JE Jornal dos Economistas

Nº 357 Maio de 2019

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

O rentismo acima de todos

Ladislau Dowbor, Miguel Bruno, Wasmália Bivar, Paulo Jannuzzi, Arthur Koblitz e Denise Lobato Gentil jogam luz sobre o atual estágio do capitalismo à la brasileira, no qual a prioridade do governo é o pagamento da dívida pública, às custas de cortes em todas as áreas, e não há incentivo à produção e inovação.

Fórum analisa a evolução do orçamento da Função Cultura no Estado e Município do Rio

O rentismo acima de todos

Esta edição pretende jogar luz sobre o modelo econômico do país, radicalizado na atual administração. Não há dinheiro para pagar os aposentados, para investir em infraestrutura e nem mesmo para fazer o censo propriamente, mas os recursos para remunerar os títulos da dívida pública com generosos juros reais estão garantidos. Quem se anima a produzir no Brasil?

O bloco temático começa com o artigo de Ladislau Dowbor, da PUC-SP, que consegue sintetizar o atual estágio da economia brasileira e propor alternativas. A financeirização atingiu um nível de caricatura, com 22% do PIB apropriados pelos intermediários e aplicadores financeiros.

Miguel Bruno, da Ence-IBGE, FCE-Uerj e FCE-Mackenzie Rio, descreve a volta ao passado da economia brasileira, que experimenta um forte processo de desindustrialização. O capital bancário-financeiro capturou o Estado e se mantém com o saque anual de bilhões de reais do orçamento público e dos assalariados.

Wasmália Bivar, da PUC-Rio, e Paulo Jannuzzi, da Ence-IBGE, demonstram como o corte no orçamento do censo representa uma falsa economia. O orçamento é compatível com as dimensões territorial e populacional do Brasil. O censo é um investimento que produz conhecimentos por dez anos. Perseguir o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e o bem-estar social requer insumos não triviais de informação.

Arthur Koblitz, da AFBNDES, afirma sua preocupação com o processo de encolhimento do BNDES, explicitado em medidas como o fim da TJLP e as devoluções dos aportes do Tesouro. Ele critica a ideologia que superestima a probabilidade *a priori* de que há coisas "esquisitas" na relação entre BNDES e empresas.

Denise Lobato Gentil, do IE-UFRJ, alerta que a adoção do regime de capitalização, previsto na Reforma da Previdência, vai na contramão da experiência internacional. O regime só beneficia as administradoras privadas de fundos de previdência e 18 dos 30 países onde foi implantado decidiram revertê-lo.

Fora do bloco temático, o artigo do Fórum analisa a evolução do orçamento da Função Cultura no Estado e Município do Rio de Janeiro.

Sumário

Modelo econômico.....3
Ladislau Dowbor
Economia para quem?

Modelo econômico.....6
Miguel Bruno
Captura do Estado e reversão neocolonial: a economia brasileira pós-*impeachment*

Modelo econômico.....8
Wasmália Bivar e Paulo Jannuzzi
Quando o Censo Demográfico é o único guia para o uso eficiente dos recursos públicos

Modelo econômico.....10
Arthur Koblitz
BNDES: onde estamos e como chegamos aqui

Modelo econômico.....12
Denise Lobato Gentil
O que se quer com a reforma da Previdência? Comentários sobre o regime de capitalização e o avanço das finanças

Fórum Popular do Orçamento 14
Cultura é direito!

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: www.aepet.org.br.

JE Jornal dos Economistas

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

Conselho Editorial: Sidney Pascoutto da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** 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
Internet: http://www.corecon-rj.org.br

Presidente: João Manoel Gonçalves Barbosa. **Vice-presidente:** Flávia Vinhaes Santos.

Conselheiros Efetivos: 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2019-2021) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Thiago Leone Mitidieri, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2019-2021) José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira.

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

Mandato – 2017/2020
Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, 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.

Economia para quem?

Ladislau Dowbor*

Os nossos desafios, por desgraça, não são complicados de entender. O eixo estruturante crítico não só da economia, mas também da política e da organização social, é a desigualdade. Com 5% dos mais ricos tendo mais riqueza do que os 95% seguintes, gera-se um sistema disfuncional. Em segundo lugar, temos os desastres ambientais, tanto os mais gritantes como em Mariana e Brumadinho, como os profundos e silenciosos como o desmatamento da Amazônia, a contaminação das águas, os excessos de agrotóxicos e semelhantes. O que temos em pauta, se quisermos que o país funcione, é organizar a inclusão produtiva digna da imensa maioria, e assegurar investimentos tecnológicos para um desenvolvimento sustentável. Ambos envolvem o direcionamento adequado dos recursos. E os temos. O que o Brasil produz hoje representa 11 mil reais por mês por família de 4 pessoas, o que aliás nos situa exatamente na média mundial. Não somos um país pobre, somos um país em que os recursos são desviados dos seus usos produtivos e distribuídos de maneira grotescamente desigual. A economia está vazando por todos os lados.

A conta não é complicada, é só seguir o fluxo dos recursos e identificar os rombos. Começando pelo consumo das famílias, principal motor da economia, constatamos que temos 64 milhões de adultos "negativados", ou seja, excluídos do crédito porque não conseguem pagar as suas dívidas. Se acrescentarmos os filhos, estamos falando em mais de 40% da população. Estão atolados porque estão pagando, segundo a pesquisa mensal da ANEFAC, uma taxa de juros média de 118,99% ao ano em janeiro de 2019. Na Europa estariam pagando cerca de 5% ao ano. Em situação semelhante se encontram milhões de pequenas e médias empresas, que pagam uma taxa média de juros de 51,81% ao ano. O estoque da dívida, em termos comparativos internacionais, não é particularmente elevado, mas com esta taxa de juros – basicamente pagamos ao mês o que no resto do mundo se paga ao ano – terminamos pagando cerca de um trilhão de reais, 16% do PIB. Descapitalizam-se assim os agentes econômicos privados (famílias e empresas) desviando recursos para os intermediários financeiros e grandes rentistas. Sem reduzir o estoque da dívida, só fluxo de juros. Apenas uma fração disso retorna à economia produtiva. Um dreno deste porte é insustentável.

Outro vazamento dos nossos recursos está ligado à dívida pública. Nos últimos anos, os juros sobre esta dívida representaram entre 300 e 400 bilhões de reais ao ano, ou seja, entre 6% e 7% do PIB. É o dinheiro dos nossos impostos que, em vez de ser investido em infraestruturas e políticas sociais, é desviado para alimentar o rentismo dos mais afortunados, de investidores institucionais e bancos, inclusive internacionais. Com a taxa Selic de 6,5% ao ano, é um juro que é menos surrealista do que o dos tempos de FHC, entre 25% e 30%, mas sobre um estoque da dívida muito mais elevado e uma inflação mais baixa: em termos reais, trata-se de um dreno impressionante. Somando-se os 16% de fluxo de juros sobre a economia privada e os 6% sobre a dívida pública, temos 22% do PIB apropriados pelos intermediários financeiros e aplicadores financeiros mais ricos. Se essas somas fossem investidas na economia produtiva, teríamos um crescimento sem dúvida poderoso.

Mas seguindo o dinheiro – *follow the money*, dizem os que entendem de política – constatamos que os fenomenais lucros dos bancos, uma vez distribuídos aos acionistas, são isentos de impostos, por uma lei instituída em 1995. Como se não bastasse, a evasão fiscal é da ordem de 570 bilhões de reais, cerca de 9% do PIB (SINPROFAZ). A evasão fiscal favorece essencialmente os grandes que utilizam os departamentos de "otimização fiscal" dos bancos e financeiras: os assalariados são descontados na folha e os pequenos pagam nos produtos que compram. O imposto sobre consumo representa quase 50% da arrecadação. O sistema tributário não só não corrige, como reforça a deformação.

Esses drenos alimentam os recursos que grupos econômicos mantêm em paraísos fiscais. Segundo a *Tax Justice Network*, em 2012 a participação do Brasil em paraísos fiscais era da ordem de 520 bilhões de dólares,

cerca de 2 trilhões de reais, quase um terço do nosso PIB. A fuga é facilitada. O BTG Pactual, grupo cujo cofundador é Paulo Guedes, tem 38 filiais em paraísos fiscais (Valor Econômico). Contas em paraísos fiscais servem essencialmente para especulação financeira, evasão fiscal, lavagem de dinheiro e acobertamento de corrupção. A repatriação apresentada com grande alarde na imprensa durante o governo Temer se limitou a 46 bilhões, menos de 3%.

Cada um desses drenos representa um entrave na economia. Quando as famílias pagam o dobro na compra de um eletrodoméstico porque não podem pagar à vista, terminam obviamente comprando muito menos, e o efeito dinamizador da demanda se reduz. Quando as empresas enfrentam demanda reduzida, e juros exorbitantes, não têm nenhum estímulo para investir e expandir a sua capacidade. A subutilização da capacidade instalada leva a mais desemprego, o que reduz ainda mais a demanda e aumenta o peso sobre a seguridade. Quando o governo desvia parte importante dos nossos impostos para os rentistas, por meio do serviço sobre a dívida pública, perdem as famílias, com a redução das políticas sociais, e as empresas, com a fragilização de investimentos em infraestruturas. E quando o sistema tributário não só não corrige, como agrava as distorções, o modelo se torna estruturalmente disfuncional. Quanto aos 2 trilhões em paraísos fiscais, fortunas que não só não investem como não pagam impostos, além de desorganizar a governança financeira do país, já se trata de sabotagem. Acrescentem centenas de bilhões não pagos à previdência (Fagnani), a evasão fiscal, os desmandos das pensões complementares, seguradoras e outros, temos aqui um sistema em que o consumo das famílias, a produção das empresas e os investimentos públicos, as atividades que fazem funcionar a economia, ficam travados. A financeirização aqui atingiu um nível de caricatura. Esta economia está vazando por todos os lados.

Frente a este descalabro, colocar tantas esperanças na reforma da previdência constitui evidentemente um engodo. Economizar um trilhão em dez anos, portanto 100 bilhões por ano, quando os vazamentos são incomparavelmente superiores, equivale simplesmente a tirar dinheiro de quem menos pode se defender. Idoso não paralisa nenhuma fábrica, não monta ataques de *fake news*. Está indefeso depois de uma vida de trabalho. O que se visa, evidentemente, é permitir aos bancos se apropriarem das nossas poupanças, e aprofundarem a financeirização. Não é um acaso que no Brasil o Banco Central, que deveria ser um regulador e defensor do interesse público, esteja na mão dos banqueiros, da mesma maneira que o Ministério da Fazenda. Os intermediários financeiros não só quebraram a economia, como o fazem em nome do seu resgate. Continuamos parados.

Não há nenhum mistério quanto ao que deve ser feito. O bem-estar das famílias depende de duas formas de renda: a renda direta, sob forma de dinheiro no bolso, o que permite realizar as compras, pagar as contas. E a renda indireta, através do acesso público, gratuito e universal ao consumo coletivo, como saúde, educação, segurança, rios limpos, ruas arborizadas e assim por diante. A primeira envolve melhorar o salário mínimo, a aposentadoria e outras formas que geram um amplo mercado de consumo individual. A segunda envolve cobrar impostos dos que têm mais, em particular dos improdutivos que vivem de rentismo, e alocar os recursos gerados em bens e serviços que melhoram as condições de vida da população. Esses dois mecanismos de elevação do bem-estar das famílias, por sua vez, ampliam a demanda, o que favorece a expansão das atividades empresariais e o aumento do emprego, gerando mais demanda. Não menos importante, a parte dos impostos destinada às infraestruturas gera economias externas para as empresas, o que melhora a produtividade. Tanto a demanda expandida das famílias como a dinamização das atividades empresariais geram mais receitas para o Estado, fechando a conta. É o chamado círculo virtuoso. Entre 2003 e 2013 não tivemos nenhum déficit nas contas públicas.

O grande deslocamento sistêmico que tanto nos divide é que ainda raciocinamos na lógica industrial do século passado, em vez de entender a lógica presente do capital financeiro. No século passado, ainda podíamos dizer que mais dinheiro na mão dos mais ricos se transformaria em investimentos produtivos, gerando produtos, empregos e impostos, e assim expandindo a economia. O elefante no meio da sala, nas dinâmicas atuais, é que as aplicações financeiras rendem mais do que o investimento produtivo; assim, o dinheiro que vai para os mais ricos se transforma em movimentos especulativos de diversos tipos, enquanto as empresas produtivas enfrentam simultaneamente demanda fraca e juros extorsivos. A popularidade do Piketty se deve ao fato de ter escancarado este fato básico: hoje rende mais fazer aplicações financeiras do que investir na produção, e o capital flui para onde rende mais. A conclusão lógica é que precisamos taxar o capital improdutivo para financiar com juros baixos o consumo de massa e o investimento empresarial. O equilíbrio das contas não vai se resolver reduzindo o consumo dos aposentados, farsa surrealista, mais uma das narrativas absurdas que enfrentamos.

À lógica econômica se sobrepõe uma lógica institucional. Estamos muito atolados na divisão entre privatização e estatização. Na sociedade complexa moderna, estas simplificações ideológicas, por mais que satisfaçam os nossos fígados, *gut feeling* diriam os americanos, não funcionam. Ainda que o meio termo tenda a ser denunciado como traição de ambos os lados, o fato é que o que funciona é a economia mista, uma articulação inteligente de propriedade privada, atividades públicas e organizações da sociedade civil. É mais sensato a produção de pão, sapatos, bicicletas e automóveis se dar no quadro de empresas privadas capazes de reagir de maneira flexível aos interesses dos consumidores. E as grandes opções de infraestruturas que envolvem transportes, energia, água e saneamento, bem como telecomunicações, devem obedecer a

uma visão estruturante de longo prazo para o país, exigindo forte presença do Estado e capacidade de planejamento. Os exemplos internacionais mostram que é muito mais produtivo assegurar saúde, educação, segurança e semelhantes através de sistemas públicos, gratuitos e de acesso universal. Mas para que isso se dê no quadro de uma sociedade livre e democrática, é essencial a presença das organizações da sociedade civil, dando forma organizada e capacidade de pressão às comunidades, equilibrando tanto os as atividades empresariais como as do governo. A democracia que se apoia apenas no voto, uma vez a cada quatro anos, não funciona.

A bola da vez, ou a bobagem da vez, agora, é a desarticulação da previdência. Como sempre, monta-se uma narrativa, simples o suficiente para impressionar os desinformados. A população está envelhecendo, portanto, teremos menos pessoas em idade ativa sustentando os idosos, aumentando a "razão de dependência". Tem mais absurdos nesta questão, aqui queremos apenas focar o fato de que temos uma gigantesca subutilização da nossa força de trabalho, e não idosos demais.

Temos 208 milhões de habitantes, dos quais 170 milhões em idade de trabalho (PIT), ou seja, mais de 14 anos de idade. Como muita gente em idade ativa não busca trabalho, temos uma população na força de trabalho (PFT) de 105 milhões. Aqui temos uma grande subutilização, pois a taxa de participação é de 62%. Mas os que estão efetivamente ocupados são 93 milhões, porque temos um desemprego da ordem de 13 milhões de pessoas. Tudo isto está claramente apresentado na Síntese de Indicadores Sociais 2018 do IBGE, acessível gratuitamente online. Verifique. Aqui não é narrativa, são dados.

Para já, portanto, são 13 milhões que poderiam estar contribuindo, mas que, devido à taxa de desemprego que se expandiu nos últimos 4 anos, contribuem menos, e pelo contrário, custam. Vejamos o que temos nos 93 milhões de ocupados. Empregados com carteira assinada, ou seja, os que efetivamente poderiam contribuir para a previdência no que na nossa imaginação constitui a imensa maioria da população, empregos formais no setor privado, são apenas 33 milhões. Compare com os 105 milhões da nossa força de trabalho: estamos falando em 31%.

Onde estão os outros? Bem, empregados no setor privado, mas sem carteira e, portanto, não contribuindo, somando empresas e domésticas, são 16 milhões. E temos os 24 milhões de trabalhadores "por conta própria", dos quais 19 milhões sem CNPJ, portanto sem contribuir. Temos também os empregadores, 4,5 milhões, mas aqui também temos quase 1 milhão sem CNPJ, também sem contribuir.

No conjunto, o setor informal representa 37 milhões de pessoas, 41% da população ocupada (os 93 milhões). O IBGE comenta: "O trabalho informal, tal como definido nesta publicação, alcançou 37,3 milhões de pessoas, em 2017, representando 40,8% da população ocupada. Este contingente é superior em 1,2 milhão ao observado em 2014, quando representava 39,1% da força de trabalho ocupada" (p.41). É só somar: 37,3 milhões de informais e 13 milhões de desocupados são 50 milhões de pessoas. Só lembrando, em média os trabalhadores do setor informal ganham a metade do que se ganha no setor formal, mais precisamente 48,5%. (p.45)

O que fazem os especialistas do marketing político do governo? Vão comparar a crescente massa de idosos com a frágil base de emprego formal, e martelar a "razão de dependência", com pouca gente ativa tendo de financiar mais gente inativa. O que pode funcionar, evidentemente, não é acabar com a qualidade de vida dos idosos, e sim incluir a massa de trabalhadores que "se viram" (os 50 milhões do setor informal e desempregados). E mais, não só a nossa força de trabalho de 105 milhões é subutilizada, como muitos, em particular mulheres, estão "em idade de trabalho" e gostariam de ter um emprego.

A divisão não é uma operação misteriosa: você pode aumentar o resultado tanto diminuindo o divisor, como aumentando o numerador. Ou seja, aumentando a inclusão produtiva e a formalização, você equilibra a situação. Nosso problema não é que estejamos vivendo mais, pelo contrário, é uma maravilha (ganhamos 10 anos de expectativa de vida entre 1991 e 2010). Nosso problema é a dramática exclusão da maioria, que o governo vem agravando durante os últimos 4 anos.

O Banco Mundial qualificou os anos 2003 a 2013 de *The golden decade,* a década dourada do Brasil. A partir de meados de 2013, com manifestações, boicotes e ataques permanentes – "se a Dilma leva não vai governar" – realmente não tivemos mais governo. Há anos estão "consertando" e a economia continua atolada. Mas há uma lógica sequencial clara na instituição da taxa Selic elevada, na isenção de impostos sobre lucros e dividendos distribuídos, na autorização de financiamento corporativo das campanhas (durou 18 anos, amplamente suficiente), na liquidação do artigo 192º da Constituição, que coibia a agiotagem, na lei do teto de gastos, na proposta de lei sobre a previdência: trata-se de reforçar os lucros financeiros, privilegiando o rentismo, e esperando que "a confiança" dos mercados – leia-se os grupos financeiros – dinamize a economia por alguma mágica. Aumentar a exclusão num país onde o eixo crítico estrutural é a desigualdade é muito mais que injusto, é burro. O que funciona é orientar a economia para o bem-estar da população. Isso não é populismo, é democracia econômica. O que os agentes efetivamente produtivos no país precisam não é mais discurso ideológico liberal ou neoliberal, é uma demanda forte e crédito barato. Ou seja, retomar as políticas sociais e os investimentos e reorientar o sistema financeiro para que fomente a economia, em vez de drená-la.

* É professor titular de Economia na PUC-SP, consultor de diversas agências da ONU e autor de mais de 40 livros, além de estudos técnicos, todos disponíveis online gratuitamente em regime *Creative Commons,* no site http://dowbor.org. As ideias aqui apresentadas encontram-se desenvolvidas nos estudos *O Pão Nosso de Cada Dia* e *A Era do Capital Improdutivo.* Contato: ldowbor@gmail.com.

Captura do Estado e reversão neocolonial: a economia brasileira pós-*impeachment*

Miguel Bruno*

A compreensão das relações Estado-economia é uma etapa incontornável das análises dos fatores estruturais capazes de promover ou bloquear o desenvolvimento socioeconômico. O período de alto crescimento brasileiro (1947-1980), a uma taxa média anual de 7,5%, foi resultado de configurações específicas dessas relações, então voltadas para a ampliação da capacidade produtiva instalada, particularmente, da indústria. Apesar das críticas quanto aos aspectos ambientais e distributivos, a economia brasileira pôde superar sua condição primário-exportadora para estabelecer as bases produtivas necessárias ao seu futuro desenvolvimento.

A crise dos anos 1980 inaugura um longo período de dificuldades macroeconômicas que interrompem a expansão do setor industrial, cuja participação no PIB declina de 39% em 1980 para menos de 10% em 2019, num rápido processo de regressão. Nessa primeira década perdida, o Estado perde sua capacidade de planejamento de longo prazo e volta-se para o controle da inflação e gestão das dívidas externa e interna. Essa década caracteriza-se também por ser a primeira fase de subordinação estrutural e conjuntural do setor público brasileiro aos interesses do capital bancário-financeiro. A inflação inercial, reproduzida pela indexação generalizada de preços e salários, garantiu a geração e apropriação dos ganhos inflacionários por seus representantes e controladores. Com a implementação do Plano Real, o Estado foi premido pelo mercado financeiro a rapidamente substituir os ganhos inflacionários pelos ganhos usurários, proporcionados pelas mais altas taxas de juros reais do mundo. A economia brasileira sai da "hiperinflação" e vai para o hiperjuro, trocando "seis por meia dúzia", como se diz em linguagem popular. Porém, uma troca perfeita para um sistema bancário de caráter rentista, centrado em operações de curto prazo, que mantém a economia, até hoje, refém de expectativas de operadores de carteira, especuladores de toda sorte e investidores financeiros completamente alheios às necessidades sociais e aos problemas do desenvolvimento do país. Enquanto isso, as atividades industriais definham, a produtividade é ridiculamente baixa e a economia regride a sua especialização produtiva primário-exportadora, como no século 19. Agora, porém, com mais de 80% da pauta de exportações composta por commodities energéticas, metálicas e agrícolas e produtos de baixa intensidade tecnológica.

Avessa às imobilizações de capital nas atividades produtivas, a elite rentista e proprietária dos bancos, que, na década anterior, se fortalecera econômica e politicamente frente ao Estado, vai pautar a institucionalização de um novo padrão de inserção internacional do Brasil. Força o Estado a priorizar seus interesses e dos mercados financeiros globais e impede uma inserção produtiva baseada nas exportações industriais, como, sabiamente, fizeram a Coreia do Sul e a China. Por esta razão, segundo Ha-Joon Chang, "o Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia" (Jornal *El País*, 2018).

O ponto chave para que se possa compreender as causas para essa inflexão de volta ao passado da economia e sociedade brasileiras é que as estruturas institucionais e organizacionais do Estado encontram-se gravemente manietadas pelo poder das finanças. Consequentemente, pelas expectativas e interesses de grandes grupos econômicos que se beneficiam diretamente da acumulação rentista-patrimonial, tendo como seu principal eixo o endividamento público interno e privado de famílias e empresas não-financeiras. Para fechar o cerco ideológico sobre as relações Estado-economia e sedimentar posições teóricas convenientes, ainda contam com uma "tropa de elite" composta por economistas ortodoxos idiossincráticos: os "economistas orgânicos" do mercado, na expressão de Bresser-Pereira. Treinados nas pós-graduações estadunidenses ultraliberais e monetaristas, sempre disponíveis às demandas de formação da periferia capitalista, como a Escola de Chicago, prestam-lhes serviços em troca de fama e muito dinheiro. É dessa forma que a alta finança consegue cooptar mentes e corações, para impor e justificar as políticas econômicas e as reformas estruturais que mais a beneficiam. Buscam convencer leigos e desavisados de que não há alternativas e de que tais políticas são

não apenas necessárias, mas igualmente benéficas a todos os demais setores da economia. Dedicam-se a difundir sua visão de mundo e modelos neowalrasianos de mercado financeiro eficiente, como se o legado keynesiano não existisse ou não passasse de um grande equívoco teórico, a ser esquecido e superado pela "verdadeira ciência econômica". Aquela que otimiza suas carteiras de ativos, em prejuízo da economia nacional e das finanças públicas.

Ao abrir espaço político-institucional para sua forte ingerência sobre a definição do orçamento público e sobre a formatação da política econômica, as finanças, de forma agressiva e determinada, mantêm-se em sua permanente busca de novos espaços de revalorização mercantil e rentista. Graças ao controle que possuem sobre as estruturas de governo, são capazes de promover a supressão de direitos e a redução da provisão de serviços públicos, como saúde e edu-

cação, para garantir a perenidade dos fluxos de juros que o Estado capturado lhes paga em dia e em montantes incomparavelmente superiores aos padrões internacionais e com os impostos arrecadados das classes média e de baixa renda. Agora, as elites plutocráticas, sempre servis aos interesses da metrópole norte-americana, avançam sobre a previdência social. Consideram-na um nicho de mercado muito lucrativo e, por isso, imperdível, embora inacessível enquanto integrar as estruturas do Estado social brasileiro. Por isso atuam, obstinada e agressivamente, pela aprovação da reforma, que eliminará seu caráter público em prol do sistema de capitalização, a ser custeado tão somente por contribuições individuais dos trabalhadores. Para isso, contam também com amplo apoio da grande mídia que patrocinam, de seus representantes políticos e governamentais. Todos atuando em uníssono, num discurso ensaiado, repetitivo e enganador, pois sem qualquer fundamentação empírica, em busca do máximo apoio da população brasileira. Esta é mantida propositadamente desinformada e confusa para que não perceba os prejuízos que lhe serão impostos por um modelo de reforma projetado para elevar os lucros do mercado financeiro.

Destaque-se que o 'novo-velho' sistema, sem contribuições de empresas e do Estado, será extremamente pró-cíclico, demasiadamente elástico ao PIB, com as contribuições individualizadas tendendo a crescer nas fases de expansão econômica e retraindo drasticamente nas de recessão. Levará a déficits recorrentes que, no futuro, comprometerão os benefícios pagos de aposentadoria, tal como se assiste hoje em seu homólogo no Chile e em outros países cujos Estados nacionais foram capturados pela alta finança. Porém, até lá, já lhes terá entregue seus altos rendimentos capitalizados, expandindo a acumulação rentista-patrimonial nos ativos dos bancos e fundos financeiros privados.

É necessário acompanhar no tempo histórico como as mutações impostas ao Estado nacional brasileiro pelos interesses privados de minorias abastadas, banqueiros, elites rentistas e empresariais destruíram sua capacidade de planejamento e intervenção para o desenvolvimento. Desmontam agora suas ainda incompletas estruturas de bem-estar social ao retirarem-lhes sua autonomia gerencial e fontes constitucionais de financiamento. Como exemplo, a criação das DRU e seu recente aumento de 20 para 30%, fabricando, por efeito contábil, o *fake* déficit e a falsa crise da previdência social. Privatizam suas empresas estatais estratégicas e franqueiam o território nacional à exploração, praticamente ilimitada, por capitais estrangeiros que, diferentemente das estratégias chinesa e sul-coreana, não contribuem para o desenvolvimento econômico e social de nosso país. Para que esse desserviço à nação fosse realizado, minaram as instituições da democracia, ainda de baixa intensidade no Brasil, para aprofundar seu caráter plutocrático e arbitrário. Para isso, a remoção do PT do Executivo Federal foi fundamental e contou com todo o apoio logístico e estratégico dos EUA, dos países que lhes são vassalos e, lamentavelmente, do Judiciário e de segmentos entreguistas das nossas Forças Armadas, tornados peças-chave para a dominação privada do Estado nacional.

Plínio de Arruda Sampaio Jr., do Instituto de Economia da Unicamp, está correto ao classificar esse retrocesso na história recente brasileira como um período de reversão neocolonial. Facilmente concretizado porque, como argumenta Nildo Ouriques da UFSC, nossas classes dominantes, desde a colônia e o período escravocrata, têm ódio de classe em relação à imensa maioria de brasileiros pobres, mestiços, negros, indígenas e mesmo em relação à classe média branca que, se julgando elite, reprime em sua consciência que é igualmente subalterna, dependente e por isso, também desprezada. Como observa Jessé Souza, sua incultura lhe torna vítima de manipulação midiática contínua e a faz agir como capitã-do-mato da moderna Casa Grande. Atualmente, sede do capital bancário-financeiro, construída e mantida com o saque anual de bilhões de reais extraídos do orçamento público e das famílias assalariadas, que a captura do Estado lhe faculta; dessa vez, em escala máxima.

* É doutor em Economia das Instituições pela EHESS-Paris, doutor em Economia pelo IE-UFRJ e pesquisador e professor da Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas Ence-IBGE, da FCE-Uerj e da FCE-Mackenzie Rio.

Quando o Censo Demográfico é o único guia para o uso eficiente dos recursos públicos

Wasmália Bivar*
Paulo Jannuzzi**

Desde 1958, a Organização das Nações Unidas compila em manuais os princípios e recomendações para a realização de Censos de População e Domicílios, onde são sublinhadas suas características essenciais: a enumeração individual, universal e simultânea de cada pessoa que se encontra no território nacional. Tais características são definidoras dos custos dessa operação e, considerando as peculiaridades brasileiras, é facilmente compreensível que o montante mínimo de recursos indispensáveis para a sua realização seja significativo, para que sejam compatíveis com suas dimensões: 8,5 milhões de km^2 e 210 milhões de habitantes.

Usualmente, o Censo representa a única fonte disponível para obter as informações nos níveis geográficos detalhados que são requeridas para o desenho, implementação e avaliação de um amplo conjunto de políticas públicas que necessitam localizar com precisão as pessoas e os domicílios. Destacando que aqui se trata de políticas que têm um grande impacto sobre as condições de vida da população e sobre os recursos públicos.

Deve ser notado que, embora no Brasil, historicamente, o Censo tenha a denominação de demográfico, esse é um levantamento que trata de pessoas e domicílios. Seu princípio orientador fundamental está associado à tomada de decisão com base em informações estatísticas pertinentes, precisas e oportunas que orientem e justifiquem, especialmente, mas não exclusivamente, a atuação pública na gestão eficiente de questões territoriais, econômicas, sociais, ambientais e de governança, para pequenas áreas e pequenos grupos populacionais.

As estatísticas produzidas para as pequenas áreas definidas durante o planejamento censitário são úteis por si só. No entanto, é preciso notar que cada vez mais é possível derivar estatísticas para detalhamentos geográficos definidos posteriormente e que são fundamentais no momento de definir a alocação precisa de equipamentos públicos, por exemplo. Por serem geograficamente aprofundadas, são consideravelmente versáteis e oferecem possibilidade de tratar, para detalhamentos não previstos, questões ambientais e privadas, como o planejamento de atividades e de análise de mercados locais.

O Censo tem papel central no sistema estatístico nacional, não apenas para as estatísticas econômicas e sociais dele derivadas. Ele é a referência básica no desenho amostral das pesquisas contínuas e sem o Censo, o sistema estatístico nacional terá dificuldades de apresentar estatísticas oficiais confiáveis.

Então, conhecer com precisão a população e a estrutura etária por sexo nos níveis locais é essencial e o Censo é a fonte de dados que irá trazer os elementos para isso. Mas apenas a estrutura demográfica é insuficiente. É necessário que o Censo levante informações que permitam entender a dinâmica que irá afetar o crescimento populacional e, consequentemente, permitam conhecer a evolução da população localmente. O Brasil não dispõe, como ocorre em muitos países, de registros administrativos que garantam cobertura nacional para fenômenos primários como mortalidade, fecundidade e migração.

Wasmália Bivar

Paulo Jannuzzi

Este é também o caso do acesso aos serviços públicos atribuídos constitucionalmente aos municípios, como o provimento de creches e do ensino fundamental, da atenção básica à saúde e outros ainda mais complexos. No entanto, para conhecer a demanda por outros níveis educacionais, não é suficiente conhecer a população e sua evolução, é preciso saber os níveis de escolaridade alcançados. E, certamente, o interesse por esta informação não se limita às demandas da área e se estende para diversos temas, inclusive aqueles econômicos e as oportunidades de geração de trabalho e renda.

O Censo produz ainda um conjunto de dados sobre as características dos domicílios que permite localizar os investimentos requeridos para a construção de habitações e prestação de serviços públicos, tais como: transporte, água, energia elétrica, saneamento, coleta de lixo, etc.

Muitos países, com destaque para os escandinavos, têm usado para tal dimensionamento de demandas os registros administrativos, que são dados que as instituições públicas capturam das pessoas, empresas e outras entidades quando realizam algum procedimento de sua competência. Esses registros podem se constituir em fontes de informação com grande potencial para gerar estatísticas, pois têm a vantagem de poder oferecer dados regularmente e para a maioria das desagregações geográficas. Porém, para que os registros administrativos cumpram o papel de se substituírem aos levantamentos censitários, os países têm investido na garantia de cobertura, na digitalização, na adoção de procedimentos estatísticos e na adoção de um iden-

tificador único para todas as pessoas desde o seu nascimento. O identificador permite integrar várias fontes de dados, processo que geraria estatísticas que atualmente são obtidas somente com os Censos e que são básicas para a gestão. Estas iniciativas, que estão avançadas em alguns países da América Latina, são inexistentes no Brasil ou, em alguns casos, insuficientes e descoordenadas, quando se considera o objetivo de produção de informação. No Brasil, há ainda muitas dificuldades na integração de dados de diferentes fontes, já que aqui sequer se adota um padrão único de endereçamento nos registros administrativos, mesmo naqueles da gestão pública federal. Ademais, em muitos casos, as informações não estão digitalizadas, não possuem chaves de ligação com outras fontes, não utilizam conceitos, definições e nomenclaturas comuns. Para avançar nessa perspectiva é necessário um grande esforço de coordenação, que envolve os três entes federativos e um grande número de instituições e sistemas sob sua administração.

Sem isso, a informação do Censo seguirá sendo a única disponível para guiar ações que estão no topo das preocupações da sociedade brasileira e que são indispensáveis para a distribuição e alocação de fundos públicos, para definir o número de representantes nas casas legislativas, para prover racionalidade do gasto público e a contribuir para construção de consenso público sobre as prioridades nacionais. Para poder abrir mão de dados do Censo, será necessário realizar investimentos que contemplem não apenas recursos materiais, como também arranjos institucionais, marcos jurídicos e um aparato técnico que viabilizem a construção de um sistema de informações estatísticas baseados em registros administrativos. A ação do governo federal nessa direção contará, claramente, com o apoio de todos, produtores e usuários. Certamente, a despeito da relevância de um projeto como este, o montante de recursos envolvidos na construção desse sistema de informação irá superar o requerido pelo Censo e o tempo necessário não é compatível com a premência das exigências políticas.

O Censo tem que ser concebido como um investimento que irá gerar benefícios por dez anos, cujo valor deve ser avaliado à luz dos recursos que serão dispendidos de acordo com os conhecimentos gerados a partir das informações por ele produzidas. Para citar apenas um exemplo, somente em 2018 foram distribuídos, utilizando parâmetros extraídos do Censo, cerca de 158 bilhões de reais através do FPM e do FPE, que em um decênio representariam mais de 1,5 trilhão.

São quase 150 anos de história de contribuições republicanas para o Brasil. Fosse o Censo somente uma enumeração da população, e não um diagnóstico multifacetado da realidade nacional, seriam muito mais modestos os avanços sociais decorrentes das políticas públicas e muito menos complexa a estrutura produtiva do país. Estado e mercado precisam de informação ampla, regular, territorializada e de boa qualidade, como os Censos brasileiros lograram mostrar nas décadas passadas.

É sempre possível estabelecer prioridades e definir conteúdos que atendam às exigências preferenciais e improrrogáveis de informação num cenário de restrições de recursos. A Constituição, os Planos Nacionais já pactuados na educação, saúde, assistência social, saneamento e os documentos das Nações Unidas – os técnicos e os de natureza política, como a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – provêm referências nesse sentido e sobre as questões centrais para garantir a formulação e implantação das políticas públicas no século XXI. Perseguir o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e o bem-estar social requer insumos não triviais de informação e conhecimento.

Reduzir o Censo Demográfico 2020 a pouco mais que uma mera contagem populacional certamente conspira não só contra a maior efetividade do gasto público como, sobretudo, contra o uso mais eficiente dos próprios recursos destinados à sua realização.

* É professora da PUC-Rio e foi presidente do IBGE e da Comissão de Estatística das Nações Unidas.
** É professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e foi secretário de Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BNDES: onde estamos e como chegamos aqui

Arthur Koblitz*

Em 2018, os desembolsos do BNDES em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) sofreram uma leve redução em comparação a 2017, permanecendo no patamar de cerca de 1%. Os dois últimos anos ficam abaixo da média histórica que prevaleceu entre 1970 e 2000 (1,3%). Os valores dos últimos três anos são os menores observados no século XXI. E isso não é tudo. Se tomarmos os dados do primeiro trimestre de 2019, a indicação é que ainda não se chegou ao fundo do poço. Comparando o primeiro trimestre de 2019 com o de 2018, as quedas nas consultas e aprovações são dramáticas.

Entusiastas da tese de que a participação do BNDES expulsava a do mercado de capitais comemoram. Agora, argumentam, o mercado poderá assumir o protagonismo que lhe compete. Principal indicador nesse sentido parece ser o crescimento de emissão de debêntures incentivadas, voltadas para o financiamento de infraestrutura. Elas atingiram o montante inédito de R$ 23 bilhões em 2018, enquanto o BNDES desembolsou R$30 bilhões. Em 2014, os desembolsos do BNDES para infraestrutura chegaram a um pico de 68 bilhões, e o mercado de debêntures incentivadas permaneceu no patamar de R$10 bilhões. Comparando os dois anos, observa-se de fato a saída do BNDES (em R$38 bilhões) e a entrada do setor privado (aumento de R$13 bilhões). Só que o saldo, por enquanto, é negativo.

E o nível do investimento em infraestrutura alcançou um patamar dramaticamente insuficiente. Nos últimos dois anos, ficou em 1,7% do PIB, abaixo dos 2,4% que seriam necessários para cobrir a depreciação do estoque de infraestrutura. Em vez de mais mercado e menos BNDES, precisamos de mais mercado de capitais e de mais BNDES. Até porque, como informam os próprios representantes do segmento, o apetite do mercado não se estende para os projetos em fase de construção, pré-operacional. Ou seja, a relação com o BNDES é mais de complementaridade do que de substituição.

Ninguém precisa saber o que são "externalidades" para considerar mais do que razoável que o investimento em infraestrutura seja incentivado, subsidiado. Não surpreende, então, que haja debêntures incentivadas para projetos de infraestrutura. O que é mais difícil de entender é que o BNDES tenha sido alijado de qualquer taxa incentivada, ao contrário do que ocorre com todos os outros bancos de desenvolvimento do mundo, e que haja outras debêntures dissociadas de qualquer investimento que também sejam incentivadas.

Poderiam ser elencados aqui também a dimensão de nossa desindustrialização, o patamar deprimido da taxa de investimento, mas a situação da infraestrutura talvez já seja suficientemente persuasiva para indicar que o encolhimento do BNDES devia ser motivo geral de preocupação.

Como chegamos nesse ponto?

Instrumento governamental chave para a arrancada desenvolvimentista brasileira nas décadas heroicas de 50 a 80, o BNDES sofreu profundamente a mudança de orientação estratégica – ou devemos dizer, a perda de orientação estratégica – na virada dos anos 80 para 90. Um grande protagonismo só volta a ser assumido nos anos petistas, na saída da crise econômica global de 2008. Até 2010, quando o país parecia escapar bem da crise internacional, as avaliações positivas sobre o Brasil tenderam a se refletir em avaliações positivas sobre o BNDES. Com a frustração de crescimento dos anos seguintes, culminando com a recessão em 2014, o Banco passou a ser alvo de uma escalada de críticas cada vez mais contundentes.

As críticas não foram aleatórias, concentrando-se em frentes de atuação do Banco que envolviam grandes empresas nacionais, particularmente operações de comércio exterior e de participação acionária (sendo nesse caso o maior destaque a operação da JBS). É curioso que o espectro de suspeição se concentre nessas duas frentes de atuação citadas, quando seus resultados financeiros são definitivamente positivos. Mais grave, contudo, foi que o mérito dessas opera-

ções tenha sido submetido a um ataque sem tréguas, onde as explicações fornecidas pelo BNDES foram mais ignoradas do que rebatidas. O debate sobre os méritos das prioridades estabelecidas, seu impacto sobre o desenvolvimento, foi deixado de lado assumindo-se a interpretação de que a crise econômica seria a demonstração cabal de que as políticas foram completamente equivocadas. Assim, o difícil debate crítico sobre essas políticas, seus limites, seus acertos, o que precisa ser aperfeiçoado, foi interditado[1].

Uma ponte foi formada entre o argumento liberal neoclássico de que a intervenção governamental leva à má alocação de recursos, e por isso o fracasso em gerar desenvolvimento, e a suspeita às supostas relações especiais que teriam levado ao apoio das empresas. Teriam sido realmente as escolhas do BNDES idiossincráticas, na contramão de outros investidores, e por isso ineficientes e suspeitas?

Stephen Cohen, especialista americano em planejamento e estratégia, certa vez observou que a polêmica questão quanto à capacidade de escolha de setores ou vencedores na verdade "não é grande coisa – até mesmo para governos". No sentido de que as escolhas do mercado e do Estado tendem a ser basicamente as mesmas[2]. A experiência da economia brasileira recente dá suporte para o argumento. Governos e mercados apoiaram a JBS, as grandes construtoras brasileiras, Eike Batista, e por aí vai.

Dois exemplos. O Peru é um dos países em que a presença da Odebrecht era mais ampla e longeva. Segundo delação de seus executivos, o histórico de corrupção da Odebrecht no país é abundante. O BNDES, entretanto, apoiou apenas duas operações de exportação de serviços de engenharia para o Peru, relativamente recentes: uma em 2010, outra em 2013. As duas obras não envolvem o governo do Peru. A pergunta que ninguém quer fazer é: quem financiou todas as outras operações da Odebrecht no Peru? Qualquer levantamento vai encontrar entre eles bancos multilaterais e privados[3].

O segundo exemplo é a controvertida história da JBS. Antes de ser apoiada pelo BNDES pela primeira vez em 2005, "o Friboi já era o maior frigorífico do país. Em 2005, abatia 15 mil bois ao dia e faturava R$4 bilhões". Foi quando o BNDES apoiou o frigorífico, na forma de empréstimo, para compra de uma empresa argentina. Em 2007 a JBS levanta R$1,6 bilhão em IPO no Brasil, o maior IPO até aquela data no país, sem a participação do BNDES. Finalmente, em todos os investimentos em ações posteriores a essa data, nos quais o BNDES passaria a se envolver, sempre estiveram muito bem representados investidores privados. Quem escolheu a JBS?[4]

O argumento apresentado até aqui não quer negar que é compreensível que haja suspeita, principalmente depois do clima criado pelas revelações da Operação Lava Jato: a profundidade da corrupção corporativa e política, a amplitude dos envolvidos, a presença de atores confessadamente envolvidos em corrupção na clientela do BNDES etc. A suspeita é compreensível, as investigações precisam ser feitas.

O que preocupa é a dissemi-nação de uma ideologia que tende a induzir a uma superestimação da probabilidade *a priori* de que há coisas "esquisitas" na relação entre BNDES e empresas. Segundo essa ideologia, não republicano é a própria opção pelo desenvolvimentismo. Como afirma o, talvez principal, formulador dessa doutrina: "Ora, dizer que o PT subestimou o patrimonialismo é pouco. A política econômica heterodoxa, nacional-desenvolvimentista, adotada pelo partido já no segundo governo Lula reforçou (grifo do autor) o patrimonialismo. Em uma economia de mercado e republicana, em que os iguais são tratados como iguais, os ganhos privados são determinados pelo sucesso das decisões individuais que se revelam bem-sucedidas no mercado. Nessas economias, a política pública prioriza o acesso à educação e o cuidado com os mais pobres. No nacional-desenvolvimentismo, por outro lado, destaca-se a relevância do poder público para conceder benefícios para grupos privados, como crédito subsidiado e medidas de proteção contra a concorrência externa"[5].

Ou seja, para sermos republicanos, temos todos que nos converter ao ultraliberalismo econômico de um dos pais intelectuais do "Ponte para o Futuro".

A opção pelo liberalismo econômico não é condição necessária, nem suficiente para evitar o patrimonialismo[6] Para quem entende que, entregue à orientação liberal, o país está condenado à condição permanente de país subdesenvolvido, essa ideologia é uma ameaça ao nosso futuro. Infelizmente, ela já conquistou muitos corações e mentes influentes. Difícil entender sem ela, por exemplo, o sucesso da MP 777, que acabou com a TJLP. Difícil entender também a pressão para descapitalizar o BNDES, com as devoluções dos aportes do Tesouro, a despeito delas violarem a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi usada para o impedimento da presidente Dilma[7].

Por isso, essa é uma parte importante da história do encolhimento alarmante do BNDES.

---

* É economista do BNDES, diretor da AFBNDES e doutor em Economia pelo IE/UFRJ.

---

1 Examinei criticamente a política dos Campeões Nacionais em *Política industrial, campeões nacionais e a atual política do BNDES*, JE nº 285, abril 2013.

2 *The End of Influence*, Cohen & Bradford DeLong, 2010.

3 Sobre a Odebrecht no Peru ver "A Exportação da Propina", *Piauí*, 130, julho 2017 .

4 Sobre o apoio do BNDES a JBS ver "A Saga da JBS", *Valor Econômico*, 7/7/2017, Luiz Henrique Mendes, Vanessa Adachi, Fernando Torres e Francisco Góes.

5 Marcos Lisboa, "Outra história", *Piauí* 131, agosto 2017. A despeito dessa posição, é importante a ênfase de Lisboa em outras partes quanto à necessidade de se discutir formas de intervenção estatal. Ainda que nesse tópico também ele não de sinal de compreender o papel crucial da troca de subsídio governamental por "contrapartidas" do setor privado, o que Alice Amsden chama de "o princípio da reciprocidade".

6 Nesse ponto a resposta de Fernando Haddad é irretocável. "(Des)ilusões liberais", *Piauí* 132, setembro, 2017.

7 Para o argumento do porque as devoluções dos aporte ferem a LRF, ver meu artigo *Devoluções do BNDES são ilegais e viabilizam uma política fiscal equivocada*. Disponível em https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/devolucoes-do-bndes-sao-ilegais-e-viabilizam-uma-politica-fiscal-equivocada-01122018.

O que se quer com a reforma da Previdência? Comentários sobre o regime de capitalização e o avanço das finanças

Denise Lobato Gentil*

A ideia central que se tenta repassar é a de ajuste fiscal. O gasto com a Previdência Social saiu do controle e precisa ser comprimido, dizem os condutores da política econômica. Para mais de 27 milhões de pessoas, para quem a aposentadoria é uma renda de sobrevivência, essa afirmação é considerada uma ameaça. Governos anteriores já fizeram muitas reformas. Porém, dois passos foram decisivos para a acentuada queda do gasto previdenciário no futuro (logo, para a ruína de uma parte importante da população, já que a queda do gasto significa redução da renda).

O primeiro deles foi dado quando se fez a regulamentação da Funpresp em 2013, durante o governo Dilma Rousseff. Naquela ocasião, houve a unificação dos dois regimes de previdência e, assim, os servidores públicos federais passaram a receber um benefício semelhante ao dos trabalhadores da iniciativa privada. Daí para frente, os que puderem e desejarem receber uma aposentadoria acima do teto do INSS, estipulado, para 2019, em R$5,8 mil, podem se vincular a um plano de capitalização exclusivo – o ExecPrev (do Poder Executivo) ou LegisPrev (do Poder Legislativo). Portanto, a proposta de reforma do governo Bolsonaro, ao contrário do discurso oficial, não irá fazer a unificação dos regimes de previdência no Brasil, porque esta já ocorreu seis anos atrás. Não irá, também, implantar o regime de capitalização para os servidores, porque já está em funcionamento. Portanto, há muitas bravatas.

O segundo passo foi dado durante o governo Temer, em 2017 – a implantação da reforma trabalhista. Com a mudança radical na CLT e a brutal desvalorização da força de trabalho, o objetivo era supostamente gerar mais contratações, mas, até agora, o país enfrenta a escalada do desemprego, da informalidade e do desalento, que bloqueiam as contribuições para a Previdência. Se não há contribuição previdenciária, não haverá aposentadoria e, portanto, o gasto público com idosos desabará. A reforma trabalhista foi a mais devastadora forma de redução do orçamento da seguridade social. Nenhuma reforma neoliberal poderia ser mais eficiente. Entretanto, os brasileiros não descansam. É preciso cortar mais. Estamos diante da PEC nº 6/2019. O que ainda desejariam os reformadores se o ajuste fiscal já está bem "encomendado" com a Funprest e a reforma trabalhista?

A resposta já foi descoberta, mas não custa alertar mais uma vez. Os agentes do sistema financeiro não escondem seus objetivos: é a implantação do regime de capitalização para todos, em substituição ao regime atual de repartição simples. A capitalização não será complementar, mas o único sistema remanescente. Isto porque, com o desmantelamento do mercado de trabalho produzido pela reforma trabalhista, somado à implantação, num futuro próximo, da carteira verde e amarela, os trabalhadores não terão a opção de entrada no regime de repartição. Os empregadores, obviamente, não escolherão contribuir para a seguridade social se poderão se eximir de fazê-lo. Além de pagarem o mais baixo salário que puderem arrancar, vão também nutrir o mais elevado desprezo pelo sistema público para o qual desejam a mais rápida extinção. Os trabalhadores, oprimidos pelo alto desemprego e baixa remuneração, dificilmente conseguirão poupar para o futuro. É assim que poderá entrar em fase de implantação no Brasil o mesmo sistema fracassado do Chile, onde 80% das aposentadorias são inferiores ao salário-mínimo e 44% estão abaixo da linha de pobreza. Mas é extremamente rentável às Administradoras de Fundos de Pensão (AFP). A taxa de reposição é, em média, de apenas 35%. O desastre dos sistemas de capitalização já deixou rastros e fez com que 18 dos 30 países onde foram implantados os revertessem. Um estudo recente da OIT[1] analisou o resultado desses sistemas privados na América Latina e em países do leste europeu apontando reduzida cobertura, baixíssimos benefícios, elevados custos administrativos e impactos sociais negativos. O governo brasileiro, ignorando a realidade, colocou na PEC da Previdência essa armadilha para os mais pobres e, com despudor, alega que vai "atacar privilégios".

As afrontas aos cidadãos brasileiros não acabam aqui. Resta saber se, depois de tanto sacrifício social, o resultado fiscal dos experimentos de privatização da Previdência pelo mundo seria favorável. Supostamente, os regimes de capitalização seriam sustentáveis e trariam um alívio aos cofres públicos, afinal, esse é o objetivo central da reforma. O referido estudo da OIT, entretanto, relata um cenário oposto. As finanças públicas se deterioraram significativamente como resultado dos altos custos de transição dos regimes de repartição para a capitalização. Estes custos, sempre subestimados pelos tecnocratas dos vários governos que empreenderam as reformas, são provenientes de duas fontes. Em primeiro lugar, os governos têm que reconhecer os direitos às contribuições efetuadas pelos segurados ao anterior sistema de repartição. Em segundo lugar, a transferência das contribuições para o novo sistema privado de capitalização gera um déficit no sistema de repartição antigo, uma vez que este ainda tem que continuar cumprindo com o pagamento de benefícios para os aposentados. Não houve o equilí-

brio fiscal anunciado pelas reformas. Ao contrário, devido a esses elevados custos, houve necessidade de emitir títulos para os Estados se financiarem. E a maioria dos governos exigia que os fundos privados de previdência investissem suas reservas em títulos do Tesouro, o que criou uma dinâmica circular e custosa. Os únicos beneficiários eram as administradoras privadas de fundos de previdência, que lucravam com as taxas administrativas e comissões que cobravam.

Na Bolívia, por exemplo, o custo de transição para o regime de capitalização foi oito vezes superior ao originalmente estimado. Na Argentina, 18 vezes a estimação original. Na Polônia, o custo acumulado entre 1999 e 2012 foi estimado em 14,4% do PIB e aproximadamente 6,8% do PIB se destinou ao serviço da dívida pública adicional. No Chile, trinta anos depois da reforma, em 2010, os custos de transição representavam 4,7% do PIB.

Não foram, porém, apenas os custos de transição que pesaram no crescimento do déficit público. Surgiram gastos adicionais com medidas compensatórias que os governos tiveram que adotar para cobrir os baixos níveis das aposentadorias do sistema privado.

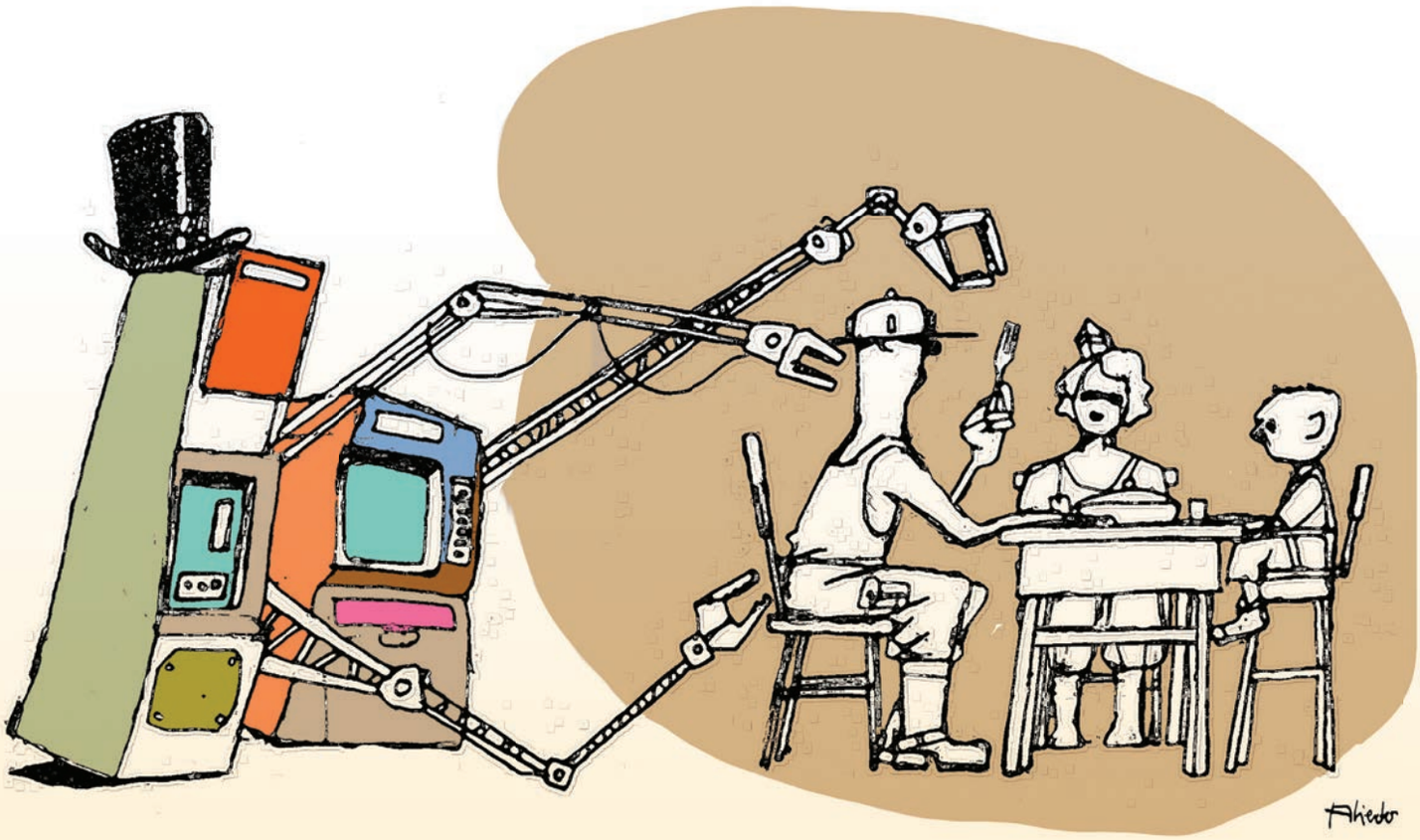
A crise de 2008, por exemplo, teve efeitos negativos nos mercados de capitais e afetou a rentabilidade dos fundos privados de previdência. Em consequência, os níveis das aposentadorias caíram muito abaixo das expectativas, fazendo com que os governos tivessem que complementar os valores com recursos públicos. O déficit e a dívida pública alcançaram elevadas cifras. Não houve benefícios tangíveis, mas exatamente o inverso, o que deu lugar ao aumento das desigualdades de gênero e de renda. O sistema de capitalização se tornou impopular e insustentável.

Usando mais uma vez o exemplo do Chile, foi garantido um nível mínimo de retorno sobre os investimentos dos fundos de previdência para compensar as perdas financeiras dos tempos de recessão econômica. Como consequência, os contribuintes chilenos tiveram que cobrir não apenas o alto custo de transição, mas também complementar as aposentadorias extremamente baixas que o sistema privado proporcionava. Em outros termos, a privatização, que havia sido apresentada como o remédio para evitar a crise da seguridade social e garantir um futuro sustentável para as aposentadorias, foi um fracasso, porque exacerbou as pressões fiscais na maioria dos países.

O Brasil está na contramão da experiência internacional. Justamente quando os países que adotaram o regime de capitalização reconsideraram as vantagens de voltar para o sistema público de aposentadorias, a reforma do governo Bolsonaro nos empurra para o aprofundamento da financeirização da previdência como se oferecesse a última descoberta evolutiva da humanidade. "O desconforto anda solto no mundo" para quem é capaz de antever o desastre de um sistema condenado e financeiramente insustentável mesmo antes da população envelhecer.

* É doutora em Economia, professora do IE-UFRJ e autora do livro *A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira: uma história de desconstrução e de saques* (Editora Mauad X).

1 Ortiz; Durán-Valverde; Urban; Wodsak; Yu. "La Reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)". ESS – Documento de trabajo núm. 63. Departamento de Protección Social. Organización Internacional del Trabajo, 2019.



Cultura é direito!

A cultura foi historicamente um tema marginal no orçamento público. Contudo, nos meses recentes, tem sido alvo de ataque de setores conservadores, que querem diminuir mais os recursos para eventos e projetos culturais. Por conta disso, o Fórum Popular do Orçamento, com parceiros de movimentos de cultura, realizou em 15 de abril o evento "Cultura é Direito!", cujo objetivo era debater o orçamento e os rumos da cultura no Estado e no Município do Rio de Janeiro.

A partir da plataforma Transparência Fiscal e da Prestação de Contas, traçamos a evolução do orçamento da Função Cultura em ambos os entes da federação, além de seus respectivos pesos no orçamento total. Subdividimos a função cultura por subfunções, naturezas da despesa e fonte de recursos, a fim de compreender melhor a qualidade do orçamento da cultura e a sua evolução. Por fim, trouxemos elementos para a discussão sobre as ações estatais de fomento a projetos culturais e sobre a realização das metas da Secretaria Estadual de Cultura (SEC). Tais informações serviram para a reflexão coletiva entre aqueles que trabalham e fazem cultura no Rio.

Os dados estão deflacionados pelo IPCA de janeiro de 2019.

A Cultura no Orçamento

Entre 2012 e 2018, a evolução da função cultura nos âmbitos estadual e municipal apresentou uma redução no valor liquidado de 49% no Município e de 43% no Estado (Gráfico 1).

Entretanto, também é relevante analisar o peso da Função Cultura no orçamento total, ou seja, o valor liquidado na Função dividido pelo valor total liquidado pelo respectivo governo em determinado ano. Enquanto o Estado mantém esse peso relativamente constante, no Município há uma queda quase contínua a partir de 2014 (Gráfico 2).

Uma possível explicação para esta queda é que, como o peso no orçamento municipal é maior, há mais facilidade em fazer cortes, tendo em vista a crise na qual a capital se encontra nos últimos anos. Já no Estado, o peso era quase inexpressivo desde o início da série, implicando um empecilho para sua diminuição, mesmo que também esteja em crise.

Para a cultura, as subfunções mais relevantes, tanto no Estado quanto no Município, são: Administração Geral; Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural; Difusão Cultural. Em alguns anos houve presença de outras subfunções, porém seus valores liquidados foram pouco ou nada expressivos.

Enquanto no Município 87% do valor liquidado na função cultura entre 2012 e 2018 foi com a subfunção Difusão Cultural, no Estado houve uma concentração na subfunção Administração Geral (Gráfico 3).

Essa concentração pode indicar um menor gasto com eventos, projetos e investimentos destinados a criar produto cultural de fato e maior gasto com a manutenção de equipamentos. Porém, pode também refletir apenas uma diferença entre os dois âmbitos governamentais na forma de contabilizar as despesas. Um maior entendimento dessa questão é possível somente com uma análise da natureza de despesa da cultura. É o que será averiguado a seguir.

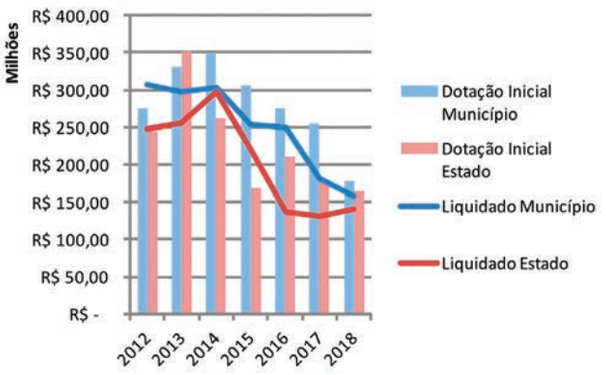
A natureza das despesas com cultura no ERJ

Ainda no âmbito estadual, investigamos a distribuição dos gastos com base na natureza das despesas[1]. Observamos que as despesas com pessoal e encargos sociais se mantiveram relativamente constantes ao longo do tempo, passando de R$ 127 milhões, em 2012, para R$ 98 milhões, em 2018. Quanto aos outros gastos de custeio, denominados "outras despesas correntes", verificamos que, a partir de 2016, houve uma queda considerável em seus valores liquidados: a média dos três últimos anos corresponde a 40% da média dos anos de 2012 a 2015.

Por outro aspecto, o grupo de despesas que mais sofreu variações foi o relativo ao investimento, que atingiu seu pico, R$ 75 milhões, em 2014, por conta, sobretudo, da modernização das unidades culturais da SEC e das obras de construção do Museu da Imagem e do Som e da Biblioteca Pública Estadual (atual Biblioteca Parque). Após o referido ano, os gastos com investimento caíram vertiginosamente, chegando ao seu menor valor, R$ 100 mil, em 2018.

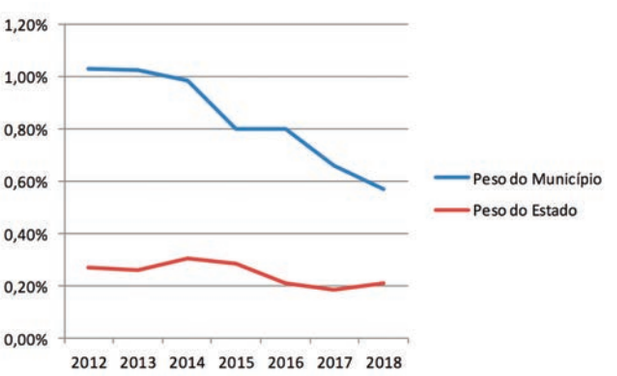
Esses dados confirmam a hipótese da seção anterior, bem como refletem o peso crescente do programa "gestão administrativa", composto basicamente pelas ações "pessoal e encargos sociais" e "ma-

Gráfico 1 – Função Cultura 2012-2018



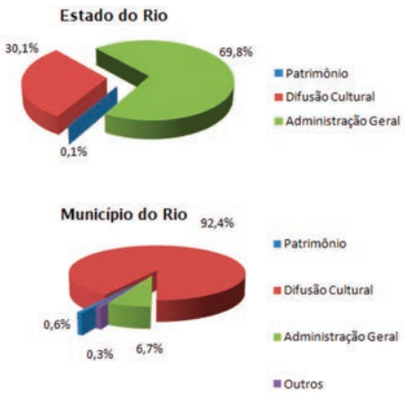
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6° bimestre de 2012 a 2018.

Gráfico 2 - Peso da função cultura 2012-2018



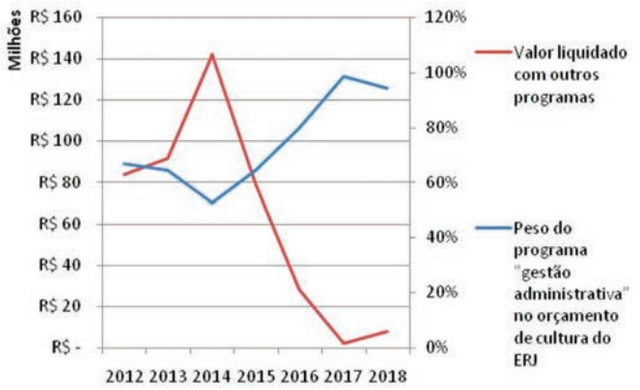
Fonte: Prestação de Contas do Município e do Estado de 2012 a 2018.

Gráfico 3 – Principais subfunções da cultura no Município e no Estado.



Fonte: Prestação de Contas do Estado e do Município de 2012 a 2018.

Gráfico 4: "Gestão administrativa" x demais programas da função cultura no ERJ



Fonte: Transparência Fiscal; LOA (2012-2018).

nutenção das atividades operacionais", no orçamento total de cultura do ERJ. Com efeito, em 2017, o programa correspondeu a 98,5% dos gastos estaduais com cultura (vide gráfico 4). A contrapartida desta tendência é a queda sistemática nos gastos com programas como: Rio Artes, Rio Leitor, Museu e Memória, Rio Audiovisual, Cultura e Território, entre outros. De fato, naquele ano, foram liquidados menos de R$ 2 milhões com esses e outros programas somados (excluído apenas os gastos com "gestão administrativa").

Fomento indireto x Fomento direto

Entre 2012 e 2018, o estado deixou de arrecadar, em média, R$ 98 milhões por ano a título de benefício fiscal (isenção do ICMS) para empresas que incentivam projetos culturais (Leis n. 1954/92 e n. 3555/01), o que representa 45% do orçamento de cultura do ERJ (valor médio entre 2012 e 2018). Isso significa que um enorme volume de recursos é destinado ao fomento cultural indireto, ou seja, está subordinado aos interesses e escolhas de agentes privados, em detrimento do fomento direto, que viabiliza uma atuação planejada do estado. Nesse sentido, o caráter público da promoção cultural possibilita a valorização da diversidade de nossas manifestações culturais, cujo respeito é premissa fundamental de uma efetiva democratização da cultura.

No que se refere ao Município do Rio de Janeiro, não foi possível levantar informações relacionadas à natureza da despesa e à fonte dos recursos, uma vez que o site Rio Transparente e o Fincon não fornecem dados com esse nível de detalhamento de forma agregada. A despeito disso, conseguimos analisar a evolução dos fomentos direto e indireto (isenção do ISS) no âmbito municipal, com base em duas ações que os materializam, respectivamente "apoio e fomento à produção cultural" e "apoio a eventos na área cultural através da lei de incentivos culturais – lei n. 5.553 de 14/01/2013 – PBL 15/01/13"[2]. Constatamos que o fomento direto vem se reduzindo drasticamente desde 2013, atingindo ínfimos R$ 165 mil, em 2018, enquanto o fomento indireto aumentou de forma significativa: de R$ 32 milhões, em 2012, para R$ 52 milhões, em 2018 (vide gráfico 5). É notória, portanto, a tendência, nas esferas municipal e estadual, de "privatizar" o incentivo à cultura, sem a correspondente poupança de quaisquer recursos públicos.

De onde vêm os recursos da cultura?

A composição pelas principais fontes é: impostos, empréstimos, arrecadação própria e os ordinários não provenientes de impostos. Em destaque estão os recursos de impostos e os recursos adquiridos através de empréstimos. O primeiro merece relevância pelo peso que representou durante todo o período em questão, nunca menor que 72%. Em 2017 e 2018 foi praticamente a única fonte de recursos da Cultura.

O segundo, os empréstimos, por sua vez, foram ressaltados apesar de não serem tão representativos no acumulado do período – apenas 7%. A explicação é o próprio caráter desse tipo de fonte, que vem associada a uma obrigação de despesa com juros, amortizações e outros encargos da dívida. Os empréstimos foram a segunda maior fonte de recursos no período, mesmo inexistente nos últimos dois anos.

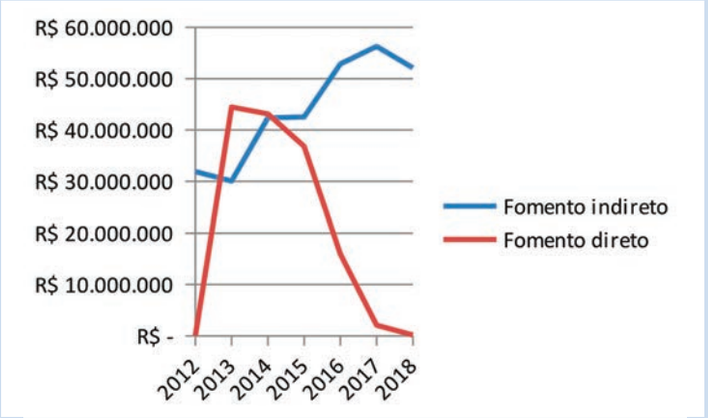
Em 2013 e 2014, chegaram ao patamar de 12% e 25% dos recursos destinados a despesas com Cultura. O destino desses empréstimos foi principalmente para ações de investimento como a implantação de Bibliotecas Parque[3] e a modernização das unidades culturais da SEC e da Fundação Theatro Municipal. O Novo Museu da Imagem e do Som (MIS) é outro exemplo, que em 2014 foi a destinação de 43,8% dos empréstimos. Esse caso é um retrato da crise do poder público estadual, que paralisou diversas obras, como é o caso do próprio MIS – que recebera um total de R$ 36 milhões em empréstimos até 2016.

As metas foram cumpridas?

As metas físicas do Estado do Rio são formuladas a cada quatro anos, mas anualmente são lançados relatórios acerca do seu cumprimento. Em 2018, no que se refere à Secretaria Estadual de Cultura, o relatório mostra que foram realizadas 875 metas de produtos regionalizáveis, ou seja, que podem ser localizados em uma Região ou Município. Elas se referem a eventos culturais, atividades culturais, exposições culturais, projetos culturais apoiados, dentre outros. Desse total de metas, somente 189 foram realizadas fora do município do Rio de Janeiro, vide o infográfico A.

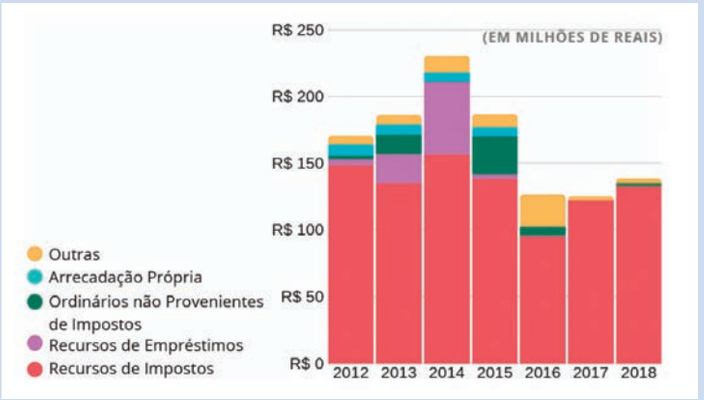
É importante ressaltar que a maior quantidade dessas metas no municí-

Gráfico 5: Fomento direto x fomento indireto no MRJ



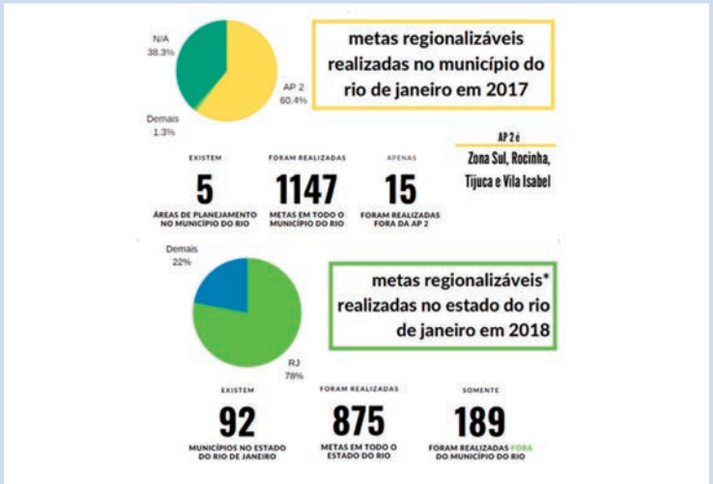
Fonte: Prestação de Contas MRJ (2012-2017); Fincon; LOA (2012-2018).

Gráfico 6 – Função Cultura do ERJ por principais fontes de recursos de 2012 a 2018.



Fonte: Transparência Fiscal

Infográfico A – Metas regionalizáveis realizadas



Fonte: Relatório do PPA Estadual e 2018 e Municipal de 2017

pio do Rio é um reflexo de décadas de uma atuação do poder público que concentra a construção de equipamentos culturais no município do RJ. Isso inclusive traz como consequência um limite na própria capacidade de um novo governo, caso tenha interesse, de diversificar as regiões onde realizam suas metas, dado a necessidade de utilização desses equipamentos.

No município do Rio, o relatório semelhante de 2017 sobre as metas realizadas mostra que, em um universo de 1.147 metas, pelo menos 60,4% foram localizadas em uma das áreas de planejamento municipal, classificada como AP 2, referente a toda a Zona Sul, Vila Isabel e Tijuca. Cerca de 38% das metas regionalizáveis não constaram no relatório com suas respectivas localizações, o que prejudicou um levantamento exato da quantidade de metas de cada área de planejamento.

O debate

No debate, algumas questões se destacaram por sua relevância e consensualidade. Os orçamentos da cultura de ambos os entes federativos foram criticados, seja em relação a seu montante insuficiente e decrescente ou até mesmo sua composição, que prioriza gastos com grandes equipamentos, em detrimento da promoção da diversidade de nossas expressões culturais.

Outro enfoque destacado nas falas foi o fato de que a produção cultural proveniente de recursos do Estado e do Município se encontra muito mercantilizada, pautada pelo lucro e por uma lógica de privilégios. O governo se ocupa majoritariamente com a realização de grandes eventos, produzidos por grandes empresas com base em isenções fiscais, e negligência a democratização da cultura para a população. Além disso, constatou-se a preocupante distância do instrumento orçamentário em relação a grande parte dos trabalhadores da cultura, agravada pela falta de transparência dos dados em muitos aspectos.

Neste horizonte, torna-se crucial ressignificarmos o conceito de cultura, que deve ser compreendida como um processo de trabalho e não como um produto comercializável. É preciso mostrar sua transversalidade com todas as dimensões sociais, bem como seu papel na produção de memória e do sentimento de pertencimento. A cultura é um elemento fundamental na formação dos cidadãos e na efetivação da democracia. Contudo, seu potencial transformador só será concretizado se desconstruirmos a lógica da cultura enquanto lazer e privilégio de poucos e entendê-la como o que é de fato: um direito de todos.

1 Vale ressaltar a presença, em 2017 e 2018, de gastos com "amortização, juros e encargos da dívida", o que causa estranhamento, já que o pagamento de dívidas é competência da Secretaria de Fazenda, ainda que os empréstimos sejam destinados a atender à Função Cultura.

2 Em 2012 e 2013, esta ação baseava-se na antiga lei n. 1.940/92, posteriormente substituída pela lei n. 5.553/13.

3 Incluindo a anteriormente chamada de Biblioteca Pública Estadual.

*Incluímos apenas metas regionalizáveis, à exceção do produto 4839 (Exemplar distribuído).

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (21 2103-0121). Para mais informações acesse www.corecon-rj.org.br/fpo-rj e www.facebook.com/FPO.Corecon.RJ.
Coordenação: Econ. Luiz Mario Behnken e Econ. Thiago Marques. Assistentes: Est. Amanda Resende, Est.Daniel De Nadai e Est. Laura Muniz