

## Novo arcabouço fiscal

*Simone Deos, Rosa Maria Marques, Daniel Negreiros Conceição, Gláucia Campregher, André Luis Doneux Ferreira, David Deccache e Caio Vilella formulam propostas para o novo arcabouço fiscal que substituirá o Teto de Gastos*



*Francisco Carlos Teixeira comenta as intervenções dos militares na política republicana, do tenentismo ao 8 de Janeiro*

*Resumo da monografia premiada de Isadora Bonitz sobre a aplicabilidade da Teoria Monetária Moderna ao caso brasileiro*



# Novo arcabouço fiscal

■ Os nossos articulistas analisam a questão fiscal brasileira e formulam propostas para o novo arcabouço fiscal que, conforme previsto na Emenda Constitucional 126, substituirá o Teto de Gastos.

Simone Deos, da Unicamp, enfatiza que o novo arcabouço fiscal não pode ser um novo calabouço fiscal. O Novo Consenso Macroeconômico, que vigorou desde os anos 1990 no Brasil, está sendo revisto, na prática e teoria, em âmbito internacional, à luz dos acontecimentos dos últimos anos, como a inflação de oferta e a transposição dos limites de endividamento. Rosa Marques, da PUC-SP, discorda da necessidade de adoção de regras relativas ao gasto fiscal, mas entende que esse é um imperativo de *realpolitik* e então sugere que: as regras não sejam de longo prazo; gastos sociais e investimentos não fiquem sujeitos a congelamento; os juros da dívida sejam incorporados ao controle; e a adoção da relação dívida/PIB como critério só seja pensada no médio prazo.

Daniel Negreiros Conceição, do Ippur, destaca que os gastos do governo brasileiro na pandemia revelaram o grande segredo: enquanto a economia não atingir seu limite inflacionário, o único impedimento para que o governo gaste para combater o desemprego e pobreza e para produzir bens e serviços garantidores dos direitos da população são as leis que o próprio governo cria.

Gláucia Campregher, da UFBA, e André Luis Doneux Ferreira, da USP, criticam o moralismo carcomido sob o véu da austeridade e propõem um regramento antiausteridade, que responsabilize o Estado a agir contracíclicamente sem se deixar enredar por indicadores pseudo-científicos, como o da dívida/PIB.

David Deccache, assessor parlamentar, e Caio Vilella, da UFRJ, discordam da visão de que a “responsabilidade fiscal” estaria associada com estabilidade da dívida pública doméstica. O novo arcabouço fiscal deveria utilizar os instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em linha com o tema da edição, publicamos o resumo de monografia de Isadora Bonitz sobre a aplicabilidade da Teoria Monetária Moderna ao caso brasileiro. O trabalho venceu o 31º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado.

Fora do bloco temático, o historiador Francisco Carlos Teixeira, da UFRJ, apresenta uma retrospectiva histórica das intervenções dos militares na política republicana e avalia a postura do então comandante do Exército nos acontecimentos de 8 de janeiro.



# Sumário

*Arcabouço fiscal*

**Um novo arcabouço, não calabouço!..... 4**  
Simone Deos

*Arcabouço fiscal*

**Teto dos gastos, negação da realidade e orçamento para a sociedade..... 9**  
Rosa Maria Marques

*Arcabouço fiscal*

**Lições da pandemia para uma política fiscal verdadeiramente responsável no Brasil..... 14**  
Daniel Negreiros Conceição

*Arcabouço fiscal*

**O moralismo carcomido sob o véu da austeridade no debate das regras fiscais..... 20**  
Gláucia Campregher e André Luis Doneux Ferreira

*Arcabouço fiscal*

**Por um Arcabouço Fiscal Cidadão ..... 28**  
David Deccache e Caio Vilella

*Monografia*

**A aplicabilidade da MMT ao caso brasileiro: uma análise de 2000 a 2019..... 34**  
Isadora Bonitz

*Questão militar*

**Militares e a República: entre o braço forte e a mão amiga! ..... 39**  
Francisco Carlos Teixeira Da Silva

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você pode ouvir os programas pelos sites [www.aepet.org.br/radio-aovivo.html](http://www.aepet.org.br/radio-aovivo.html) e [www.programafaixalivre.com.br](http://www.programafaixalivre.com.br), canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

*Jornal dos*  
**ECONOMISTAS**

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Sidney Pascoutto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

**CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ**  
Av. Rio Branco, 109 - 19º andar - Rio de Janeiro - RJ - Centro - Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 - Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Marcelo Pereira Fernandes. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023-2025): Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascoutto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025): Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2022-2024): José Ricardo de Moraes Lopes, Cliciano do Couto Oliveira, Antonio José Alves Junior.

**SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ**  
Av. Treze de Maio, 23 - salas 1607 a 1609 - Rio de Janeiro - RJ - Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

**Mandato - 2017/2020**

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascoutto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

**Conselho Fiscal:** Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.



# Um novo arcabouço, não calabouço!

Simone Deos\*

■ O Ministério da Fazenda tem anunciado que está em fase final de elaboração um novo arcabouço fiscal: um conjunto de normas, regras e parâmetros desenhados com o objetivo de recuperar a credibilidade e, principalmente, a previsibilidade da política fiscal. O objetivo, segundo o Secretário de Política Econômica, é “que seja um arcabouço crível, previsível, que permita que os cidadãos brasileiros e investidores tenham um horizonte de investimentos no Brasil bem mais claro que têm hoje”<sup>1</sup>. Em obediência ao disposto na Emenda Constitucional 126, o presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Na-





cional, até o dia 31 de agosto de 2023, um projeto de lei complementar apresentando esse novo arcabouço. Mas os esforços são para que, muito antes disso, o Executivo torne pública a sua proposta, de forma a permitir um amplo debate na sociedade antes que ela seja votada. A aprovação do novo arcabouço fiscal – não confundir, caro leitor e cara leitora, com um novo calabouço fiscal – será o último prego batido no caixão do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95), que de fato cumpriu muito bem o seu papel: impedir o desenvolvimento econômico e destruir os direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988 e, em seu lugar, promover o retrocesso econômico, social e político do país. Tudo em nome da responsabilidade fiscal, expressão que amalgamou um princípio moral difícil de contestar – afinal, quem poderia ser contrário ao uso predominantemente responsável do dinheiro público? – com o princípio de que a política fiscal deve buscar o equilíbrio entre arrecadação e gastos. Mas o que é, efetivamente, responsabilidade fiscal?

Quando, no século XVIII, os primeiros filósofos economistas começaram a desenhar as bordas daquilo que veio a constituir um novo campo do conhecimento, a Economia, eles iluminaram certos aspectos da nova sociedade em formação na Europa. Simultaneamente mantiveram, se não que totalmente ocultas, pelo menos sombreadas, as estruturas de poder mais profundas sobre as quais essa nova sociedade se assentava – como o Estado e a moeda – e sem as quais não teria sido possível nem a sua constituição, nem a sua problemática manutenção. Na mitologia do liberalismo econômico – nascida nesse contexto para permitir a superação das instituições feudais e mercantilistas que dificultavam a emergência e o desenvolvimento do capitalismo, como observa Karl Polanyi – os mercados e sua generalização são fruto dos impulsos naturais dos seres humanos, os quais estabeleceriam suas relações sociais baseadas, fundamentalmente, no intercâmbio comercial. Nessa narrativa, Estado e moeda não desempenharam papel relevante na constituição das chamadas economias de mercado, e por sua tendência de crescer descontroladamente, o Estado gastador estaria sempre ameaçando o bom funcionamento de uma sociedade de “livres e iguais”. Daí não surpreende que na versão corrente e exacerbada dessa mitologia, o neoliberalismo, tenha sido remodelado e aperfeiçoado um conjunto de mecanismos para controlar o poder monetário estatal.



Já é bastante conhecido de todas e todos que a ideia de conduzir a política macroeconômica – inicialmente, a monetária – por regras, isolando-a do arbítrio do Estado, é produto do debate intelectual e político da segunda metade do século XX. Regras pré-anunciadas, segundo seus defensores, dariam mais segurança aos agentes, organizariam as expectativas de inflação e outras que houvessem, e por isso seriam mais eficazes. Como cereja do bolo, tais regras permitiriam proteger a atividade econômica dos ciclos políticos, próprios dos regimes democráticos.

No caso das regras para a condução da política monetária por parte dos bancos centrais, a proposição original foi que estes perseguissem uma meta de agregados monetários, pré-anunciada, para o controle da inflação. Tendo sido constatado, na prática, que os bancos centrais não têm a capacidade de controlar a quantidade de moeda, foi necessário reformular a teoria e a política. Nesse sentido, o regime de metas de inflação – que parte do pressuposto de que os bancos centrais têm capacidade de, indiretamente, via taxa de juros, afetar os preços correntes – passou não só a orientar, mas a dominar a atuação de grande parte dos bancos centrais ao redor do mundo, a partir da década de 1990. A ideia de que os bancos centrais devem ser autônomos, ou independentes, dos governos e da política, para melhor conduzir o regime de metas e alcançar a estabilidade de preços, que passou a ser o seu objetivo primordial, é um desdobramento desse processo.

Do lado fiscal, por sua vez, o princípio geral de uma política equilibrada, neutra, com despesas ajustando-se às receitas, foi sendo introduzido e aperfeiçoado por meio da institucionalização de metas quantitativas – de resultado orçamentário, de gastos, de endividamento – cada vez mais rígidas e muitas vezes sobrepostas. A justificativa teórica seriam os impactos positivos do orçamento equilibrado, e quiçá superavitário, sobre a inflação – via contração de demanda e/ou impacto sobre as expectativas futuras de inflação – e sobre a sustentabilidade e/ou as expectativas de sustentabilidade da dívida pública – para a qual haveria ou limites rígidos, ou limiares perigosos de serem testados, a partir dos quais os países quebrariam e uma catástrofe econômica e social seria líquida e certa. Paralelamente a estas justificativas, ou, melhor ainda, dando-lhe uma sustentação que dispensaria a comprovação das evidências empíricas, esteve sempre a responsabilidade fiscal como princípio moral.

No Brasil, a adoção do chamado Novo Consenso Macroeconômico obede-



ceu às prescrições dos manuais de macroeconomia, com a introdução progressiva de regras para a condução da política macroeconômica. No que diz respeito, especificamente, ao lado fiscal, a cronologia tem início em 1988, quando a Constituição Federal instituiu a Regra de Ouro, a qual define que novas dívidas emitidas em um ano fiscal não podem ser superiores às despesas de capital do período. Dito de outra forma: as despesas correntes do governo não podem ser financiadas por novo endividamento, exceção feita aos casos autorizados pelo Congresso. Um princípio baseado no bom senso (ou seria no senso comum?) e moralmente fundamentado.

Da lista de regras fiscais posteriormente introduzidas e ainda vigentes no país, destaque para comentar a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A referida lei reveste-se de particular importância porque, entre outros tantos pontos de relevo, em seu Art. 1º encontra-se definido o que é, no Brasil, a responsabilidade na gestão fiscal para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios: *“ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e obediência a limites e condições no que tange a renúncia da receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”* Assim, tal como definida na LC 101/2000, responsabilidade fiscal é o equilíbrio das contas públicas. Independentemente das condições da renda, do emprego, sanitárias, ambientais, educacionais e da infraestrutura do país, e independentemente do programa político com o qual comprometeu-se durante a campanha e pelo qual foi eleito, um gestor responsável do orçamento deve ter como meta equilibrar as contas públicas.

Aproximadamente duzentos e cinquenta anos após o início dessa aventura intelectual que é a reflexão sobre a dimensão econômica da vida social, o pensamento econômico dominante – para o qual “no princípio era o mercado” – vê-se agora, novamente, obrigado a reavaliar o papel do Estado. O consenso macroeconômico que vigorou desde os anos 1990 está sendo revisto, na prática e na teoria, em âmbito internacional. A revisão teórica e das políticas é mandatária pois os acontecimentos



dos últimos anos – a inflação de oferta e a transposição dos limites inimagináveis de endividamento – desafiaram o saber e a política macroconsensual. Do lado da política fiscal, isso significa dizer que a orientação geral e irrestrita para que os governos tenham como meta, anualmente, resultados fiscais neutros (orçamento equilibrado) ou superavitários, vem sendo reavaliada. Há espaço para excepcionalizar despesas de investimento e excluí-las dos limites impostos para as chamadas despesas correntes. Há consenso sobre a necessidade de se avançar na transição para uma economia de baixo carbono, e que o Estado cumpre aí um papel decisivo. Adicionalmente, reavalia-se se algumas despesas correntes – educação, saúde – não deveriam ser consideradas como investimento porque, ainda que não ampliem a formação bruta de capital, certamente impactam a produtividade.

Tais espaços abertos para avançar na formulação da política, é claro, devem ser ocupados, e é isso que os eleitores do Presidente Lula e a sociedade esperam do novo arcabouço fiscal que o Poder Executivo está na iminência de apresentar. Até porque infelizmente, nem internacionalmente e tampouco no Brasil – e isso a despeito de termos um governo de centro-esquerda e uma equipe econômica que conta com quadros heterodoxos – o debate avançou a ponto de se compreender e aceitar plenamente a soberania monetária do Estado, o que realmente poderia levar a nossa discussão sobre política macroeconômica para um patamar muito mais avançado. Esperemos que ela venha num futuro não tão distante. Por ora, todo cuidado para que o necessário e possível novo arcabouço não se apresente como mais um calabouço.

*\* É professora associada do Instituto de Economia da Unicamp, editora da Review of Political Economy (Rope), pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) e presidente do Conselho do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD).*

1 <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/secretario-de-politica-economica-afirma-que-o-brasil-precisa-combater-a-desigualdade-social-e-buscar-equilibrio-fiscal>







# Teto dos gastos, negação da realidade e orçamento para a sociedade

Rosa Maria Marques\*

■ Em tempos de pós-verdade, no qual cada grupo, segmento ou “bolha” tem a sua verdade e tudo o mais é negado caso não esteja contemplado em sua visão de mundo, mesmo as leis que regem a física ou a biologia, nada mais natural estarmos, mais uma vez, discutindo o que já está morto, embora não enterrado. Esse é o caso do tão falado teto dos gastos. Morto porque, desde sua vigência, ele foi rompido em diversas oportunidades e não importa, para efeito de constatação, quais foram as cir-





cunstâncias que levaram a isso. Em outras palavras, não é relevante se os motivos que conduziram a seu rompimento foram nobres e legítimos. Foram os mais diversos. Para exemplificar, foi necessário aprovar emendas constitucionais para fazer frente à crise sanitária, econômica e social decorrente da pandemia de Covid-19, o que apenas indica quão inadequada era (é) a “regra” vigente, pois deixa de considerar que a sociedade e sua economia são coisas vivas e mutantes, e que elas também não estão isoladas do resto do mundo. Durante o governo de Jair Bolsonaro, o total do gasto realizado acima do teto chegou a R\$ 794,9 bilhões, de acordo com o levantamento de Bráulio Borges, a pedido da BBC News Brasil (2022).

Mas qual foi o resultado da aplicação da Emenda Constitucional 95 (EC 95) durante os anos de sua vigência? Essa pergunta não é trivial e não pode deixar de ser feita. O fato de o teto ter sido superado diversas vezes não invalida esse questionamento. O que vimos foi que o congelamento do gasto federal provocou deterioração extrema da capacidade do Estado prover os serviços essenciais e de induzir o crescimento econômico, o que foi acompanhado por sua desorganização e pelo abandono dos mecanismos de controle e planejamento das políticas públicas. O relatório final do Gabinete de Transição Governamental, bem como dos diferentes grupos de trabalho, detalha o impacto desse regime fiscal sobre diferentes políticas e áreas. É claro que, em algumas delas, tais como educação, cultura, assistência social e ciência e tecnologia, entre outras não menos importantes, o desmantelamento não foi devido única e exclusivamente ao congelamento. Os cortes realizados também foram produto de claro projeto ideológico, como sabemos. Afinal, qual seria a razão de o governo apoiar o ensino público superior, já que suas universidades são um centro de balbúrdia e de reprodução do pensamento marxista, no dizer de um ministro da Educação? Esse projeto ideológico não se restringiu, é claro, a uma ou mais esferas da atuação pública. Estava dirigido ao seu conjunto, pois defendia que quanto menos Estado e mais mercado, melhor. E é bom lembrar que esse tipo de compreensão sobre o papel do Estado e do mercado não é próprio do último governo. A rigor, isso já estava claramente explicitado no documento Ponte para o Futuro, de 2015, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro.



Paralelo a esse processo de destruição do Estado brasileiro, vimos surgir a “prática” do orçamento secreto, que fere qualquer critério que queiramos adotar, seja do ponto de vista democrático, do planejamento das políticas públicas ou das normas do serviço público. Um verdadeiro escândalo!! O orçamento secreto, embora tenha iniciado em 2020, portanto, no governo Bolsonaro, é filho legítimo da EC 95. Não é preciso descer a detalhes para entender o quanto essa prática é nefasta e como ela está na contramão do que se entende por construção de um orçamento que seja fruto de discussão na sociedade e que esteja inserido nas prioridades e planejamento de cada área.

Mas é importante entender que o orçamento secreto pôde se constituir tão importante exatamente porque foge às regras da dinâmica imposta pela EC 95. A instituição do congelamento acirrou a disputa por recursos no interior do orçamento e o orçamento secreto, embora não a anulasse por completo, a diminuía, viabilizando a realização de interesses sem que a aplicação dos seus recursos fosse passível de controle. Enfim, a existência do orçamento secreto vem nos lembrar que, para além dos interesses gerais de uma sociedade (se é que assim podemos dizer), existem interesses de grupos, de classes e mesmo de pessoas que acabam por ser cris-





talizados na peça orçamentária. Dessa forma, a EC 95 não só teve como resultado dismantelar o Estado e deteriorar significativamente as políticas públicas, especialmente as sociais, como promoveu a “privatização” de parte do orçamento público.

Na perspectiva de reconstruir o Estado enquanto agente indutor do crescimento e desenvolvimento econômico, enquanto promotor do emprego e da diminuição das desigualdades, entre tantos outros desafios que estão colocados para o novo governo, faz-se necessário mudar o atual regime fiscal, isto é, o teto dos gastos. O atual ministro da Fazenda prometeu encaminhar, em abril, projeto sobre essa matéria para ser apreciado pelo Congresso Nacional.

Vou partir da ideia de que alguma regra com relação ao gasto fiscal se faz necessária no Brasil, embora não seja essa a minha compreensão. Mas é preciso reconhecer que, dado o peso do chamado mercado, isto é, do capital a juros na determinação econômica do capitalismo atual, sua leitura da relação entre o nível da dívida pública e a taxa de juros se impõe quase como um dogma, e ao ser repetido *ad aeternum* pela mídia e pelos formadores de opinião, começa a ser aceito como verdade por muitos dos simples mortais. Evidentemente que, durante esses anos todos, o silêncio sempre foi completo com relação ao real objetivo do “mercado” nessa questão: garantir o pagamento do serviço da dívida. Frente a isso, ou assumindo aquilo que é denominado de *realpolitik*, resta saber o que precisamos preservar ou defender. A experiência desses anos de EC 95 e a adotada em outros países precisam ser incorporadas. Sobre essa última, tive oportunidade de tratar na edição deste jornal de setembro de 2021. O que fica como lição dessas experiências é: 1 – qualquer tipo de controle sobre a evolução do gasto público não pode ser pensado no longo prazo e muito menos ser inscrito na Constituição; 2 – os gastos sociais (ou como têm sido chamados, os investimentos sociais) não podem estar sujeitos a nenhum tipo de congelamento; 3 – os juros da dívida devem estar incorporados ao orçamento sujeito às regras de controle; 4 – a adoção da relação dívida/PIB como critério não pode ser pontual e sim pensada no médio prazo; 5 – os investimentos (produtivos, bem entendido), tais como os “investimentos” sociais, precisam ser protegidos e não ficarem sujeitos a congelamento.



A observância desses cuidados leva em conta que a economia não pode atuar contra o povo na qual ela se insere. Garantir os serviços, ações e benefícios sociais é prioridade numa sociedade que pretende ser democrática, na qual o acesso aos cuidados e à renda faz parte da condição de cidadania. Preservar os investimentos públicos é reconhecer o poder indutor do Estado no crescimento e desenvolvimento do país, afora entender que a ligação entre o presente e o futuro é dada pelo investimento produtivo e que ele gera futuras receitas públicas. Trabalhar com horizontes mais curtos é considerar que a realidade se altera, não só do ponto de vista econômico, como social e demográfico. Introduzir o serviço da dívida na matéria sobre controle, ao contrário do que hoje é feito, é começar a se libertar da ditadura de seus credores.

É hora de virar o jogo e de enterrar quem já está morto.

## Referência

*BBC NEWS BRASIL. Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo. 17/11/2022. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>*

*GABINETE DE TRANSIÇÃO. Relatório final do Gabinete de Transição Governamental. Brasília, 2023. Disponível em <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>*

*\* É professora titular do Programa de Pós-graduação de Economia Política da PUC-SP.*





# Lições da pandemia para uma política fiscal verdadeiramente responsável no Brasil

Daniel Negreiros Conceição\*

■ Tanto sofrimento e mortes causados pela pandemia da Covid-19 deixaram cicatrizes profundas e doloridas, mas também produziram lições importantes que não podem ser desperdiçadas. A pandemia mostrou a importância do planejamento e intervenção estatais para o enfrentamento dos grandes desafios da humanidade. Além disso, a pandemia tornou óbvio que o limite para a política econômica responsável não é fiscal! Esta lição é especialmente relevante no momento em que o governo brasileiro se prepara para propor sua alternativa ao Novo Regime Fiscal inaugurado pela Emenda Constitucional 95, com sua fracassada regra de congelamento dos gastos primários reais do governo.





A destruição econômica produzida pela pandemia se espalhou pelo mundo com quase tanta velocidade quanto o vírus. A necessidade de interromper o contato entre as pessoas para frear a transmissão da doença reduziu devastadoramente o nível de atividade das economias do mundo. No Brasil, a gravidade do choque depressivo tornou inevitável que o governo federal tentasse conter a contração das receitas das empresas, rendas das famílias, arrecadação dos governos subnacionais e deterioração dos balanços das instituições financeiras. Porém, se o Estado brasileiro realmente estivesse “quebrado”, como insistiam o governo e comentaristas famosos, não teria sido possível sequer cogitar as intervenções que evitaram que o choque pandêmico de 2020 produzisse o colapso da sociedade brasileira. Felizmente, a convicção do governo sobre o risco de sua falência financeira era pouco sincera. Quando ficou evidente que o choque pandêmico poderia ter consequências inaceitavelmente destruidoras para a sociedade brasileira (ameaçando inclusive a sustentabilidade política do governo), o governo federal simplesmente solicitou ao Congresso que suspendesse o conjunto de restrições legais que lhe impediam de aumentar os gastos, revelando à sociedade brasileira o grande segredo guardado a sete chaves: enquanto a economia não atingir seu limite inflacionário, o único impedimento para que o governo seja capaz de gastar mais para combater o desemprego e a pobreza no Brasil e para produzir bens e serviços públicos garantidores dos direitos básicos da população brasileira são as leis que o próprio governo cria. Diferentemente de empresas, famílias e governos subnacionais, o governo federal brasileiro nunca dependeu de fontes de financiamento preexistentes para realizar seus pagamentos. Diz-se incorretamente que o governo arrecada impostos ou vende dívidas remuneradas para financiar os seus gastos de maneira análoga às famílias e empresas, e que o financiamento dos déficits públicos através da criação de moeda é uma alternativa extraordinária e desaconselhável por ser inevitavelmente inflacionária. Mas não é possível imaginar que o governo pudesse recorrer à venda de títulos públicos para financiar o gigantesco déficit primário de cerca de 750 bilhões de reais praticado em 2020 justamente quando o setor privado estava devastadoramente empobrecido e financeiramente fragilizado pela pandemia.



Felizmente, não foi necessário recorrer a nenhum mecanismo extraordinário para financiar o déficit quase trilionário de 2020. Para a surpresa da maioria dos economistas, a verdade semanticamente inquestionável é que o governo sempre criou a moeda com que realiza cada um de seus pagamentos (CONCEIÇÃO e DALTO, 2022). Apenas depois de criada pelos pagamentos estatais, a moeda passa a estar disponível para circular entre carteiras privadas, ser destruída através do pagamento de impostos ou para ser trocada por dívidas remuneradas do governo (títulos públicos).





A criação de moeda estatal que acompanhou o déficit público primário de 2020 não foi uma peculiaridade da pandemia. De fato, o tamanho do estoque de moeda estatal criado durante a pandemia foi muito maior do que em anos anteriores porque o governo precisou criar muito mais e destruir muito menos moeda para combater a crise pandêmica. Porém, tanto o enxugamento da liquidez criada pelos gastos deficitários como o reabastecimento da conta única do Tesouro Nacional (com “créditos para criar moeda”) através de leilões primários de suas dívidas ocorreram normalmente, sem que a estabilidade do juro referencial fosse ameaçada, ou mesmo que houvesse explosão dos demais juros ao longo da curva de rendimentos, graças à ação estabilizadora do Banco Central.

Aliás, é curioso perceber que a mesma autoridade monetária que hoje pressiona o governo com juros excessivamente elevados para que adote políticas de austeridade ofereceu na pandemia uma das evidências mais devastadoras contra o mito da crise fiscal brasileira. Quase como se quisesse provar de uma vez que a sua capacidade de definir e controlar o juro referencial da economia não é prejudicada pela “deterioração” da situação fiscal do governo, a autoridade monetária reduziu a taxa Selic para 2% a.a. (valor mais baixo da história) em agosto de 2020 e a manteve neste nível ao longo de todo o ano, atraindo também para baixo todos os juros ao longo da curva de rendimentos. Ainda que se possa criticar, pelo seu efeito inflacionário, a decisão da autoridade monetária de reduzir o juro referencial para muito abaixo do nível compatível com a estabilidade cambial no Brasil, o episódio serviu para mostrar como a autoridade monetária é capaz de manter o juro referencial da economia em qualquer nível escolhido, mesmo que o governo pratique um déficit primário extraordinariamente elevado. Como todos os gastos públicos são igualmente criadores de moeda, não faz sentido a crença convencional de que há gastos deficitários mais inflacionários do que outros, dependendo da forma como são financiados. Todo déficit público ocasiona um aumento na quantidade de dívidas públicas em carteiras privadas. Originalmente, a dívida pública entregue aos agentes privados é a própria moeda estatal. Em seguida, os agentes privados decidem o quanto da dívida pública criada pelos pagamentos estatais será mantida na sua forma original perfeitamente líquida (mo-



eda estatal) ou em alternativas rentáveis menos líquidas (títulos públicos). Naturalmente, o impacto da gestão fiscal e monetária (escolha do juro referencial) sobre a demanda agregada pode ser inflacionário, se ela for empurrada para além dos limites produtivos da economia, mas isso independe do seu impacto sobre a “situação fiscal” do governo. Além disso, como o governo brasileiro faz todos os seus pagamentos através da criação de moeda, inclusive o pagamento de juros e amortizações aos seus credores, não faz sentido imaginar que o crescimento da dívida pública denominada em reais provoque uma fuga persistente de capitais explosivamente inflacionária para fora do país por gestores financeiros razoavelmente preocupados com a solvência do governo.

Reconhecer que governos criadores de moeda são capazes de realizar pagamentos sem limites nas suas moedas domésticas é fundamental para que o governo atual elabore um arcabouço fiscal funcional. Como é possível que governantes irresponsáveis e/ou desonestos abusem das suas capacidades de gastar sem limites, é necessário que haja leis e condicionantes que impeçam que o gasto público seja inflacionariamente exagerado, que ocasione desperdícios materiais ou que seja desvirtuado em nome de projetos políticos questionáveis. Nosso maior problema é que, como os legisladores brasileiros sempre estiveram desnecessariamente preocupados com o risco de insolvência estatal, acabaram produzindo uma legislação fiscal disfuncional que inviabiliza a gestão macroeconômica socialmente responsável.

Como não há risco de insolvência do governo federal ou de perda de controle dos juros pela autoridade monetária, não faz sentido que o governo siga perseguindo a redução ou estabilização de sua dívida como razão do PIB. O comportamento deste e outros indicadores fiscais não serve como guia para que o governo descubra o resultado fiscal mais adequado para o funcionamento saudável da economia. Como na pandemia, há situações em que a economia funciona melhor alimentada por fortes expansões fiscais que aumentam muito a dívida do governo. Por outro lado, pode ser necessário que o governo adote uma postura mais austera mesmo que a dívida pública esteja caindo, como quando a economia está perigosamente perto do seu limite inflacionário. Qualquer que seja o novo arcabouço fiscal proposto pelo governo em 2023,



é desejável que finalmente consiga romper com o velho paradigma de responsabilidade fiscal, onde a gestão fiscal busca um equilíbrio fiscal desnecessário e economicamente deletério, e que abrace a funcionalidade fiscal, onde gastos e tributos são competentemente planejados para promover o pleno emprego, o crescimento sustentável e a estabilidade de preços.

## Referência

*CONCEIÇÃO, Daniel; DALTO, Fabiano. A importante lição da coronacrise sobre os limites do gasto público. Caderno da Reforma Administrativa da Fonacate, n. 37, 2022. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-N-37.pdf>. Acesso em 06 de fevereiro de 2023.*

*\* É presidente do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD) e professor de Macroeconomia no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).*





# O moralismo carcomido sob o véu da austeridade no debate das regras fiscais

*“A autonomia da economia, sua posição de discurso de poder ilimitado na definição das orientações de gestão social, caminha juntamente com a legitimação cada vez mais clara de suas injunções como uma psicologia moral, ou seja, como um discurso no qual se articulam injunções morais e pressuposições a respeito do desenvolvimento e maturação. O que nos leva a afirmar que o império da economia é solidário da transformação do campo social em um campo indexado por algo que poderíamos chamar de ‘economia moral’. (...) ‘Ser contra a austeridade é, inicialmente, uma falta moral, um desrespeito ao trabalho de terceiros, além de uma incapacidade infantil de retenção e poupança.’”*

Vladmir Safalle



Gláucia Campregher



Gláucia Campregher\*

André Luis Doneux Ferreira\*\*

■ Nos discursos da campanha eleitoral que resultou na derrota de Bolsonaro – mas, sabemos todos, não do bolsonarismo – Lula escapulia das pressões da mídia a serviço do mercado (e só dele) enfatizando que o seu maior compromisso era com a “responsabilidade social”. Ainda antes de empossado o governo, contudo, foi a “responsabilidade fiscal” que se converteu em agenda prioritária da sua área econômica. Nem mesmo as manobras bem-sucedidas junto ao parlamento e STF para afastar a espada da lei do teto dos gastos – demonstrando o reconhecimento dos demais poderes à legitimidade do programa de governo escolhido democraticamente em outubro de 2022 – serviram para que o Ministério da Fazenda apresentasse, em primeiríssi-



*André Luis Doneux Ferreira*



mo lugar, um pacote de gastos que atendesse às demandas urgentes e necessárias da sociedade. Em vez disso, foi apresentado um pacote de “equilíbrio das contas públicas”, leia-se “ajuste fiscal”. Um esforço em nome do qual muitas promessas eleitorais, tais como o reajuste do salário mínimo para R\$1.320,00 em 2023 e a isenção de Imposto de Renda para quem ganha até R\$5.000,00, correm o risco de permanecer como meras promessas.

Não vamos nos aprofundar aqui na discussão teórica do por que o zelo tributário e a racionalização dos gastos (justificativa aventada pelo governo para sua proposta de ajuste) são fundamentais para a eficiência da gestão pública e a garantia de justiça fiscal e social. Nos basta observar que, apesar das eventuais implicações administrativas desejáveis, supostamente visadas nesse esforço, a adoção da austeridade não é suficiente e tampouco necessária para produzir tais efeitos. Os governos Temer e Bolsonaro são claros exemplos desse descolamento entre contenção de gastos, boa administração pública e busca por justiça fiscal. Da mesma maneira, cabe notar que a necessária “harmonização” entre as políticas fiscal e monetária não encontra na austeridade a única via possível, muito menos a mais desejável – ao menos para aqueles que têm compromisso com direitos sociais inalienáveis, e, inclusive, constitucionais. Além do que, o gasto público pode ser desinflacionário, uma vez identificadas as reais causas da inflação, em vez de tratá-la sempre como um problema de demanda. Mas o que nos interessa tratar aqui é que as razões econômicas e administrativas mobilizadas para justificar a austeridade têm por ponto de partida i) uma associação (injustificada) entre valores morais positivos e superávits fiscais, e ii) esse apelo à moralidade esconde interesses de classe espúrios, e mesmo imorais, uma vez que insensíveis às necessidades da maioria da população. Não pretendemos retirar desta reflexão uma proposta de regramento fiscal, mas levantar alguns questionamentos que nos possam sugerir um caminho oposto ao das legislações que visam tão somente a limitar o gasto estatal.

Um debate crítico do regramento fiscal exigiria, a nosso ver, evidenciar os interesses que dispõem as elites contra os gastos que não lhes são dirigidos, e superar os mal-entendidos da população contra toda ideia de dívida e de gasto público deficitário, mal-entendidos que são fre-



quentemente encampados por seus próprios dirigentes políticos. Para além da superação das proposições pseudotécnicas que justificam a austeridade travestida de “responsabilidade fiscal”, é preciso reavivar o debate público com questões de economia política: por que a inclusão dos de baixo via mais emprego e melhores salários não merece a simpatia das elites nacionais? Por que o déficit público, que é dinheiro na mão dos agentes privados, é tão “endemoniado” pelo empresariado e mídia a seu dispor? Por que a intervenção do Estado na garantia de direitos sociais e de estímulos ativos à economia pode ser tolerada e até elogiada por estes quando se dá lá fora, mas é condenada aqui dentro? Por que a mentira de dizer que a dívida pública pode se tornar impagável se o tempo todo estes mesmos são forçados a admitir que isso não é verdade? E, por fim, por que a esquerda se rende tão frequentemente à fábula moralista que reza «respeita nossas regras, faz superávit e serás respeitado». Por suposto, estaríamos também sucumbindo ao moralismo se nos satisfizéssemos com respostas



do tipo «eles são do mal». De fato, há lógica por trás da insensibilidade para com o outro disfarçada em defesa da austeridade como valor supremo. Vamos a ela então.

A palavra austeridade é associada à moralidade capitalista desde seus primórdios, como bem o mostrou Max Weber. Mas, desde sempre, de maneira hipócrita. O indivíduo que a burguesia queria austero só muito de início foi o próprio burguês, uma vez que se mostrar gastador é sinal de prosperidade e a concorrência deveria saber disso. Também há cinismo e hipocrisia na austeridade apregoada aos indivíduos que precisam vender seu trabalho para viver, uma vez que aos trabalhadores que se contrata diretamente (e mesmo ao conjunto dos trabalhadores da nação) interessa que gastem pouco e trabalhem muito; já os trabalhadores dos concorrentes podem e devem se afundar em gastos e dívidas. O mesmo vale para as finanças públicas. Via de regra, as burguesias pouco se incomodam se “os rombos” nas contas públicas servem para prover uma infraestrutura com cujos custos elas próprias não querem arcar, como nos períodos de acumulação primitiva. Fora desse período, os resultados negativos do Estado interessam como poupança financeira (que ocorre no auge dos ciclos, quando há sobreacumulação de capitais em busca de valorização), além de absorverem o sobre-endividamento privado e as aventuras de alto risco, como é comum acontecer na atual fase do desenvolvimento capitalista. A pregação da austeridade serve de mediação na luta pela hegemonia do Estado, uma luta na qual cada fração burguesa buscará que os seus interesses sejam priorizados frente aos interesses das demais frações e, sobretudo, aos interesses da classe trabalhadora.

Houve uma radical suspensão da pregação da austeridade no período seguinte à crise de 1929 e nos quase 30 anos seguintes à Segunda Grande Guerra. É nesse período, em 1943, que Michal Kalecki escreve seu ensaio seminal *Aspectos Políticos do Pleno Emprego*, alertando que a oposição aos “*booms* sintéticos” produzidos pelo gasto público financiado por dívida se deve ao fato de que os capitalistas não gostam “1) da interferência do governo na questão do emprego como tal; 2) da direção dos gastos do governo (investimento público e subsídio ao consumo); 3) das mudanças sociais e políticas decorrentes da manutenção do pleno emprego”. A teorização de Kalecki apontava então, já em 1943,





que o embate entre as classes poderia induzir a “ciclos políticos de negócios”. Contudo, nas décadas seguintes, autores como Nordhaus, Alesina ou Rogoff (para mencionar alguns dos mais conhecidos) substituíram os interesses de classes e frações de classes pelos chamados “interesses eleitorais”. Os regimes democráticos estariam sujeitos a “ciclos políticos orçamentários” nos quais os governantes em busca de reeleição reduziriam artificialmente o desemprego para além de sua “taxa natural”. E assim, mais uma vez, o argumento político dá lugar à prescrição moral disfarçada de científica, e o objetivo do pleno emprego dá lugar ao da sustentabilidade da dívida. Por detrás do falso valor moral da austeridade, os Estados condenam, imoralmente, parte de suas populações ao desalento, ao desemprego e à precarização do trabalho, sempre em nome da boa administração pública e da responsabilidade fiscal. A adoção de regras fiscais, ou seja, de restrições duradouras à política fiscal, é propagandeada como solução para a preservação da gestão macroeconômica da influência dos ciclos eleitorais e de práticas ilegítimas como o patrimonialismo orçamentário. A limitação à discricionariedade da política fiscal resultaria numa gestão macroeconômica mais responsável, capaz de resguardar a atividade econômica dos interesses eleitoreiros e materiais dos políticos de ocasião. No Brasil, esses regramentos coincidem perfeitamente com a real possibilidade de o Partido dos Trabalhadores ascender ao poder.

Bem sabemos que o neoliberalismo foi uma resposta política (disfarçada de científica) às conquistas sociais obtidas, em grande parte, pelo pleno emprego mantido pela via artificial do gasto estatal. Confirmando Kalecki, a imposição de regras ao gasto público visou, em toda parte, a i) manter o Estado subjugado ao “estado de confiança” dos capitalistas; ii) deixar à iniciativa privada as lucrativas áreas de transporte, energia, comunicação e outras tantas a depender do país, as quais, no passado, o capital tinha deixado ao Estado; e iii) garantir estabilidade política e a disciplina nas fábricas, que advém do desemprego como condição normal a ser mantida. Mas há um outro alerta kaleckiano que muito nos importa, o de que a manutenção do pleno emprego não levaria a lucros decrescentes nos setores produtivos – uma vez que maiores salários significaram maiores vendas além de repasses inflacionários –, mas poderia ameaçar, isso sim, os ganhos dos setores rentistas. Pois bem, são



estes setores que, em sua sanha por liberar as inovações financeiras dos 80 para cá, jogaram a pá de cal final no, agora moralmente condenado, “Estado gastador” dos anos dourados.

Mas qual é o grau de compreensão desses processos por parte da esquerda? Como evitar as pressões terroristas do mercado sobre ela, contra o déficit público e, na real, contra o seu próprio programa de governo? Parece-nos que há uma razoável compreensão dos princípios gerais da demanda efetiva que dizem respeito à geração de riqueza – gasto gera a renda; trabalhadores gastam o que ganham, enquanto capitalistas se movem por expectativas de ganhos e titubeiam; poupança sucede e não precede investimento; gasto público faz crescer a renda e endividamento decresce adiante. Contudo, o moralismo reina quando se trata do lado financeiro da mobilização da riqueza. O pano de fundo desse moralismo é dado pelo sentimento (não destituído de raciocínio) antidívida da população e pelo sentimento de desqualificação intelectual das lideranças de classes. Tais sentimentos são usados pelo terrorismo mercadista, cuja base é a aproximação família-Estado de um lado e a distinção ciência-política de outro. Ambos instalam um véu moral que impede o conhecimento do que, na verdade, são fatos pertinentes ao mundo das finanças públicas – o Estado não precisa taxar para gastar; é impossível que se torne insolvente em sua própria moeda; toda moeda é uma espécie de dívida (um débito do governo e um crédito de seu detentor) que não paga juros; a dívida do Tesouro constituída de títulos que pagam juros pode e deve ser gerida e precificada pelo Estado; o mercado não tem como não absorvê-la (ainda que possa exercer todo tipo de pressão para que receba muito por isso); pressões sobre câmbio e preços domésticos são administráveis. Estes fatos, hoje bastante reconhecidos em diversos países, são transformados no Brasil, pelo mercadismo midiático, em meras “interpretações” que, mais que equivocadas, são perigosas.

Assim sendo, permanece vivo no Brasil um moralismo carcomido sob o véu da austeridade, tão evidentemente rasgado pela direita (Temer pode ter déficit como meta, projetos de lei favoráveis a interesses graúdos podem ser aprovados sem indicar compensações e Bolsonaro pode gastar mais de R\$ 750 bilhões às vésperas das eleições) e rerremendado quando a esquerda retoma o poder. Desta vez, dadas



as condições nas quais Lula conquistou seu terceiro mandato, seria o momento ideal de deitar ao chão de vez com o véu da austeridade e propor um regramento de outra natureza. Em vez de uma regra fiscal a princípio limitante do gasto, deveríamos garantir um regramento antiausteridade, que responsabilize o Estado a agir contracíclicamente sem se deixar enredar por indicadores pseudocientíficos (como o da dívida/PIB). Tal regramento poderia estar voltado ao melhor planejamento do gasto público, estando associado ao PPA federal e à coordenação com entes federados na sua execução, ajudando por fim na avaliação da qualidade e efetividade do gasto no enfrentamento das grandes questões nacionais. Um regramento feito do somatório das metas de gastos refletiria assim os planos dos governos eleitos, o que faria de nossa democracia algo mais que um véu. Iremos encarar?

*\* É professora de Economia da UFBA e vice-presidente do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD).*

*\*\* É doutor em Filosofia pela USP e diretor de comunicação do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD).*





# Por um Arcabouço Fiscal Cidadão

David Deccache\*

Caio Vilella\*\*

■ Devido à PEC da Transição, agora Emenda Constitucional 126, o Governo terá que apresentar um novo arcabouço fiscal até 31 de agosto do corrente ano (2023). Este novo arcabouço vem para substituir o regime de austeridade consolidado pela aprovação do teto de gastos após o golpe parlamentar de 2016. Esta é uma grande oportunidade para recolocar o Brasil no rumo das transformações sociais necessárias para a consolidação democrática.



*David Deccache*



*Caio Vilella*

O teto é apenas uma das mais de onze regras fiscais existentes, muitas sobrepostas, repetidas ou não vigentes. Tanto os avanços nas discussões acadêmicas como as experiências internacionais pós-crise da Covid-19 apontam em direção oposta à dada por estas regras<sup>1</sup>.

Basicamente, o equívoco destas regras consiste em pensar que a “responsabilidade fiscal” estaria associada com estabilidade da dívida pública doméstica. Neste sentido, tais regras partem do pressuposto de que não seria possível garantir todos os direitos da Constituição e buscam forçar o Executivo a escolher o quanto da Constituição caberá no orçamento<sup>2</sup>.

As regras fiscais convencionais são baseadas na chamada Nova Síntese Neoclássica (NSN), que consolidou a concepção de que o papel da política fiscal estaria restrito a manter a sustentabilidade da dívida como meio de garantir a eficiência da política monetária. A capacidade da política fiscal de estimular a atividade econômica é considerada nula e os efeitos por ela produzidos seriam indesejáveis. Este arranjo



teórico sustenta argumentos de natureza ideológica e política contrários à intervenção do governo, tanto no ajuste do ciclo econômico como no crescimento de longo prazo<sup>3</sup>.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é colaborar com a formulação de diretrizes fiscais que, se inseridas na nova Lei Complementar, serão capazes de articular e subordinar a política fiscal aos direitos sociais, à sustentabilidade ambiental, à mudança estrutural e à consolidação da democracia. Defendemos que o sentido desta lei deverá ser o de garantir que a Constituição caiba no orçamento. Desta forma, compatibilizando a gestão fiscal brasileira com as boas práticas internacionais, que consideram como responsabilidade fiscal a utilização da dívida pública como instrumento de estabilidade macroeconômica, independentemente de seu tamanho.

As diretrizes fiscais que apresentaremos são baseadas em dois fundamentos macroeconômicos: o princípio da Demanda Efetiva (PDE) de Keynes e Kalecki e a abordagem das Finanças Funcionais (FF) de Abba Lerner.

O PDE demonstra que a produção efetiva em uma economia capitalista é determinada pelo nível de demanda efetiva. Em um sistema monetário da produção, que tende sistematicamente a demonstrar escassez de demanda, o papel do Estado é fundamental para garantir sua estabilidade. Já no longo prazo, o crescimento da demanda agregada é o determinante da própria capacidade produtiva do setor privado, relaxando, portanto, as restrições reais. A famosa colocação de Kalecki resume esta ideia ao sugerir que o investimento de hoje é capacidade produtiva de amanhã.

Baseado no PDE e na concepção cartalista da moeda, Abba Lerner desenvolveu o arcabouço das Finanças Funcionais com base em duas leis. A primeira lei diz que a “responsabilidade financeira do governo (uma vez que ninguém mais pode assumir essa responsabilidade) é manter a taxa total de gastos do país em bens e serviços nem maior nem menor do que aquela taxa que, a preços correntes, compraria todos os bens que é possível produzir”. A segunda lei das Finanças Funcionais recomenda que o governo só tome empréstimos se for desejável que o público tenha menos dinheiro e mais títulos públicos (LERNER, 1943). Portanto, Lerner rejeitou as doutrinas tradicionais de “finanças sadias”



e o princípio de tentar equilibrar o orçamento ao longo de um ano solar ou qualquer outro período arbitrário, afastando qualquer tipo de restrição autoimposta e recomendando que o arcabouço fiscal seja construído a partir do reconhecimento das reais restrições de recursos disponíveis, evitando, portanto, o desperdício da nossa capacidade material e tecnológica de fazer coisas socialmente úteis e democraticamente desejáveis.

Aceitos os princípios macroeconômicos funcionais mencionados, o novo arcabouço fiscal deve estar atrelado ao planejamento e à boa governança orçamentária. O planejamento deve orientar a elaboração e a execução do orçamento. Uma política fiscal baseada no ciclo orçamentário estabelecido no artigo 165 da Constituição pode cumprir esse papel. Neste caso, substituiríamos a adoção de regras fiscais rígidas por princípios flexíveis.

A Constituição Federal de 1988, principalmente em seu artigo 6º, já nos traz os princípios para guiar a política fiscal. Por meio deste referido artigo, a Constituição Federal garante os Direitos Humanos básicos a todos os brasileiros, sendo dever do Estado e direito da população o pleno e irrestrito acesso a tais direitos.

Dessa forma, o novo arcabouço fiscal deve utilizar os nossos instrumentos de planejamento e orçamento a serviço de tal propósito. Tanto o Plano Plurianual (PPA) como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem passar a incorporar metas reais e não financeiras.

Em nome do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD), os autores desta nota defendem que já no PPA o governo se comprometa com metas para cada área referência que consta no artigo 6º da Constituição Federal. Assim, na área de educação, a título de exemplificação, cada Governo que montar o PPA deve estabelecer quais são seus objetivos em relação a esta área e quais índices usará como parâmetro. Neste exemplo, o governo poderia estabelecer índices a serem atingidos, como meta de evasão escolar, analfabetismo, nota média do Enem etc. O mesmo seria feito obrigatoriamente para saúde, alimentação, meio ambiente, trabalho, moradia, transporte e todas as demais áreas elencadas no sexto artigo da Constituição Federal de 1988. A adoção



de parâmetros para outros elementos da Constituição que não constam no referido artigo ficaria facultativa, conforme a estratégia da gestão. É importante que tais metas sejam estabelecidas em diálogo com uma equipe de trabalho multisetorial e que seja capaz de identificar as restrições produtivas do país. Não seria desejável estabelecer a meta de um tablet de última geração para cada aluno da rede pública, por exemplo, se determinada quantidade do material não está disponível em moeda doméstica e/ou o governo avaliar que os efeitos econômicos de importar tal material não são desejáveis. Assim, cabe a esta equipe de trabalho do PPA fazer todo o trabalho de planejamento e projetamento.

No PPA, os especialistas ouvidos pelo Governo estipulariam a quantidade de recursos financeiros necessários a cada ano para o cumprimento das metas setoriais estipuladas. Com base neste volume de gastos e na projeção de receitas, taxas de juros e crescimento para o período, o PPA traria a estimativa de Dívida pública doméstica durante a sua vigência. A ideia não é limitar o volume desta dívida, mas usá-la como instrumento para o desenvolvimento do país conforme as metas sociais e ambientais estabelecidas.

Já por meio da LDO, o governo, a partir da análise dos especialistas de cada área, irá adaptar e reorganizar as metas estabelecidas no PPA para o ano exercício de referência de acordo com as especificidades conjunturais, apontando os recursos financeiros necessários para que parte da meta estipulada no PPA possa ser atingida.

Por fim, a LOA deverá ter o papel de distribuir os recursos orçamentários de forma proporcional com as prioridades estabelecidas pelos grupos de trabalho. Neste sentido, os três instrumentos de planejamento e orçamento funcionariam como partes contínuas de uma mesma estratégia que serve de guia para a política fiscal.

Em seu conjunto, este arcabouço fiscal garante previsibilidade sobre os gastos públicos, já que desde o PPA as diretrizes dos gastos já estão dadas, ao passo que compatibiliza o regime fiscal com a Constituição Federal e com os Direitos Humanos e sustentabilidade ambiental. Como forma de avaliação da condução, o Ministério da Fazenda deve liberar anualmente relatórios fiscais que mostrem os efeitos da política fiscal praticada sobre os indicadores tido como metas. Em caso de não





obtenção do resultado esperado, o Ministro deverá divulgar uma carta aberta relatando os motivos de tal falha e planos para voltar a caminhar no sentido proposto no PPA.

O reforço de mecanismos de consulta popular, como audiências públicas, orçamento participativo e conselhos de políticas públicas, é vital para o regime proposto. Tais instituições civis funcionariam de contrapeso para a ausência de restrição financeira, no sentido de forçar a eficiência na gestão dos recursos públicos. O surgimento do orçamento secreto e as emendas impositivas já demonstraram o equívoco da lógica de escassear os recursos para melhorar sua alocação. Neste sentido, acreditamos que a análise civil do resultado das políticas é um bom substituto para garantir de fato a eficiência alocativa dos recursos públicos. Ninguém melhor do que o próprio cidadão brasileiro para avaliar se as políticas públicas estão lhe atendendo adequadamente.

São dispositivos simples, não exaustivos, porém fundamentais para permitir que o planejamento econômico e a democracia tenham protagonismo na condução da gestão fiscal no Brasil.

*\* É diretor financeiro do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD), assessor econômico do Psol na Câmara dos Deputados e doutorando em Economia na UnB.*

*\*\* É professor substituto na UFRJ, pesquisador do Grupo de Economia do Setor Público da UFRJ (Gesp/UFRJ) e diretor de projetos do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD).*

*1 Ver Furman e Summers (2020), por exemplo.*

*2 O limite deste equívoco se dá quando as regras fiscais passam a ser incorporadas na Constituição, buscando alterar a Carta Magna ao invés de obedecê-la.*

*3 Lopreato (2006) e Woodford (2009).*





O JE inicia a publicação de resumos dos textos vencedores do 31º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Isadora Bonitz, graduada pelo IE-UFRJ, obteve a primeira colocação no certame.

# A aplicabilidade da MMT ao caso brasileiro: uma análise de 2000 a 2019

Isadora Bonitz\*

■ A crise associada à pandemia de Covid-19 reacendeu o debate teórico sobre o papel do Estado ao evidenciar a necessidade de uma maior atuação da máquina pública, especialmente para conseguir conter o avanço do vírus. Soma-se a isso a percepção de crise da macroeconomia convencional desde a crise de 2008, resultando em um maior espaço para visões heterodoxas. Em particular, a Teoria Monetária Moderna (ou MMT, do inglês *Modern Money Theory*) ganha expressiva força no debate internacional após a experiência do *quantitative easing* durante a crise do *subprime*, e agora novamente, no contexto da pandemia.

No Brasil, esse debate veio de encontro ao discurso fiscalista da equipe econômica do governo passado, mantido mesmo diante da contínua piora dos indicadores socioeconômicos do país. O momento atual ressalta a necessidade de questionar a orientação do arcabouço de política econômica brasileiro e o (não) uso da política fiscal, diante desse cenário de redução da qualidade de vida da população brasileira. Portanto, discute-se a possibilidade de uma maior atuação estatal à luz da Teoria Monetária Moderna. Nos moldes da MMT, o Brasil pode ser considerado um país de



moeda soberana, na medida em que tributa e gasta na moeda que emite, não adota um regime de câmbio fixo e não se endivida de forma relevante em moeda estrangeira. Nesse sentido, não enfrentaria a restrição orçamentária convencional.

Contudo, algumas questões devem ser levadas em conta em casos de países periféricos e, portanto, também no caso brasileiro. Por conta de questões estruturais, como o piso para o estabelecimento da taxa de juros, alta dívida externa ou dependência de importações, esses países não teriam o espaço de política fiscal ilimitado advogado pela MMT. Isso porque, embora sendo emissores de moeda soberana e, assim, não podendo quebrar na própria moeda, poderiam entrar em *default* na moeda estrangeira.

Felizmente, apesar de ser um país periférico, o Brasil apresenta uma situação de endividamento externo e interno favorável, a qual permitiria a adoção de um arcabouço de política econômica mais flexível nos moldes da MMT.

Esse argumento fica claro ao observarmos alguns dados de endi-



vidamento externo brasileiro. O estoque da dívida pública externa em termos brutos apresentou uma trajetória de queda nas últimas duas décadas, saindo de 41,2% em 1999 para 17,2% do PIB em 2019. Já em relação à dívida externa líquida, no início dos anos 2000 ela representava cerca de 30% do PIB, mas a partir de 2007 se tornou negativa, indicando que o Brasil havia se tornado credor líquido. Isso ocorreu juntamente a um aumento das reservas internacionais e a uma redução da participação dos títulos indexados à taxa de câmbio no total da dívida pública, que a partir de 2011 se manteve sistematicamente abaixo dos 5%.

Portanto, é evidente que o governo brasileiro não se endivida de forma relevante em moeda estrangeira, inclusive reduziu sua exposição ao dólar nas últimas duas décadas, sendo possível considerar que possui um relativo grau de soberania monetária.

A capacidade de endividamento do governo brasileiro na própria moeda também não representa uma restrição para a política fiscal. Os dados revelam que a quantidade de títulos vendidos pelo Tesouro nos leilões primários não caiu mesmo diante do aumento do endividamento, evidenciando que a capacidade de endividamento não foi comprometida. Além disso, o custo médio da dívida brasileira não se elevou com o aumento do endividamento, não se verificando qualquer percepção de insolvência das contas públicas. Ademais, apenas uma pequena parcela dos detentores da dívida interna é estrangeira (em 2019, cerca de 10,4%). Dessa forma, o Tesouro Nacional não fica “refém” dos interesses do mercado, bem como a taxa de juros também não sofreu qualquer pressão altista persistente, revelando que o governo brasileiro tem capacidade de se endividar em reais sem grandes restrições.

Isso dá ao governo brasileiro certa autonomia em termos de política interna, embora não uma autonomia plena, já que, novamente, o Brasil é um país periférico e, portanto, possui algumas questões estruturais que devem ser olhadas com maior atenção, especialmente quanto à taxa de juros. Contudo, permitiria a adoção de uma política fiscal mais ativa, compatível com as prescrições da MMT.



Entretanto, uma análise detalhada do arcabouço institucional da política econômica brasileira, centrado na política monetária sob um regime de metas de inflação e nas regras fiscais, além da ausência de controle de capitais, permite-nos concluir que o foco na estabilidade macroeconômica e de preços acaba subjugando outros objetivos, como o crescimento econômico e o pleno emprego. Ou seja, a condução das demais políticas fica sujeita, no caso do Brasil, à condução da política monetária sob a lógica das metas inflacionárias, o que engessa todo o arcabouço brasileiro.

Particularmente, a institucionalidade vigente da política fiscal é pautada pela austeridade e marcada por diversas regras fiscais rígidas, impedindo o seu uso de modo funcional à economia. É importante notar que como, na perspectiva da MMT, os impostos e a dívida não financiam os gastos do governo e, além disso, o Brasil é emissor de moeda soberana, as limitações que temos atualmente sobre a política fiscal seriam autoimpostas. Nessa visão, as restrições relevantes para a política econômica dizem respeito à disponibilidade de recursos reais e à restrição externa. Dentre as regras fiscais vigentes, destacam-se a Regra de Ouro, a meta de resultado primário e o Teto de Gastos.

A Regra de Ouro proíbe o governo de se endividar a fim de financiar despesas correntes, mas na prática ela não é tão limitadora quanto as demais regras. A Meta de Resultado Primário para a União, descrita na Lei de Responsabilidade Fiscal, é mais problemática por seu caráter pró-cíclico, na medida em que obriga o governo a reduzir seus gastos em momentos adversos por conta da queda das receitas, justamente quando a atuação pública é mais essencial para a sociedade. Ademais, ela desloca o foco da política fiscal, que deveria ser a garantia dos direitos constitucionais, para o resultado de uma variável econômica. Por fim, em 2016 foi instituída a Emenda Constitucional 95, o Teto de Gastos. Essa é a regra fiscal mais limitante da atuação estatal atualmente, pois estabelece um limite para as despesas primárias da União equivalente ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. Ou seja, na prática representa um congelamento real dos gastos primários,



independentemente do nível de receitas arrecadadas pelo governo. Graves problemas decorrem dessa medida, em particular a redução real dos gastos primários *per capita* e a tendência de redução das despesas discricionárias, que incluem investimentos em serviços públicos. Conforme previsto na Emenda Constitucional 126, o Governo Lula apresentará ao Congresso a proposta de um novo arcabouço fiscal em substituição ao Teto de Gastos.

As regras atuais evidenciam o foco quase exclusivo no ajuste fiscal, justificado pela falácia de uma suposta responsabilidade fiscal associada a essas regras, inibindo a capacidade financeira pública de promover investimentos, emprego e qualidade de vida para a população brasileira. Entretanto, vimos que o governo brasileiro tem total capacidade (e dever) de usar as finanças públicas como instrumento para promover o pleno emprego e o desenvolvimento econômico e para atender às necessidades e demandas da sociedade.

A discussão feita aqui buscou mostrar que o Brasil, por ser emissor de moeda soberana, não fica subjugado à restrição orçamentária convencional, de modo que as regras fiscais vigentes têm caráter autoimposto e apenas impedem a provisão de serviços públicos e a garantia dos direitos previstos em Constituição. Nesse sentido, vimos que é possível adotar um regime fiscal mais compatível com a MMT e com as demandas sociais. Para isso, faz-se necessário rever a institucionalidade atual da política econômica brasileira – e, principalmente, da política fiscal –, que, por seu caráter rígido, impõe amarras à atuação estatal, especialmente refletindo uma maior preocupação com o resultado orçamentário do que com a população brasileira.

*Orientador: Norberto Montani Martins.*

*\* É mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*



# Militares e a República: entre o braço forte e a mão amiga!

Francisco Carlos Teixeira Da Silva\*

■ Na década de 1920, com o chamado Movimento Tenentista, ou mais precisamente em 1922, os jovens oficiais – chamados de “Jovens Turcos” por seu caráter modernizador e autoritário – deixaram o quartel para ameaçar a República pela primeira vez. Desde então, eles procuraram justificar a existência de um pretenso “Poder Militar” autoestabelecido, que buscava sua legitimidade na história. Tal “Poder Militar”, nunca previsto em nenhuma das Constituições republicanas brasileiras, ameaçava desde a fundação da República, em 1889, o princípio da soberania popular dentro da própria República.





Os “Tenentes” participaram ativamente da Revolução de 1930, com Getúlio Vargas, e da Revolta Constitucionalista de São Paulo, em 1932. Desde a fundação da AIB/Ação Integralista Brasileira, essa face brasileira do fascismo se fundiu com a ideia modernizante-autoritária dos jovens militares, em uma visão eugênica e elitista da população brasileira. Posteriormente, os jovens oficiais do Exército desempenharam um papel central no golpe que criou o Estado Novo, em 1937.

Uma forte influência americana já estava se formando – que se desenvolveu no contexto da Segunda Guerra Mundial, seja com tropas brasileiras lutando na Itália, seja pela presença de grandes bases militares dos EUA no próprio Brasil. Foi nesse contexto que derrubaram o governo de Getúlio Vargas em 1945 e apresentaram seu próprio candidato à sucessão presidencial: o Brigadeiro Eduardo Gomes (1896-1981). O Brigadeiro foi candidato à Presidência em duas ocasiões, em 1945 e 1950, pela UDN – partido modernizador, economicamente liberal e, entretanto, conservador na política. Mais uma vez intervieram na política com a deposição de Vargas em 1945 e constantes movimentos contra o processo eleitoral. Eles continuaram em 1954, com a tentativa de golpe de Estado contra Vargas – democraticamente eleito para o período presidencial 1951-1954 e que preferiu cometer suicídio em vez de se submeter a decisões militares da chamada República do Galeão. Durante a chamada Quarta República, entre 1945 e 1964, os militares se revoltaram várias vezes, como no caso das revoltas de Aragarças e Jacareacanga, na região amazônica, em 1959. Como de costume, os rebeldes da Aeronáutica e do Exército não aceitavam os resultados eleitorais, contrários aos seus interesses políticos, que levaram à presidência de Juscelino Kubitschek.

Como legado do integralismo, os militares brasileiros cultivaram uma ideologia de desprezo por políticos e civis em geral, considerados incapazes e corruptos. As ideias integralistas, e às vezes até o nazismo, estavam fortemente implantadas em pequenas comunidades do Sul e do estado de São Paulo. O Brasil foi palco, nos anos 1930, do segundo maior movimento nazista fora da Alemanha, em seguida ao *American-German Bund*. Tal legado integralista/fascista/nazista manteve-se presente nas várias instituições do Estado, constituindo-se em parte fundamental da própria ideologia de instituições como as polícias, as





forças militares e mesmo a magistratura. Nesse sentido, as ideias socialistas, social-democratas e o trabalhismo nacional-desenvolvimentista – de Vargas, João Goulart e Leonel Brizola – foram tomados como “inimigos internos”, alimentando o pânico anticomunista que culminaria no golpe civil-militar de 1964. A presença dos EUA e o clima político gerado sob os efeitos da Guerra Fria aceleraram a adoção da chamada “Doutrina de Segurança Nacional”, uma forma de anticomunismo ferrenho que criminalizou até mesmo as propostas keynesianas e da Cepal para o desenvolvimento social. O anticomunismo primário se impôs como a doutrina “oficial” das Forças Armadas e orientou a arregimentação para o golpe de Estado de 1964, que levaria à longa ditadura civil-militar de 1964 a 1985. Em 1968 e 1969, os setores linha-dura se impuseram com o Ato Institucional nº 5, o de triste memória AI-5, que brutalmente suspendeu os direitos políticos e civis no Brasil, cassou e exilou políticos e intelectuais opositores. Em 1977, o então ministro do Exército Silvío Frota – cujo ordenança era o então capitão Augusto Heleno – tentou um golpe de Estado contra Geisel (presidente entre 1974 e 1979), em desacordo com a política de Transição/Abertura. E, entre 1980 e 1982, numerosos militares se envolveram em ações terroristas contra os líderes democráticos do país, na busca pela cessação da Abertura Política.



Mesmo na Nova República os militares insistiram, sob a proteção do Decreto da Anistia de 1979, em manter uma forte presença no governo e, impondo sua versão da História, encenaram a primeira crise militar da Nova República em 2004, quando ofenderam a memória do resistente Vladimir Herzog. No enfrentamento, o governo Lula da Silva, ainda preso à proposta de conciliação e apaziguamento, resolveu demitir o ministro da Defesa José Viegas, que, em resposta à fronda militar, nesse mesmo ano, havia acusado o Exército de manter uma visão anacrônica e autoritária da sociedade brasileira. A versão defendida para explicar o “Caso Viegas”, curiosamente tanto pela direita militar e quanto por parte da esquerda, de que as relações entre militares e os governos do PT eram cordiais e o momento do rompimento se deu quando Dilma Roussef montou a Comissão Nacional da Verdade – inclusive motivando a guinada política do general Eduardo Villas-Boas –, mostra-se, assim, falsa. Havia, desde sempre, na Nova República, uma tensão silenciosa e constante, expressa nas comemorações nos quartéis do 31 de março de 1964 como um ato de bravura e civismo dos militares contra as ameaças sindicalistas e comunistas.

Mais tarde, o chamado impedimento da Presidenta Dilma dá-se através de uma junção de uma frente conspiradora de origem militar, com os comandantes nomeados pela própria Presidenta, uma frente parlamentar com Michel Temer, Romero Jucá, Moreira Franco e o inacreditável Geddel Vieira, costurando um pacto incrivelmente conservador e regressista com a terceira frente, a empresarial, os empresários da Fiesp e da Febraban, como expresso no programa Uma Ponte para o Futuro. A estes, uniram-se os oficiais superiores do Exército, sob a liderança do general Villas-Boas, dando corpo à formação de uma poderosa frente parlamentar, empresarial e militar que objetivava, com a subsequente prisão de Lula e de outros próceres do PT, extinguir os movimentos sociais e o sindicalismo no país, e realizar a série de (des) reformas da legislação social – Trabalho, Previdência Social, Educação, etc., que, ao lado das garantias dos direitos civis, caracterizavam a natureza social, liberal avançada e reformadora da Nova República.

O golpe contra Dilma Roussef foi, em verdade, um golpe contra as próprias conquistas da Nova República nos seus anos de fundação, quando imensas massas populares, nas ruas entre 1977 e 1988, impeliram para



frente o tacanho projeto de abertura de Geisel-Golbery. O conluio aproveitou-se de uma crise econômica de caráter mundial, uma forma dura da Presidenta em lidar com a política “franciscana” das forças políticas vigentes no Congresso Nacional – além de um violento viés machista e falocrata – para, com o afastamento de Dilma, iniciar a demolição institucional da Nova República. A antiga resistência militar à expansão do *demos* no âmbito do Estado Democrático criado pela Constituição de 1988 deveria, para esse conjunto de setores militar-empresarial-parlamentar, com o apoio da mídia corporativa, paralisar qualquer avanço democrático que implicasse um rearranjo, perante a crise, da produção e distribuição da riqueza nacional através da ação do Estado.

Por fim, a prisão de Lula da Silva e sua condenação em uma manobra de *lawfare* possui as marcas da profunda influência do lava-jatismo – o novo lacerdismo golpista atualizado que nos anos de 1950 e 1960 campeava nas Forças Armadas – deveu-se, largamente ao famoso tuíte do general Vilas-Boas de 2018 – embora, o mesmo negue tal intervenção, que foi, contudo, identificada como “pretorianismo militar” sobre a Corte Suprema por um dos seus juízes.

Em 2016 iniciava-se a crise que levaria o bolsofascismo e suas políticas negacionistas e regressivas ao poder e à mais dura e profunda crise da República depois de 1961-1964.



A presença, ou a inexplicável ausência, dos militares em 08/01/2023 reaviva dolorosamente toda essa memória da República em suas crises militares. A fragilidade da segurança e da inteligência presidencial, bem como as conexões mais diretas com o próprio Comando do Exército, é, hoje, reconhecida pelo próprio presidente Lula. Na verdade, o retorno do tema “1964” aos debates acadêmicos e políticos foi uma consequência direta das falas revisionistas e negacionistas do próprio Jair Bolsonaro. Ao negar sequestros e mortes, tortura e censura, por vezes com deboche – como no caso do sequestro sem solução do estudante Fernando Santa Cruz ou do deputado Rubens Paiva – Bolsonaro obrigou familiares, sobreviventes e pesquisadores da História do Tempo Presente a rebater as *fake news* rasas sobre a natureza da ditadura de 1964. A temática estava relativamente consolidada e poucas vezes saltava de teses e livros de pequena tiragem para o noticiário político. Foi, contudo, o negacionismo histórico que causou espanto e revolta na opinião pública, reabrindo o debate público sobre a natureza do golpe de 1964.

Com essa especiosa interpretação da História do Brasil, desde as batalhas dos Guararapes contra os holandeses, em 1648 e 1649, quando o “Exército” salvou o país da invasão estrangeira até a Proclamação da República, em 1889, os militares teriam adquirido um “direito” de intervir na República. Acreditam também que o suprimido Poder Moderador do imperador – estabelecido na Constituição Imperial de 1824 como a intervenção pessoal do imperador na política – persiste na realidade política brasileira como uma “mão invisível” de uma tutela militar sobre a República. Com a deposição do imperador Pedro II, o decadente Poder Moderador – um quarto poder para além do Legislativo, Judiciário e Executivo, este expresso na figura do ministro do Império (um primeiro-ministro), em 1889, teria migrado para as mãos dos próprios militares, para que tivessem o direito e o dever de remediar os males da República.

Pelo contrário, as medidas de controle dos acontecimentos recentes através de uma intervenção civil, com o recurso de PMs de estados em vez do Exército sob uma intervenção civil inédita, sem GLO e sem generais, tudo sob o controle do Ministério da Justiça, marca a nova política posta em ação pelo governo Lula e, talvez, a superação do *habitus* histórico de tutela militar sobre a República.



Esta é, sem dúvida, a grande novidade, a verdadeira ruptura, na história da República. De fato, no fim da noite de 08/01, após uma violenta discussão entre o ministro da Justiça e o comandante do Exército – durante a qual o Ministro Flávio Dino supostamente temeu por sua própria segurança e pela possibilidade de ser preso, o comandante do Exército impediu a prisão dos depredadores no acampamento em frente ao QG, supondo a possibilidade de resistência e de mortes. Assim, o comandante do Exército desobedeceu às ordens do presidente da República e à decisão do interventor federal Ricardo Capelli, que haviam ordenado a prisão de depredadores refugiados no acampamento em frente ao QG do Exército. Para isso, o general Arruda, de forma ameaçadora, desdobrou tropas na rua e moveu carros blindados para a Praça dos Cristais, onde se mantinha o “acampamento patriótico”. Somente a providencial intervenção do ministro da Defesa, adiando para a manhã de 9/01 o desmantelamento do acampamento – aliás ordem do STF – e o início das prisões, evitou que o general se declarasse em rebeldia frente às ordens do Governo Federal, do interventor federal e do próprio STF.

Na Praça dos Cristais se partira, em definitivo, a confiança entre o Presidente e o comandante do Exército.

*\* É professor titular de História da UFRJ e autor, com Karl Schurster, de A República Sitiada: militares e bolsonaristas no Brasil (Edupe, 2023).*