “já entre 2006 e 2010, não se pode ignorar o efeito da valorização mais acelerada do salário mínimo, da universalização de programas de transferência de renda, da expansão do acesso ao crédito e dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico e o dinamismo do mercado de trabalho” (CARVALHO, 2018, p. 42). Nesse sentido, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC logo em janeiro de 2007 foi um marco no papel do Estado brasileiro, tornando-se “mais ativo no estímulo direto ao mercado interno por meio da expansão dos investimentos públicos” (CARVALHO, 2018, p. 40). Tal programa previa 503,9 bilhões de reais⁸ de investimentos em áreas como energia (54,5% do total), infraestrutura social e urbana (33,9% do total) e infraestrutura logística (11,6% do total) (CARVALHO, 2018). Do montante investido, 94,1% foram executados até dezembro de 2010, final do governo Lula.

No âmbito da política industrial, em 2008, foi criada a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, que visava incentivar diferentes setores da indústria brasileira através de um conjunto de medidas de cunho tributário/fiscal, creditício, burocrático e regulatório. Mais uma vez o aspecto político foi preponderante, com as metas sendo de curto prazo e coincidindo com o ciclo eleitoral. Para Mansueto Almeida (2011), a PDP, além de promover setores nos quais o país já era competitivo, teve como contradição a inconsistência temporal, típica de políticas industriais de governos democráticos:

A mudança estrutural que se deseja com a política industrial é, necessariamente, uma política de longo prazo, mas os governos precisam mostrar resultados no curto prazo para que sejam premiados pelo “sucesso” dessas políticas e possam continuar com a sua implementação. (ALMEIDA, 2011).

⁷ “As centrais sindicais são organizações eminentemente políticas e não integralmente trabalhistas” (VILLAVERDE, 2017, p. 51). Por isso, a alteração da lei causou controvérsia, já que aumentou consideravelmente a arrecadação das centrais. Vale ressaltar que a própria Central Única dos Trabalhadores – CUT era contrária a esse repasse, pois funcionaria como instrumento de controle da organização por parte do Estado – embora receba tal benefício desde então.

⁸ Aos preços de 2007.

Pelo cenário internacional, o final do governo Lula trouxe diversos desafios para a política fiscal. A crise dos *subprimes*, iniciada nos Estados Unidos em 2008, afetou diversos países no mundo, inclusive os emergentes: contração do crédito, queda do preço das *commodities* e saída de capitais estrangeiros, o que levou a uma desvalorização dessas moedas frente ao dólar. No caso brasileiro, embora tenha tido dois trimestres de queda do PIB seguidos, se comparado com outros países, a crise foi uma “marolinha”, como descreveu Lula. Além das políticas já implementadas nos anos anteriores, que permitiram que o país ficasse menos suscetível e vulnerável às crises internacionais, “o Brasil adotou um conjunto de medidas temporárias para conferir liquidez ao sistema financeiro e evitar uma contração maior do crédito” (CARVALHO, 2018, p. 37). Desonerações tributárias, manutenção das transferências intergovernamentais – em um contexto de redução da arrecadação – e ampliação do seguro-desemprego foram algumas das providências implementadas pelo governo federal para reverter a crise.

Ao final de 2010, as pesquisas de popularidade davam indícios da avaliação extremamente positiva de seu governo por parte da população. Em pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE encomendada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, Lula chegou ao seu último mês de mandato com recorde de aprovação e popularidade de 87%, chegando a patamares jamais registrados pelo instituto (BONIN, 2010). Não obstante, para o especialista em contas públicas Geraldo Biasoto, a aceleração dos gastos correntes nos últimos anos do governo Lula (como os reajustes salariais de diversas categorias de servidores) representam o “custo Dilma” – um aumento nas políticas anticíclicas com intuito de promover sua candidata de continuidade. Assim, o caminho estava pavimentado para a eleição de sua sucessora, a então ministra da Casa-civil, Dilma Rouseff.

3.1.2. Resultados fiscais

Ao longo do governo Lula, o crescimento maior da economia fez crescer a arrecadação de impostos, “ajudando a viabilizar a expansão de investimentos e gastos públicos e ao mesmo tempo o acúmulo de superávits primários – a diferença entre a arrecadação e os gastos do governo antes do pagamento de juros da dívida pública” (CARVALHO, 2018, p. 34). Na tabela abaixo, desenvolvida por Giambiagi (2021), é possível visualizar a trajetória do resultado primário em percentual do PIB:

Tabela 1 - Resultado primário em % do PIB (1995 a 2010)

Composição	1995/98	1999/02	2003/06	2007/10
Governo Central	0,3	1,9	2,4	2
Tesouro	0,6	2,9	4,1	3,3
INSS	-0,3	-1	-1,7	-1,3
Estados e municípios	-0,4	0,6	0,9	0,8
Estados	-	0,4	0,8	0,7
Municípios	-	0,2	0,1	0,1
Empresas estatais	-0,1	0,7	0,2	0
Total	-0,2	3,2	3,5	2,8

Fonte: (GIAMBIAGI, 2021).

Se a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) impulsionou melhorias nas contas públicas percebidas já em seu segundo mandato presidencial, Lula (PT) deu continuidade ao processo: manteve uma média de 3,5% de superávit primário do setor público consolidado em seu primeiro mandato e de 2,8% no segundo - mesmo em meio à crise dos *subprimes* de 2008. Hoje, mais do que nunca, é necessário ressaltar a importância dos governos sociais-democratas de PSDB e PT na reconstrução do país na Nova República – embora, ao longo das primeiras décadas do século XXI, os partidos tenham se atacado de forma desproporcional ao caracterizar os mandatos dos adversários como “herança maldita”.

Pelo contrário, a herança “bendita” de FHC – destaca-se o Plano Real e a LRF⁹ – deu insumos para que o governo Lula pudesse reduzir substancialmente a dívida pública: segundo dados do BCB (2021), a Dívida Líquida do Setor Público saiu de 60% do PIB em janeiro de 2003 para 38% do PIB em dezembro de 2010 – vale pontuar que ao longo de 2009 houve um pequeno aumento das medidas de combate à crise, chegando a quase 42% do PIB em setembro, mas que logo volta a cair continuamente.

Além disso, “o perfil da dívida também melhorou, sobretudo com o aumento do prazo médio de vencimento dos títulos públicos e a redução da parcela de dívida externa (em moeda estrangeira) em relação à interna (em moeda doméstica)” (CARVALHO, 2018, p. 35). Em 2005, Lula quita as dívidas de empréstimos com o FMI e a partir de então, segundo dados do BCB, o Brasil salta de um patamar de 54 bilhões de dólares em reservas internacionais em dezembro de 2005 para 288 bilhões de dólares em dezembro de 2010. A relação entre a dívida externa de curto prazo e reservas internacionais, que chegou a ser de 90% durante a crise

⁹ Fernando Henrique Cardoso chefiou a implementação do Plano Real como ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco. Anos mais tarde, seria o presidente que sancionaria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

cambial de 1999, caiu para cerca de 20% em 2008, colocando o país em uma situação bem menos vulnerável a mudanças no cenário externo e na taxa de câmbio (CARVALHO, 2018).

Por fim, apesar dos resultados primários em perspectiva histórica merecerem destaque positivo, mudanças adotadas no regime fiscal no fim da primeira década dos anos 2000 tiveram repercussões controversas. Para Almeida (2017), ao invés de promover um debate aberto e transparente quanto à expansão dos gastos públicos e redução da economia do governo (resultado primário), o governo passou a aumentar os gastos e, ao mesmo tempo, gerar um primário real menor do que aquele estabelecido por ele próprio na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Exemplo para tal prática foi a capitalização da Petrobras no segundo semestre de 2010:

A operação original autorizada e discutida no Congresso Nacional era que o Tesouro Nacional faria cessão onerosa equivalente em até 5 bilhões de barris de petróleo, que ao preço fixado em setembro de 2010, seria equivalente a R\$ 74,8 bilhões. Essa operação significa que a União venderia o seu direito futuro de 5 bilhões de barris de petróleo para a Petrobras em troca de uma participação maior na empresa. (...) Na prática, o que aconteceu foi outra operação. (...) O governo transformou uma receita futura (R\$ 74,8 bilhões de petróleo) em ações da Petrobras (R\$ 42,9 bilhões) e outra parte (R\$ 31,9 bilhões) em receita primária, em setembro de 2010, para ser gasta com qualquer coisa. Essa receita “extra” é, na verdade, a monetização de parte de uma receita futura, que jamais teve o seu uso discutido com o Congresso Nacional. (ALMEIDA, 2017).

Ademais, desde 2005 o Brasil admitiu em seu regime fiscal a possibilidade de retirar as despesas com o PAC¹⁰ da base do cálculo do resultado primário. Posteriormente, o governo retirou duas das maiores empresas estatais federais - a Petrobras e a Eletrobras - do cálculo, respectivamente, em 2009 e 2010. Tal medida objetivava ampliar o espaço fiscal para a realização de investimentos públicos, à luz da experiência internacional, ao mesmo tempo em que se reduzia a meta de resultado primário. Na época, foi apontada por economistas ortodoxos como “contabilidade criativa”, o que acabou criando um constrangimento de caráter político para o uso dessas deduções, contribuindo para reduzir o espaço fiscal destinados aos investimentos públicos nos anos que se seguem (CARVALHO, 2018).

¹⁰ Inicialmente a medida permitia retirar do cálculo despesas relacionadas ao Projeto Piloto de Investimentos – PPI, que foi substituído pelo PAC em 2007.

3.1.3. Composição dos gastos

Enquanto o resultado primário é um indicativo do compromisso do governo em garantir a sustentabilidade da dívida pública, ou seja, em honrar seus compromissos, para entendermos os efeitos do gasto público sobre a população é preciso destrinchar mais os dados. Nesse contexto, saber ao que se destina os recursos do governo e se ao longo do tempo há mudanças significativas nessas diretrizes é fundamental para munir os eleitores de conteúdo que os façam ter maior autonomia para definir prioridades para além dos anos eleitorais. Infelizmente, apesar do avanço em direção a uma maior transparência da administração pública, muitas informações ainda são restritas a pesquisadores e o debate público é contaminado por sofismos e informações falsas.

Em estudo de Pires e Borges (2019), os autores buscaram analisar a composição dos gastos públicos a partir de dados da despesa primária federal em percentual do PIB e do PIB potencial ao longo dos anos 2000. Nesse trabalho, tendo em vista a falta de consenso em torno do indicador de PIB potencial (SUMMA, 2012), optou-se por examinar os dados em percentual do PIB – mesmo que o diagnóstico seja enviesado pelo comportamento cíclico da política fiscal¹¹. Contudo, independente do denominador utilizado, em uma perspectiva de longo prazo, pode-se chegar a duas conclusões: (i) a despesa primária apresenta uma tendência quase ininterrupta de crescimento estrutural em percentual do PIB (de 1992 até 2016) e; (ii) não existe um padrão cíclico bem definido do gasto do governo central (PIRES & BORGES, 2019). Adiante, tem-se os dados mensurados pelo Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas sobre a despesa primária federal:

Tabela 2 - Despesa primária em % do PIB (2000 a 2010)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2000	4,5%	5,5%	0,35%	0,34%	3,8%	0,2%	14,8%
2001	4,8%	5,7%	0,37%	0,37%	4,1%	0,3%	15,6%
2002	4,8%	5,9%	0,38%	0,38%	4,1%	0,1%	15,7%
2003	4,5%	6,2%	0,39%	0,39%	3,3%	0,3%	15,0%
2004	4,3%	6,4%	0,42%	0,36%	3,8%	0,2%	15,5%
2005	4,3%	6,7%	0,46%	0,40%	3,9%	0,4%	16,2%
2006	4,4%	6,9%	0,51%	0,43%	4,1%	0,3%	16,6%
2007	4,3%	6,8%	0,55%	0,46%	4,4%	0,3%	16,8%

¹¹ Em períodos de baixo crescimento ou mesmo de crescimento negativo, a razão entre a despesa e o PIB tende a aumentar devido ao denominador.

2008	4,3%	6,4%	0,55%	0,45%	4,3%	0,1%	16,1%
2009	4,6%	6,7%	0,60%	0,59%	4,7%	0,1%	17,4%
2010	4,3%	6,6%	0,61%	0,53%	4,9%	0,2%	17,1%

Fonte: (PIRES, 2021).

Tabela 3 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2003 a 2010)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2006/2003	-0,01	0,10	0,30	0,11	0,24	0,09	0,11
2010/2007	0,00	-0,04	0,10	0,16	0,12	-0,30	0,02
2010/2003	-0,03	0,05	0,54	0,39	0,49	-0,30	0,14

Fonte: (PIRES, 2021).

Como já antecipado na conclusão dos autores, a despesa primária teve um aumento de 2,1 p.p em relação ao PIB entre o primeiro e o último ano de mandato do Lula (2003 – 2010). Tal crescimento se deve ao aumento do campo de custeio e investimento, bem como dos benefícios assistenciais e previdenciários – esse último no primeiro mandato, já que desacelera a partir de 2007. Por outro lado, é perceptível que o gasto com pessoal e encargos se mantém relativamente estável, enquanto os subsídios são reduzidos em percentual do PIB no período analisado.

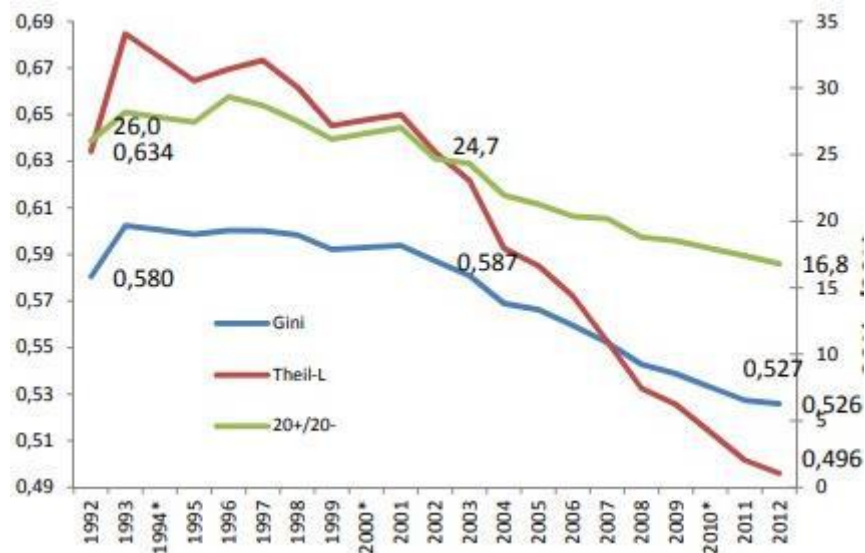
Em uma análise ainda mais aprofundada sobre o comportamento das despesas, Pires e Borges (2019) buscaram identificar os principais fatores e determinantes ao aumento do gasto público na Nova República. Segundo os autores, se excluirmos a previdência e os benefícios assistenciais, praticamente não há crescimento dos gastos do governo central em relação ao PIB potencial entre 1988 e 2016. Assim, pode-se dizer que tais itens são fundamentais para explicar o aumento estrutural da despesa primária (PIRES & BORGES, 2019).

Nesse contexto, Pires e Borges (2019) concluem que aproximadamente 46% do total de aumento da despesa primária do governo central estaria relacionado a determinações da Constituição Federal Brasileira de 1988. Em outras palavras, parte significativa do crescimento do gasto público é explicado por fundamentos presentes na Carta Magna, o que nos coloca em outra perspectiva para analisar o debate. No entanto, a maior parte do aumento da despesa está diretamente associado a decisões políticas tomadas por diferentes governos que buscaram atender as novas demandas sociais. Logo, uma vez que a previdência social é o componente

que mais cresce na Nova República, as políticas de reajuste reais do salário-mínimo¹² e de reajustes reais dos benefícios previdenciários com valor superior a um salário-mínimo são os principais determinantes a esse fenômeno (PIRES & BORGES, 2019). Paralelamente, há outras políticas criadas ao longo do período analisado que não fazem parte do escopo previdenciário, mas que não podem ser desprezadas. Dentro desse grupo, por exemplo, estão o Bolsa Família, o FUNDEB e o PSI.

Finalmente, este trabalho não se propõe a discutir especificamente cada despesa do governo e tão pouco julgar os impactos de todas as tomadas de decisão de cada governante. Não obstante, é imprescindível que se destaque a evolução dos indicadores sociais – aqui, de desigualdade e bem-estar – e sua correlação com as diretrizes do dispêndio público. Se as políticas de transferência de renda foram um pilar importante do governo Lula, os efeitos são claros na redução dos índices de desigualdade e aumento dos níveis de bem-estar¹³, apresentados em relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA de 2013 (NERI, VAZ & SOUZA, 2013):

Gráfico 1 - Indicadores de desigualdade (1992 a 2012)



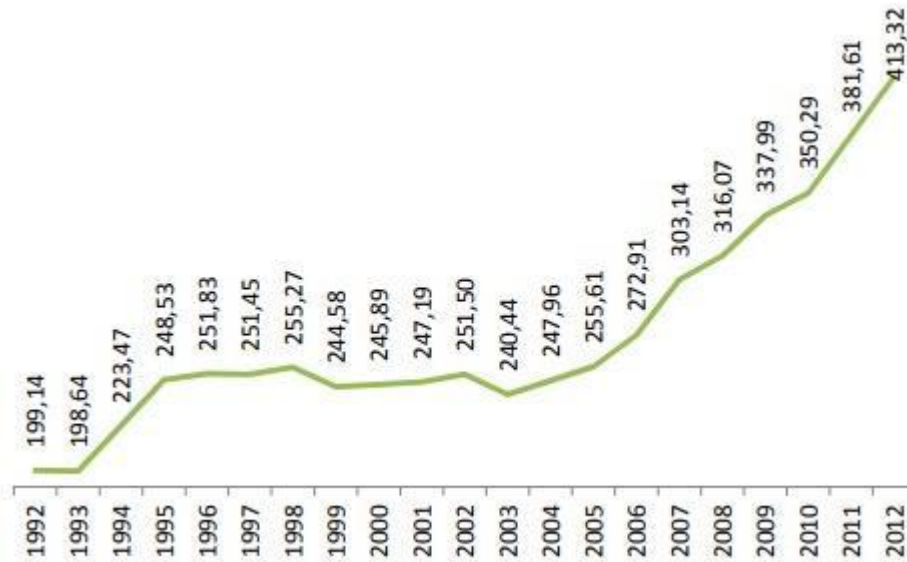
Fonte: (NERI, VAZ & SOUZA, 2013), a partir dos microdados das Pnads 1992-2012.

¹² Como explicado no Capítulo II deste trabalho, a Constituição Federal Brasileira de 1988 define o salário-mínimo como piso previdenciário. Em suma, ajustes reais do mesmo impactam diretamente nos benefícios relacionados a previdência social.

¹³ Índice obtido a partir dos avanços de renda e redução da desigualdade em função proposta por Sen (SEN, 1992).

Notas: Exclusive áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins). Valores de 1994, 2000 e 2010 obtidos por interpolação linear.

Gráfico 2 - Indicadores de bem-estar social (1992 a 2012)



Fonte: (NERI, VAZ & SOUZA, 2013), a partir dos microdados das Pnads 1992-2012.

Notas: Exclusive áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins). Valores de 1994, 2000 e 2010 obtidos por interpolação linear.

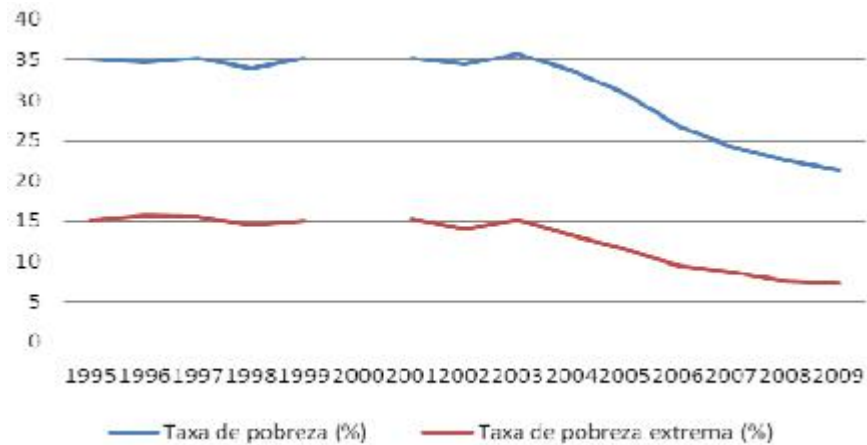
Em que pese o patamar já elevado de ponto de partida dos indicadores de desigualdade, Serrano e Summa (2011) ponderam sobre a redução contínua da parcela salarial na renda até 2004. Para os autores, a redução da desigualdade nos primeiros anos do século XXI seria explicada mais por uma queda dos salários mais altos do que pelo aumento dos salários dos trabalhadores mais pobres. A partir de 2005 isso se altera, com o crescimento na renda familiar média e da parcela salarial na renda, em um contexto de crescimento econômico e aumento dos empregos formais, o que resulta em uma redução bem mais expressiva da taxa de pobreza.

Gráfico 3 - Parcela salarial na renda e Índice de Gini (1995 a 2009)



Fonte: (SERRANO & SUMMA, 2011), a partir de dados do IPEADATA.

Gráfico 4 - Taxa de pobreza (1995 a 2009)



Fonte: (SERRANO & SUMMA, 2011), a partir de dados do IPEADATA.

3.2. Governo Dilma (2011 – 2016)

3.2.1. Contextualização

Nascida em Minas Gerais, Dilma Roussef militava na VAR-Palmares, movimento de luta armada contra a ditadura militar, quando aos 22 anos foi presa e torturada. Seus relatos sobre as sessões de tortura que sofreu são estarrecedores e hoje, estão amplamente documentados em livros e depoimentos. Deixou a prisão dois anos depois, em 1972, após reduzir a pena que inicialmente previa 6 anos e 1 mês de prisão, além dos direitos políticos cassados por 10 anos.

Posteriormente, se mudou para o Porto Alegre - RS, onde estudou economia e ajudou a fundar o Partido Democrático Trabalhista – PDT no estado, partido pelo qual atuaria por duas décadas (VILLAVÉRDE, 2017). Fez doutorado em economia na UNICAMP e trabalhou em diferentes cargos públicos gaúchos até migrar para o Partido dos Trabalhadores – PT em 2000, onde foi recebida pela Democracia Socialista, corrente interna do partido, por conta de sua ligação ao pensamento econômico próximo da linha trotskista (VILLAVÉRDE, 2017). Naquela época, era Secretária de Minas e Energia do governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul.

Quando Lula vence as eleições presidenciais em 2002, convida Dilma para assumir a pasta de Minas e Energia do governo federal. No ministério, formulou o “Programa Luz para Todos” e atuou em prol de maiores investimentos em energia elétrica, a fim de que o país não tivesse um novo apagão como em 2001 – nesse sentido, travou forte embate com a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva (PT), que era a favor de embargar tais obras. Com a crise do mensalão, Dilma se torna ministra da Casa-Civil e recebe de seu chefe “autonomia total para condução dos assuntos de governo, além da presidência do conselho de administração da Petrobras” (VILLAVÉRDE, 2017, p. 49).

Já em 2010, inicia sua campanha presidencial e torna-se evidente que seu governo pretende ser uma extensão do segundo mandato de Lula. A corrida eleitoral não tem surpresas: Dilma Rousseff vence em segundo turno contra José Serra (PSDB) e é eleita a primeira mulher presidente na história do país. Com um crescimento do PIB de 7,5% em 2010 (IBGE, 2021), o cenário não poderia ser melhor para a petista iniciar seu governo. As expectativas para a realização da Copa do Mundo em 2014 – último ano do mandato – também deixavam o país animado com o megaevento, que prometia trazer grandes investimentos ao Brasil. Além disso, após três derrotas consecutivas dos tucanos, a oposição se encontra fragilizada inclusive no Congresso.

Nos primeiros meses da nova gestão, ouvia-se de técnicos do Ministério da Fazenda e do Palácio do Planalto que o governo estava ocupado em formular e implementar medidas para desaquecer a economia – como o aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras, maiores restrições a crédito e elevação da taxa nominal de juros (VILLAVÉRDE, 2017). Até que em agosto, dois dias depois do governo anunciar que utilizaria 10 bilhões de reais obtidos pelo excesso de arrecadação para pagamento de juros da dívida (em ato de fortalecimento da política fiscal), o Comitê de Política Monetária – COPOM interrompe as altas na taxa de juros e marca nova postura do Banco Central.

Naquele momento, já ganhava força movimento de economistas e autores que procuravam alterar a matriz de crescimento do país: em vez do estímulo ao mercado interno e ao consumo adotados na década anterior, o novo modelo estaria centrado no desenvolvimento industrial nos moldes asiáticos, a partir do melhor aproveitamento dos mercados externos e dos investimentos (CARVALHO, 2018). Para tal estratégia vigorar, esse grupo acreditava ser necessária uma política que combinasse sobretudo a redução da taxa de juros e a desvalorização cambial, com intuito de gerar maior competitividade às firmas nacionais. No entanto, como era a própria sobrevalorização cambial que mantinha a inflação sob controle em meio ao crescimento salarial do governo Lula, seus formuladores defendiam que seria preciso um ajuste fiscal para reduzir os juros sem acarretar corrosão dos salários. Em outras palavras, substituir uma política fiscal expansionista e uma política monetária contracionista por uma política fiscal contracionista e uma política monetária expansionista (CARVALHO, 2018).

Foi a partir dessa agenda que nasceu a Nova Matriz Econômica, modelo econômico que seria implementado no Brasil ainda em 2011 e aprofundado nos três anos subsequentes. Ele envolvia “a redução dos juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma agenda de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão de crédito subsidiado do BNDES – viabilizado por aportes do Tesouro Nacional – e o represamento das tarifas de energia” (CARVALHO, 2018, p. 59). Pode-se afirmar que essa combinação de instrumentos de política econômica foi um fracasso, cujos efeitos foram sentidos pela população a partir da crise que se inicia em 2015 – embora muitos indicadores já apresentassem sinais de desaceleração muito antes disso.

As promessas de dinamismo industrial não se realizaram e a política de desonerações – que se tornou um dos principais eixos de política fiscal do governo – não resultaram em maiores investimentos. Pelo contrário: as empresas, que já se encontravam em elevado grau de endividamento devido ao ciclo anterior (REZENDE, 2016), não tinham motivo para realizar novos investimentos, ainda mais se considerarmos o cenário de desaceleração da economia. Como apontam Serrano e Summa (2012), o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumentou o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro. Em resumo, os grandes incentivos – isto é, dinheiro público – concedidos pelo governo foram uma verdadeira política de transferência de renda para classe empresarial. Para Carvalho (2018), uma possível explicação para essa política tão ampla de incentivos a grandes corporações nasce da tentativa de Dilma compatibilizar sua tradição desenvolvimentista – no pós-guerra, o incentivo ao desenvolvimento de setores estratégicos da

indústria se dava através de tarifas de importação e demais mecanismos que hoje são interditados pela Organização Mundial do Comércio – OMC – com os interesses imediatos de um empresariado politicamente influente.

Se seu antecessor abundava de habilidades políticas, Dilma tinha um perfil bem oposto. Considerada uma presidente mais “técnica” – por conta de sua vasta experiência acadêmica e profissional -, não manteve boas relações com o Congresso Nacional e frequentemente virou piada na imprensa por conta de declarações desconexas – em que pese o teor machista de muitos ataques sofridos. Às vezes até intransigente demais, se mostrava muito convicta das políticas implementadas e não media esforços para pô-las em ação, como por exemplo quando, em medida bastante impopular adotada em maio de 2012, alterou as regras de remuneração da caderneta de poupança com intuito de permitir a redução dos juros (CARVALHO, 2018).

Em junho de 2013 – “o mês que ainda não acabou” (MENDES, 2018) -, o Movimento Passe Livre convoca manifestantes às ruas de São Paulo para protestarem contra o aumento de 20 centavos nas tarifas de transporte público. Diante de relatos de violentas repressões policiais no ato, as manifestações ganham força e se espalham pelo país (LAPORTA, 2018). Nesse momento, as reivindicações não se limitam mais ao transporte público e revelam uma insatisfação geral da população brasileira que passa por temas como a corrupção, o desvio de recursos públicos por parte dos políticos, a sensação de insegurança com a violência e os altos investimentos gastos com a Copa do Mundo, em contraste ao descaso com a saúde e a educação. De maneira geral, na época, os políticos não sabiam muito bem como corresponder aos anseios vindos das ruas. Em pronunciamento veiculado em rede nacional no dia 21 de junho, Dilma Rousseff reafirmou seu apoio às manifestações populares e propôs um pacto com demais forças do Poder Executivo para resolução das principais reivindicações, ao mesmo tempo em que rechaçava os episódios de violência presenciados nos atos:

Elas (as manifestações) mostram a força de nossa democracia e o desejo da juventude de fazer o Brasil avançar. (...) Mas, se deixarmos que a violência nos faça perder o rumo, estaremos não apenas desperdiçando uma grande oportunidade histórica, como também correndo o risco de colocar muita coisa a perder. (...) Vou convidar os governadores e prefeitos das principais cidades do país para um grande pacto em torno da melhoria dos serviços públicos. (LEIA, 2013).

Tais manifestações, inicialmente suscitadas por movimentos à esquerda, ao aglutinar diferentes demandas e prioridades, perdeu o propósito e parecia caminhar sem um rumo definido. Nesse sentido, esse movimento de descontentamento da população ainda seria alavancado pela Operação Lava Jato da Polícia Federal em 2014. Juntos, teriam efeitos ainda

desconhecidos e muito relevantes para a política do país, como no impeachment de 2016 e nas eleições de 2018.

No âmbito internacional, os primeiros anos do governo Dilma podem ser descritos como de expansão monetária para os países ricos, o que levou a um tsunami de capitais para países emergentes como o Brasil. Para se ter uma ideia, “entre 2010 e 2013, os países emergentes receberam quase a metade dos fluxos de capitais globais – valor que não chegava a 20% entre 2002 e 2008” (CARVALHO, 2018, p. 60). Com boa parte deste montante sendo de caráter especulativo, na verdade, isso prejudicava a busca por maior competitividade industrial do país dada a sobreapreciação do real. Dito isso, o governo se dispôs a colocar em vigor medidas que afetassem o mercado de câmbio a fim de frear o aumento da taxa de câmbio e a volatilidade da moeda, como a imposição de alíquota de IOF para o ingresso de capital estrangeiro direcionado a garantias de derivativos (CARVALHO, 2018).

A situação se altera em 2013 com o anúncio do Federal Reserve – Banco Central norte-americano – de que seu programa de expansão monetária seria gradualmente encerrado. Isso teve consequências em todos os emergentes, principalmente o Brasil, que sofreu forte desvalorização da moeda. Nesse contexto de reversão dos fluxos de capital e alta do dólar, há uma aceleração da inflação que fecha o ano em 5,91% - medido pelo IPCA (IBGE, 2021). Assim, a contragosto de Mantega que negava a necessidade de mudanças na política monetária, o BCB (2021) dá início a um novo ciclo de elevação dos juros, que saem de 7,25% ao ano em março de 2013 para 11,75% em dezembro de 2014, em valores nominais – fracassando, portanto, na tentativa de reduzir permanentemente os juros no país.

É apenas em 2014 que os sinais de desaceleração econômica se tornam aos poucos mais evidentes. Enquanto o PIB cresce apenas 0,5% em 2014 – menor taxa anual desde a crise dos *subprimes* -, a inflação calculada pelo IPCA chega a 6,41% no ano (IBGE, 2021) e as contas do setor público consolidado têm primeiro déficit da história. Por outro lado, a taxa de desocupação calculada pela PNAD-C foi de 6,8% no terceiro trimestre do ano (IPEA, 2021), dado no qual o PT se utilizou para tranquilizar a população diante dos ataques nos debates. Ainda em agosto, com o início das investigações das pedaladas, Dilma tratou de passar panos quentes quando foi questionada por jornalistas a respeito de eventuais descumprimentos das regras fiscais por parte de sua equipe econômica:

O que eu acho é que nós vivemos um momento de campanha eleitoral e isso tende a politizar processos técnicos que antes sempre ocorreram e nunca foram politizados. (DILMA, 2014).

Com a chegada dos debates eleitorais, o que se viu foi um coordenado ataque sobre Marina Silva (PSB), que assumiu a candidatura no partido após a morte do então presidente Eduardo Campos (PSB) em acidente de avião no dia 13/8/2014. Marina, que chegou a ser apontada como vencedora no segundo turno por pesquisa do Datafolha (MARINA, 2014), sequer foi ao segundo turno, vencido mais uma vez por petistas sobre os tucanos, representados respectivamente por Dilma Roussef e Aécio Neves.

Após vitória apertada, apesar de frequentemente ter negado as acusações de má conduta da política econômica, Dilma cede a pressão da oposição e substitui Guido Mantega por Joaquim Levy como ministro da Fazenda. De perfil ortodoxo, bem diferente de seu antecessor, Levy anunciou que faria um ajuste fiscal rápido para reverter o déficit e prometeu gerar superávit primário já em 2015 – o que, em tese, aumentaria a confiança dos empresários e possibilitaria o país crescer. Viabilizou então um conjunto de medidas visando principalmente a redução dos gastos, através de cortes no PAC, mas também o aumento das receitas, por meio de alterações nas regras do seguro-desemprego, abono salarial e auxílio-doença (CARVALHO, 2018).

Em termos de política monetária, a alta da inflação puxada pelo reajuste de preços administrados levou o Banco Central a aplicar nova rodada de aumento dos juros – saltou de 11,75% em dezembro de 2014 para 14,25% em julho de 2015 termos nominais, valor no qual permaneceu até o fim do governo Dilma.

As promessas de Levy, contudo, já no meio do ano mostraram que não seriam cumpridas. No dia 22 de julho, a equipe econômica ajustou a meta de superávit primário do setor público de 1,2% para 0,15% do PIB – na verdade, o resultado seria deficitário. O ajuste fiscal promovido pela equipe econômica não foi capaz de impedir a contração de 3,5% do PIB ao final do ano e o aumento dos níveis de desemprego – pode-se afirmar, inclusive, que o ajuste piorou a situação ao penalizar sobretudo os investimentos públicos. Nessa lógica, Carvalho (2018) aponta a ausência de medidas de ajuste com caráter progressista, como o fim da maior parte das desonerações tributárias concedidas ao setor empresarial, a implementação do teto de remunerações para servidores públicos ou a volta da CPMF.

Diante desse cenário, em dezembro Dilma Roussef troca mais uma vez o comando da economia do país e nomeia Nelson Barbosa. Na prática, isso não resultou em mudanças significativas na condução da política econômica. Àquela altura, o processo de tramitação do

impeachment já iniciara¹⁴ na Câmara e o novo ministro teria poucos meses de trabalho pela frente.

Em meio ao caos político que marcou esse período, a fragilidade das bases de sustentação do governo era cada vez mais evidente, o que implicava na necessidade de costurar acordos com grupos de interesse. “O problema é que políticas equivocadas do ponto de vista econômico acabavam por aprofundar o domínio da política sobre a economia, na medida em que a falta de crescimento e a inflação mais alta acirravam os conflitos distributivos e fragilizavam ainda mais uma eventual base de sustentação” (CARVALHO, 2018, p. 104). Ao “apagar das luzes”, oito dias antes de ser afastada pelo Senado Federal, Dilma concede “pacote de bondades”: eleva subsídios, reajusta o Bolsa Família e a tabela do Imposto de Renda, entre outras ações. Segundo especialistas, o custo de tais medidas teria um expressivo impacto fiscal motivado por interesses políticos que poderia chegar a R\$ 10 bilhões (FERNANDES & ALVES, 2016).

A votação na Câmara quanto ao processo de impeachment “serviu para desnudar para os espectadores o que havia de mais assombroso no nosso sistema de representação política” (CARVALHO, 2018, p. 112). O debate técnico sobre as “pedaladas”, restrito a especialistas, ficou mesmo em segundo plano. Dentre menções a Deus e homenagens à familiares, um voto favorável ao afastamento de Dilma chamou a atenção. Jair Bolsonaro, deputado federal pelo Partido Progressista – PP (partido conhecido como fisiológico¹⁵), em seu discurso exaltou o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, ex-chefe do DOI-Codi e acusado de comandar torturas durante a ditadura militar – a mesma que prendeu e torturou Dilma Rousseff quando militante.

3.2.2. Resultados fiscais

Quando se tem uma perspectiva mais ampla para analisar o governo Dilma, percebem-se com mais clareza às especificidades que marcaram seu mandato e as mudanças que a economia brasileira passou na virada da década por meio dos dados. Após um primeiro ano com aumento de quase um ponto percentual no resultado primário em comparação ao PIB, a combinação de queda na arrecadação de impostos e aumento dos subsídios leva a decrescentes resultados de todos os componentes do setor público nos anos seguintes – com exceção dos

¹⁴ Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, autorizou abertura do processo de impeachment no dia 2/12/2016. Mais cedo, nesse mesmo dia, deputados do PT sinalizaram que votariam a favor da continuidade do processo de cassação de Cunha no Conselho de Ética por quebra de decoro.

¹⁵ Partidos fisiológicos costumam atuar a favor de qualquer governo, independente da orientação ideológica, em troca de concessões.

municípios e das estatais, que apresentam maior estabilidade ao longo dos anos. A situação ainda piora no segundo mandato de Dilma, quando os resultados passam a ser deficitários. Apenas no mês de dezembro de 2015, quando o governo regularizou o pagamento das “pedaladas fiscais”, o setor público consolidado apresentou déficit primário de 71,7 bilhões de reais.

Tabela 4 - Resultado primário em % do PIB (2003 a 2018)

Composição	2003/06	2007/10	2011/14	2015/18
Governo Central	2,4	2	1,2	-2,0
Tesouro	4,1	3,3	2,1	0,4
INSS	-1,7	-1,3	-0,9	-2,4
Estados e municípios	0,9	0,8	0,4	0,1
Estados	0,8	0,7	0,3	0,1
Municípios	0,1	0,1	0,1	0
Empresas estatais	0,2	0	0	0
Total	3,5	2,8	1,6	-1,9

Fonte: (GIAMBIAGI, 2021).

Em relação a análise do comportamento da dívida, a política de emissão de títulos públicos do Tesouro para aporte de recursos ao BNDES passou a chamar a atenção de estudiosos da questão fiscal (GIAMBIAGI, 2021). Como nesses casos há um aumento simultâneo do passivo (o título da dívida) e do ativo (crédito à instituição financeira) do governo, a dívida líquida permanece estável. No entanto, “como os juros cobrados num caso – mercado – e no outro – Taxa de Juros de Longo Prazo – eram muito diferentes entre si, havia efeitos fiscais relevantes que só seriam captados com o tempo pela despesa líquida de juros” (GIAMBIAGI, 2021, p. 52). Por conta disso, analistas de mercado passaram a realizar análises fiscais a partir da evolução ininterrupta da dívida bruta – que não desconta os ativos-, dado o descolamento entre os indicadores a partir de 2014. Ressalva-se, entretanto, que análises da dívida bruta possuem uma limitação, já que em tese, o governo pode vender os ativos e pagar parte de sua dívida.

Se os descontos observados nas metas de resultado primário fixadas em lei começaram modestos em 2005, no governo Dilma foram expandidas de forma exponencial como mecanismo de contabilidade criativa. Como aponta Orair (2016), o governo flexibilizou os critérios de enquadramento do PAC e acomodou crescente volume de despesas que não são investimentos propriamente ditos, além de ampliar a margem de dedução para contemplar

desonerações tributárias. O uso de tais artifícios prejudicaram a transparência das contas públicas e ajudaram a implodir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 5 - Composição da meta de resultado primário do Governo Federal em % do PIB (2001 a 2017)

Período	Meta "Cheia"	Desconto Observado	Meta "Descontada"	Resultado Primário
2001	29.400	0	29.400	29.848
2002	38.200	0	38.200	38.239
2003	41.900	0	41.900	48.341
2004	54.300	0	54.300	61.323
2005	61.300	900	60.400	68.920
2006	65.200	2.800	62.400	64.895
2007	71.100	5.100	66.000	71.347
2008	82.167	7.837	74.330	85.344
2009	48.800	17.900	30.900	40.834
2010	76.300	22.100	54.200	78.100
2011	91.800	0	91.800	93.615
2012	97.000	39.300	57.700	85.030
2013	108.100	35.054	73.046	74.747
2014	116.072	161.740	-45.668	-22.479
2015	-51.800	66.900	-118.700	-118.384
2016	-170.500	0	-170.500	-160.309
2017	-142.000	0	-142.000	-119.394

Fonte: (SALTO & BARROS, 2018), a partir de dados do Tesouro Nacional.

3.2.3. Composição dos gastos

Ainda com base nos dados do Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, tem-se a evolução da despesa primária federal entre seus componentes ao longo do governo Dilma.

Tabela 6 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2008 a 2016)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2008	4,3%	6,4%	0,55%	0,45%	4,3%	0,1%	16,1%
2009	4,6%	6,7%	0,60%	0,59%	4,7%	0,1%	17,4%

2010	4,3%	6,6%	0,61%	0,53%	4,9%	0,2%	17,1%
2011	4,1%	6,4%	0,61%	0,54%	4,8%	0,2%	16,7%
2012	3,9%	6,6%	0,64%	0,56%	5,0%	0,2%	16,9%
2013	3,8%	6,7%	0,66%	0,60%	5,3%	0,2%	17,4%
2014	3,8%	6,8%	0,69%	0,61%	5,7%	0,3%	17,9%
2015	4,0%	7,3%	0,73%	0,64%	4,8%	0,5%	17,9%
2016	4,1%	8,1%	0,81%	0,60%	5,5%	0,4%	19,4%

Fonte: (PIRES, 2021).

Tabela 7 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2011 a 2016)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2014/2011	-0,07	0,06	0,14	0,12	0,18	0,34	0,07
2016/2015	0,03	0,11	0,10	-0,06	0,14	-0,24	0,09
2016/2011	-0,01	0,26	0,33	0,11	0,13	0,92	0,16

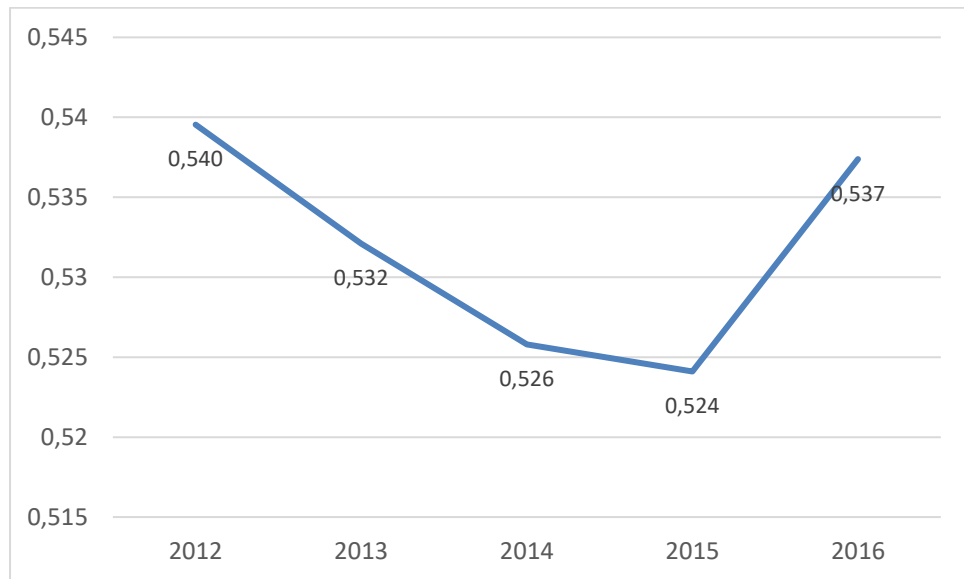
Fonte: (PIRES, 2021).

De início, é possível perceber que a despesa primária federal em percentual do PIB apresenta trajetória de crescimento ao longo de todo o primeiro mandato. Em 2015, diante do ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, a participação da despesa em relação ao PIB fica estagnada e volta a crescer no ano subsequente.

Quanto aos componentes, os gastos com pessoal e encargos vão perdendo participação ao longo do primeiro mandato e retornam ao patamar anterior em 2016. Enquanto os benefícios assistenciais crescem a ritmo menos acelerado que no governo Lula, os benefícios previdenciários crescem ininterruptamente. Por último, os itens de custeio e investimento e de subsídios refletem a mudança da matriz de crescimento do país, onde as isenções fiscais ganham centralidade em contraposição aos investimentos públicos: enquanto o primeiro tem sua participação no PIB elevada em 10% entre 2011 e 2016, o segundo chega a aumentar em nove vezes esse valor.

Como antecipado, a combinação de diferentes instrumentos de política econômica no governo Dilma, em destaque as decisões de gasto, se mostraram ineficazes seja pelo ponto de vista do crescimento, seja em termos de indicadores sociais. O resultado disso foi um acirramento do conflito distributivo, com uma forte elevação na desigualdade social, como revela o índice de Gini.

Gráfico 5 - Índice de Gini da distribuição domiciliar per capita, Brasil (2012 a 2016)



Fonte: (IBGE, 2021).

3.3. Governo Temer (2016 – 2018)

3.3.1. Contextualização

Michel Temer é filho de imigrantes libaneses e cresceu no interior de São Paulo (CAPPELLETTI, 2016). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP, atuou por anos no ramo da advocacia, foi professor em universidades e se tornou procurador do Estado em 1970. Poucos anos mais tarde, concluiu doutorado em direito público na Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP (CAPPELLETTI, 2016).

Embora tenha participado do movimento estudantil nos tempos de faculdade, foi apenas na década de 80 que Temer inicia de vez sua carreira política. Filiado ao Movimento Democrático Brasileiro – MDB, assumiu cargo de secretário de Segurança Pública e candidatou-se a deputado federal duas vezes seguidas (em 1986, como constituinte, e em 1990), obtendo a suplência. Em 1994, é eleito deputado federal e posteriormente assume a liderança do partido na Câmara. Com o apoio de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi presidente da

Câmara por dois mandatos. Já nos anos 2000, assume a liderança nacional do MDB e leva seu partido à base governista no segundo mandato de Lula.

Empossado vice-presidente nas eleições de 2010, em suas próprias palavras foi um “vice decorativo” no primeiro mandato de Dilma. Em contrapartida, mais tarde seria um dos vice-presidentes mais ativos que a República já teve ao articular politicamente o impeachment de sua chefe e presidente em exercício.

Ainda como presidente interino, Temer assume o governo com a função de manter um bloco coeso: “de um lado, boa parte do sistema político tinha o objetivo de salvar-se da Operação Lava Jato; de outro, boa parte da elite econômica desejava salvar-se de uma das maiores crises econômicas da história recente, impondo-os sobre o restante da sociedade” (CARVALHO, 2018, p. 114). Todavia, a continuidade dos escândalos de corrupção – que levaram a prisão de ministros e assessores (VEJA, 2018) – e o aprofundamento da crise econômica ao longo do governo geraram péssimas avaliações por parte da sociedade. Em pesquisa realizada pelo Datafolha em junho de 2018, ao final de seu mandato, 82% dos entrevistados reprovavam o governo Temer, enquanto apenas 3% o consideravam “bom” ou “ótimo” (REPROVAÇÃO, 2018).

Em maio de 2017, um escândalo envolvendo o presidente praticamente enterrou qualquer possibilidade de avanço da agenda do governo. Em acordo de delação premiada para redução da pena com a Procuradoria Geral da República, Joesley Batista, dono da JBS, disponibilizou áudio que denunciava o envolvimento de Michel Temer em uma negociação para compra de silêncio do ex-deputado Eduardo Cunha, que naquele momento estava preso. O áudio teve repercussão desastrosa no mercado, gerando o primeiro *circuit breaker* da bolsa brasileira desde a crise de 2008 e finalizando o dia – “Joesley day” – com queda de 10,47% do Ibovespa (FIGO, 2020).

Por conseguinte, o “custo de apoio” ao seu governo aumentou. Para se manter no poder, Temer se utilizou das emendas parlamentares – recursos do orçamento legalmente indicados pelos membros do Congresso Nacional que geralmente estão relacionados ao interesse temático e eleitoral de cada candidato – para comprar o apoio dos deputados. Ao todo, em 2017, foram 10,7 bilhões de reais, representando um aumento de 48% em relação ao ano anterior (LIBERAÇÃO, 2018). Os números ficam ainda mais expressivos quando destrinchamos mês a mês: em junho e julho, logo após o vazamento da delação premiada, foram liberados 4,26 bilhões de reais (quase 40% do total); já em dezembro, na expectativa de votar a reforma da

previdência, foram liberados 3,24 bilhões de reais (aproximadamente 30% do total) (LIBERAÇÃO, 2018).

Além disso, Michel Temer se apoiava em uma agenda de reformas para manter o apoio das elites econômicas e do mercado financeiro. Desde o afastamento de sua antecessora, nomeou como Ministro da Fazenda o ex-presidente do Banco Central na era Lula, Henrique Meirelles. No Banco Central, Ilan Goldfajn, ex-economista-chefe do Itaú, era quem comandava a instituição. A equipe econômica era cultuada como *dream team* da economia pelos seus apoiadores e teve carta branca para aplicar o chamado “receituário ortodoxo”.

Além da PEC do Teto de Gastos em 2016, já apresentada neste trabalho, outra grande “vitória” para seu governo foi a aprovação da Reforma Trabalhista, lei 13.467/2017, sancionada em julho de 2017. Seu principal objetivo era tornar o mercado de trabalho mais flexível, simplificando as relações entre empregadores e colaboradores. Entre seus principais pontos estão (i) a prevalência da negociação entre empresas e trabalhadores sobre a lei em pontos como férias, planos de cargos e salários e jornadas; (ii) aumento da jornada diária para um limite de 12 horas; e (iii) regulação do trabalho intermitente. Alvo de duras críticas pela oposição, muitos defendem que tal medida atuaria na precarização do trabalho e não melhoraria em nada os altos níveis de desemprego. Para se ter noção do tamanho da discordância, o texto recebeu 850 emendas na Câmara e 864 no Senado – nesse último, nenhuma modificação foi feita por conta de um acordo da base do governo para acelerar a aprovação.

Por outro lado, no âmbito das reformas, o governo teve uma derrota significativa. A reforma da previdência – que já havia sido apontada por Dilma Rousseff como o tema de maior preocupação do governo (DILMA, 2016) -, proposta por Temer tramitou por meses na Câmara até ser suspensa em fevereiro de 2018, sob a justificativa de que ela não poderia ser votada por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro¹⁶. No entanto, a dificuldade de angariar apoio e conquistar votos, mesmo com a inundação de recursos aos deputados, foi a principal motivação para o abandono da pauta.

Em termos de resultados econômicos, os baixos níveis de inflação, a trajetória de queda nos juros e a aprovação de parte das reformas eram celebradas como méritos do novo governo. Todavia, os altos níveis de desemprego e a queda nos rendimentos médios dos trabalhadores eram vendidos pelo governo como herança da administração anterior. No que diz respeito ao PIB, o baixo crescimento em 2017, após dois anos de recessão, era comemorado como o fim

¹⁶ A legislação proíbe, durante vigência de intervenção federal, a aprovação de emendas à Constituição.

da crise. Já em 2018, Temer culpava a greve dos caminhoneiros, que paralisou o país por 11 dias em maio, pelo crescimento de 1,8% da economia (COSTA & NETTO, 2018).

Com a chegada das eleições presidenciais em 2018, o país se encontrava ainda mais polarizado do que no ciclo anterior. Os efeitos da lava jato e o impeachment da ex-presidente estavam mais vivos do que nunca no debate. Após o Tribunal Superior Eleitoral rejeitar a candidatura do ex-presidente Lula (RAMALHO & OLIVEIRA, 2018) – que até então liderava as pesquisas de intenção de voto¹⁷ – com base na Lei da Ficha Limpa (Lula foi condenado em segunda instância por corrupção passiva e lavagem de dinheiro), Fernando Haddad (PT) se torna o presidenciável da sigla. Em um primeiro turno surpreendente, o então deputado federal Jair Bolsonaro (PSL) conquista quase 50% dos votos válidos e vai ao segundo turno contra o representante do Partido dos Trabalhadores. Em uma disputa marcada por *fake news* e movida pelo antipetismo que inflou a população nos anos anteriores, Bolsonaro é eleito presidente da República.

3.3.2. Resultados fiscais

Segundo a Instituição Fiscal Independente, baseado em dados do Tesouro Nacional, a partir de 2016 os descontos da meta foram abolidos do cálculo do resultado primário. Naquele ano, o resultado primário do setor público consolidado teve o pior valor desde que começou a atual medição: 155,7 bilhões de reais de déficit, equivalente a 2,47% do PIB (CAMPOS & BONFANTI, 2017) – só não foi pior por conta de um aporte extraordinário de uma operação de repatriação de recursos no exterior. Nos dois anos subsequentes, embora com resultados um pouco melhores, o país manteve os elevados déficits primários.

Tabela 8 - Resultado primário em % do PIB (2011 a 2018)

Composição	2011/14	2016	2017	2018
Governo Central	1,2	-2,6	-1,8	-1,7
Tesouro	2,1	-0,2	1	1,1
INSS	-0,9	-2,4	-2,8	-2,8
Estados e municípios	0,4	0,1	0,1	0
Estados	0,3	0,1	0,1	0
Municípios	0,1	0	0	0

¹⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/lula-lidera-intencoes-de-voto-seguido-por-bolsonaro-aponta-pesquisa-cnt.shtml>

Empresas estatais	0	0	0	0,1
Total	1,6	-2,5	-1,7	-1,6

Fonte: (GIAMBIAGI, 2021).

Mesmo com a redução da taxa de juro real no período¹⁸, os acumulados déficits primários em um cenário de recessão, naturalmente, elevaram a dívida do governo. Segundo dados do BCB (2021), a dívida líquida do setor público consolidado saltou de 39% do PIB em maio de 2016 para 52,7% em dezembro de 2018.

3.3.3. Composição dos gastos

Dada a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que impõe um teto ao gasto público, a despesa primária federal em percentual do PIB cresce apenas 0,3 p.p. entre 2017 e 2018, após uma contração depois de atingir 19,4% em 2016.

Tabela 9 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2014 a 2018)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2014	3,8%	6,8%	0,69%	0,61%	5,7%	0,3%	17,9%
2015	4,0%	7,3%	0,73%	0,64%	4,8%	0,5%	17,9%
2016	4,1%	8,1%	0,81%	0,60%	5,5%	0,4%	19,4%
2017	4,3%	8,5%	0,82%	0,58%	4,6%	0,3%	19,0%
2018	4,3%	8,5%	0,82%	0,53%	4,9%	0,2%	19,3%

Fonte: (PIRES, 2021).

Tabela 10 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2016 a 2018)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2018/2016	0,05	0,05	0,01	-0,12	-0,10	-0,40	-0,01

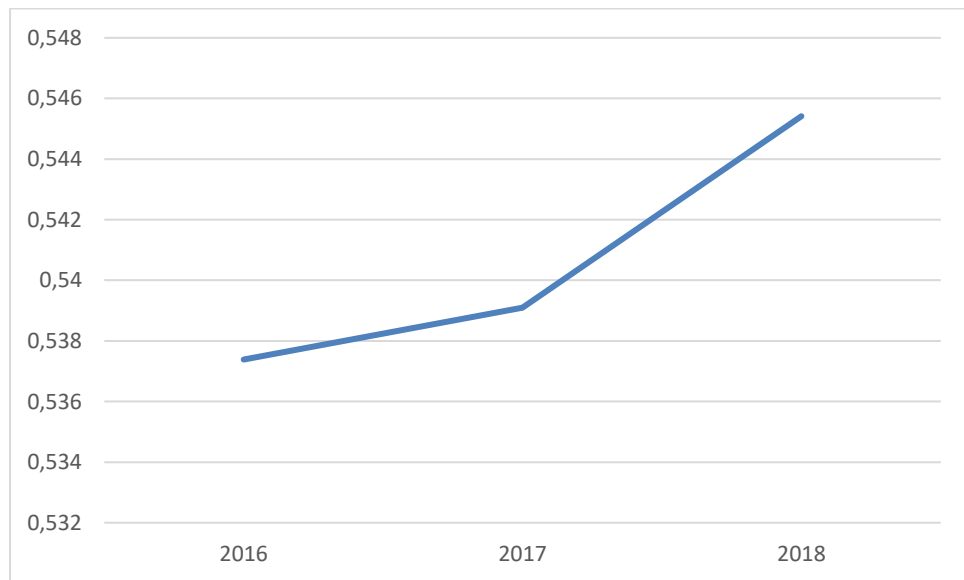
Fonte: (PIRES, 2021).

¹⁸ Como parte da dívida pública está indexada à Selic, sua redução implica em menores custos ao governo.

Quanto à composição dos gastos no período entre 2016 e 2018, destaca-se a forte redução dos subsídios, que havia sido um dos pilares da Nova Matriz Econômica. Já os demais componentes não sofrem alterações substantivas: enquanto gastos previdenciários e com pessoal e encargos crescem muito pouco em percentual do PIB, as despesas com seguro desemprego e custeio e investimento são reduzidas.

Dito isso, a ausência de uma resposta mais ativa do governo à deterioração dos indicadores sociais em meio à crise econômica confirmam a previsão de Temer quanto aos efeitos do ajuste fiscal, que penalizariam boa parte da sociedade. Os dados apontam um aumento dos níveis de desigualdade entre 2016 e 2018: o índice de Gini passa de 0,537 para 0,545.

Gráfico 6 - Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, Brasil (2016 a 2018)



Fonte: (IBGE, 2021).

3.4. Governo Bolsonaro (2019 – em andamento)

3.4.1. Contextualização

Jair Messias Bolsonaro estava em seu sétimo mandato consecutivo como deputado federal quando concorreu – e venceu – a sua primeira eleição majoritária. Em 27 anos no cargo, apresentou cerca de 170 projetos de lei, dos quais apenas 2 foram aprovados. “Mais do que

integrante do “baixo clero”¹⁹, era um representante da cota folclórica do Congresso – parlamentares que costumam despertar a atenção pelo histrionismo, pelos arroubos verbais no plenário e pelas confusões em que se metem” (OYAMA, 2020, p. 11). Durante muito tempo, ocupou os noticiários por conta de declarações polêmicas e promovendo discurso de ódio, sobretudo contra minorias.

Formado na Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN, acumulou episódios de indisciplina no exército. Em 1987, reportagem na revista *Veja* revelava a existência da Operação Beco Sem Saída, um plano para explodir bombas em unidades militares em protesto contra os baixos salários – tendo Bolsonaro como um dos articuladores. O então capitão do exército chegou a ser declarado culpado por unanimidade pelo Conselho de Justificação Militar – CNJ, mas foi absolvido pelo Superior Tribunal Militar – STM e encaminhado para a reserva no mesmo ano – embora, anos mais tarde, a Polícia Federal corroboraria com o laudo da Polícia do Exército, confirmando a caligrafia de Bolsonaro no plano.

Foi ainda vereador do Rio de Janeiro antes de ser eleito como deputado. Ao longo de toda sua carreira política, mudou de partido muitas vezes até ser presidenciável pelo Partido Social Liberal – PSL em 2018. Em uma campanha com muito menos recursos que seus adversários (DAMÉ, 2018), abusou da informalidade e do discurso do “nós contra eles” através de campanhas massivas nas redes sociais (CIOCCARI, EZEQUIEL & MOTTINHA, 2019). Esse *modus operandi* chegou ao auge quando, em setembro de 2018, Bolsonaro sofre atentado à faca em Juiz de Fora – MG, durante ato de campanha. Após passar por duas cirurgias e receber alta, o presidenciável optou por não participar dos debates.

Eleito com 55% dos votos válidos, seu discurso se voltou fortemente contra o *establishment*. Promessa de campanha – chamara de “loteamento do Estado” -, logo em sua posse anunciou redução ministerial de 29 para 23 pastas (BOLSONARO, 2021). Com a junção dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, nomeou Paulo Guedes para comandar o superministério da Economia – apelidado de Posto Ipiranga pelo presidente em referência a uma propaganda televisiva, Guedes era um liberal que simbolizava o casamento entre Bolsonaro e as elites econômicas. Outro destaque foi na pasta de Justiça e Segurança Pública com a nomeação de Sérgio Moro, ex-juiz federal de primeira instância notabilizado por sua atuação na Operação Lava Jato, em especial por ter determinado

¹⁹ Periferia do Congresso, formada por deputados de partidos pequenos, sem influência ou projetos relevantes no currículo e desprezados pelas lideranças parlamentares, que só lembram deles se precisam de quórum numa votação.

a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esses dois ministros fariam parte da chamada pela imprensa “ala técnica” do governo, em contraposição a “ala ideológica”, composta por ministros mais alinhados ao discurso radical de extrema-direita propagado pelo presidente.

Apesar das irrealistas promessas do superministro da economia em zerar o déficit primário logo em 2019 através da sua agenda voltada principalmente às privatizações, o primeiro ano do novo governo teve resultados muito abaixo da expectativa na economia. O crescimento de 1,1% do PIB, ante a expectativa do mercado de avanço de 2,53% na posse do novo presidente – dado obtido pela mediana das estimativas de consultorias e instituições financeiras reunidas pelo Banco Central no boletim Focus -, foi frustrante por desacelerar o já lento ritmo de crescimento dos últimos anos do governo Temer (MOTA, 2020).

No campo social, a piora nos indicadores socioeconômicos, refletida no aumento da fila do Bolsa Família – que em 2018 estava zerada-, nos mostra um país que caminha com dificuldades para retomar a trajetória de crescimento econômico, bem como em assistir os mais necessitados. Nesse contexto, os discursos elitistas do ultraliberal ministro da Economia, como quando defendeu a política de dólar desvalorizado falando que o câmbio apreciado possibilitava que domésticas viajassem à Disney e que “era uma festa danada” (VENTURA, 2020), soam como uma personificação da classe empresarial apresentada por Kalecki.

Apesar disso, o governo celebrara a continuidade da agenda de reformas por meio da aprovação da reforma da previdência. O texto cria idade mínima para aposentadoria, muda o cálculo do benefício e traz regras de transição para quem já está no mercado de trabalho, ao passo em que não há alteração para os que já estão aposentados. Ficam de fora da reforma os servidores estaduais e municipais com regime próprio, além das Forças Armadas, que tiveram uma reforma especial aprovada. Para garantir os votos necessários na Câmara, o governo federal entrou em acordo com os deputados e, através da abertura de créditos suplementares, remanejou aproximadamente 3 bilhões de reais do orçamento para que os ministérios cumpram emendas de parlamentares (MAIA, 2019).

Em 2020, a pandemia da covid-19 surpreendeu o mundo e colocou à prova as capacidades dos países de lidar com uma crise sanitária – que levou a uma crise econômica – de proporção imensurável. A necessidade do isolamento social para conter o avanço do vírus e o cenário de forte incerteza geraram um raro choque de oferta e demanda na economia no mundo todo. No caso do Brasil, o país tinha duas vantagens muito importantes em comparação

aos demais países: um sistema de saúde público universal e gratuito e a possibilidade de adotar medidas de combate ao vírus espelhadas no exemplo de países que passaram pelo surto inicial antes, como a China e a Itália, tendo assim maior capacidade de compreensão do que funcionaria ou não para a realidade brasileira.

Na realidade, apesar do alerta de cientistas brasileiros e da comunidade internacional, o governo federal optou desde o início por desprezar a gravidade da situação. Em entrevista à *Veja*, um dia depois da primeira morte por covid no Brasil, Paulo Guedes afirmou que, se promovêssemos as reformas estruturais, abriríamos espaço fiscal e com 5 bilhões de reais a gente “aniquila o coronavírus” (BRONZATTO, 2021). Pouco mais de uma semana depois, no dia 24 de março, o Japão anunciou o adiamento das Olimpíadas – fato que ocorreu pela primeira vez na era moderna; antes, tiveram 3 adiamentos por conta das Guerras Mundiais (OLIMPIÁDA, 2020). Nesse mesmo dia, quando o país atingia a marca de 46 mortos pelo vírus, Bolsonaro via pronunciamento em rede nacional minimizou a pandemia chamando-a de “gripezinha”, atacou a imprensa por promover “histeria”, criticou as medidas restritivas adotadas pelos estados ao pedir a “volta à normalidade” e propagandeou o uso da cloroquina para o tratamento do vírus – medicamento sem eficácia comprovada segundo a Organização Mundial da Saúde²⁰ (HÁ, 2021).

Ainda no final de março, sob o contexto da pandemia, o Senado Federal aprovou o auxílio emergencial, projeto que previa inicialmente o repasse de 600 reais por mês – durante três meses – aos trabalhadores informais – valor muito superior a proposta do governo, de 200 reais mensais. Em maio, a Câmara aprovou o texto do Senado para a PEC do “orçamento de guerra”, que permitia a separação dos gastos no combate ao coronavírus do orçamento geral da União. Em outras palavras, as despesas para controle da pandemia (como transferência de recursos a estados e municípios, compra de equipamentos de saúde etc.) não precisam se submeter às exigências de controle fiscais vigentes durante o estado de calamidade pública nacional, criando-se um regime extraordinário para tal.

Ao longo de 2020, tal emenda possibilitou a prorrogação do auxílio emergencial, medida que foi fundamental para preservação de parte da renda dos brasileiros em um momento de paralisação da atividade econômica. Mais do que isso, a criação dessa rede de proteção se mostrou uma eficaz medida sanitária ao viabilizar o acesso à saúde aos mais vulneráveis. Segundo levantamento realizado pela Fundação Getúlio Vargas, o número de pessoas com renda per capita abaixo de meio salário mínimo no país caiu 13,1 milhões entre 2019 e julho de

²⁰ Ver mais em: (DUARTE, 2020).

2020 (BRASIL, 2020). Ou seja, aproximadamente 20% das pessoas que faziam parte desse segmento, que é a primeira faixa de renda, saíram da pobreza na pandemia por conta do auxílio. Em termos de despesa, essa política emergencial, que alcançou cerca de 40% das residências brasileiras, custou 293,1 bilhões de reais em 2020 – equivalente a 10 anos de Bolsa Família (CARVALHO & SILVA, 2021). Seus impactos na redução dos níveis de pobreza em um dos momentos mais críticos da história do país foi um marco para a discussão das políticas de transferência de renda.

Se o auxílio emergencial foi uma política pública que salvou muitos brasileiros, pode-se afirmar que o governo federal agiu com “evidente descaso com a vida das pessoas” ao atrasar deliberadamente a aquisição de imunizantes, como aponta o senador Renan Calheiros no relatório final da CPI da Covid, criada para investigar ações e omissões do governo federal durante a pandemia. Além disso, a disseminação de notícias falsas, a existência de um gabinete paralelo atuando à margem das diretrizes científicas, a intenção de imunizar a população por meio da contaminação natural (imunidade de rebanho), a priorização de um tratamento precoce sem amparo científico de eficácia e o desestímulo ao uso de medidas não farmacológicas foram medidas adotadas pelo governo comprovadas pela CPI, conforme o relator (MATTOS, 2021). Por fim, o relatório ainda pede o indiciamento de Jair Bolsonaro por 9 crimes cometidos, ao incontestavelmente atentar contra a saúde pública e a probidade administrativa (MATTOS, 2021).

Até o dia 15 de dezembro de 2021, 617.348 vidas foram perdidas no país por conta da pandemia (BRASIL, 2021). Seja pela sua efetividade ou pelos efeitos de sua ausência, sobretudo em momentos de crise, a importância do papel do Estado voltou ao centro do debate público. Especialmente no Brasil dos últimos anos, onde os escândalos de corrupção ocuparam excessivamente os noticiários e o discurso antipolítica ganhou voz – tendo como consequência uma das maiores renovações legislativas da história do país nas últimas eleições-, a população se viu descrente na capacidade do Estado em melhorar a vida da população. Como aponta Carvalho (2020), o contexto de crise sanitária ajudou a tornar concreta as nossas demandas em relação ao Estado e isso pode ser o ponto de partida para uma reflexão mais ampla do que buscamos a partir de agora, como chegaremos a isso e o que precisamos mudar.

3.4.2. Resultados fiscais

Frente a prioridade em salvar vidas na maior crise sanitária do último século, o olhar sobre as contas públicas exige maior cuidado. Enquanto em momentos de aceleração da

atividade econômica, a acumulação de superávits primários se mostrou importante para o país, é nos momentos de desaceleração que o déficit primário atua na minimização dos efeitos do ciclo econômico – ou seja, como uma política anticíclica. Como visto, a magnitude do pacote fiscal adotado pelo Brasil em 2020, composto em grande parte pelo auxílio emergencial, foi essencial para que a população não ficasse desamparada.

Tabela 11 - Resultado primário em % do PIB (2018 a 2021)

Composição	2018	2019	2020	2021*
Governo Central	-1,7	-1,2	-12	-3,4
Tesouro	1,1	1,7	-7,6	0,8
INSS	-2,8	-2,9	-4,4	-4,2
Estados e municípios	0	0,2	0,2	0,1
Estados	0	0,2	0,2	0,1
Municípios	0	0	0	0
Empresas estatais	0,1	0,2	0,2	0,1
Total	-1,6	-0,8	-11,6	-3,2

Fonte: (GIAMBIAGI, 2021). Para dados de 2021, previsão do autor (GIAMBIAGI, 2021).

Diante da queda nas receitas, devido aos baixos níveis de atividade econômica impostos pelos efeitos da pandemia, e aumento das despesas, pelas medidas de combate à pandemia, o resultado primário do setor público consolidado foi o pior da série histórica em 2020, ante déficit de 0,8% do PIB em 2019. Como consequência, a dívida líquida do setor público consolidado saltou de 50,7% para 62,7% do PIB entre março e dezembro de 2020.

3.4.3. Composição dos gastos

A política fiscal de combate à pandemia, assegurada pelo Orçamento de Guerra, naturalmente alterou a disposição dos componentes de despesa primária. Em termos gerais, a despesa primária federal em percentual do PIB saltou de 19,6% em 2019 para 26,1% em 2020, um aumento de 6,5 p.p que representam um crescimento de aproximadamente 33%.

Tabela 12 - Evolução da despesa primária federal em % do PIB (2017 a 2020)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
------	------------------------	-----------------------------------	--------------------	-----------------------	----------------------------	---------------	----------------------------

2017	4,3%	8,5%	0,82%	0,58%	4,6%	0,3%	19,0%
2018	4,3%	8,5%	0,82%	0,53%	4,9%	0,2%	19,3%
2019	4,3%	8,6%	0,82%	0,50%	5,2%	0,2%	19,6%
2020	4,3%	8,9%	0,8%	0,5%	11,2%	0,3%	26,1%

Fonte: (PIRES, 2021).

Tabela 13 - Variação da despesa primária federal em p.p. do PIB (2019 a 2020)

Anos	Pessoal e encargos (1)	Beneficiários previdenciários (2)	RMV Loas e EPU (3)	Seguro desemprego (4)	Custeio e investimento (5)	Subsídios (6)	Total (1+2+3+4+5+6)
2020/2019	0,00	0,03	0,02	0,07	1,14	0,84	0,33

Fonte: (PIRES, 2021).

É evidente que tal aumento dos gastos se deu sobretudo no campo de custeio e investimento, que teve seu valor elevado em 114% se comparado a 2019. Além disso, os subsídios, que estavam em declínio nos últimos anos, também foram concedidos na tentativa de amenizar a crise econômica e preservar empregos, o que fez seu valor crescer 84% entre 2019 e 2020. Já os demais componentes não variaram de forma expressiva em participação do PIB.

Considerações parciais

Ao longo dos anos 2000, os dados indicam que os gastos públicos tiveram papel fundamental na redução das desigualdades e promoção do bem-estar da sociedade brasileira. Por outro lado, pode-se afirmar que seus resultados seriam potencialmente melhores se não fossem fatores como a manutenção de privilégios às elites política e econômica. Para contornar isso, é imprescindível que haja maior transparência nas contas públicas, bem como o fortalecimento e amadurecimento das muitas instituições que regem as despesas do governo, de forma a superar a crise de representatividade no orçamento público e melhorar a distribuição de renda no país.

CONCLUSÃO

A promulgação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, consolidou a redemocratização do país e fundou as bases para a construção de um Estado de Bem-Estar Social como alternativa ao antigo Estado desenvolvimentista (PIRES & BORGES, 2019). Não por acaso chamada de “constituição cidadã”, garantiu o exercício pleno de direitos e deu início a um período consistente e duradouro de vigência das liberdades públicas e de solidez das instituições democráticas (SCHARCZ & STARLING, 2015).

No âmbito dos orçamentos públicos, a carta magna instituiu regras de financiamento, implementou mecanismos para deliberação de prioridades e definiu pisos mínimos de despesa às áreas de saúde e educação para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Pode-se afirmar, portanto, que a Constituição Federal Brasileira estabelece o arcabouço jurídico sobre a despesa pública. Nesse sentido, devido a fundamentos presentes na carta constitucional, ela foi responsável por aproximadamente metade do crescimento do gasto público em relação ao PIB potencial entre 1988 e 2016 (PIRES & BORGES, 2019).

Outro marco nas finanças públicas do país que merece destaque é a Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada em 2000. Traz princípios de equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e transparente (ZIVIANI, 2004). Válida para os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – em suas três esferas – Municipal, Estadual e Nacional-, a lei possui entre suas principais atribuições a determinação de metas para controle das receitas e despesas e a fixação de limites para despesa com pessoal e com a dívida. Em suma, estabelece parâmetros a serem seguidos relativos à responsabilidade na gestão do gasto público, além de prever sanções ao descumprimento das regras.

É sobretudo a partir dessas referências institucionais que as despesas públicas são orientadas no início dos anos 2000. Não obstante, os governos ainda possuem elevado grau de manobra dentro das regras dispostas – sem contar a mera possibilidade de descumpri-las, mesmo que de forma sutil, fato que ocorreu com alguma frequência. Justamente nessa lacuna, quanto aos fatores políticos, que se encontram as especificidades de cada governo, tendo em vista os interesses partidários e as pressões dos grupos de interesse.

Nesse sentido, o primeiro mandato presidencial de Lula, do Partido dos Trabalhadores, foi caracterizado pela conciliação e pragmatismo nas políticas públicas adotadas. Por um lado, ampliou os programas de transferência de renda, bandeira histórica de seu partido. Em especial, destaca-se a criação do Bolsa Família, cujos efeitos são impressionantes na redução dos

indicadores de pobreza e desigualdade, bem como na melhoria de taxas na saúde e na educação por conta das condicionalidades do programa (CARVALHO & SILVA, 2021). Por outro lado, a contragosto de seus partidários, aprovou uma Reforma da Previdência com apoio de partidos à direita ideologicamente, realizando diversas concessões ao longo do processo.

No segundo mandato, após a longa crise do “Mensalão”, Lula se aproxima da sua base eleitoral. Se no primeiro governo o *boom* das commodities liderou o crescimento econômico, a partir de 2006 o estímulo direto ao mercado interno ganha importância, por meio da “valorização do salário mínimo, universalização dos programas de transferência de renda, expansão do acesso ao crédito e dos investimentos públicos” (CARVALHO, 2018, p.42). Nesse contexto, o aquecimento da economia viabiliza o acúmulo de superávits primários em todos os 8 anos de seu governo. Assim, foi possível reduzir e melhorar o perfil da dívida²¹, além de colocar o país em uma situação bem menos vulnerável a mudanças no cenário externo e na taxa de câmbio diante do aumento das reservas internacionais (CARVALHO, 2018).

Dilma Rousseff assume a presidência em uma situação bem favorável ao Partido dos Trabalhadores, que é eleito pela terceira vez consecutiva e encontra uma oposição fragilizada. Mais intransigente que seu antecessor em termos de flexibilidade política, Dilma obstina-se a seguir uma agenda que busca centrar a matriz de crescimento do país em torno do desenvolvimento industrial. Chamada de Nova Matriz Econômica, combinava amplas desonerações tributárias, expansão de crédito subsidiado e represamento de tarifas com a redução dos juros e depreciação cambial. Diante de um cenário externo debilitado, a agenda se mostrou ineficaz e contraproducente, levando o país a uma crise econômica cujos efeitos sobre o mercado de trabalho e nível de renda seriam acentuados a partir de 2015.

Apesar de reeleita, a crise política e social que iniciara em 2013 tornava a governabilidade muito desafiadora para Dilma. Sob pressão de diversos grupos de interesse, acatou muitas das demandas sobretudo na condução da política econômica, embora não tenha conseguido contornar a crise e tão pouco evitar o caos político que levaria ao seu impeachment.

Sendo um dos articuladores da destituição da petista, Michel Temer se apoiou em uma agenda de reformas para manter o apoio da elite econômica e do mercado financeiro, a despeito dos escândalos de corrupção e da inércia dos indicadores socioeconômicos. Entre as medidas estruturais de caráter impopular implementadas em seu governo, destaca-se o teto de gastos,

²¹ “Redução da parcela de dívida externa (moeda estrangeira) em relação à interna (moeda doméstica)”. (CARVALHO, 2018, p. 35).

que limitou globalmente por vinte anos as despesas primárias da União – sendo assegurada a correção monetária. Tal regra fiscal, promulgada como Emenda Constitucional nº 95, foi alvo de intenso debate entre economistas e motivo de protestos nas escolas e universidades do país. Ao impor uma restrição incompatível com gastos que possuem dinâmicas próprias de crescimento, a pressão do teto reconfigura o Estado brasileiro na medida que o espaço para gastos discricionários no orçamento se torna cada vez menor.

Se o Brasil já se encontrava imerso na crise política, as eleições de 2018 não apenas aprofundaram esse sentimento, como foram um verdadeiro divisor de águas na história do país. A contagem de votos revelou que não se tratava de uma vitória solitária do candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro, mas de um movimento que se agregou em torno dele (NICOLAU, 2020). Catalisador do antipetismo, Bolsonaro vociferava contra o *establishment* e às práticas que ele chamava de “toma lá, dá cá” no Congresso – mesmo tendo participado de partidos fisiológicos durante toda a carreira política. Uma vez no poder, praticou exatamente o que mais criticava. Indissociável de seu governo, o surgimento da Covid-19 trouxe adversidades que foram respondidas pelo governo com uma postura negacionista. Mesmo o amplo pacote fiscal de combate a pandemia, responsável por dar condições básicas para a população lidar com a crise sanitária e econômica, só foi possível graças a articulação dos deputados federais.

Sendo assim, pudemos ver ao longo desse trabalho que os gastos públicos no Brasil nos anos 2000 foram delimitados tanto por questões de cunho institucional quanto por fatores políticos – partidários ou não. Por sua vez, essas restrições impactaram diretamente na capacidade do Estado em ampliar a qualidade de vida e promover justiça social, tendo efeitos distintos em cada governo analisado, o que comprova a hipótese levantada inicialmente. Enfim, espera-se que os governos se comprometam a atuar em prol das necessidades da população, de curto e longo prazo, para que atuem de fato como representantes da soberania popular idealizada por Rousseau.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo. **A Ordem do Progresso Edição Atualizada: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil**. Elsevier Brasil, 2015.
- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- ALMEIDA, Mansueto. **O novo estado desenvolvimentista e o governo Lula**. Revista Economia & Tecnologia, 2011, 7.
- AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências**. BNDES, Area de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 2000.
- BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Dívida Líquida do Setor Público (% PIB) – Total**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4505-divida-liquida-do-setor-publico--pib---total---banco-central>>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.
- BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Reservas internacionais**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.
- BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básica**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 14 de dez. de 2021.
- BLUME, Bruno. PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo. **Politize**, 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>>. Acesso em: 25 de jul. de 2021.
- BOLSONARO prometeu esplanada com 15 ministérios, começou com 22 e chega a 23. **G1**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/28/bolsonaro-prometeu-esplanada-com-15-ministerios-comecou-com-22-e-chega-a-23.ghtml>>. Acesso em: 02 de dez. de 2021.
- BONIN, Robson. Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. **G1**, 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>>. Acesso em: 05 de set. de 2021.

BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento Uma ponte para o Futuro. **Agência Brasil**, Brasília, 14 de mai. de 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>>. Acesso em: 12 de ago. de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Página.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, nº 101, 04 de maio de 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, maio 2000a.

BRASIL, Cristina Índio do. Estudo aponta que auxílio emergencial tirou 13,1 milhões da pobreza. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 26 de ago. de 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/estudo-aponta-que-auxilio-emergencial-tirou-131-milhoes-da-pobreza>>. Acesso em: 01 de dez. de 2021.

BRASIL registra 227 mortes por Covid-19 em 24h, segundo o consórcio dos veículos de imprensa. **G1**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/12/15/brasil-registra-227-mortes-por-covid-19-em-24h-segundo-o-consorcio-dos-veiculos-de-imprensa.ghtml>>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.

BRIDJE, Instituto. Lei de Responsabilidade Fiscal: o que é?. **Politize**, 2020. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 22 de jul. de 2021.

BONFANTI, Cristiane; GRANER, Fabio. Governo central registra déficit primário de R\$ 154 bilhões em 2016. **Valor Econômico**, Brasília, 30 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/01/30/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-154-bilhoes-em-2016.ghtml>>. Acesso em: 21 de set. de 2021.

BRONZATTO, Thiago. Guedes: governo e Congresso não estão ‘falando a mesma língua’. **Veja**, São Paulo, 13 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/guedes-governo-e-congresso-nao-estao-falando-a-mesma-lingua/>>. Acesso em: 03 de dez. de 2021.

CAMAROTTO, Murilo; CAMPOS, Eduardo. Dilma abandonou tripé macroeconômico em 2015, diz relator do TCU. **Valor Econômico**, Brasília, 15 de jun. de 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/06/15/dilma-abandonou-tripe-macroeconomico-em-2015-diz-relator-do-tcu.ghtml>>. Acesso em: 02 de ago. de 2021.

CAMPOS, Ana Cristina. PEC do Teto deve aumentar desigualdade social, dizem economistas. **Agência Brasil**, Brasília, 03 de nov. de 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-11/pec-deve-aumentar-desigualdade-e-impactar-politicas-sociais-dizem>>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

CAMPOS, Eduardo; BONFANTI, Cristiane. Déficit primário do setor público atinge 2,47% do PIB em 2016. **Valor Econômico**, Brasília, 31 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/01/31/deficit-primario-do-setor-publico-atinge-247-do-pib-em-2016.ghtml>>. Acesso em: 08 de out. de 2021.

CAPPELLETTI, Milton. Michel Temer, o paciente; O homem de impeachment em impeachment?. **Observador**, 2016. Disponível em: <<https://observador.pt/especiais/michel-temer-brasileiro-paciente/>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

CARVALHO, Angelo Victor R. de Souza; SILVA, Kailane Eduarda Felix da. **Do Bolsa Família ao Auxílio Emergencial: evidências sobre programas de transferência de renda no Brasil**. Minuto Econômico, 2021.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau**. Filosofia. São Paulo: Ática, 2000, 220-223.

CIOCCARI, Deysi; EZEQUIEL, Vanderlei; MOTTINHA, Romer. **A eleição de Jair Bolsonaro: A construção do medo e ódio na campanha eleitoral de 2018**. Revista Debates, 2019, 13.3: 89.

COMISSÃO da Verdade: o relatório final. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, [s.d]. As conclusões. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/comissao-da-verdade/conclusoes.html>>. Acesso em 10 de jul. de 2021.

CORDES, Till *et al.* **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?**. International Monetary Fund, 2015.

COSTA, Fabiano; NETTO, João Cláudio. Temer diz que PIB atingiria 3,5% em 2018 se não tivesse ocorrido a greve dos caminhoneiros. **G1**, 2018. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/temer-diz-que-pib-atingiria-35-em-2018-se-nao-tivesse-ocorrido-a-greve-dos-caminhoneiros.ghtml>>. Acesso em: 28 de out. de 2021.

COURI, Daniel *et al.* **Regra de Ouro no Brasil:** Balanço e Desafios. Instituição Fiscal Independente, Estudo especial, 2018, 5.

DAMÉ, Luiza. Campanha de Haddad gasta 20 vezes mais do que a de Bolsonaro. **Agência Brasil**, Brasília, 29 de out. de 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/campanha-de-haddad-gasta-20-vezes-mais-do-que-de-bolsonaro>>. Acesso em: 14 de nov. de 2021.

DE SOUZA, Pedro HG *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade:** um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para discussão, 2019.

DILMA diz não ter expectativa sobre o PIB. **Época Negócios**, 2014. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2014/08/dilma-diz-nao-ter-expectativa-sobre-pib.html>>. Acesso em: 12 de set. de 2021.

DILMA diz que Previdência é assunto que mais preocupa governo. **Época Negócios**, 2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/01/dilma-diz-que-previdencia-e-assunto-que-mais-preocupa-governo.html>>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

DO NASCIMENTO, MEIRA. **Rousseau:** da servidão à liberdade. Clássicos da Política. São Paulo: Editora Ática, 1991.

DUARTE, Luiza. OMS alerta que hidroxicloroquina não tem eficácia comprovada contra Covid-19. **CNN**, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/oms-alerta-que-hidroxicloroquina-nao-tem-eficacia-comprovada-contracovid-19/>>. Acesso em: 04 de dez. de 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp – Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FERNANDES, Adriana; ALVES, Murilo. Pacote de ‘bondades’ de Dilma deixa bomba fiscal de R\$ 10 bilhões. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 04 de mai. de 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pacote-de-bondades-de-dilma-deixa-bomba-fiscal-de-r-10-bilhoes,10000048944>>. Acesso em: 16 de out. de 2021.

FIGO, Anderson. Joesley Day: a delação que colocou em xeque a agenda de reformas e fez o Ibovespa derreter mais de 10%. **InfoMoney**, 2020. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/joesley-day-a-delacao-que-colocou-em-xeque-a-agenda-de-reformas-e-fez-o-ibovespa-derreter-mais-de-10/>>. Acesso em: 30 de out. de 2021.

GIAMBIAGI, Fabio. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo Sobre O Déficit Público: Um Guia Sobre o Maior Desafio do País Para a Década de 2020**. Alta Books, 2021.

GÓES, Carlos. Como o Plano Real acabou com o método de tortura mais silencioso dos militares. **Instituto Mercado Popular**, 2014. Disponível em: <<https://mercadopopular.org/economia/os-50-anos-do-golpe-e-os-20-anos-da-revolucao-como-quem-nunca-foi-presos-nem-torturado-sofreu-com-o-golpe/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2021.

HÁ um ano, Bolsonaro chamava COVID de gripezinha em rede nacional; relembre. Estado de Minas, Minas Gerais, 24 de mar. de 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/03/24/interna_politica,1250005/ha-um-ano-bolsonaro-chamava-covid-de-gripezinha-em-rede-nacional-relembre.shtml>. Acesso em: 02 de dez. de 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice de Gini, 2012 a 2020**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 01 de dez. de 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro 1995 – dezembro 2020**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 01 de dez. de 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB a preços de mercado – Taxa acumulada em 4 trimestres (%)**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series->

historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa>. Acesso em: 01 de dez. de 2021.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Maio de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529613/RAF_maio17_completo.pdf?sequence=8>. Acesso em: 15 de jul. de 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1347352645>>. Acesso em 02 de dez. de 2021.

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, SP: Atlas, 1936.

LAPORTA, Taís. Protestos dos '20 centavos' revelaram descrença com o avanço da economia; veja o que mudou até agora. **G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/protestos-dos-20-centavos-revelaram-descrenca-com-o-avanco-da-economia-veja-o-que-mudou-ate-agora.ghtml>>. Acesso em: 02 de nov. de 2021.

LEI de Responsabilidade Fiscal. **Gov.br**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 28 de jul. de 2021.

LEIA a íntegra do pronunciamento de Dilma Rousseff. **BBC Brasil**, 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130621_discurso_dilma_lk>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

LIBERAÇÃO de emendas bate recorde com Temer. **Veja**, São Paulo, 15 de jan. de 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/liberacao-de-emendas-bate-recorde-com-temer/>>. Acesso em: 30 de out. de 2021.

LIMA, Luís. "Receio um colapso nos serviços nos governos estaduais", diz Marcos Lisboa. **Época**, 2016. Disponível em: <<https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2016/10/receio-um-colapso-nos-servicos-nos-governos-estaduais-diz-marcos-lisboa.html>>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.

LIMA, Manuel; LIMA, Ana Luiza. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: prática e teoria**. Rio de Janeiro. Forense, 2002.

MAIA, Gustavo. Bolsonaro remaneja R\$ 3 bilhões no Orçamento após acordo por votos de deputados na Previdência. **O Globo**, Brasília, 17 de out. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-remaneja-3-bilhoes-no-orcamento-apos-acordo-por-votos-de-deputados-na-previdencia-1-24025417>>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.

MARINA empata com Dilma no primeiro turno e vence no segundo. **El País**, São Paulo, 29 de ago. de 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/30/politica/1409359034_072819.html>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

MATTOS, Marcela *et al.* CPI da Covid aprova relatório final, atribui nove crimes a Bolsonaro e pede 80 indiciamentos. **G1**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/26/cpi-da-covid-aprova-relatorio-atribui-nove-crimes-a-bolsonaro-e-pede-80-indiciamentos.ghtml>>. Acesso em: 10 de nov. de 2021.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. In.: WEFFORT, Francisco (Org.). Os Clássicos da política. São Paulo: Ática, 1996.

MENDES, Marcos. **O teto de gastos e a proteção aos pobres**. Ilustríssima. Folha de São Paulo.

MENDES, Vinícius. 'Junho de 2013 é um mês que não terminou', diz socióloga. **BBC Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44310600>>. Acesso em: 03 de nov. de 2021.

MONTEIRO, João Paulo; DA SILVA, Maria Beatriz Marques Nizza. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Nova Cultural, 2004.

MOTA, Camilla Veras. PIB: Por que 2019 frustrou mais uma vez as expectativas de crescimento da economia?. **BBC Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51714002>>. Acesso em: 03 de nov. de 2021.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Ferreira de. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. 2013.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

OLIMPÍADA de Tóquio é adiada para 2021 por causa do coronavírus. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/24/primeiro-ministro-do-japao-pede-para-adiar-olimpiadas-por-um-ano.ghtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=g1>. Acesso em 03 de dez. de 2021.

OLIVEIRA, Pedro. Por que o Fome Zero fracassou e o Bolsa Família foi bem sucedido?. **Instituto Mercado Popular**, 2016. Disponível em: <<https://mercadopopular.org/politicas-publicas/o-fracasso-do-fome-zero-e-o-sucesso-do-bolsa-familia/>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Texto para Discussão, 2016.

OYAMA, Thaís. **Tormenta: O governo Bolsonaro: Crises, intrigas e segredos**. Companhia das Letras, 2020.

PIRES, Manoel; BORGES, Bráulio. **A Despesa Primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016**. Estudos Econômicos (São Paulo), 2019, 49: 209-234.

PIRES, Manoel. Série histórica das despesas primárias do Governo Federal: 1986-2020. **Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas**, 31 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/despesas-primarias/serie-historica-das-despesas-primarias-do-governo-federal-1986>>. Acesso em: 08 de dez. de 2021.

RAMALHO, Renan; OLIVEIRA, Mariana. TSE decide por 6 votos a 1 rejeitar a candidatura de Lula a presidente. **G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/maioria-dos-ministros-do-tse-vota-pela-rejeicao-da-candidatura-de-lula.ghtml>>. Acesso em: 02 de nov. de 2021.

REPROVAÇÃO ao governo Temer é de 82%, aponta pesquisa Datafolha. **G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/reprovacao-ao-governo-temer-e-de-82-aponta-pesquisa-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 20 de out. de 2021.

REZENDE, Felipe. Por que o Brasil sofre uma das piores crises de sua história?. **Valor Econômico**, Brasília, 04 de ago. de 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/por-que-o-brasil-sofre-uma-das-piores-crises-de-sua-historia.ghtml>>. Acesso em: 09 de set. de 2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública, 2016, 32: e00194316.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**. Editora Record, 2016.

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, G. L. **A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016**. Instituição Fiscal Independente, Nota técnica, 2018, 21.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia: com novo pós-escrito**. Editora Companhia das Letras, 2015.

SEN, A. **Inequality reexamined**. Harvard University Press, 1992.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**. Revista Controle-Doutrina e Artigos, 2017, 15.2: 22-40.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000**. Observatório da economia global, 2011, 6.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011**. OIKOS (Rio de Janeiro), 2012, 11.2.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 2002, 22: 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

SUMMA, Ricardo. **Uma avaliação crítica das estimativas de produto potencial para o Brasil**. Análise Econômica, 2012, 30.57.

TOKARNIA, Mariana. Mais de mil escolas do país estão ocupadas em protesto; entenda o movimento. **Agência Brasil**, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, 25 de out. de 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/mais-de-mil-escolas-do-pais-estao-ocupadas-em-protesto-entenda-o-movimento>>. Acesso em: 02 de set. de 2021.

TRAMARIN, Eduardo. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23"). **Rádio Câmara**, [s.d]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da>>

assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 23 de jul. de 2021.

VEJA assessores e ministros do presidente Michel Temer que já foram presos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 de mar. de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-assessores-e-ministros-do-presidente-michel-temer-que-ja-foram-presos,70002248086>>. Acesso em: 25 de out. de 2021.

VENTURA, Manoel. Guedes diz que dólar alto é bom: ‘empregada doméstica estava indo para Disney, uma festa danada’. **O Globo**, Brasília, 12 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/guedes-diz-que-dolar-alto-bom-empregada-domestica-estava-indo-para-disney-uma-festa-danada-24245365>>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.

VILLAVERDE, João. **Perigosas pedaladas**: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. Geração Editorial, 2017.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6026>>. Acesso em: 22 de jul. 2021.