

Da Nova Matriz Econômica ao Teto de Gastos: como a Constituição de 88 entrou em debate?

Ana Paula Guidolin¹

Resumo

O Brasil passa atualmente pela crise econômica mais duradoura de sua história. Nesse período, além da costumaz discussão sobre política econômica, entrou na pauta do debate a viabilidade de se cumprir com o contrato social da redemocratização, representado pela Constituição de 1988. Neste artigo, em sua primeira sessão, são apresentadas diferentes narrativas sobre a origem da crise que começou em 2015. Para a ortodoxia, a crise seria resultado de uma política fiscal irresponsável, incentivos industriais com base em critérios duvidosos, isolamento comercial internacional e queda na produtividade. Já para a heterodoxia os fatores responsáveis foram o freio nos investimentos e gastos públicos – intensificado em 2015 –, arrefecimento do ciclo de liquidez internacional, instabilidade em setores estratégicos pela Operação Lava Jato e por mudanças na regulação, mudanças na política cambial e acirramento do conflito distributivo. Cada narrativa sobre a crise levou a diferentes propostas para retomada do crescimento. A narrativa ortodoxa foi vencedora no debate público e, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, começou a pautar mudanças nos fundamentos da Constituição de 1988, fenômeno analisado na segunda sessão. Os documentos “Uma ponte para o futuro” e a exposição de motivos da PEC 241 (EC 95, conhecida como Teto de Gastos) indicam um novo horizonte não só de política econômica, mas também de modelo de desenvolvimento e projeto de país.

Palavras-chave: Nova Matriz Econômica (NME); Teto de gastos; Constituição; Austeridade.

¹ Mestranda em Teoria Econômica no Instituto de Economia da UNICAMP

Abstract

Brazil is currently experiencing the most lasting economic crisis in its history. During this period, in addition to the usual discussion on economic policy, the feasibility of complying with the social contract of re-democratization – represented by the 1988 Constitution – entered in the debate agenda. In this article, in the first session, different narratives about the crisis' origin that started in 2015 are presented. For economic orthodoxy, the crisis would be the result of an irresponsible fiscal policy, industrial incentives based on dubious criteria, international commercial isolation and a drop in productivity. As for economic heterodoxy, the factors responsible were the restraint on investments and public spending – intensified in 2015 –, contraction of the international liquidity cycle, instability in strategic sectors due to “Lava Jato” Operation and changes in their regulation, changes in exchange rate policy and worsening of the distributive conflict. Each narrative about the crisis led to different proposals for resuming growth. The orthodox narrative has won the public debate and, after the impeachment of President Dilma Rousseff, began to guide changes in the foundations of the 1988 Constitution, a phenomenon analyzed in the second session. The documents “A bridge to the future” (“*Uma ponte para o futuro*”) and the explanatory memorandum of the PEC 241 (EC 95, known as “*Teto de Gastos*”) indicate a new horizon not only for economic policy, but also for the country's development and project model.

Keywords: New Economic Matrix (NME); Spending Ceiling; Constitution; Austerity.

Introdução

O Brasil passa atualmente pela crise econômica mais duradoura de sua história. Iniciada com uma desaceleração em 2014, passou por um período de recessão técnica entre 2015 e 2016 e seguiu até 2019 em uma lenta recuperação interrompida pela crise decorrente da pandemia de Covid-19. Mesmo antes da pandemia, o patamar do PIB anterior à crise de 2014 ainda não havia sido recuperado. Nesse período, além da costumaz discussão sobre política econômica, entrou na pauta do debate a viabilidade de se cumprir com o contrato social da redemocratização. De um lado defende-se sua inviabilidade e, portanto, a necessidade de realizar reformas estruturais de modo a adequá-lo ao orçamento. De outro, defende-se sua inviolabilidade, apontando como consequência das reformas o retrocesso social e o caráter contraproducente para a recuperação econômica.

O questionamento em torno da Constituição de 1988 não é fato inédito da crise atual e está relacionado ao próprio contexto em que ela foi concebida, em meio à ascensão da lógica neoliberal no Brasil e no mundo. O cenário de alta inflação e desequilíbrios macroeconômicos era hostil à constituição de um Estado Social de tamanha envergadura como o proposto. Apesar de não ser inédito, o questionamento em torno da Constituição de 1988 no debate da crise atual ganhou força com o apoio de novos grupos sociais e ampla ressonância midiática em defesa das reformas estruturais, fazendo eco a mantras como o de que “A Constituição não cabe no orçamento”.

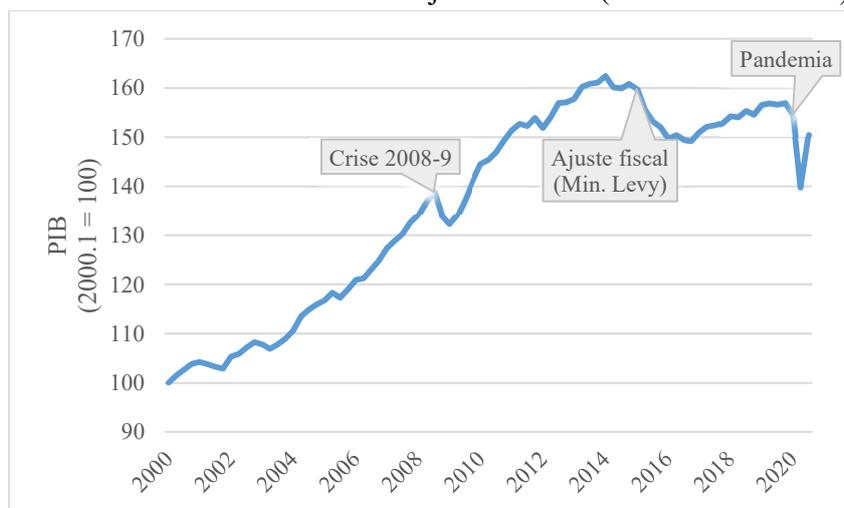
O objetivo desse trabalho é analisar como a construção de narrativas sobre a origem da crise coloca também em debate a viabilidade da Constituição de 1988 e a estratégia de desenvolvimento adotada pelo país. Para compreender o debate estrutural que prosperou nessa crise, faz-se necessário retomar o debate conjuntural. Na primeira sessão confrontam-se as principais interpretações no debate sobre a mudança da política econômica iniciada no governo Dilma que vem sendo aprofundada desde então. A segunda sessão, por sua vez, apresenta o debate em torno do teto de gastos e da tônica que embasa as mudanças profundas na Constituição de 1988.

1. Debate sobre política econômica: qual é a origem da crise?

Para compreender as narrativas teóricas e políticas em explicação à crise que se iniciou em 2015, é necessário dar alguns passos atrás e discutir as interpretações em torno do esgotamento do modelo de crescimento anterior. A vertente ortodoxa indica que o crescimento no governo de Lula é fruto tardio das reformas do período FHC e se deve à continuidade do modelo de gestão macroeconômica anterior: “A liberalização compreende um longo período que se inicia no governo Collor, tem seu ápice na era FHC e segue até a gestão de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda. Foi o período de construção das bases da aceleração do crescimento com Lula.” (Pessoa, 2014c). Já a vertente heterodoxa aponta como pilares do crescimento a distribuição de renda, a expansão do crédito e os investimentos públicos (Carvalho, 2018). Ambas as vertentes reconhecem o papel propulsor da alta no preço das commodities.

Analisando o Gráfico 1, nota-se que a expansão iniciada em 2003 perdurou até a interrupção pela crise internacional de 2008-9, apresentando uma rápida recuperação no ano seguinte. No entanto, a partir de 2011 se inicia a desaceleração do crescimento que, no biênio 2015 e 2016, se tornou a pior recessão da história brasileira. A partir de 2017 há uma lenta recuperação que mesmo no seu pico – logo antes da eclosão da pandemia – ainda não tinha recuperado o patamar de 2014. Como apontado por Carvalho (2018, p. 133): “No Brasil, nem a crise da dívida da década de 1980 nem o confisco da poupança em meio à hiperinflação tiveram efeitos recessivos tão profundos ou duradouros”.

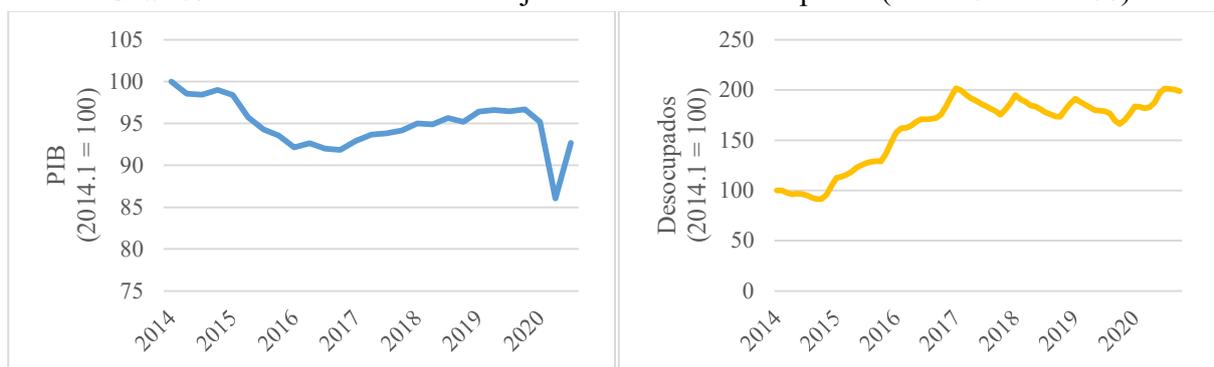
Gráfico 1 – PIB trimestral com ajuste sazonal (base 2000.1 = 100)



Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais

O caráter recessivo da atual crise é refletido no mercado de trabalho. Como indicado no Gráfico 2, ao contrário do PIB que caminhou para uma lenta recuperação entre 2017 e 2019, o desemprego em nenhum momento da crise indicou recuperação do nível inicial de 2014 que havia sido de 6,8% e alcançou 12,7% em 2017, praticamente dobrando e se mantendo em patamar elevado desde então. Cabe ressaltar que para a vertente liberal – partindo do conceito neoclássico de taxa natural de desemprego – o Brasil entrou na crise com “hiperemprego” (Pessôa, 2018).

Gráfico 2 – PIB trimestral com ajuste sazonal e desocupados (base 2014.1 = 100)



Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais e PNADC Mensal

Interpretações

Como bem mapeado por Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020), existem duas grandes narrativas sobre as origens na política econômica da crise que se iniciou no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff: a tese do descontrole e a tese da inflexão, ambas atribuindo papel central à política fiscal, embora com causalidades invertidas.

A tese do descontrole, capitaneada pela ortodoxia, aponta que houve uma oportunista guinada da política econômica em reação à crise de 2008: “[...] o ministro Guido Mantega enxergou na saída da crise de setembro de 2008 a oportunidade de implantar um novo regime de política econômica.” (Barbosa Filho e Pessôa, 2014, p. 24). Essa nova política econômica foi cunhada de “Nova Matriz Econômica” e segundo seus detratores provocou descontrole dos gastos públicos e consequente geração de déficits primários crescentes e aumento da dívida pública, o que abalou a confiança dos agentes econômicos fazendo os investimentos caírem e resultando no cenário de recessão (Chernavsky; Dweck e Teixeira, 2020).

A alteração na agenda econômica teria sido motivada por ideologia de seus formuladores (Pessôa, 2014d) que não teriam percebido sua inviabilidade perante o orçamento (Pessôa, 2014e). Tal

inércia atrelada a uma visão intervencionista, teria levado o governo a implantar alterações como administração do câmbio, tolerância com inflação, artifícios para alcance da meta de primário, controle de preços, baixa abrupta dos juros, discricionariedade na atuação do BNDES, fechamento da economia, desoneração tributária discricionária, maior intervenção no setor de petróleo, baixa forçada dos spreads bancários, resistência à entrada do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura (Barbosa Filho e Pessôa, 2014).

Essa periodização com ponto de inflexão na crise de 2008 não é consensual. Segundo Carvalho (2018), a política anterior à crise já incluía estímulo ao mercado interno, o que pode ser percebido pela aceleração do consumo e investimento a partir de 2006. Além disso, a autora indica que essa periodização “[...] maximiza a importância da NME – que prefiro chamar de Agenda Fiesp – e minimiza o que deveriam ser os pilares de uma política econômica bem-sucedida: investimentos públicos em infraestrutura física e social com estímulo ao mercado interno pela redistribuição da renda.” (Carvalho, 2016a). A inflexão, de acordo com Lopreato (2013), ocorreu com a queda do Ministro Palocci e ascensão do Guido Mantega em março de 2006 quando a diretriz da política fiscal deixou de ser a contração fiscal expansionista e passou a ter proposições pós keynesianas e estruturalistas. Como sintetizado pelo autor: “A crise mundial apenas reforçou a trajetória da política fiscal já delineada anteriormente e retirou algumas amarras existentes, mas não pode ser vista como o fator responsável por desencadear a nova estratégia” (Lopreato, 2013, p. 161).

Apesar de indicar 2008 como ponto de inflexão da política econômica, a vertente ortodoxa diminui a importância da crise internacional como fonte da desaceleração tendo em vista que consideram a economia brasileira muito fechada pelo baixo nível de comércio em proporção ao produto e pelo nível discrepante da desaceleração brasileira em comparação ao mundo e à América Latina. Com isso, Barbosa Filho e Pessôa (2014) concluem que a motivação para a forte desaceleração teria sido majoritariamente doméstica. Pessôa (2014b) afirma que a nova matriz econômica “é a causa maior da desaceleração da economia no quadriênio de Dilma”. Mesmo após o desenrolar da crise com a mudança de política econômica em 2015, continua sendo atribuída culpa aos erros de gestão da presidente Dilma: “[...] dada a nossa trajetória até 2014, não havia muito a ser feito. A crise resulta de medidas tomadas antes de 2015” (Pessôa, 2018).

Ainda sobre a tese do descontrole, cabe destacar que os ortodoxos centralizam o debate sobre política econômica em torno da produtividade total de fatores (PTF). Tal conceito parte do

pressuposto de uma função de produção Cobb-Douglas com participação do capital na renda de 40% ou 45% (Pessôa, 2012; Barbosa Filho e Pessôa, 2014) e calcula a PTF como resíduo. A imprecisão do conceito é declarada desta maneira por Pessôa (2012, p. 24): “Assim, o crescimento da PTF pode também ser chamado de medida da nossa ignorância: trata-se da parcela do crescimento do produto que não pode ser atribuída ao crescimento do emprego dos fatores de produção”. Apesar da precariedade no seu cálculo, a PTF é central no argumento liberal para explicar a desaceleração econômica: “[...] a forte piora no desempenho da economia brasileira no triênio da Dilma deve-se aos impactos da piora no marco institucional sobre a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores” (Barbosa Filho e Pessôa, 2014, p. 30).

Ao criticar o resgate do velho desenvolvimentismo a partir de 2009, Lisboa (2018c) aponta que “O resultado foi o imenso desperdício de recursos públicos em empresas que se revelaram insustentáveis em meio a uma economia mais fechada e menos produtiva”. Nesse trecho estão os elementos chave da crítica ortodoxa: política fiscal irresponsável, incentivos industriais com base em critérios duvidosos, isolamento comercial internacional e queda na produtividade.

Já a tese da inflexão analisada por Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020), é quase que diametralmente oposta. A vertente heterodoxa atribui principalmente à política fiscal contracionista de 2015 e seu impacto nos investimentos públicos – que foram parcialmente substituídos por desonerações e subsídios como mostram Gobetti e Orair (2015) – o desmonte do modelo de crescimento impulsionado pela demanda, resultando na crise. No entanto, a economia já estava desacelerando entre 2013 e 2014 por múltiplas causas como:

[...] falhas na condução da política econômica, fatores políticos (desde as manifestações de 2013 até a incerteza eleitoral de 2014), fatores internacionais (com a perspectiva do *tapering* nos EUA e a rápida queda no preço das commodities em 2014) e fatores institucionais ou jurídicos (como o avanço da operação Lava Jato que afetou indiretamente setores estratégicos da economia brasileira, como petróleo e gás, construção civil e indústria naval) (Rossi e Mello, 2017, p. 2)

Analisando a evolução do PIB, do consumo e do investimento (medido pela formação bruta de capital fixo), os autores constatam que a taxa de investimento cai bruscamente em 2014, enquanto o consumo se mantinha estável. Em 2015 esse cenário muda a partir do choque recessivo que arrefece também o consumo além de aprofundar a queda do investimento. Foi puxado o freio de

mão no estímulo à demanda, o que teria transformado a desaceleração em recessão. Diante da política econômica errática antes de 2015, heterodoxos alertavam que “[...] em vez de uma forte contração, o Brasil precisa reorientar o regime fiscal e, sobretudo, ampliar o investimento público. O reequilíbrio das contas públicas virá com o crescimento” (Rossi, 2014).

A mudança de direção na política econômica teve como marco a nomeação de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda no final de 2014, quando diversas medidas de ajuste foram anunciadas em formato de choques simultâneos em quatro frentes, como exposto por Rossi e Mello (2017): i) choque fiscal (com queda real das despesas primárias da ordem de 2,9%, contração da demanda pública atuou de forma pró-cíclica); ii) choque de preços administrados (especialmente energia e gasolina, gerando pressão de custos para empresas e redução de renda real para as famílias); iii) choque cambial (fim do programa de leilões de swaps e política cambial menos atuante, gerando desvalorização e portanto pressão de custos para empresas e redução de renda real para as famílias) e iv) choque monetário (em reação à inflação provocada pelo próprio governo – com choques cambiais e de preços administrados – aumenta a Selic e conseqüentemente o custo de crédito). A mudança de rumo na política econômica foi aplaudida pelos liberais: “A alteração do regime de política econômica é um sinal de aprendizado após muitos anos de insistência em uma política errada” (Pessôa, 2015a).

Outra perspectiva de análise dentro da heterodoxia é dada por Carvalho (2018) que indica como determinantes da desaceleração a limitação do modelo de crescimento adotado entre 2006 e 2010 e a adoção da “Agenda Fiesp” entre 2011 e 2014, que resultam no “passo ao lado” na metáfora da Valsa Brasileira. Os limites do modelo de crescimento de 2006 a 2010 são três: (1) fragilidade da indústria que ficou evidente depois da crise de 2008-9; (2) caráter inflacionário do crescimento com distribuição de renda baseado no setor de serviços e (3) falta de redistribuição de renda do topo da pirâmide para o meio ou para a base.

Em resposta à falta de competitividade da indústria nacional e aos desequilíbrios externos, Carvalho (2018) indica que economistas – principalmente do novo-desenvolvimentismo – passaram a defender a substituição do modelo de crescimento voltado ao mercado interno por um modelo nos moldes asiáticos, priorizando as exportações a partir de menores taxas de juros e câmbio desvalorizado, além de um ajuste fiscal. Essa agenda passou a contar com o apoio de representantes do setor industrial, caracterizando a “Agenda Fiesp” (Carvalho, 2018). Esse modelo

de crescimento admite que haja no curto prazo uma redução dos salários reais em prol de um aumento da produtividade do trabalho no longo prazo que traria crescimento acelerado. Além da redução dos juros – que foi demasiado rápida e brusca, expondo o país aos fluxos de capital especulativos – e desvalorização cambial, houve também o controle dos preços administrados de forma a tentar contrabalancear o impacto inflacionário da alta do dólar. Outra mudança importante na política econômica foi a centralidade atribuída à política de desonerações. Nas palavras da autora:

Em particular, entre 2011 e 2014, o fim do ciclo de expansão dos investimentos públicos em infraestrutura e sua substituição por uma política de redução de impostos, concessões e outros estímulos ao setor privado retiraram da economia brasileira um de seus principais motores. (Carvalho, 2018, p. 32)

Houve também esforço deliberado para diminuir os spreads bancários, um dos fatores que fundamentou Singer (2015) a afirmar que Dilma Rousseff havia “cutucado onças com varas curtas”, ou seja, o fracasso do projeto desenvolvimentista se devia principalmente a sua ousadia em enfrentar grandes interesses. Em resposta a tal teoria, Carvalho (2018, p. 77) afirma que: “O problema é que, além da Agenda Fiesp não ser tão progressista quanto pode parecer à primeira vista, havia razões econômicas suficientes para que os empresários não realizassem maiores investimentos”. A autora indica outros fatores exógenos à Agenda Fiesp – em consonância com Rossi e Mello (2017) – que contribuíram para transformar a desaceleração em crise: “A crise política, os efeitos da Operação Lava Jato sobre os setores de construção civil e petróleo, a forte desvalorização do real e a queda dos preços dos produtos que exportamos também contribuíram para o trágico desempenho da economia brasileira em 2015” (Carvalho, 2018, p. 98). Sobre a mudança da política econômica em 2015 com o Ministro Levy – inaugurando a “panaceia fiscal” ou ainda o “passo atrás” na valsa –, Carvalho (2018) aponta que a estratégia fracassou ao não retomar a confiança de investidores, explodir a dívida pública, provocar aumento abrupto na inflação, queda no PIB e perda de grau de investimento por agências de classificação de risco.

Especificamente sobre a trajetória dos investimentos públicos, cabe ressaltar que Carvalho (2018) ao contrário de Dweck e Teixeira (2017), bem como Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020), não considera a parcela dos recursos do programa Minha Casa Minha Vida oriunda do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como investimento, adotando sua contabilidade formal como

subsídio para a análise econômica. A diferença entre considerar a rubrica como investimento ou não leva a uma trajetória de participação dos investimentos públicos no PIB estável ou decadente entre 2011 e 2014, o que coloca em discussão o próprio caráter “desenvolvimentista” do governo de Dilma Rousseff. Apesar das diferentes perspectivas, a heterodoxia tem seu principal alicerce argumentativo no Princípio da Demanda Efetiva, por isso priorizando medidas de estímulo ao consumo e ao investimento.

Ao confrontar as teses do descontrole e da inflexão e analisar a evolução das despesas e receitas primárias, Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020) apontam para inconsistências de ambas as teses:

[...] diferentemente do que sugere a tese do descontrole, ao longo do governo Dilma os gastos não dispararam e seu aumento não foi o responsável principal pela piora do quadro fiscal, muito mais o resultado da forte queda das receitas e do aumento do pagamento de juros da dívida. [...] diferentemente do que defendem os partidários da tese de inflexão, o forte ajuste que teria derrubado a demanda e, especialmente, os investimentos, tampouco ocorreu, pelo menos não até 2015. (Chernavsky, Dweck e Teixeira, 2020, p. 822)

Por fim os autores sugerem que, dada a profundidade e duração da recessão que se instalou a partir de 2015, outros fatores que vão além da política fiscal influenciaram na derrocada da economia brasileira, a saber: (1) situação da economia internacional, principalmente via queda dos preços das commodities que em 2015 chegou a 60% dos níveis de 2011; (2) efeitos disruptivos da operação Lava Jato que desorganizou segmentos importantes da economia; (3) mudanças na política cambial e na regulação de setores importantes (elétrico, logística e petróleo) que geraram incertezas e redução da competitividade e rentabilidade das empresas, impactando o investimento e (4) reação de setores empresariais às alterações na distribuição funcional da renda nacional quando os conflitos distributivos foram acirrados.

Impeachment

A tese do descontrole encontrou amplo eco midiático à época, reforçando a argumentação pró-impeachment que, apesar de ter ganhado fama com as conhecidas “pedaladas fiscais”, ocorreu com base na assinatura de seis decretos de abertura de créditos suplementares que representavam realocação interna de recursos entre rubricas. A criminalização da política fiscal recebeu reforços desde então.

Para os ortodoxos, o impeachment foi visto como o primeiro passo para a consolidação de uma nova política econômica e para um novo modelo de desenvolvimento que levaria à retomada do crescimento. Quando Michel Temer assumiu de forma interina a presidência, montou uma equipe da Fazenda e do Banco Central, Henrique Meirelles e Ilan Goldfajn, que ficaria conhecida como “*dream team*” da economia. Logo após a cassação do mandato da presidente, Armínio Fraga afirmou que “Muita gente está cética em relação à retomada da economia, mas acho que pode ocorrer se o governo fizer o que deve ser feito, o que de certa forma já começou.”² Enquanto isso, os heterodoxos indicaram a falta de perspectiva sustentável de reversão da crise tendo em vista que a demanda privada estava paralisada com os altos níveis de capacidade ociosa e desemprego, e a demanda pública estava limitada por uma autoimposição: “O baixo dinamismo do PIB, o volume recorde de desemprego, a crescente precarização, assim como o aumento da pobreza e da desigualdade regional apontam para uma recuperação lenta e de baixa qualidade” (Mello; Welle e Oliveira, 2018).

De um lado, a construção de um novo modelo de política econômica sem as distorções geradas pela intervenção estatal desnecessária; de outro, o desmonte de um modelo de desenvolvimento baseado no papel ativo do Estado. Portanto, se torna patente que não era somente a política econômica em debate, mas também o modelo de desenvolvimento a ser seguido, escolha que perpassa a Constituição de 1988.

2. Debate estrutural: Constituição e modelo de desenvolvimento

2.1 Reforma necessária ou contraproducente?

Com a mudança de governo após o questionável processo de impeachment, a estratégia passa a privilegiar reformas estruturais em detrimento do ajuste de curto prazo, apesar de seguir a mesma lógica da austeridade (Rossi e Mello, 2017). O programa “Uma ponte para o Futuro” apresentado pelo então vice-presidente Michel Temer em dezembro de 2015 já indicava que o ajuste fiscal conjuntural era considerado insuficiente, apontando para a necessidade de rediscutir os direitos garantidos pela Constituição de 1988 sob a luz do orçamento público: “Nosso desajuste fiscal

² <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1816973-nos-eua-arminio-fraga-diz-que-lava-jato-cria-instabilidade-mas-e-positiva.shtml>

chegou a um ponto crítico. Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais” (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015, p. 5). A tônica de situação limite permeia todo o documento junto à ideia de “sacrifício necessário”, o popularmente conhecido “remédio amargo”. A necessidade de tal sacrifício viria em sequência a um período de bonança descabida: “Já há muito se sabe que os benefícios concedidos pelo governo não cabem no Orçamento” (Lisboa, 2018a). E esse sacrifício se vincula à modificação da própria Constituição, como colocado por Pessôa (2013): “Não há saída simples e indolor nas escolhas das políticas públicas para enfrentar as deficiências do contrato social da redemocratização”.

Essas deficiências teriam vindo à superfície somente na década de 2010 porque, segundo Pessôa (2013), o crescimento excepcional no governo Lula “deixou a sociedade em torpor com relação às fragilidades do contrato social da redemocratização”, enquanto o menor crescimento do governo Dilma “explicitou à sociedade os limites existentes à melhora da situação de cada um”. Tendo em vista que a distribuição de renda ocorrida nos anos 2000 não gerou queda na parcela de renda apropriada pelo 1% mais rico no Brasil (Carvalho, 2018), depreende-se que os “limites à melhora da situação de cada um” não se aplica a toda população de forma homogênea.

Barbosa Filho e Pessôa (2014) apontam como falha estrutural em nosso contrato social o crescimento contínuo do gasto público a taxas superiores à taxa de crescimento do produto. Essa trajetória “explosiva” do gasto ocorreria devidos às rubricas do gasto social e dos seguros sociais em geral, elementos basilares da Constituição de 1988. A repactuação do contrato social teria que “garantir que a velocidade de crescimento do gasto social – determinada pelos critérios de elegibilidade e valor de benefício dos diversos programas – seja igual ao crescimento da arrecadação” (Pessôa, 2015a). A ortodoxia indica como solução, então, um ajuste permanente que foi consubstanciado na EC 95/2016 que surgiu como PEC 241/2016, conhecida como teto de gastos. Em resumo, o teto de gastos restringe o conflito distributivo sobre o orçamento público por 20 anos – podendo ser revisto em 10 anos – a um total já reduzido de gastos primários. Como apontado por Rossi e Dweck (2018), a EC 95/2016 impõe um teto declinante do gasto público em proporção ao PIB e em termos per capita.

Tanto o documento lançado pelo PMDB (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015) quanto a emenda constitucional colocam claramente – em outros termos – a agenda DDD (desvinculação,

desindexação e desobrigação) atualmente defendida pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes. Os componentes obrigatórios do gasto público são tratados como fatores que “engessam o orçamento”, mesmo no caso de gastos garantidores de direitos fundamentais como saúde e educação. Por exemplo, chega-se a defender que seja “[...] necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação” (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015, p. 9).

A desvinculação, a desindexação e a desobrigação são anunciadas como medidas necessárias para combater o caráter pró-cíclico das despesas públicas “[...] para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente” (BRASIL, 2016, parágrafo 21). A propósito, os defensores de manter vinculação, indexação e obrigação no orçamento público o fazem também argumentando ser necessário combater o caráter pró-cíclico das despesas para evitar que em momentos de crise econômica haja grande prejuízo social, com aumento da desigualdade e retrocesso na garantia de direitos fundamentais. Para a ortodoxia liberal, um orçamento mais flexível é visto como benéfico por permitir ajustes de acordo com a “restrição orçamentária” presente. Para a heterodoxia desenvolvimentista, pelo mesmo motivo, a flexibilidade é vista como danosa socialmente e contraproducente economicamente.

Tal discussão possui uma versão jurídica dada pelo confronto entre os princípios de “reserva do possível” e “mínimo existencial” (Potrich, 2013). Enquanto a reserva do possível indica que a realidade consubstanciada no orçamento limita a efetivação plena do direito instituído, o mínimo existencial defende que se deve garantir um nível mínimo de satisfação dos direitos de forma a proporcionar uma vida digna. Entra em discussão o quanto o gasto social – e os direitos a ele vinculado – pode e deve ser afetado pela atividade econômica. Autores ortodoxos chegam a sugerir que existe um *trade-off* entre avanço social e crescimento econômico: “[...] a forte elevação da carga tributária e do gasto público que houve nos últimos anos deve-se a um contrato social que prioriza a queda da desigualdade em vez do crescimento econômico” (Barbosa Filho e Pessôa, 2014, p. 30), enquanto heterodoxos indicam a possibilidade de um modelo de desenvolvimento que coloque as agendas de preservação ambiental e transformação social como objetivos do próprio processo de desenvolvimento (Rossi et al., 2020, p. 304). Os autores Rossi et al. (2020) indicam que a consolidação internacional do novo paradigma tecnológico, que possui caráter

sistêmico, abre um espaço em que novos players poderiam ganhar vantagem aliando essa política de oferta ao atendimento de potenciais demandas sociais.

Apesar de estar fora do escopo desse trabalho, é perceptível que o teto de gastos e a retirada dos gastos obrigatórios do orçamento foram reivindicados como forma do Legislativo possuir maior poder de decisão sobre a alocação de recursos:

Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. O Executivo está propondo o limite total para cada Poder ou órgão autônomo, cabendo ao Congresso discutir esse limite. Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos. (BRASIL, 2016, parágrafo 25)

A tônica dominante indicava o teto de gastos como peça essencial para enfrentar o problema fiscal existente, adotando o tom alarmista que, para enfrenta-lo, teríamos que “[...] mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso” (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015, p. 6) Se de um lado o teto de gastos foi colocado como uma panaceia para o colapso das contas públicas, de outro houve a crítica de que a medida seria contraproducente por não tratar os verdadeiros problemas da economia brasileira:

[...] a PEC não só não é a panaceia anunciada no que tange à estabilização da dívida pública – ou ao controle de uma inflação já em queda – como pode até mesmo prejudicar sua dinâmica ao tirar da mesa de discussão os três itens que mais explicam o quadro de deterioração fiscal atual: a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros. (Carvalho, 2016b)

Para seus defensores, o teto de gastos levaria à retomada do crescimento por meio da maior previsibilidade da política macroeconômica, fortalecendo a confiança dos agentes privados que passariam a investir, estimulando a economia: “[...] ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento” (BRASIL, 2016, parágrafo 3). No documento “Uma ponte para o futuro” (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015), fica explícito qual tipo de desenvolvimento começaria a ser perseguido:

[...] é fundamental [...] executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência. (Fundação Ulysses Guimarães, PMDB, 2015)

Krugman criou em 2011 o personagem da “fada da confiança” como crítica a essa lógica de que o corte de despesas públicas é magicamente recompensado com investimentos privados (Carvalho, 2018). De fato, desde 2015 não houve retomada do investimento no Brasil, fato que os ortodoxos atribuem à falta de reformas suficientes, mantendo a linha argumentativa: “Caso as reformas não sejam realizadas, o resultado será a piora da trajetória do desequilíbrio fiscal e, portanto, das perspectivas da economia” (Lisboa, 2018b). Além da fada da confiança, é amplamente utilizada pelos ortodoxos a metáfora do orçamento doméstico, ao reduzir o debate do erário público à máxima “não se pode gastar mais do que ganha”. Como colocado por Rossi, Dweck e Arantes (2018, p. 20): “[...] há um argumento moral de que os anos de excessos devem ser remediados com abstinência e sacrifícios e a austeridade é o remédio”. As diferenças entre as finanças de uma família e de um governo federal são várias: i) o gasto público do governo influencia a sua própria arrecadação por meio da dinamização da economia; ii) o governo tem a opção de vender seus títulos públicos (que em nenhum momento deixaram de ser aceitos pelo mercado) e definir a taxa de juros das dívidas que paga e iii) o governo possui a capacidade de elevar sua arrecadação com mudanças no sistema tributário.

Para os críticos, o teto de gastos não se tratava de um plano de ajuste ou uma agenda de crescimento, mas sim “um projeto de longo prazo de desmonte do Estado de bem-estar social brasileiro” (Carvalho, 2016b). No entanto, negando o impacto social e reforçando a narrativa de que não havia alternativa, Pessôa (2016a) declarou que:

Surpreende que alguns considerem que o objetivo da PEC seja destruir a Constituição de 1988 [...] A continuar a trajetória de aumento do gasto público acima do crescimento da renda, o endividamento crescente do país resultará em insolvência, na incapacidade do setor público em cumprir suas obrigações e na retomada da inflação crônica nos anos à frente. Nada pior para os indicadores sociais do que estagnação com inflação. (Pessôa, 2016a)

Assim, segundo Pessôa (2016a), o objetivo do teto de gastos seria proteger os ganhos sociais frente o desajuste macroeconômico de 2009 a 2014. Entretanto, como mostrado em livro organizado por Rossi, Dweck e Oliveira (2018), houve impactos em diversas áreas com aumento da desigualdade – de raça, classe e gênero – ao atingir políticas sociais, diminuição no acesso à educação, contração no orçamento da saúde, desmatamento em meio à negligência da política ambiental, aumento da violência em meio à negligência com segurança pública, entre outros.

Pessôa (2012) elenca três limites para o contrato social da redemocratização. O primeiro é a falta de espaço para elevação da carga tributária; o segundo é o limite do modelo liderado pela absorção – consumo e investimento – por penalizar a indústria de transformação; e o terceiro é a redução da taxa de crescimento da PTF pelo microgerenciamento da política econômica. Sobre o primeiro fator, cabe notar que a vertente liberal aponta com frequência a carga tributária como um todo homogêneo, indicando apenas sua porcentagem em relação ao PIB. No entanto, ao se considerar sua composição, fica claro que o percentual de impostos indiretos é mais destoante da média da OCDE do que o percentual total. Já o segundo fator se baseia na predição de que o crescimento da absorção superaria o crescimento da produção, ou seja, não há sinergia entre oferta e demanda. Por fim, o terceiro fator critica o que o autor aponta como forte discricionariedade na política industrial, que está relacionada aos grandes conglomerados ou “campeões nacionais”. Esses dois fatores poderiam ser contestados com a proposição de uma política de desenvolvimento baseada no estímulo de setores que atendam demandas sociais, como é proposto em Rossi et al. (2020) com o investimento em infraestrutura social que traria efeito dinâmico no curto prazo por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos e no longo prazo com melhora da qualidade de vida da sociedade, da produtividade do sistema e de uma redistribuição de renda e riqueza.

A posição contrária às reformas de caráter liberal que vem sendo propostas não equivale ao posicionamento de que nenhuma reforma precisaria ser feita na Constituição de 1988. Fagnani (2020) indica que o Estado Social que dela surgiu apresenta, desde sua origem, duas grandes limitações. A primeira é a proteção especial aos trabalhadores do mercado formal, excluindo a maior parte da classe trabalhadora que está em ocupações precárias, informais e com baixo rendimento. Já a segunda é sua base de financiamento muito restrita, apresentando uma combinação peculiar entre política de gasto progressiva e política de tributação regressiva, com predomínio de tributos indiretos na base de arrecadação. Como ressaltado por Rossi e Dweck

(2018): “[...] o teto de gastos é uma tentativa de equacionar a situação fiscal que não se dirige ao lado regressivo, o tributário, e desmonta o lado progressivo dos gastos sociais”. Segundo Silveira et al. (2011), o caráter regressivo do sistema tributário é tal que o impacto redistributivo dos impostos diretos é anulado pelo impacto dos impostos indiretos.

Após aprovação do teto de gastos em 2016, houve também a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017 e a tentativa de aprovação de Reforma Previdenciária ainda pelo governo Temer que seria concretizada no governo Bolsonaro em 2019. Também ocorreram mudanças em outras frentes relacionadas à Petrobras, Eletrobrás e BNDES. Entrou em debate a Reforma Tributária em 2020, mas entre os projetos mais discutidos não havia a intenção de alterar o caráter regressivo do sistema brasileiro. Em 2021 se vinculou de maneira oportunista a aprovação da prorrogação do Auxílio Emergencial a novas mudanças no regime fiscal, com acionamento de gatilhos contracionistas em meio à maior crise da economia brasileira. A austeridade, que Rossi (2017) define como a retração do Estado como indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social, vem guiando não só a política econômica, mas também o modelo de desenvolvimento seguido.

Considerações Finais

A narrativa no debate público de que a Nova Matriz Econômica havia colapsado a economia e de que a Constituição “não cabia no orçamento” venceu. O crescimento, no entanto, não veio até 2019. Em 2020, a economia com baixo dinamismo e mercado de trabalho deteriorado foi atingida pela pandemia, trazendo à baila novamente a discussão sobre um papel ativo do Estado para garantir seguridade social e estimular o crescimento econômico. Da mesma forma que a narrativa criada sobre a NME culminou em uma série de reformas estruturais que foram canceladas democraticamente com a eleição de Bolsonaro, é possível que a narrativa vencedora sobre a ação do Estado na pandemia inicie um novo ciclo de mudanças estruturais, a depender do resultado eleitoral em 2022.

Referências

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. Desaceleração recente da economia. **Sob a Luz do Sol**, 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 241 de 15 de junho de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 10/03/2021.

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

CARVALHO, Laura. **Só mesmo um espantalho da esquerda teria a alma de um pato da FIESP**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2016a. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/07/1793771-so-mesmo-um-espantalho-da-esquerda-teria-a-alma-de-um-pato-da-fiesp.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

CARVALHO, Laura. **PEC 241 pode prolongar a crise**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2016b. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/10/1822278-pec-241-pode-prolongar-a-crise.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Econ. soc.**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 811-834, Dec. 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182020000300811&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10/03/2021.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para discussão, 2017. Disponível em <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/TD303.pdf>. Acesso em 10/03/2021.

FAGNANI, Eduardo. O Estado de bem-estar social para o século XXI. *In: Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil* /Organizado por Esther Dweck, Pedro Rossi, Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19 n. 3, set./dez. 2015.

LISBOA, Marcos. **Os chantagistas e a falta da boa política**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2018a. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2018/06/os-chantagistas-e-a-falta-da-boa-politica.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

LISBOA, Marcos. **Não é por aí**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2018b, Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2018/06/nao-e-por-ai.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

LISBOA, Marcos. **Esquerda à brasileira**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2018c. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2018/07/esquerda-a-brasileira.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

LOPREATO, Francisco Luiz. **Caminhos da Política Fiscal do Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MELLO, Guilherme; WELLE, Arthur; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **A crise prossegue: baixo crescimento e alta desigualdade no Brasil pós-recessão**. Nota do CECON. Maio de 2018. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/NotaCeconConjuntura.pdf>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. O contrato social da redemocratização e seus limites. **Interesse Nacional**. v. 5. 2012.

PESSÔA, Samuel. **Sinal de desgaste do contrato social**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2013/06/1299842-sinal-de-desgaste-do-contrato-social.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **O governo FHC e o gasto social**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2014b. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2014/08/1501608-o-governo-fhc-e-o-gasto-social.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **Ciclos do Pós Guerra**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2014c. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2014/09/1523809-ciclos-do-pos-guerra.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **Ideologia ou economia política?** Folha de São Paulo. São Paulo, 2014d. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/07/1660487-ideologia-ou-economia-politica.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **Dois caminhos.** Folha de São Paulo. São Paulo, 2014e. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2014/10/1534677-dois-caminhos.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **Bons ventos da Regência quádrupla.** Folha de São Paulo. São Paulo, 2015a. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/215726-bons-ventos-da-regencia-quadrupla.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **A emenda do ajuste.** Folha de São Paulo. São Paulo, 2016a. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/06/1783236-a-emenda-do-ajuste.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

PESSÔA, Samuel. **Nossa grande depressão.** Folha de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2018/11/nossa-grande-depressao.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

POTRICH, Felipe Bittencourt. Efetividade dos direitos sociais, reserva do possível e seus limites. **Revista Virtual da AGU**, p. 3–22, 2013.

Fundação Ulysses Guimarães, PMDB. **Uma ponte para o futuro**, 2015.

ROSSI, Pedro. **Réplica 'Contração fiscal em 2011; austericídio em 2015'?** Folha de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1553955-replica-contracao-fiscal-em-2011-austericidio-em-2015.shtml?cmpid=menupe>. Acesso em 10/03/2021.

ROSSI, Pedro. **Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal.** Brasília: [s.n.], 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=v3ncCN2JrW8>. Acesso em 10/03/2021.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história:** a economia brasileira em marcha à ré. Nota do CECON. Abril de 2017. Disponível em

https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf. Acesso em 10/03/2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **O teto de gastos federais deve ser revisto? SIM**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/06/o-teto-de-gastos-federais-deve-ser-revisto-sim.shtml>. Acesso em 10/03/2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. *In: Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil /Organizado por Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2018.*

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, Pedro; ROCHA, Marco Antonio; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; MELLO, Guilherme. Uma agenda econômica para todos. *In: Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil /Organizado por Esther Dweck, Pedro Rossi, Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.*

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. IPEA. 2011.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000200039&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10/03/2021.