

Neoliberalismo *reloaded*: contrarreformas para barrar o social-liberalismo estatal dos governos PT

Cássio Garcia Ribeiro*
Marcelo Sartorio Loural**
Marisa Silva Amaral***

Resumo: O início do governo Temer a partir do impeachment de Dilma Rousseff marcou uma mudança de direção no projeto de desenvolvimento brasileiro. A recessão da economia brasileira que havia se iniciado em 2015, após um período de desaceleração desde 2011, serviu de respaldo para a adoção de medidas em direção diferente do que vinha sendo realizado nos anos Lula e Dilma. Apesar da adoção de medidas contracionistas de política econômica ainda no segundo mandato de Dilma Rousseff, seu governo ainda resistia a reformas estruturais que pudessem comprometer o papel do Estado brasileiro como agente promotor do crescimento econômico e os direitos trabalhistas e previdenciários. Entre as mudanças estruturais já implementadas após o impeachment destacam-se o regime do teto de gastos, a Reforma Trabalhista, a Reforma da Previdência e a redefinição do papel da Petrobras. Esses quatro tópicos serão tratados separadamente neste artigo. Defende-se aqui que tais medidas são de caráter estrutural e podem comprometer, de forma definitiva, o papel do Estado como agente promotor do crescimento econômico e as relações trabalhistas, o que se relaciona diretamente com a questão da previdência. Certamente, essas reformas atendem a interesses de determinados grupos e se distanciam de interesses de uma parcela mais ampla da sociedade.

Palavras-chave: social-liberalismo, impeachment, contrarreformas, neoliberalismo.

Introdução

Em função do mau desempenho da economia e do recrudescimento dos problemas sociais enfrentados pelo país durante o segundo mandato de FHC, a agenda do “Consenso de Washington” passou a ser questionada, abrindo espaço para a eleição de Lula em 2002 (Fagnani, 2011). A vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) criou a expectativa de que houvesse uma ruptura com as políticas neoliberais, dada a influência que as ideias à esquerda no espectro político exerciam sobre as bandeiras do PT, desde sua criação até a eleição de Lula, bem como em função das próprias críticas às políticas de cunho neoliberal adotadas durante os governos anteriores.

Todavia, para um grupo de autores que se debruça sobre o modelo de desenvolvimento vigente durante a “era PT”, essas expectativas foram cabalmente frustradas (Gomes e Pinto, 2009; Pinto, 2010; Gonçalves, 2012 e 2014; Sampaio Jr., 2012). De acordo com essa interpretação crítica aos governos PT, alguns problemas foram suscitados ou agravados pelas opções políticas (principalmente, mas não apenas, macroeconômicas) tomadas ao longo das gestões de Lula e Dilma, tais como: valorização cambial, dependência de poupança externa, desindustrialização, reprimarização da economia, aumento no grau de endividamento e inadimplência das famílias brasileiras, e a adoção de instrumentos como o superávit primário e os juros elevados para dar

* Doutor em Política Científica e Tecnológica pelo IG/UNICAMP e Professor Adjunto do IERI/UFU. cassiogarcia@ufu.br.

** Doutor em Economia pelo IE/UNICAMP e Professor Adjunto do IERI/UFU. marcelo.loural@ufu.br.

*** Doutora em Economia pelo IPE-FEA/USP e Professora Adjunta do IERI/UFU. msamaral@ufu.br.

sustentação ao regime de metas de inflação (tônica da política econômica do governo Lula e, posteriormente, do governo Dilma).

Em contraposição a esta leitura, para um segundo grupo de autores (Sicsú e Paula, 2005; Mercadante, 2010; Morais e Saad-Filho, 2011; Sader, 2013), durante a “era PT” há a adoção de políticas que evidenciam uma revalorização da questão nacional e do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico e social. Assim, de acordo com tal interpretação haveria sinais inequívocos de rompimento com a agenda neoliberal. Cabe destacar algumas iniciativas, que, de acordo com esses autores, evidenciariam uma mudança na orientação do modelo de desenvolvimento adotado pelo país durante a “era PT”, tais como: a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a política de conteúdo local no setor petrolífero, a utilização da carteira de investimentos da Petrobras para impulsionar a economia brasileira e a revalorização do papel do BNDES como agente promotor de investimentos e desenvolvimento. Além disso, esse grupo de autores enfatiza as políticas de combate à pobreza (como a valorização do salário mínimo e as políticas de transferência de renda, emblemáticas especialmente em programas como Fome Zero, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, ProUni, Reuni, Mais Médicos etc.) que foram utilizadas nas gestões de Lula e Dilma, bem como seus impactos positivos do ponto de vista do bem-estar social, garantindo o aumento do consumo por parte das classes menos abastadas da sociedade e a redução da pobreza extrema no país.

A partir das contribuições dessas duas abordagens acerca da era PT e levando-se em conta o perfil do modelo de desenvolvimento que norteou os governos Lula e Dilma, parece-nos mais adequada a interpretação de que esse modelo continha dentro de si tensões entre paradigmas. Essa abordagem converge com a interpretação de alguns autores (Fagnani, 2011; Erber, 2011; Singer, 2012), especialmente em relação ao governo Lula, bem denominado por outros de neodesenvolvimentista (Boito Jr., 2012 e 2016; Sampaio Jr., 2012), dada sua tentativa de conciliar o compromisso neoliberal de estabilidade monetária, austeridade fiscal e ampla abertura comercial e financeira com aspectos típicos do velho desenvolvimentismo, como a industrialização, o crescimento econômico e a garantia de certo grau de bem-estar social, tudo isso sob orientação estatal direta..

Seja como for, fato é que, após o impeachment de Dilma Rousseff, tais tensões acerca de como caracterizar o período PT e as próprias contradições em torno das políticas efetivamente adotadas no período praticamente se dissiparam, pois é inequívoco o perfil conservador, liberalizante e dismantelador do Estado e do (precário) aparelho de proteção social brasileiro que caracteriza a nova agenda de desenvolvimento das gestões de Temer e de Bolsonaro. Esse perfil pode ser constatado a partir das reformas que vem sendo implementadas desde 2016 (e que já vinham sob forte articulação ainda com Dilma exercendo o cargo de Presidente da República) em

temas sensíveis da agenda de desenvolvimento brasileira. Entre essas reformas, é possível destacar as seguintes: o regime do teto de gastos, a Reforma Trabalhista, a Reforma da Previdência e a redefinição do papel da Petrobras na economia brasileira.

O objetivo deste artigo é avaliá-las, demonstrando de que maneira elas rompem com o neodesenvolvimentismo da “era PT” (ou com o que quer que tenha havido de mais progressista nesse período), particularmente pelo seu perfil notoriamente liberalizante e dismantelador do Estado e do aparelho de proteção social brasileiro. Este estudo se justifica, posto que aborda temas nevrálgicos ao país, mas que, por ainda serem recentes, foram insuficientemente explorados pela literatura. Nesse sentido, evidencia-se a pertinência de pesquisas que se debruçam sobre as reformas adotadas pelo governo brasileiro a partir da ascensão de Michel Temer ao cargo máximo do poder executivo, com vistas a descrever suas características e apontar quais as principais consequências delas à economia e sociedade brasileiras, bem como seu lugar no espectro político mundial.

1. Da tensão entre paradigmas ao “neoliberalismo pleno”

O modelo de desenvolvimento adotado durante a “era PT” suscita um debate acadêmico, opondo autores que: i) apresentam uma visão crítica (à esquerda) em relação a tal modelo, chamando a atenção para o fato de que a agenda petista é marcada pela existência de uma clara tensão entre paradigmas; ii) enfatizam os avanços obtidos durante esse período; e iii) mostram uma visão crítica à direita, especialmente ao período pós 2006.

Entre os autores que fazem parte do primeiro grupo é possível destacar as contribuições de Gomes e Pinto (2009), Pinto (2010), Gonçalves (2012 e 2014), Sampaio Jr. (2012) e Boito Jr. e Berringer (2013). Gonçalves (2012) direciona sua análise especificamente ao governo Lula e nomeia o modelo empregado nesse período de nacional-desenvolvimentismo às avessas. Segundo o autor, o emprego dessa denominação se justifica, pois “a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista” (Gonçalves, 2012, p. 1-2).

Gonçalves (2014), em outro estudo, amplia seu recorte temporal e chega até o governo Dilma, mas mantém o tom crítico. Segundo o autor, durante os governos liderados pelo PT desde 2003, consolidou-se o modelo liberal periférico – herdado de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) –, cuja pedra de toque é a liberalização econômica. Além disso, Gonçalves (2014) argumenta que, ao olharmos para os padrões históricos do país e da economia mundial na atualidade, pode-se afirmar que o legado do PT do ponto de vista do desempenho da economia é píffio.

De acordo com o autor, o acúmulo de reservas internacionais, resultado comemorado pela literatura defensora dos feitos alcançados durante a “era PT”, deve ser questionado. Gonçalves

(2014) argumenta que o aumento das reservas internacionais nesse período decorreu do excesso de liquidez internacional e do perfil da agenda macroeconômica vigente. No que se refere a este último ponto, Gonçalves (2014) aponta para a existência de alguns ônus associados à manutenção dessas reservas, como a pressão que esse cenário exerceu sobre a taxa de câmbio, bem como seus custos fiscais.

Em relação ao legado dos governos petistas em termos de desenvolvimento social, o autor também faz algumas ressalvas. Gonçalves (2014) destaca que, durante esse período, houve um aumento extraordinário no número de brasileiros endividados e inadimplentes. Na avaliação do autor, essa situação pode ser considerada um verdadeiro flagelo social, haja vista a perda que ela gerou em termos de bem-estar, especialmente dos grupos mais empobrecidos da sociedade, além de reduzir a eficácia das políticas de fomento ao consumo doméstico.

Pinto (2010) defende em seu estudo que houve uma mudança de rumo encabeçada por Lula após a derrota na eleição presidencial de 1989. O autor destaca três pontos para comprovar esta tese: i) a realização de alianças pragmáticas com as velhas e novas elites da política nacional; ii) a postura ambígua adotada pelo PT em relação à dívida externa e ao acordo com o FMI; e iii) o discurso conciliador adotado durante a campanha eleitoral, que se coadunaria com um pensamento conservador de centro. Nesse sentido, para Pinto (2010, p. 21), o governo Lula representaria a continuidade do Modelo Liberal Periférico, haja vista que

[a]s linhas mestras das políticas econômicas e sociais foram mantidas e aprofundadas pelo governo Lula, dada a continuidade das metas de inflação e do câmbio flutuante, a ampliação da postura fiscal contracionista e a manutenção das políticas sociais focalizadas de combate à pobreza (Bolsa Família), bem ao gosto do Banco Mundial.

O tom crítico à “era PT” também é compartilhado por Sampaio Jr. (2012, p. 680), para quem o neodesenvolvimentismo petista diz respeito a um

[...] esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social. Não se questiona a possibilidade de a igualdade social e a soberania nacional serem simplesmente antagônicas com a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional, a liberalização da economia. Procura-se o segredo da quadratura do círculo que permita conciliar crescimento e equidade.

Neste sentido, “[a] pretensão do neodesenvolvimentismo de pleitear a continuidade do desenvolvimentismo não encontra nenhum fundamento objetivo” (Sampaio Jr., 2012, p. 672), não só por serem dois modelos circunscritos em períodos históricos distintos, mas, sobretudo, por se tratarem de duas expressões pertencentes a espectros ideológicos opostos. O modelo desenvolvimentista se apoiava na existência de sujeitos políticos que percebiam a importância de que fossem enfrentados alguns obstáculos ao desenvolvimento do país, como o imperialismo e o latifúndio. Ao contrário, os neodesenvolvimentistas veem com bons olhos o capital internacional e

o agronegócio. Portanto, trata-se de um modelo que preza pela estabilidade da ordem, não havendo, sob a égide neodesenvolvimentista, “nenhuma pretensão de que seja possível e mesmo desejável mudanças qualitativas no curso da história” (Sampaio Jr., 2012, p. 685).

Também denominando-a de neodesenvolvimentista, mas com uma crítica um pouco mais branda do que as anteriores, Boito Jr. e Berringer (2013) caracterizam a agenda vigente durante os governos de Lula e Dilma como “a política de desenvolvimento possível nos marcos do capitalismo neoliberal” (Boito Jr. e Berringer, 2013, p. 31). De acordo com os autores, no íterim desses dois governos não houve um rompimento com o capitalismo neoliberal, mas, ao mesmo tempo, é importante que se considerem as mudanças nos campos econômico, político e da atuação internacional do governo brasileiro em função das classes sociais que representavam e nas quais se apoiavam.

Já em relação ao segundo grupo – dos autores que enfatizam as conquistas da “era PT” e a ruptura com a agenda neoliberal –, é possível destacar os trabalhos de Sicsú e Paula (2005), Mercadante (2010), Morais e Saad-Filho (2011) e Sader (2013). De acordo com a interpretação desses autores, a agenda adotada durante os governos Lula e Dilma representa um retorno, em certa medida e particularmente em relação a alguns temas específicos, da política varguista e do velho desenvolvimentismo. Essa apreciação se justifica para eles, pois, tanto no velho como no novo-desenvolvimentismo, a reforma do capitalismo brasileiro e o empoderamento do Estado frente ao mercado ocupam papéis centrais na estratégia adotada.

Mercadante (2010) argumenta que o governo Lula representa uma inflexão histórica, visto que ele traz avanços sem precedentes em relação a problemas seculares da economia brasileira, como a restrição externa. Além disso, segundo o autor, tal governo inaugura um período de verdadeira estabilidade econômica. Mercadante (2010) ressalta que o principal indício de que o governo Lula pode ser interpretado como um divisor de águas na história brasileira diz respeito à centralidade que foi imputada às políticas de renda e de inclusão social.

Portanto, para o autor, pode-se falar em um modelo distinto do modelo neoliberal, posto que, neste, os problemas sociais seriam resolvidos fundamentalmente pelo mercado, juntamente com a adoção de algumas medidas de caráter compensatório. Essa visão, segundo Mercadante (2010, p. XXV), foi substituída por uma abordagem “sistemática e enfática no combate à pobreza e às desigualdades sociais, o que contribuiu decisivamente para a forte dinamização do mercado interno de consumo de massa”.

Com base nessa interpretação acerca do governo Lula, o autor afirma que

[e]ssa forte dinamização do mercado interno, construída por políticas públicas de grande impacto social, representa uma singularidade histórica no processo de desenvolvimento do Brasil. Na realidade, foi esse esforço que deu forma, substância e consistência ao crescimento econômico recente. Com efeito, o social passou a se constituir num dos eixos

estruturantes do novo processo de desenvolvimento brasileiro. Tal característica representa uma profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina.

Sader (2013) segue linha de argumento semelhante. Para o autor, os governos petistas podem ser classificados como pós-neoliberais, pois representam uma reação às políticas de cunho recessivo que abalaram o continente latino-americano, especialmente nas duas últimas décadas do século XX. Para Sader (2013), há traços comuns aos governos Lula e Dilma que tornam possível que eles sejam agrupados nessa categoria denominada de pós-neoliberal, pois ambos:

- a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal;
- b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos;
- c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

No terceiro grupo encontram-se economistas de orientação ortodoxa, que enxergam nos governos petistas um tamanho excessivo do Estado e sua atuação e que isso levaria a efeitos deletérios sobre a economia brasileira. As críticas dos autores desta linha se concentram em entraves para o crescimento da produtividade. Goldfajn (2018) aponta que a continuidade entre 2003 e 2006 da política macroeconômica advinda do governo anterior, aliada a reformas microeconômicas (como a Lei de Falências e o crédito consignado) foram positivas para o aumento da produtividade no período. No entanto, o autor considera que o legado da década de 2000 foi muito ruim, pela perenização de políticas anticíclicas adotadas como resposta à crise de 2008, que deram origem à chamada Nova Matriz Econômica. Fraga (2018, p. 14) aponta como resultado desta nova matriz um Estado “quebrado, corrupto, injusto e ineficaz”. Critica-se essencialmente a política de campeões nacionais, para o autor, geradora de ineficiências, e a significativa piora da condição financeira do setor público em virtude das desonerações aplicadas. Desonerações estas que também provocariam distorções na alocação de recursos na economia. Na mesma linha, há a ideia de que a adoção de políticas industriais não é recomendável pois, além das distorções, não haveria correlação positiva destas com o crescimento econômico (Lisboa e Pessôa, 2016). A saída proposta por autores desta corrente seria a reversão da Nova Matriz Econômica e uma revisão do contrato social da redemocratização (Pessôa e Barbosa, 2014), o que se percebe que está em curso atualmente.

Em meio a essas três interpretações, este texto se situa mais próximo à primeira delas, compreendendo que, de fato, há tensões evidentes entre o neoliberalismo (sobretudo na política macroeconômica) e uma postura mais ativa do Estado na busca por amenizar distorções e desigualdades importantes que caracterizam a estrutura social brasileira e por estimular diretamente a atividade econômica e o nível de demanda agregada. Ocorre que, esteja ou não correta esta visão, todas essas polêmicas se esvaem a partir do impeachment de Dilma, quando se avança rumo a uma

restauração neoliberal em sentido amplo, sem os freios que o neodesenvolvimentismo lhe impõe, “vencendo” a posição daqueles que fazem a crítica à direita aos governos PT. Passa, portanto, a prevalecer o que vamos aqui chamar de “neoliberalismo pleno”, o neoliberalismo na sua acepção mais pura, digamos assim.

Isso se explicita cabalmente com a publicação do documento “Uma ponte para o futuro”, em 29 de outubro de 2015, assinado genericamente pelo então PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer, e pela Fundação Ulysses Guimarães. No texto, faz-se um forte, ainda que evasivo, ataque a alguns dos projetos já mencionados como pilares do eixo social da era PT e – pior – uma clara insinuação de que a Constituição de 1988 abriga uma série de obrigações sociais para as quais não haveria espaço no orçamento da União e que atrapalhariam o sagrado resultado fiscal esperado pelo tal mercado. É neste documento que se propõe o fim de todas as vinculações constitucionais, inclusive aquelas envolvendo gastos com saúde e educação, e a implantação de um orçamento inteiramente impositivo. É também nele que se recomenda “o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais” (PMDB et al., 2015, p. 10) e uma reforma previdenciária que visasse “ampliar a idade mínima para a aposentadoria, de sorte que as pessoas passem mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo, e menos tempo aposentadas” (PMDB et al., 2015, p. 11). Em nenhuma de suas linhas aparece qualquer proposta de reforma tributária progressiva – o que aclara todo o fundamento do texto em torno da noção de que a suposta crise fiscal brasileira tem origem em excesso de gastos e não num sistema desequilibrado de arrecadação –, mas apresentam-se todos os argumentos favoráveis à não intervenção estatal em qualquer tipo de ação que limite a dominância do setor privado, cabendo ao Estado “cooperar com o setor privado na abertura de mercados externos” (PMDB et al., 2015, p. 17) e executar transferências de ativos, concessões em áreas estratégicas (textualmente no setor de petróleo), parcerias público privadas, desonerações, prevalência das convenções coletivas sobre a legislação nas relações trabalhistas etc. Conforme veremos, o impeachment de Dilma parece ser o pretexto de que se necessitava – e já em 2014 se cria um ambiente político muito hostil, de forma a inviabilizar seu governo e viabilizar seu afastamento – para a realização de uma espécie de *checklist* do “Uma ponte para o futuro”.

Com isso, (re)inaugura-se um velho modelo de desenvolvimento, marcadamente conservador, liberalizante e desmantelador do Estado e do arremedo de proteção social brasileiro que a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (de 1943) e a Constituição de 1988 estruturam. O perfil das reformas que estão sendo levadas a cabo desde a deposição de Dilma (e que unem Temer e Bolsonaro, no sentido de que o atual presidente chancela e aprofunda as reformas realizadas por seu antecessor) autoriza esse tipo de interpretação, como veremos a seguir.

2. Novo Regime Fiscal

Após o impeachment de Dilma, a política de austeridade fiscal, uma das características marcantes da agenda de política macroeconômica da “era PT”, foi reforçada. Prova disso é o fato de que a equipe econômica de Michel Temer, sob o comando do ex-Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, foi responsável pela elaboração da proposta do Novo Regime Fiscal (NRF). Aprovado pelo Congresso Nacional em 2016, o NRF estabelece o congelamento dos gastos primários, em termos reais, por 20 anos, com a possibilidade de revisão (apenas no que se refere ao índice de correção adotado) em 10 anos. Cabe observar que a Emenda Constitucional que institui o NRF veda a adoção de Medida Provisória ou Projeto de Lei por via parlamentar que se proponham a alterar as regras previstas em tal regime.

Portanto, o NRF em vigor desde 2017, determina que o crescimento das despesas primárias do governo federal fica limitado por um teto definido tomando como base o montante máximo dos gastos primários do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulado em 12 meses. Tal regime prevê a aplicação de algumas vedações ao Poder Executivo ou órgão que descumprir o limite de despesa primária, tais como: i) a concessão de aumento na remuneração a servidores e empregados públicos e militares (exceto em situações como sentença judicial transitada em julgado e determinação legal atrelada a atos que precedam a vigência da Emenda Constitucional); ii) a criação de cargo, emprego ou função que acarrete aumento de despesa e; iii) a “admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios” (Brasil, 2016).

Um dos motivos elencados pelo governo para convencer os parlamentares sobre a necessidade de aprovação dessa medida é o “aumento sem precedentes da dívida pública federal”. No entanto, com base nas estatísticas acerca do endividamento federal de 2003 a 2015 (entre os governos Lula e Dilma, portanto), o que se observa é uma queda expressiva da dívida líquida federal como proporção do PIB. Ao longo desse período, somente no biênio 2014-15, registraram-se aumentos moderados do endividamento federal (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Dívida Líquida Federal – 1994 a 2015

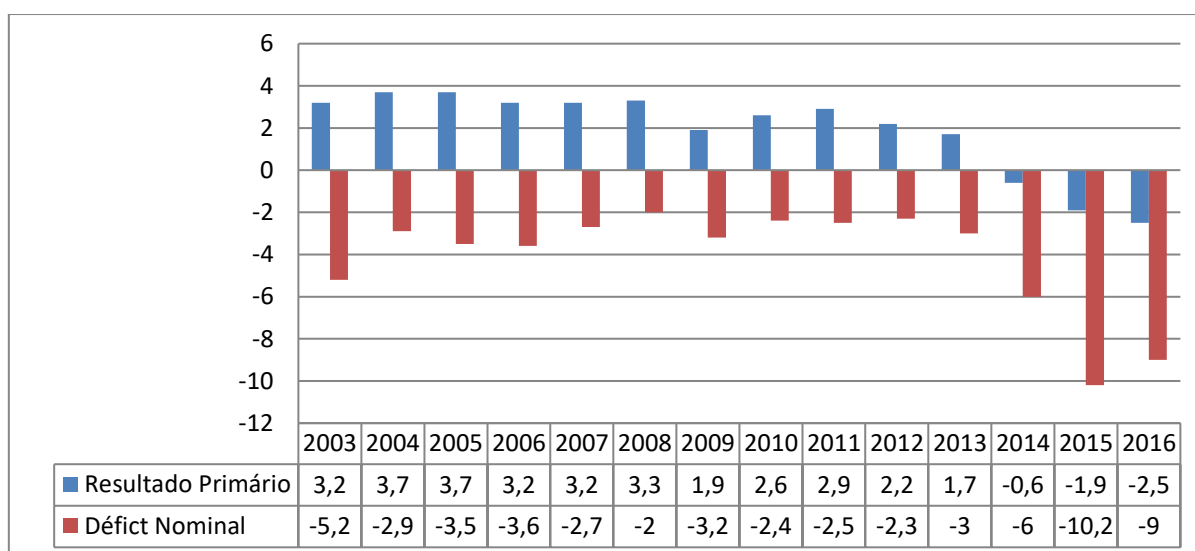
ANO	Governo Central e Banco Central - Dívida Líquida Total	
	Em R\$ milhões	Como % do PIB
dez/03	578.748	33,70%
dez/04	601.478	30,70%
dez/05	664.224	30,60%
dez/06	735.800	30,50%
dez/07	816.681	30,00%
dez/08	728.327	23,40%
dez/09	932.535	28,00%
dez/10	1.001.117	25,80%
dez/11	1.009.192	23,10%

dez/12	1.002.205	20,90%
dez/13	1.025.358	19,30%
dez/14	1.200.680	21,10%
dez/15	1.312.962	22,20%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central (vários anos).

Portanto, com base nos dados da Tabela 1, cai por terra a tese do endividamento explosivo. Outro argumento que carece de um olhar mais apurado diz respeito à alegação de que estaria ocorrendo no país um descontrole nos gastos públicos. Para os defensores no Novo Regime Fiscal, tal descontrole: i) provocaria uma elevação no endividamento do governo; ii) minaria a sustentabilidade das contas do setor público no médio e longo prazo e; iii) prejudicaria a confiança dos agentes econômicos na economia. Todavia, entre 2003 e 2016, apesar do aumento nas despesas primárias é importante salientar que, somente em três anos (os três últimos da série) houve resultado primário deficitário (ver gráfico 1).

Gráfico 1 - Resultado primário e resultado nominal (% PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central (vários anos).

A despeito da pertinência das críticas em relação a tal política, como o fato de que ela engessou os investimentos públicos inviabilizando o alcance de objetivos mais ambiciosos em termos de desenvolvimento, os dados apresentados no Gráfico 1 demonstram que na grande maioria do período marcado pelas administrações petistas o objetivo em termos de superávit primário foi alcançado. Assim, deve-se questionar o argumento de que nesse período teria havido um descontrole nos gastos públicos.

Todavia, o esforço fiscal realizado pelo governo brasileiro não impediu a ocorrência de déficits nominais sucessivos. Tal fenômeno pode ser explicado pelos elevados gastos do governo

brasileiro com juros da dívida. É importante ressaltar que, frequentemente, as elevações na taxa de juros ou sua manutenção em patamares elevados representou o principal instrumento da política monetária brasileira, com vistas a debelar o risco inflacionário e alcançar a meta de inflação estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM).

A partir de 2014, concomitantemente à desaceleração da economia, o governo brasileiro passou a apresentar déficits primários. Além disso, é importante levar em conta que entre 2014 e 2015, o COPOM elevou a taxa básica de juros de 11% a.a. para 14,25% a.a., patamar mantido até o final de 2016. Portanto, como o resultado nominal envolve o resultado primário e o custo do financiamento da dívida, os déficits primários que o governo brasileiro passou a conviver a partir de 2014 e o aumento na taxa de juros explicam a elevação no déficit nominal.

É importante ressaltar que no período derradeiro da “era PT”, já no segundo mandato de Dilma, houve um esforço para conter a crise a partir da tentativa de realização de um ajuste fiscal mais draconiano. Apesar desse esforço, o país mergulhou numa recessão severa e as contas públicas se deterioraram: queda no PIB, na receita primária, déficit primário e aumento na dívida pública.

É importante ressaltar que o gasto público é uma das variáveis que influencia a atividade econômica de um país, em virtude do seu impacto direto sobre a demanda agregada. Ademais, as despesas governamentais influenciam indiretamente tal demanda, mediante o impacto que exercem sobre os gastos privados. Várias pesquisas têm demonstrado empiricamente o papel crucial que o aumento no gasto público desempenha como mecanismo anticíclico. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), importante difusor da agenda do Estado mínimo, reviu recentemente seu posicionamento a respeito desse tema. Um marco dessa mudança foi a publicação de um *position paper* do FMI, sob autoria de Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro (2010), em que é apregoada a importância da política fiscal anticíclica em um contexto como o atual, caracterizado pela persistência do quadro recessivo.

Belluzzo e Bastos (2015), no que se refere à política de austeridade fiscal, argumentam que a simples menção de que o governo irá realizar cortes no orçamento público provoca uma alteração nas expectativas que determinam o gasto privado, especialmente em um quadro de desaceleração econômica. Assim, segundo tais autores,

o aumento radical da incerteza, a contração brusca do gasto público e a elevação de impostos resulta em queda das próprias receitas tributárias ao provocar uma recessão dos gastos privados e, portanto, da economia como um todo. A recessão e os juros elevados, por sua vez, aumentam o peso da dívida pública na renda nacional. Ou seja, a austeridade produz exatamente aquilo que pretende evitar (Belluzzo e Bastos, 2015, p. 6).

De acordo com Carvalho (2015), o ajuste fiscal adotado recorrentemente pelo governo brasileiro com vistas a reduzir a relação dívida pública/PIB, possui um impacto negativo sobre o

crescimento, podendo conduzir a “uma espiral em que a queda no nível de atividade prejudica a arrecadação tributária subsequente” (Carvalho, 2015, p. 113).

O NRF, além de impor restrições orçamentárias severas conduzindo a uma diminuição do Estado e em sua capacidade de atender às demandas da sociedade brasileira, não assegura o alcance das metas em termos superávits primários, tampouco a queda no indicador relação dívida pública/PIB. O viés marcadamente pro cíclico desse regime não permitirá que a economia recupere seu fôlego, frustrando as receitas primárias do governo, tornando distante a obtenção de resultados primários superavitários. Como a relação entre a dívida e o PIB depende da obtenção de resultados primários superavitários (permitindo que se reduza o numerador) e/ou do crescimento do PIB, depreende-se a dificuldade que o governo brasileiro terá até mesmo para obter o resultado que traria de volta os investimentos privados para a economia.

3. Reforma Trabalhista

Outra das medidas implementadas ainda no governo Temer foi a denominada Reforma Trabalhista de 2017. Tal reforma atende ao *lobby* de associações empresariais e encontra respaldo em parte da teoria econômica como proposta para geração de empregos a partir da flexibilização das relações de trabalho. Defende-se aqui que o andamento da flexibilização da legislação trabalhista foi um dos fatores que, do ponto de vista econômico, angariou apoio dentro da classe empresarial para o impeachment de Dilma Rousseff. Desse modo, nos próximos parágrafos abordaremos os pontos tratados na Reforma, os argumentos favoráveis à sua implementação e o respaldo teórico para tal e, finalmente, uma visão crítica a tais medidas.

A aprovação das leis número 13.429 – que alterou dispositivos da lei que dispunha sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas – e 13.467 – que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) –, ambas de 2017, teve como objetivo exatamente promover tal flexibilização. Seu conjunto foi denominado como Reforma Trabalhista, com argumentos sobre a necessidade de se modernizar a CLT para adequá-la e adaptá-la ao cenário competitivo atual e, portanto, às novas condições sobre as quais operam a relação capital-trabalho.

Dentre as alterações na CLT resultantes da Reforma, no âmbito econômico¹, destacam-se:

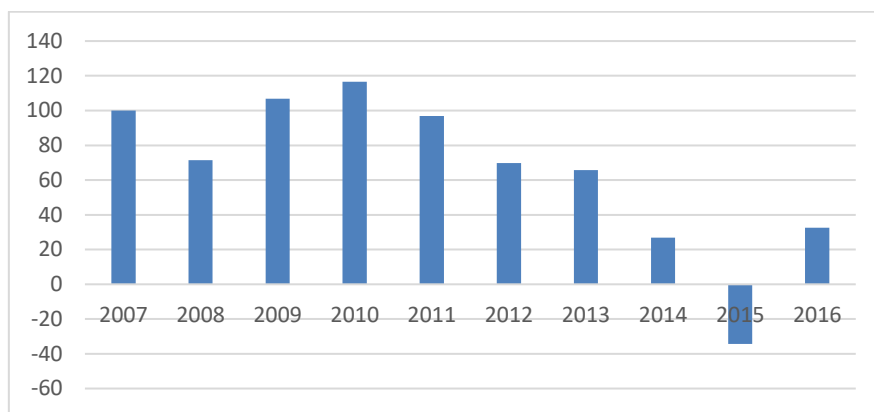
- 1) Contratos de caráter temporário: permissão para contratação de trabalhadores com vínculo temporário por 180 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 90 dias (anteriormente o limite era de 90 dias).

¹ Há outros pontos importantes na Reforma Trabalhista, como a nova abordagem da Justiça do Trabalho e as mudanças na organização dos sindicatos. Contudo, tais temas, apesar de sua reconhecida importância, fogem ao escopo proposto neste artigo.

- 2) Contratação de serviços terceirizados: possibilita a terceirização de quaisquer atividades, inclusive das atividades-fim.
- 3) Contratação de trabalhadores a partir dos chamados “contratos intermitentes”: de acordo com a lei 13.467, são contratos nos quais a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.
- 4) Predominância do negociado sobre o legislado: do ponto de vista jurídico, autoriza que a negociação de acordo entre as partes (empregador e trabalhador) prevaleça sobre as leis trabalhistas.

A partir desses mecanismos percebe-se que, do ponto de vista das relações de trabalho, a Reforma caminha na direção da precarização e do aumento da insegurança do trabalhador. Sua defesa atesta que tais alterações na CLT eram fundamentais para garantir flexibilidade e menores custos às empresas, o que as tornaria mais competitivas e possibilitaria a geração de mais empregos.

Gráfico 2 – Evolução do lucro das empresas industriais no Brasil – índice 2007 = 100.



Fonte: Elaboração própria a partir da PIA/IBGE.

A queda da lucratividade das empresas devida à desaceleração da economia brasileira na década de 2010 (como pode ser observado do Gráfico 1) resultou em uma maior pressão do setor empresarial sobre o governo Dilma no que se refere à redução de seus custos, argumentando que somente desta maneira seria possível retomar o investimento e a geração de empregos. Assim, o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi marcado por políticas de desonerações fiscais para o setor produtivo da economia, visando exatamente a reativação da atividade econômica. Contudo, os resultados ficaram aquém do esperado, o argumento das associações empresariais passou a se respaldar na necessidade de se reduzir de forma permanente os custos envolvidos na contratação de trabalhadores e conferir maior flexibilidade às relações de trabalho.

Na argumentação das associações empresariais, além de reduzir os custos da contratação de novos trabalhadores e conferir mais flexibilidade aos gastos com mão-de-obra, a mudança de direcionamento da Justiça do Trabalho também levaria a uma maior segurança no momento da contratação. Uma vez que trabalhadores que perdem suas ações na Justiça do Trabalho passam a ser penalizados financeiramente, espera-se que o número de ações trabalhistas diminua, conferindo maior segurança às empresas.

Evidentemente, a propaganda em defesa da reforma trabalhista não enfatiza os benefícios para as empresas, e sim a necessidade de modernização da CLT para possibilitar a geração de empregos, em um cenário de desaceleração da criação de postos de trabalho em 2015 e posterior destruição de vagas em 2016 e 2017.

Dessa forma, as propostas de flexibilização encontram respaldo para sua defesa em algumas correntes de pensamento em teoria econômica para as quais essa maior flexibilidade viria acoplada à geração de mais postos de trabalho. Segundo a teoria neoclássica, o nível de emprego é determinado pela intersecção entre a oferta de trabalho (trabalhadores oferecendo sua força de trabalho em troca de um salário) e a demanda por trabalho (empregadores dispostos a pagar um salário para contar com o trabalho alheio). Sendo o salário real (poder de compra, considerando a inflação) o preço da “mercadoria” negociada neste mercado, os trabalhadores estariam mais dispostos a trabalhar por um salário real mais elevado (curva de oferta positivamente inclinada) enquanto os empresários dispostos a empregar maior volume de mão-de-obra pagando um salário real menor (curva de demanda negativamente inclinada).

Um dos pressupostos da teoria neoclássica enuncia que os preços são plenamente flexíveis, o que vale também para os salários reais. Nesse caso, as forças de oferta e demanda chegariam a um salário real de equilíbrio correspondente ao pleno emprego. Os trabalhadores desempregados se encontrariam em tal situação por acreditarem que esse salário de equilíbrio seria insuficiente para compensar sua desutilidade marginal do trabalho. Em outros termos, estariam voluntariamente desempregados por considerarem que o salário real de mercado não compensa para que abram mão de horas de lazer por horas de trabalho. O que se conclui aqui é que, na visão neoclássica, a determinação do emprego ocorre no próprio mercado de trabalho. Diversas críticas a esse argumento podem ser feitas e serão abordadas mais adiante, mas este modelo apresenta consistência em se considerando seus pressupostos como corretos.

A visão apresentada acima perdeu importância no pós-guerra, especialmente porque no entre guerras os países centrais vivenciaram uma grave crise nos anos 1930 que teve como um de seus aspectos mais relevantes uma elevação muito grande das taxas de desemprego, o que não se mostrava compatível com este modelo. Diante disso, o economista inglês John Maynard Keynes

desenvolve uma teoria que explica a existência do desemprego involuntário, usada, em parte, nas escolhas de políticas econômicas do pós-guerra.

Contudo, com a derrocada do arcabouço montado no pós-guerra em meados dos anos 1970, as ideias de influência keynesiana perdem força no debate econômico, dando lugar a outras escolas de pensamento como o monetarismo e o novo-classicismo, que trazem as ideias neoclássicas, embora com algumas diferenças. A escola de pensamento que acaba prevalecendo, sobretudo a partir de meados dos anos 1980, é, no entanto, a chamada novo-keynesiana. Apesar da nomenclatura, a única semelhança com as ideias originais de Keynes está no reconhecimento da existência do desemprego involuntário. A razão para isto, segundo os novo-keynesianos, estaria na existência de certa rigidez no mercado de trabalho, que impediria que os salários reais sejam perfeitamente flexíveis e que, então, o mercado de trabalho funcione como previa a teoria neoclássica. Trazendo essa discussão para o plano prático, pode-se entender que a barganha sindical, a legislação do salário mínimo e a existência de encargos relacionados à contratação de trabalhadores seriam aspectos que impediriam a livre flutuação dos salários e, por consequência, que se atingisse o pleno emprego.

Nota-se que, mais uma vez, considera-se que o emprego é determinado no mercado de trabalho e que a razão para a existência do desemprego involuntário está no próprio mercado de trabalho. Assim, as propostas de flexibilização ganham respaldo teórico, inclusive com a ideia de que leis menos rígidas levariam a um maior nível de emprego.

Críticas a tais propostas pelo lado da perda de direitos trabalhistas são bastante discutidas na literatura, porém é relevante que se discuta também no plano da teoria econômica. Nesse sentido, a crítica vem da própria obra de Keynes (1992). De acordo com o economista inglês, a geração de empregos está subordinada a duas decisões anteriores. O autor considera que a primeira decisão diz respeito à forma de valorização da riqueza, entendendo a natureza do capitalismo, o que pode ou não passar pela produção. A segunda decisão seria a de, uma vez decidido pela valorização por meio da produção, a de quanto produzir. Só então viria a decisão, por parte dos empresários, de quantos trabalhadores empregar. O nível de emprego, portanto, não é determinado dentro do mercado de trabalho, e sim em decisões hierarquicamente superiores dentro de uma lógica de valorização da riqueza privada. Ou seja, mexer diretamente no mercado de trabalho não garante geração de empregos.

Desse modo, observa-se que a teoria econômica convencional, alicerçada hoje nos novo-keynesianos, confere a responsabilidade pela persistência do desemprego à rigidez existente nos mercados de trabalho, o que justificaria uma reforma como a implementada no Brasil em 2017. Contudo, uma visão respaldada no próprio Keynes desmente tal conclusão, uma vez que a determinação do nível de emprego vai além do próprio mercado de trabalho. O governo Temer

marca a predominância da visão convencional em detrimento da visão propriamente derivada de Keynes, que marcou os anos Lula e Dilma.

4. Reforma da Previdência

Indissociável da Reforma Trabalhista e do regime do teto de gastos está a Reforma da Previdência, convertida num dos filões mais cobiçados pelos setores conservadores da sociedade brasileira, em especial aqueles ligados ao setor financeiro – em razão do extraordinário crescimento dos fundos de pensão nas últimas décadas (especialmente a partir dos anos 1980), algo que se expressa também no caso brasileiro com a expansão das entidades fechadas e abertas de previdência complementar.

A Reforma da Previdência assume corpo na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, sob Michel Temer, e atinge sua forma mais “bem-acabada” com a PEC 06/2019, encabeçada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes e apresentada em fevereiro de 2019 ao Congresso Nacional por Jair Bolsonaro. Pode-se dizer que, sob Temer, a proposta que se coloca em discussão em dezembro de 2016 vinha numa versão um pouco mais branda do que a apresentada por Bolsonaro, ainda que ambas se estruturassem na supressão de uma série de garantias sociais amparadas na Constituição de 1988 e se valessem exatamente dos mesmos argumentos em defesa de sua implementação. O que parece justificar o fato de a PEC 287/2016 ter sido inviabilizada entre as pautas do Congresso Nacional – e, por conseguinte, não ter logrado aprovação – são os enormes custos políticos de uma medida tão impopular, num contexto em que a correlação de forças apresentava-se pouquíssimo favorável ao grupo de apoio de Michel Temer, crescentemente questionado quanto à legitimidade de seu governo, e com muitos de seus principais aliados – além dele próprio – envolvidos em casos de corrupção.

Por outro lado, Bolsonaro angariou a seu favor uma brutal renovação do campo conservador no Parlamento brasileiro a partir das eleições de 2018, adquirindo força suficiente para aprovar a PEC 06/2019 menos de nove meses após a entrega da proposta ao Legislativo, ainda que com importantes alterações em relação ao texto original. Nesse contexto, a Reforma da Previdência do pós-impeachment (ou da fase de restauração neoliberal plena, conforme defendemos neste artigo) foi promulgada em 12 de novembro de 2019 e, em linhas muito gerais, altera regras de cálculo e de concessão de aposentadorias e pensões, tanto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio dos servidores públicos federais (RPPS), posto que a previdência de estados e municípios não foi incluída na Reforma.²

² Já foi apresentada à Câmara a PEC 133/2019 (conhecida como PEC paralela da Previdência), que complementa a Emenda Constitucional (EC) 103 oriunda da reforma promulgada em novembro. Esta PEC, entre outras coisas, inclui estados e municípios, prevê novas receitas para a Previdência e revê certos benefícios assistenciais. A despeito dela, alguns estados, inspirados na EC 103, já aprovaram alterações nos regimes previdenciários de seus servidores. No exato

A urgência atribuída à reforma está no diagnóstico de que o país enfrenta uma profunda crise fiscal – para a qual os gastos com a Previdência contribuiriam expressivamente – e que esta, como já dito, se impõe como o principal obstáculo à retomada do crescimento econômico. O discurso oficial vem sendo o de que, “feita a reforma fiscal incluindo o teto de gastos, o país volta a crescer”. Diante do não crescimento, nova ladainha se coloca: “feita a reforma trabalhista, o país volta a crescer”. Novo desapontamento com a persistência da estagnação e lança-se outra carta à mesa: “feita a reforma da previdência, o país crescerá em torno de 3%, 3,5% ao ano já em 2020”. As expectativas, no entanto, não aparentam ser tão promissoras. As manchetes dos jornais especializados vêm mostrando nos últimos dias uma sequência de revisões para baixo nas projeções de crescimento do PIB para este ano. Reportagem do Valor Econômico de 06/03/2020³ dá conta de uma queda nas projeções de crescimento que enquadrariam as taxas esperadas entre 1,3% e 2%, a depender da instituição responsável pelo cálculo. Obviamente, nova panaceia se apresenta: “a reforma da previdência não basta; precisamos avançar nas reformas tributária e administrativa”.

Já tratamos, nas seções anteriores, de apontar para o equivocado sentido de causalidade que embasa esses discursos. Nos cabe agora esclarecer as razões pelas quais a austeridade aplicada à Previdência será igualmente incapaz de solucionar o suposto desarranjo estrutural no financiamento das políticas sociais previstas na Constituição. Começemos por abordar a maior das polêmicas em torno da questão: há ou não déficit na Previdência?

A ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais, desde os anos 1990, calcula os dados da Seguridade Social de acordo com todas as fontes de receitas e procedimentos determinadas pela Constituição. Os resultados consolidados em ANFIP (2019) mostram que apenas a partir de 2016 é que a Seguridade Social passa a apresentar déficits (de R\$54.421 milhões em 2016, R\$56.764 milhões em 2017 e R\$53.889 milhões em 2018). Antes disso, a Seguridade foi sempre superavitária, mesmo com a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e com as desonerações tributárias concedidas pelos diferentes governos – algo que, obviamente, reduz os recursos disponíveis para gastos com saúde, assistência e previdência (os três pilares da Seguridade Social, organizados sob um mesmo e único orçamento).

Ora, se a Previdência é parte da Seguridade Social e se o orçamento desta é superavitário até 2015, como pode a Previdência ser deficitária? O que engrossa o discurso do déficit da Previdência é, de acordo com Fagnani (2019, p. 78), o fato de o governo não contabilizar como receita previdenciária as contribuições do Estado, mas apenas as contribuições de trabalhadores e

momento em que redigimos esta nota (03/03/2020), a Reforma da Previdência do Estado de São Paulo é aprovada na Assembleia Legislativa.

³ “Itaú, Fibra e Guide cortam previsão do PIB de 2020 para menos de 2%”, disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/06/itau-fibra-e-guide-cortam-previsao-do-pib-de-2020-para-menos-de-2percent.ghtml>.

empregadores, ferindo o sistema tripartite de financiamento da Seguridade tal como definido na Constituição. Quando o governo propala a existência de um rombo de R\$85 bilhões nas contas da Previdência em 2015, além de não incluir os aportes devidos pelo Estado, se esquece de computar os R\$63 bilhões capturados pela DRU e os R\$158 bilhões de desonerações e renúncias fiscais concedidos nesse mesmo ano (FAGNANI, 2019, p. 79). E ainda que o período 2016-18 apresente déficit nas contas da Seguridade, não se deve de modo algum atribuí-lo a qualquer dificuldade estrutural ou incapacidade de sustentação do sistema tal como se apresentava. Trata-se de algo conjuntural, resultante da desaceleração econômica que se inicia em 2014, convertendo-se em recessão, explosão do desemprego (que superou os 12% em 2016 e fechou em 11% em 2019, segundo dados do IBGE), queda das receitas e lucros das empresas e, conseqüentemente, compressão relativa da arrecadação vinculada à Seguridade.

Outra polêmica relevante no debate envolve o argumento de que a Previdência seria o maior item do gasto público no Brasil. Esta consideração seria verdadeira se considerássemos os gastos sociais apenas, mas é absolutamente incorreta quando são computados os gastos públicos como um todo. De acordo com estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, [2016?], p. 9), entre 2002 e 2015 os gastos sociais (diretos e tributários) crescem quase que ininterruptamente, passando de 12,9% do PIB em 2002 para 17,5% do PIB em 2015.

Destacam-se os aumentos nos dispêndios com Educação e Cultura (0,74 pontos do PIB) e Assistência Social (0,78 pontos do PIB), além da manutenção de um patamar elevado de dispêndios com Previdência Social (aumento de 0,97 pontos do PIB no período analisado). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período e os gastos com organização agrária e saneamento básico e habitação não foram representativos em todo o período analisado. (STN, [2016?], p. 10)

Dos gastos sociais, a Previdência Social (envolvendo RGPS e RPPS), que já alcançou 64,7% do total de gastos sociais em 2003, perde participação e experimenta decréscimo praticamente ininterrupto desde 2006, atingindo o patamar de 53,2% dos gastos sociais totais em 2015. Ou seja, ainda que represente a parte majoritária dos gastos sociais, a previdência caiu sistematicamente durante os governos do PT. Considerando os gastos públicos como um todo,

[u]ma investigação atenta e honesta sobre as contas públicas faz saltar aos olhos que o nó fiscal são os juros. Nesta rubrica o país gastou, em média, 6% do PIB ao ano entre 2016 e 2018, o que equivale a aproximadamente R\$400 bilhões/ano, montante mais de duas vezes superior ao alegado déficit da Previdência, que, nos cálculos questionáveis do governo, teria chegado a R\$195 bilhões em 2018. Com um agravante. Juros beneficiam fundos especulativos, bancos, corporações não financeiras e pessoas com elevado nível de renda, enquanto a Previdência, alcança cerca de 28 milhões de pessoas e, desse total, 23,3 milhões ganham apenas um salário mínimo (GENTIL, 2019).

Em 2015, o gasto com juros (R\$ 502 bilhões) foi superior aos gastos com o Regime Geral de Previdência Social (R\$ 436 bilhões) - 8,5% e 7,5% do PIB, respectivamente. O primeiro beneficia algumas centenas de rentistas, enquanto o segundo beneficia diretamente mais de 30 milhões de aposentados e pensionistas de baixa renda. Se cada um

deles tiver mais dois membros na família, são cerca de 90 milhões beneficiados direta e indiretamente (FAGNANI, 2019, p. 61).

Todo o alarde em torno da necessidade inadiável da reforma tem, portanto, outra óbvia razão de ser: não interessa ao projeto ultraliberal em curso a sustentação do pacto social de 1988. Por mais contraditório que pareça, a Reforma da Previdência se coloca como uma espécie de política pública de desoneração do Estado; uma política pública de destruição da mais importante forma de garantia de proteção social do país.

Em nome desse projeto, o texto da EC 103 adiciona ao tempo de contribuição uma idade mínima para a aposentadoria (62 anos para mulheres e 65 para homens, sejam do setor privado ou do serviço público federal). Isto leva a um aumento no tempo exigido para a aposentadoria, ampliando o período de contribuição, que será também elevada em razão do aumento das alíquotas para aqueles com renda acima do teto do INSS. Considerando-se esta combinação, limita-se a possibilidade de os trabalhadores se aposentarem com 100% da média de todos os salários (sem exclusão dos 20% mais baixos, como até então se praticava). Para que isso seja possível, mulheres devem contribuir por 35 anos e homens por 40 anos. Além disso, houve redução nos valores das pensões por morte e da aposentadoria por incapacidade permanente.

No que se refere ao RPPS, uma vez que o diagnóstico oficial atribui aos gastos com pessoal (salários e aposentadorias de servidores públicos federais) a pecha de principal motor das despesas supostamente excessivas dos governos PT, a EC 103 estende para todos os servidores que ainda não adquiriram condições de aposentadoria as regras estabelecidas para os servidores que ingressaram no serviço público federal depois de 2012: a emenda fixa o teto de aposentadoria no mesmo nível do RGPS (hoje em R\$ 5.839,45), o que implica a necessidade de contribuição com a previdência complementar caso o servidor deseje uma aposentadoria maior. Além disso, são introduzidas alíquotas maiores para faixas salariais superiores, significando uma redução indireta dos salários. E mais: afastamentos de servidores públicos por licença-maternidade ou incapacidade serão pagos pelo órgão no qual o servidor é lotado e não mais pela Previdência.

Dois desdobramentos já podem ser vislumbrados a partir dessas medidas: i) a Reforma da Previdência tende a empurrar as pessoas para a previdência complementar, fortalecendo o sistema privado de previdência; e ii) para a grande maioria da população (vinculada ao RGPS), a reforma logrará, no mais alto grau de vilania, aquilo que está expresso no “Uma Ponte para o Futuro” e de que já tratamos anteriormente: manter as pessoas mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo e menos tempo aposentadas; forçar a que as pessoas não se aposentem. E aqui Sayad (2019) nota a mais crucial das ironias, que vincula a reforma previdenciária à trabalhista: “[n]ão faz sentido exigir anos de contribuição quando o mercado de trabalho vai ser radicalmente alterado – com robotização, precarização”.

Podemos acrescentar aqui outros elementos importantes da Reforma da Previdência. Um primeiro a ser destacado é a exigência de que as receitas e despesas da Seguridade Social sejam apresentadas em rubricas específicas no que se refere a saúde, assistência e previdência, o que desfaz o mecanismo de financiamento previsto na Constituição e que garantia uma espécie de solidariedade entre as três áreas da Seguridade por meio de uma distribuição harmoniosa dos recursos. Outro ponto chave é a desconstitucionalização de uma série de regras presentes em ambos os regimes. Essa estratégia tem o fito de facilitar mudanças, posto que, adquirindo status de lei complementar e não cláusula constitucional, as exigências em termos de votos no parlamento brasileiro são reduzidas.

Tudo isso num contexto em que a taxa de desemprego se sustenta acima dos 11% desde 2014, em que os índices de informalidade e subocupação batem recordes e em que aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza superam os 25% da população, conforme dados do IBGE. Os indivíduos que compõem estes grupos estão entre os que não contribuem para a Previdência e dificilmente terão proteção previdenciária na velhice; e são justo os que mais dependem da Seguridade Social.

Até mesmo os insuspeitos André Lara Resende e Armínio Fraga – este em entrevista recente à BBC Brasil e aquele em artigo publicado no jornal Valor Econômico –,⁴ que outrora defenderam com todo o rigor o modelo baseado na austeridade fiscal pura, hoje apontam para o fato de que o fiscalismo dogmático que justificou a reforma da previdência produz resultados nocivos pela sua incapacidade de estimular a demanda agregada. O caminho deveria ter sido oposto: ampliação de gastos que favoreçam o crescimento econômico, de modo a ampliar a arrecadação e, com isso, garantir o autofinanciamento do déficit fiscal no tempo (com uma única exigência: manutenção da taxa de juros abaixo da taxa de crescimento para que não haja necessidade de aumento de impostos que objetivem sustentar o déficit). Isso diz respeito a outra acertada – embora ingênua – percepção do bom e velho Keynes em torno da defesa de políticas anticíclicas que sejam capazes de suprimir as depressões e manter a economia num permanente estado de “quasi-boom”.

E, com isso, voltamos ao início: o equivocado diagnóstico de que a crise fiscal brasileira se desenrolou em razão dos descontrolados gastos dos governos PT, amoitados por detrás da tal contabilidade criativa de que Dilma foi exaustivamente acusada e pela qual teria sido afastada do cargo. Nosso problema fiscal tem que ver, sobretudo, com arrecadação, num contexto de baixo crescimento do PIB e já de um processo de queda das despesas primárias.

5. Esvaziamento na política de conteúdo local e desintegração vertical da Petrobras

⁴ Entrevistas disponíveis respectivamente em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51303795> e em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/03/08/consenso-e-contrassenso-deficit-divida-e-previdencia.ghtml>.

Durante boa parte de sua existência a Petrobras foi utilizada pelo governo brasileiro como mecanismo indutor do desenvolvimento do país. Tal faceta da empresa foi marcante durante a “era PT”. A partir do governo Lula, a política de conteúdo local se tornou um dos principais instrumentos de política industrial do país. Os dados da Tabela 2 evidenciam que os requisitos de conteúdo local nas etapas de exploração e desenvolvimento e produção aumentaram de maneira expressiva entre o governo FHC (até 2002) e os governos petistas (a partir de 2003).

Tabela 2 – Conteúdo local médio estabelecido nas rodadas de licitações da ANP

	CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE EXPLORAÇÃO	CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE DESENVOLVIMENTO
R1 (1999)	25%	27%
R2 (2000)	42%	48%
R3 (2001)	28%	40%
R4 (2002)	39%	54%
R5 (2003)	78,8%	85,6%
R6 (2004)	85,7%	88,8%
R7 (2005)	74%	81%
R9 (2007)	68,9%	76,5%
R10 (2008)	79%	84%
R11 (2013)	61,5%	75,6%
R12 (2013)	72,6%	84,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2018).

O compromisso da petrolífera brasileira com conteúdo local durante os governos Lula e Dilma não se restringiu a cumprir as exigências regulatórias da ANP, visto que tal empresa também adotou metas em termos de conteúdo local para atividades não ligadas à E&P, como transporte e refino. Em 2011, a companhia de petróleo brasileira elaborou sua própria política de conteúdo local, “padronizando procedimentos e adotando metas autoimpostas em todas as outras áreas de operação” (Almeida, Lima-de-Oliveira e Schneider, 2013, p. 38).

Quanto ao potencial de encadeamento dessa política, a Tabela 3 mostra o volume de emprego formal nas atividades auxiliares à exploração de petróleo, a saber: fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo; atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural; construção de embarcações e estruturas flutuantes. Entende-se que estas sejam as atividades que mais se beneficiam das encomendas da Petrobras.

Tabela 3 – Emprego formal e VTI na indústria parapetroleira (2003-2014)

ANO	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural		Fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo		Construção de embarcações e estruturas flutuantes		TOTAL	
	Estoque de emprego	VTI	Estoque de emprego	VTI	Estoque de emprego	VTI	Estoque de emprego	VTI
2003	8489	24.83.426	2840	734.334	14394	2.035.807	25723	5.253.567
2004	8635	3.473.445	4672	688.153	16993	2.482.053	30300	6.643.651
2005	9692	3.136.395	5154	1.082.638	19312	2.126.005	34158	6.345.038
2006	27910	3.423.619	4994	837.281	22956	8.372.801	55860	12.633.701

2007	25976	4.197.586	5160	1.156.501	23306	2.514.733	54442	7.868.820
2008	36066	6.185.620	6975	1.373.092	26970	2.685.123	70011	10.243.835
2009	39910	7.871.219	6488	1.451.173	29448	3.545.337	75846	12.867.729
2010	22427		6095	1.930.830	34341	3.609.640	62863	5.540.470
2011	25875	10.652.728	7384	1.844.684	36563	4.348.853	69822	16.846.265
2012	30234	12.378.047	8038	2.014.998	47529	5.100.561	85801	19.493.606
2013	28830	10.987.238	8241	2.004.854	52892	6.847.585	89963	19.839.677
2014	30016	12.576.363	8748	2.366.499	52832	8.309.001	91596	23.251.863

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS/TEM e PIA/IBGE

* Em R\$ 1.000,00. Valores monetários corrigidos pelo IPCA (2017 = 100).

Entre 2003 (primeiro ano do governo Lula) e 2014 (último ano do primeiro mandato do governo Dilma) o emprego formal na indústria para-petroleira do país mais que triplicou, saltando de 25.723 para 91.596. No que diz respeito ao Valor da Transformação Industrial (VTI) o crescimento foi ainda mais expressivo, passando de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 23,2 bilhões nesse mesmo período.

A partir de 2014, a Petrobras passou a enfrentar alguns problemas, tais como a queda no preço do petróleo, o aumento expressivo em grau de endividamento e os escândalos de corrupção associados à Operação Lava-jato. Portanto, a euforia em torno da petrolífera brasileira, especialmente após a descoberta do pré-sal, deu lugar ao descrédito da empresa junto a uma parcela importante da opinião pública brasileira. Esse contexto marcou e, porque não dizer, teve um peso decisivo no processo de impeachment de Dilma.

Com a deposição de Dilma e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República há sinais inequívocos de uma guinada conservadora na agenda do governo voltada para o setor petrolífero. Pode-se afirmar que essa guinada conservadora mostra sinais de permanência no governo de Jair Bolsonaro. As principais modificações na política voltada para o setor petrolífero e concernentes à Petrobras são as seguintes: i) redução das exigências em termos de conteúdo local e; ii) desinvestimentos.

A publicação da Resolução nº 07/2017, portanto já durante o governo Temer, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), representou a emergência de um novo modelo de conteúdo local a ser observado pela ANP nas rodadas de licitações e nos contratos de concessão (MME, 2017). Tal modelo deixa de considerar as propostas encaminhadas pelas companhias petrolíferas em termos de conteúdo local como fator de pontuação das ofertas encaminhadas à ANP, além de reduzir os percentuais mínimos de conteúdo local. A Tabela 4 evidencia o recuo no índice de conteúdo local entre a rodada 13 (realizada no primeiro ano do segundo governo Dilma) e a rodada 14 (já no governo Temer).

Tabela 4 – Conteúdo local médio estabelecido nas rodadas de licitações da ANP

	CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE EXPLORAÇÃO	CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE DESENVOLVIMENTO
R13 (2015)	73,1%	79,5%
R14 (2017)	38,8%	42%

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2018).

Pedro Parente, nomeado por Temer para a Presidência da Petrobras após o impeachment, deu uma declaração à imprensa à época da publicação da Resolução nº 07/2017 afirmando que essa medida deveria ser comemorada, visto que retira da estatal brasileira uma função que “deveria ser das políticas públicas”. O então dirigente da Petrobras afirmou, nessa ocasião, que o país precisa de uma política de conteúdo local que “emancipe a indústria nacional, ao invés de fazê-la viciada numa reserva de mercado” (Ramalho e Polito, 2017).

Pode-se afirmar que com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, manteve-se esse olhar crítico em relação interpretação à política de conteúdo local. Prova disso é o fato que o escolhido por Bolsonaro para presidir a Petrobras, Roberto Castello Branco, em 2015, quando fazia parte do conselho de administração da empresa, deu a seguinte declaração à imprensa: “A Petrobras se viu diante de um problema de transferir recursos via conteúdo local mínimo para a indústria naval, de construção civil e fornecedores de equipamentos. Isso criou as condições para a formação de um cartel com corrupção” (Durão, 2015).

Outro tema em relação ao qual há sinais inequívocos de mudança na agenda do governo para o setor petrolífero após a deposição de Dilma, diz respeito à estratégia de venda de ativos da Petrobras, especialmente, mas não apenas, nas atividades a jusante da cadeia petrolífera. Ainda durante o governo Temer os desinvestimentos assumiram papel de relevo no planejamento estratégico da Petrobras, conforme se pode constatar a partir do seguinte trecho extraído do relatório anual de 2016 da empresa:

[...] Como já foi frisado pelo Presidente Pedro Parente, para atingirmos o compromisso de investir no nosso negócio principal – extração de petróleo e industrialização em combustível – desinvestir em atividades que não estão a ele diretamente relacionadas não é uma escolha entre alternativas válidas, é uma necessidade (Petrobras, 2016).

A política de desinvestimentos também tem permeado a atual gestão da Petrobras, já sob o governo Bolsonaro, o que fica evidente a partir do documento “Novas Diretrizes para Gestão de Portfólio” (Petrobras, 2019). No trecho abaixo, retirado desse documento, explicita-se o foco da direção da empresa na venda de ativos, especialmente nos segmentos de refino e de distribuição:

As novas diretrizes consideram a venda de ativos com destaque para o segmento de Refino e Distribuição, incluindo a venda integral da PUDSA, rede de postos no Uruguai, oito refinarias que totalizam capacidade de refino de 1,1 milhão de barris por dia, e a venda adicional de participação na Petrobras Distribuidora, permanecendo a Petrobras como acionista relevante.

Dado o papel estratégico da Petrobras para o país, é importante chamar a atenção para os riscos associados à nova agenda do governo brasileiro para a empresa a partir de Temer. No que diz respeito ao esvaziamento da política de conteúdo local, não obstante a pertinência de algumas críticas a essa política, como a falta de mecanismos de estímulo à inovação tecnológica que a complementasse, não se pode desprezar o potencial dessa política em termos de aquecimento da indústria doméstica. Cabe observar que o pré-sal exigirá grandes investimentos associados à construção de plataformas, sistemas submarinos e infraestrutura de escoamento. Esse volume de investimentos poderia ser direcionado para fortalecer a indústria e a engenharia pesada do país.

No que toca à estratégia de desinvestimentos, a dilapidação da Petrobras implicará no enfraquecimento de um dos importantes mecanismos mobilizadores da economia ao alcance do setor público brasileiro. Além disso, a integração vertical representa o modelo hegemônico entre as grandes companhias de petróleo (privadas e estatais) na atualidade. Sob a égide desse modelo, a atividade de refino permite a diluição dos riscos associados às oscilações e cambiais e no preço do barril de petróleo, além de contrabalançar as perdas na área de Exploração e Produção em períodos de baixa no preço do óleo bruto. Portanto, vislumbra-se a ameaça do país se tornar exportador de óleo bruto e importador de derivados, justamente quando se depara com uma oportunidade ímpar para o adensamento dessa cadeia produtiva a partir da descoberta do pré-sal.

Considerações Finais

O impeachment de Dilma Rousseff, consumado em agosto de 2016, representa um inquestionável ponto de inflexão no que diz respeito à leitura quanto a quais devem ser as atribuições do Estado e a sua forma de atuação propriamente dita, ainda que a agenda macroeconômica perseguida desde a ascensão do PT ao poder não apresentasse divergências expressivas (antes o contrário) frente aos governos assumidamente neoliberais de Collor e FHC e mesmo Bolsonaro, pelo menos no fundamental arranjo que dá suporte ao regime de metas de inflação.

O neoliberalismo brando da “era PT” foi rapidamente minado. Em três anos, os principais pilares de sustentação do edifício neodesenvolvimentista – consagrado durante os governos Lula e ainda perseguido por Dilma – ruíram e, em lugar deles, uma grande guinada conservadora e ultraliberal foi posta com o objetivo de liquidar qualquer vestígio de Estado ocupado de questões sociais ou de compromissos com a dinamização da economia, com a geração de emprego e renda, com uma inserção externa menos passiva. O fiscalismo dogmático emerge como doutrina dominante e pauta uma sequência acelerada de reformas estruturais que, em última instância, atacam os direitos mais fundamentais garantidos nas normas pétreas constitucionais.

A primeira dessas mudanças estruturais de que aqui tratamos foi o novo regime fiscal, cuja faceta mais alarmante é a de impor aos próximos cinco governos um limite de gastos que inviabiliza o atendimento a qualquer projeto específico de desenvolvimento que simplesmente assuma como ponto de partida uma visão não fiscalista da realidade. A ela se seguiram as Reformas Trabalhista e previdenciária que, juntas, solapam uma série de direitos não só de trabalhadores ativos como também daqueles que supõem um dia conseguirem se aposentar. Além da retirada de direitos, ambas impactam negativamente na demanda agregada, via redução da renda dos mais pobres. Soma-se a isto o proposital encolhimento da Petrobras e conseqüente redução de sua capacidade de investimento no futuro e presenciamos um cenário prospectivo de baixo crescimento econômico e impactos negativos na distribuição da renda.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (RJ). **Anuário Estatístico 2018**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2018>>. Acesso em: 07 jun. 2019.
- ALMEIDA, Mansueto Facundo; OLIVEIRA, Renato Lima de; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. **Texto para Discussão**, IPEA, 2014.
- ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2018**. Brasília: ANFIP, 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.
- BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. Austeridade para quem? Introdução. In: Luiz Gonzaga Belluzzo; Pedro Paulo Zahluth Bastos. (Org.). **Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do Governo Dilma Rousseff**. 1ed.São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015, v. , p. 5-14.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking Macroeconomic Policy**. IMF Staff Position Note, n. 10/03, 2010.
- BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **9º Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>>. Acesso em: fev. 2020.
- _____. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, n. 2, p. 155-163, mai. 2016.
- BOITO JR., Armando e BERRINGER, Tatiana. A frente neodesenvolvimentista e a política externa nos governos Lula e Dilma. Campinas: mimeo. 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego – MTE. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS**. Brasília. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/rais/default.asp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. In: BELLUZZO, L.G.M.; BASTOS, P.Z. (Org.). **Austeridade para quem?: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, p. 113-118, 2015.
- DURÃO, Mariana. Participação da Petrobrás em todos os projetos é ‘inviável’, diz conselheiro. **O Estado de S. Paulo**, 14 jul. 2015. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,participacao-da-petrobras-em-todos-os-projetos-e-inviavel--diz-conselheiro,1725031>>. Acesso em: 08 mar. 2020.
- ERBER, Fábio. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Rev. Econ. Polit.**, vol.31, n.1; p. 31-55.
- FAGNANI, Eduardo. A Política Social do Governo Lula (2003-2006): perspectiva histórica. **Texto para Discussão** (Campinas), v. 192, p. 1, 2011.
- _____. **Previdência: o debate desonesto**. São Paulo: Contracorrente, 2019

- FRAGA, Armínio. Década de 2010. In: LARA RESENDE, A. et al. **Economia Brasileira: Notas breves sobre as décadas de 1960 a 2010**. Rio de Janeiro: Casa das Garças, 2018.
- GENTIL, Denise Lobato. A falácia dos argumentos em defesa da reforma. **Le Monde Diplomatique Brasil**, edição 141, 02 abr. 2019.
- GOLDFAJN, Ilan. Década de 2000. In: LARA RESENDE, A. et al. **Economia Brasileira: Notas breves sobre as décadas de 1960 a 2010**. Rio de Janeiro: Casa das Garças, 2018.
- GOMES, Fábio G. e PINTO, Eduardo C. **Desordem e regresso. O período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000**. São Paulo: Mandacaru, 2009.
- GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, No. 31, p. 5-30, 2012.
- _____. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 37, p. 7-39, 2014.
- IBGE. **Pesquisa Industrial Anual**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vários anos. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=downloads>>.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.
- LISBOA, M. B.; PESSÔA, S. A.. Crítica ao novo-desenvolvimentismo. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, p. 181-189, 2016.
- MERCADANTE, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Campinas: Tese de Doutorado, Unicamp, 2010.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Resolução nº 7/2017**. Brasília: MME, 2017. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes/resolucoes-2017>>. Acesso em: 08 mar. 2020.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Rev. Econ. Polit.**, vol.31, n.4; p. 507-527.
- PESSÔA, S. A.; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. Desaceleração veio na nova matriz, não do contrato social. In: Regis Bonelli; Fernando Veloso (Org.). **Ensaio IBRE de Economia Brasileira II**. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, v. 2, p. 1-29.
- PETROBRAS. **Relatório da Administração 2016**. Petróleo Brasileiro S.A., 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/51357976-Petroleo-brasileiro-s-a-cnpj-no-companhia-aberta.html>. Acesso em: 06 mai. 2019.
- PINTO, Eduardo C. **Bloco no poder e Governo Lula: Grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano**. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UFRJ, 2010.
- PMDB e FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 2015.
- RAMALHO, André; Polito, Rodrigo. Parente: Conteúdo local não deve viciar indústria em reservar mercado. **Valor Econômico**, 22 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/4909416/parente-conteudo-local-nao-deve-viciar-industria-em-reservar-mercado>>. Acesso em: 06 mai. 2019.
- SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.
- SICSÚ, João; PAULA, Luís Fernando de; MICHEL, Renalt. (2005). **Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Justiça Social**. Barueri-SP, Manoele e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- _____. (2007). Por que novo-desenvolvimentismo?. **Rev. Econ. Polit.**, vol.27, n.4; p. 507-524.
- SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. v. 1. 276p.
- STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015**. Brasília: STN, [2016?].