

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 348 Agosto de 2018

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Um projeto econômico para 2019

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Marcelo Dias Carcanholo, Dercio Garcia Munhoz e André Guimarães debatem a crise econômica e opções para a retomada do desenvolvimento no novo governo



Trabalho de Juliana Teixeira Brasileiro,  
terceiro colocado no Prêmio de Monografia

FPO responde se despesa com pessoal  
foi a vilã da crise do Estado do Rio de Janeiro

## Um projeto econômico para 2019

A presente edição discute opções para um projeto econômico que permita ao país retomar o desenvolvimento econômico e social no ano que vem, já com novo governo eleito.

O bloco temático começa com artigo do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira sobre sua proposta de um projeto novo-desenvolvimentista, cujos pilares são uma política fiscal expansionista no plano dos investimentos e contracionista no campo das despesas. Os investimentos devem ser prioritariamente em infraestrutura. Quanto aos cortes, ele defende o congelamento de salários dos servidores públicos de nível mais alto, a reforma da previdência e a suspensão por três anos das vinculações constitucionais das despesas públicas.

Marcelo Dias Carcanholo, da UFF, defende a modificação radical da atual política econômica de austeridade e reversão das reformas neoliberais, que pressupõem uma radical alteração do bloco de poder no país. Ele indaga se alguma das candidaturas presidenciais estaria disposta a seguir esse caminho.

Dercio Garcia Munhoz, ex-presidente do Conselho Federal de Economia, analisa as causas que determinaram a atual crise econômica, marcada por desemprego alarmante. Para superá-la, ele sugere um refinanciamento pelos bancos para as dívidas das famílias, no estilo Refis, e a reativação da taxa de paridade para o câmbio comercial.

André Guimarães, da UFF, entende que a crise e o momento eleitoral atual no Brasil não podem ser compreendidos sem uma abordagem global e de longo prazo. Ele analisa no seu artigo o modo contemporâneo de acumulação capitalista, o neoliberalismo. A forma de superá-lo, conclui o autor, é por meio de uma aliança que não faça nenhum tipo de conciliação com o grande capital.

Fora do bloco temático, publicamos o resumo do trabalho *A Filosofia Moral de Smith: revisitando o Das Adam Smith Problem*, de Juliana Teixeira Brasileiro, da UFF, terceiro colocado no 27º Prêmio de Monografia Celso Furtado.

O artigo do Fórum Popular do Orçamento responde a seguinte questão: a despesa com pessoal foi a vilã da crise do Estado do Rio de Janeiro? Com esse propósito, o texto analisa a situação fiscal do estado sob a ótica do gasto com pessoal.

## Sumário

Projeto .....	3
<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	
<b>Um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil</b>	
Projeto .....	5
<i>Marcelo Dias Carcanholo</i>	
<b>O que é uma estratégia econômica alternativa?</b>	
Projeto .....	7
<i>Dercio Garcia Munhoz</i>	
<b>Imperioso reverter a crise gerada por um conjunto de heresias</b>	
Projeto .....	10
<i>André Guimarães</i>	
<b>Eleições, neoliberalismo e luta de classes</b>	
Monografia .....	12
<i>Juliana Teixeira Brasileiro</i>	
<b>A Filosofia Moral de Smith: revisitando o Das Adam Smith Problem</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	14
<b>Pessoas transformam o mundo</b>	
Fotolegenda .....	16
<b>Vencedores da VIII Gincana Regional de Economia</b>	

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](http://www.aepet.org.br).

# Um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil

Luiz Carlos Bresser-Pereira\*

A economia brasileira enfrenta duas crises: uma quase estagnação de longo prazo, que se originou da mudança de um regime de política econômica desenvolvimentista para um liberal e dependente em 1990, e uma crise de curto prazo, definida por grave desajuste fiscal e uma recuperação muito lenta da economia depois da forte recessão de 2014-16. Que fazer diante desse quadro?

Em relação à crise de curto prazo, o mais importante é os brasileiros elegerem um candidato que tenha um projeto claro para superar essas duas crises.

No projeto novo-desenvolvimentista, o mais importante é a definição imediata de uma política fiscal expansionista no plano dos investimentos e contracionista no campo das despesas. Essa política, devidamente baseada na recuperação da capacidade administrativa e de engenharia de projetos do Estado, consistirá em forte expansão dos investimentos na infraestrutura, realizado diretamente pelo Estado ou através de concessões. Esses investimentos são necessários para que a recuperação econômica se acelere e a receita de impostos volte a aumentar.

Quanto ao corte da despesa corrente, é preciso, primeiro, congelar os salários dos servidores públicos de nível mais alto; segundo, aprovar a reforma da previdência; e, terceiro, ao mesmo tempo que se revoga a emenda do teto, suspender por três anos as vinculações constitucionais das despesas públicas.

Essas medidas fiscais devem ser completadas imediatamente com um aumento de impostos. O ideal seria simplesmente restabelecer a CPMF e dar a ela, novamente, uma validade provisória.

Esta política fiscal será também importante para resolver o problema de longo prazo da economia brasileira – o das baixas taxas de investimento e poupança do setor privado, que são causados, de um lado, por uma taxa de juros muito alta e uma taxa de câmbio sobreapreciada no longo prazo que inviabilizam o investimento na indústria, e, de outro, pela baixa taxa de poupança e investimento no setor público, cuja principal causa é o montante absurdo de juros pago pelo Estado brasileiro aos capitalistas rentistas e aos financistas.

Além do problema fiscal, é preciso atacar essa armadilha de juros altos e câmbio apreciado. O objetivo da política de juros será manter um “nível” da taxa de juros baixo em termos reais, pouco acima do internacional, nível esse em torno do qual o Banco Central realizará sua política monetária.

A taxa de juros básica baixou devido à brutal recessão, mas ainda continua alta. Acompanhando o novo esforço fiscal do governo, o Banco Central deverá baixar firmemente sua taxa de juros. Ao mesmo tempo, deverá enviar uma emenda constitucional ao Congresso que proíba a existência de toda e qualquer ação ou contrato envolvendo o Estado brasileiro. Essa medida é necessária para eliminar a inércia inflacionária que serve de justificativa para juros bá-

sicos altos. E o governo deverá dar o exemplo, realizando uma reforma monetária que, entre outras coisas, elimine os títulos públicos indexados.

Quanto à taxa de juros de mercado, que não caiu correspondentemente à queda da taxa básica durante a recessão, isto se deve ao fato que os bancos aumentaram seus *spreads* quando caiu a demanda por empréstimos. Isto foi possível devido ao caráter cartelizado do sistema bancário brasileiro. Não há solução fácil para o problema, mas o apoio às *fintechs* pode ser um caminho.

Em relação à taxa de câmbio, a reforma monetária deverá também prever a criação de um Conselho Cambial Nacional, de composição semelhante à do COPOM, para definir a política cambial. A taxa de câmbio deve continuar a ser fluante, mas essa flutuação deve ser rigorosamente administrada pelo novo conselho e pelo Banco Central, que continuará responsável pela execução da política.

O objetivo da política cambial será manter a taxa de câmbio “competitiva”, ou seja, que torne competitivas as empresas que usam a melhor tecnologia disponível. Não é possível determinar com precisão essa taxa, mas uma coisa é certa: ela requer um superávit em conta-corrente entre um e dois por cento do PIB devido à existência de doença holandesa. A razão para isto é o fato de que a taxa de câmbio varia de acordo com o saldo em conta-corrente. Se o país decide “crescer com poupança externa” (ou seja, com dé-



ficit em conta-corrente), atraindo capitais para isto, ele está também decidindo apreciar a taxa de câmbio, porque o país passa a receber, todos os anos, um adicional de dólares que aumentam sua oferta no mercado interno e apreciam a moeda nacional enquanto o déficit perdurar.

Ao defender superávit em conta-corrente, a proposta, portanto, rejeita a política sempre fracassada de tentar crescer com “poupança externa”. Por uma simples razão – porque geralmente o déficit em conta-corrente não causa aumento do investimento, mas do consumo, mesmo que os recursos externos venham sob a forma de investimentos diretos. Na verdade, as respectivas entradas de capital apreciam a moeda nacional, roubam a competitividade das empresas industriais competentes, inclusive as multinacionais aqui instaladas, enquanto estimulam o consumo dos trabalhadores, cujos salários, e dos



rentistas, cujos juros, dividendos e aluguéis ganham valor com a apreciação da moeda nacional.

A reforma monetária deverá também prever uma retenção variável sobre a exportação de commodities que, completada com um fundo soberano, neutralizará a doença holandesa. Dessa maneira, as duas causas da sobreapreciação cambial crônica – a doença holandesa e os juros altos – serão devidamente enfrentadas. Essa retenção não representará um custo para os exportadores de commodities, porque o que eles pagarem sob a forma de retenção, eles receberão de volta em termos de depreciação cambial. A reforma deverá conter dispositivo associado à retenção que garanta ao agronegócio – que é uma fonte de riqueza inestimável para o Brasil – que o preço real de suas exportações será garantido, ou seja, se outros fatores que não o preço internacional das commodities causarem apreciação da taxa de câmbio, o preço real recebido pelos produtores será assegurado.

A política cambial terá como instrumentos estruturais a baixa do nível da taxa de juros e o mecanismo de neutralização da doença holandesa, mas deverá ser complementada com a adoção de um maior controle sobre os movimentos de capitais e pela política de compra e venda de reservas.

A política econômica que estou propondo que o novo governo adote – este projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil – é um projeto *crítico* do populismo econômico, seja ele fiscal – quando o Estado gasta mais do que arrecada irresponsavelmente e incorre em déficits públicos que não são contracíclicos – ou cambial: quando o Estado-nação, o Brasil como um todo, gasta mais do que arrecada

com suas exportações e incorre em déficit em conta-corrente.

A política econômica proposta não é uma política sem custos para o novo governante. Se este, uma vez eleito, escolher como auxiliares economistas ortodoxos, eles realizarão o ajuste fiscal, mas nele incluirão os investimentos públicos, e ignorarão o problema cambial, porque, nesse ponto, são populistas cambiais: não querem ouvir falar de depreciação cambial porque esta não interessa aos rentistas e aos financistas; para eles o ajuste deve recair apenas sobre os trabalhadores. Se, ao invés, escolher como auxiliares economistas populistas de esquerda, estes não farão nem o ajuste fiscal, nem o cambial, não se dando conta que o ajuste cambial é substancialmente menos custoso para os trabalhadores do que para os rentistas.

Desenvolvo estas ideias no livro *Em Busca do Desenvolvimento Perdido – uma proposta novo-desenvolvimentista para o Brasil*, que a Editora da Fundação Getúlio Vargas acaba de publicar. Escrevi esse livro cumprindo um dever republicano. Acredito que o novo desenvolvimentismo é uma macroeconomia do desenvolvimento nova, que permite um diagnóstico correto dos problemas enfrentados pelo Brasil, e do qual é possível derivar uma política econômica clara de como resolvê-los. Em um momento tão difícil como o que hoje enfrenta o Brasil, me senti na obrigação de expor essas ideias que são simples e claras. São difíceis de serem implementadas no plano político? Sim. É por isso que hoje precisamos de um estadista para governar o Brasil.

\* É professor emérito da Fundação Getúlio Vargas.

## Em Busca do Desenvolvimento Perdido Uma proposta novo-desenvolvimentista para o Brasil

de Luiz Carlos Bresser-Pereira

A economia brasileira cresceu de forma extraordinária até 1980. Desde então cresce a uma taxa quatro vezes menor. Em 2014, entrou em grave recessão, da qual vem saindo de forma muito lenta.

Quando o Brasil voltará a ter um projeto de nação e desenvolvimento? As elites liberais dizem que isto não é necessário – que basta disciplina fiscal, o resto o mercado resolve. A esquerda populista diz que basta aumentar a despesa pública e os salários.

Para Bresser-Pereira, estes dois caminhos estão equivocados. Ele concorda com os pós-keynesianos, que é preciso manter a demanda agregada, e com os desenvolvimentistas, que é preciso reindustrializar o Brasil, mas é preciso mais do que isto.

Em primeiro lugar, diz Bresser, é preciso uma teoria que explique por que a taxa de investimento é tão baixa, por que a taxa de juros é sempre tão alta, por que a taxa de câmbio permanece apreciada no longo prazo, porque essas são as principais causas da desindustrialização e do baixo crescimento.

Ele propõe um projeto econômico para o Brasil que deriva diretamente dessa teoria.



Ele tem propostas de reforma institucional e de políticas econômicas que mantenham equilibradas as duas contas macroeconômicas – a fiscal e a das transações correntes – e mantenham *certos* os cinco preços macroeconômicos: a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários, a taxa de lucro e a taxa de inflação.

Tudo isso escrito em linguagem simples e clara, para que todo brasileiro educado e dotado de espírito público possa ler, entender, debater, e ajudar a defender o Brasil contra suas elites alienadas e dependentes.

Editora da FGV

# O que é uma estratégia econômica alternativa?

Marcelo Dias Carcanholo\*

É natural que em ano eleitoral o debate sobre a retomada do desenvolvimento da economia brasileira seja recuperado.

A proposta mais difundida – inclusive entre alguns que se propõem alternativos – é composta por duas características: (i) estabilização macroeconômica (controle da inflação e do déficit público) como pré-condição; (ii) reformas estruturais de liberalização, desregulamentação e abertura de mercados, junto à ampliação dos processos de privatização. A pré-condição (i) tem o objetivo de manter os preços estáveis para gerar melhor horizonte temporal futuro que permita decisões de investimento de mais longo prazo. O controle das contas públicas é defendido porque, segundo a proposta, o déficit público tanto seria a causa primária da inflação, como elevaria a demanda no mercado de financiamento, mantendo elevadas as taxas reais de juros. As reformas estruturais, por sua vez, possuem o objetivo de aumentar o papel do mercado na determinação de preços e quantidades de equilíbrio da economia, retirando as possíveis distorções produzidas por mecanismos populistas do governo.

Ainda segundo essa proposta, com esses corretos sinais fornecidos pelo mercado, e o consequente crescimento do ambiente competitivo, a promessa sempre é a de que a produtividade será acrescida, impactando positivamente no crescimento econômico e na redistribuição de renda em favor do fa-

tor de produção mais abundante, no nosso caso, o trabalho.

Em resumo, austeridade e reformas pró-mercado continuam sendo vendidas como a única forma de retomar o desenvolvimento econômico brasileiro. Essa proposta, no entanto, não é nem particular ao caso brasileiro, nem tampouco uma novidade. É exatamente a agenda neoliberal que, por um lado, apresenta-se de forma hegemônica na economia mundial e, por outro, vem sendo implementada, em distintas conjunturas, desde os anos 90 do século passado na economia brasileira. Quais os seus resultados?

Em termos de crescimento, tirando breves períodos de cenário externo favorável (2002-2007, por exemplo), que beneficiaram todas as economias similares à brasileira, a estratégia neoliberal incrementou as restrições (internas e externas) ao crescimento, levando a resultados pífios. No que se refere à distribuição de renda e riqueza, incrementou-se o padrão regressivo que marca, estruturalmente, nossa formação socioeconômica. Novamente, naqueles períodos de cenário externo favorável, as melhoras no mercado de trabalho e a possibilidade de políticas sociais compensatórias (dentro da agenda neoliberal dos organismos internacionais), apenas aliviaram um quadro estruturalmente concentrador.

As alternativas devem passar, portanto, pela contraposição a essa agenda neoliberal. A primeira mais óbvia é a modificação da política econômica austera. O princípio básico aqui seria a redução

das taxas de juros para um patamar inferior às taxas de retorno do capital produtivo que, uma vez incentivado, retomaria produção, emprego e renda.

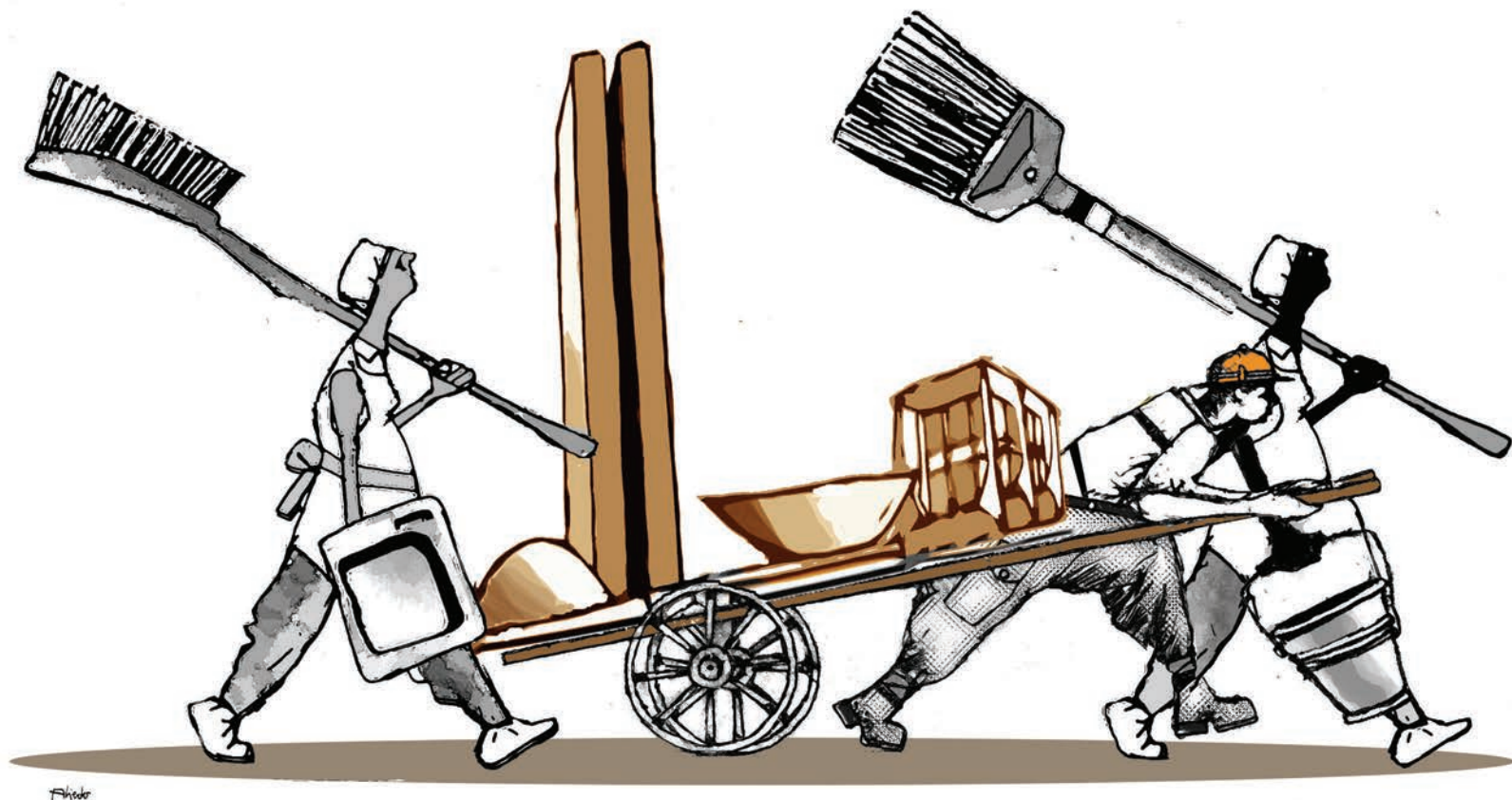
Fraseada em seu aspecto mais geral, no entanto, ela pode se confundir com a própria agenda neoliberal. Dentro desta, também é possível identificar que a redução das taxas de juros é necessária para a retomada dos investimentos privados. Mas o seu diagnóstico parte do pressuposto de que as taxas reais de juros são elevadas por conta do déficit público e, portanto, o ajuste fiscal (austeridade) seria obrigatório.

A contraposição a esse argumento convencional não pode desconsiderar o real descontrole das contas públicas, mas deve desmistificar o tratamento rasteiro que se faz da questão. Se as despesas públicas superam suas receitas, há duas formas de tratar o problema, que podem vir combinadas: elevar as receitas e/ou reduzir as despesas. A primeira forma é sempre descartada pelo falso argumento de que a carga tributária no Brasil já é excessiva, mas, na verdade, o que se omite (mistifica) é que a estrutura tributária brasileira é ineficiente e, o pior de tudo, reforça o caráter concentrador da renda e riqueza. Por que não discutir quem, de fato, paga imposto no Brasil? Mais além do básico combate à evasão fiscal, deve-se aumentar a tributação das altas rendas, taxar grandes fortunas, voltar a cobrar sobre lucros e dividendos, por exemplo.

Do ponto de vista das despe-



sas, o discurso oficial da austeridade procura embasar a proposta de limitação/teto dos gastos públicos, já em vigência, e as recorrentes reformas da previdência. Em primeiro lugar, o combate ao mito do déficit da previdência deve ser radical. Se todas as receitas do sistema, previstas constitucionalmente, forem contabilizadas, observa-se um superávit da previdência, embora decrescente até por conta da recessão prolongada. Em segundo lugar, se o controle das contas públicas requer redução das despesas, por que o controle deve vir sempre do lado das despesas não-financeiras (funcionalismo, educação, saúde, etc.)? Por que não controlar as despesas financeiras? Embora o argumento seja o de que o serviço da dívida pública deve ser garantido para gerar credibilidade nos mercados, na realidade esse tipo de despesa é preservado por um compromisso político com parte da sociedade, o que reforça ainda mais o caráter regressivo da concentração de ren-



da e riqueza. Controlar as despesas financeiras significa alterar tanto o estoque da dívida pública como as taxas de juros, seu principal mecanismo de correção.

As altas taxas de juros, portanto, antes de serem provocadas pelo déficit público, incidem diretamente sobre o estoque da dívida pública, o que amplia as despesas financeiras e, claramente, eleva o déficit público! Este último é muito mais causado pelas altas taxas de juros do que o contrário. E como reduzir as taxas de juros? Não se trata, apenas, de vontade política. Há pré-requisitos para isso.

A redução das taxas de juros tende a produzir um crescimento da demanda agregada, que poderia pressionar a inflação. Ao contrário do que se pensa, esse risco inflacionário não é um problema de demanda diretamente. Como as taxas de investimento são medíocres des-

de o final do século passado, a capacidade instalada da economia é restrita e qualquer pequena pressão de demanda termina por ser precificada. O problema estrutural da economia brasileira é a baixa capacidade instalada, e não o crescimento da demanda agregada em si. Assim, é uma condição que se promova uma ampliação da capacidade instalada produtiva. Para isso, como os investimentos privados são baixos, justamente pelas altas taxas de juros, exige-se um forte programa público de investimentos, preferencialmente em infraestrutura, que tem maiores efeitos multiplicadores/aceleradores na economia.

Por outro lado, a redução da taxa doméstica de juros pode gerar um forte processo de fuga de capitais, e no limite uma crise cambial. Portanto, uma segunda condição para a política econômica distinta é a implementação de algum tipo

de controle de câmbio, que impeça a saída de capitais especulativos.

Esta política econômica radicalmente distinta já contraria muitos interesses estabelecidos no bloco de poder brasileiro durante muito tempo, mas uma verdadeira estratégia alternativa não pode se limitar a modificações no nível apenas da política econômica. O primeiro argumento já foi dado. É impossível a redução das taxas domésticas de juros a níveis requeridos para a retomada do crescimento sem, pelo menos, medidas sérias de controle de câmbio. Mas não é apenas por isso.

Todas as armadilhas estruturais típicas de uma economia dependente (restrição ao crescimento, armadilha fiscal, vulnerabilidade externa, desnacionalização, reprimarização, desindustrialização, etc.) são aprofundadas pelas reformas estruturais propostas pelo ne-

oliberalismo. Deve-se, portanto, revertê-las: reduzir o grau de abertura externa da economia (comercial e financeira), renacionalizar setores estratégicos, anular reformas trabalhista e da previdência, e isso só para começar.

Uma efetiva alternativa ao neoliberalismo implica, portanto, tanto uma modificação radical da política econômica de austeridade como uma reversão séria das reformas neoliberais. Mais do que uma mera modificação de estratégia econômica, isso pressupõe uma radical alteração do bloco de poder no país. Economia e política nunca se apresentam separadas, embora alguns beneficiados procurem dizer que sim. Será que alguma candidatura estará disposta a tanto?

\* É professor associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).



# Imperioso reverter a crise gerada por um conjunto de heresias

Dercio Garcia Munhoz\*

Quando a economia brasileira se avizinha do quinto ano consecutivo de crise profunda, sucedendo-se anos de paralisação e anos de depressão, é forçoso que todos os holofotes sinalizem a busca da retomada do crescimento como prioridade absoluta. Mas será impossível reorientar a economia se antes não se chegar a algum consenso sobre as causas de uma crise marcada por desemprego alarmante.

Haveria consenso, porém, em admitir que o desemprego alcançado é um flagelo. Um flagelo econômico que, nos reflexos, gera um flagelo social.

Não se pode dizer que o Brasil seja um estreante quanto a elevados níveis de desocupação. Registramos problemas no mercado de trabalho nos primeiros anos da década passada. Mas antes disso, entre 1993 e 2002 o emprego industrial chegou a registrar sensível recuo, como reflexo da política de estabilização de meados dos anos 90, que provocou grave perda nas rendas do trabalho (salários e renda de autônomos), que recuaram em dez pontos de porcentagem em proporção ao PIB, enquanto a carga tributária se elevava mesma proporção.

As crises de emprego das últimas décadas estiveram interligadas a políticas econômicas que de algum modo enfrentavam constrangimentos inéditos. A crise de emprego atual se associa à queda vertiginosa da produção, com um recuo do PIB superior a 7% no bi-

ênio 2016/17 – após a quase estagnação de 2015. Mas não existem razões secretas para o desastre. Tudo decorreu, e decorre, como efeito de decisões ilusórias desde a última década, e dos remédios impróprios a que se recorreu em anos recentes, para enfrentar os problemas na hora da verdade – o momento inevitável e inadiável de se corrigir os artificialismos.

## A elevação dos juros paralisa a economia e dobra o desemprego em um triênio

Acompanhando a tendência do produto real, o nível de desocupação na economia brasileira em 2012/13 situava-se nos patamares observados desde 2008 – entre 6% e 8%, ou entre sete e oito milhões de desocupados. E assim se manteve até o primeiro semestre de 2015, quando acelerou, chegando aos 9% no trimestre final, para, em 2016, ultrapassar 11 milhões de pessoas sem trabalho, com aumento de três milhões em apenas um ano; e o contingente não pararia de crescer, até atingir perto de 14% em 2017 – mais de 14 milhões de pessoas sem trabalho, refletindo uma situação extremamente grave, emergencial.

O Governo, todavia, parece não ter entendido o que ocorria, e como reagir. E essa percepção se deve ao grau de autonomia do Banco Central para tomar medidas que extravasam de muito o campo monetário. Esse arranjo, que concentra poderes na autoridade monetária, deixa evidente a



inépcia dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, transformados em meros coadjuvantes sem voz. Modelo que transformaria o país de uma economia produtiva em uma economia de rentistas, com as decisões centradas no objetivo de evitar a fuga de perto de 800 bilhões de dólares de escorregadios capitais de curto prazo, o que exauriria as reservas internacionais do país.

Consolidado esse modelo institucional, é compreensível que Fazenda e Planejamento, à margem do processo de decisões, procurem meios de também se cacifar junto aos mercados financeiro e de capitais. O que explicaria porque tais Ministérios criaram, nos últimos anos, um turbilhão de *fake news* (notícias falsas) tendo a previdência social e o funcionalismo como alvos preferenciais. O que torna nítido que a crise e suas causas e consequências a ninguém sensibiliza. Enquanto o mercado, e seus interesses, são tratados como verdadeiros *primus inter pares*.

A crise enfrentada pela economia brasileira, e para a qual proliferaram explicações simplistas (quando não falaciosas), tem causas bem definidas. Não que a questão fiscal, derivada da crise, não seja importante. Mas surpreende, por exemplo, que o Governo encubra sistematicamente que o aumento da dívida pública federal não se explica pelos desequilíbrios recentes do orçamento fiscal – como apregoa – mas sim porque o Tesouro pagou mais de R\$ 1,6 trilhão de juros apenas no quinquênio 2013/17. Parece, portanto, existir algo a mais no Reino da Dinamarca.

## Como a economia brasileira foi profundamente desestruturada

Para que se entenda a natureza das intervenções sofridas pelo sistema econômico, através de decisões do Governo, e cujos reflexos provocaram os graves desarranjos presentes nos últimos anos, é necessário ter em conta que, para que um processo inflacionário seja revertido, é necessário que haja perdedores definitivos de rendas reais. O que significa detentores de rendas que absorvam perdas, não repassando, total ou parcialmente, aumentos de custos. E as perdas teriam de ser assumidas pelos setores que dela se apropriam – governo, empresas, famílias.

É essa massa de rendas – mais as exportações – que alimenta a procura de bens e serviços, perfazendo a demanda final, na qual o 64% correspondem ao consu-

mo das famílias. Donde qualquer evento que altere a participação das rendas das famílias no global tende a refletir nos níveis da demanda final, e, conseqüentemente, na produção e no emprego, devendo merecer atenção especial.

No Brasil das últimas décadas, muitas das regras mais simples ligadas ao funcionamento do sistema econômico foram relegadas – atropeladas na busca de situações politicamente atraentes, ainda que logicamente absurdas. Assim, em grande parte das duas primeiras décadas do século XXI, o Governo enveredou pelo caminho de reduzir artificialmente custos na economia, contendo preços de itens tais como energia, combustíveis e bens importados ou que utilizem insumos/componentes importados (via câmbio valorizado). Isso teve conseqüências politicamente favoráveis, porque consistia num meio de aumento do poder de compra da população. E o redutor de custos assim inserido na economia permitiu, ainda, uma elevação continuada do salário mínimo real, sem reflexos inflacionários. Dois fatores atuando, portanto, para melhoria do padrão de vida.

O modelo milagroso logicamente encantou a muitos. Era como encontrar o lendário pote de ouro da mitologia irlandesa, dando margem à ilusão de que 40 milhões de pobres haviam sido, num passe de mágica, incorporados à classe média. Mas o sonho se desfaria, como inevitável, quando, nos primeiros meses de 2015, tornou-se impossível sustentar os preços artificiais que temporariamente funcionaram como âncoras de um pseudoprocesso redistributivo. Seguiu-se, portanto, a revisão do câmbio e de preços e tarifas nas

áreas classificadas como monitoradas, o que naturalmente refletiria no poder de compra dos assalariados e nos índices de preços.

A correção de rumos significava que o sistema econômico impunha, via mecanismos de preços, a reversão do ilusório fluxo de rendas da década passada. Tornando claro que não se havia feito, então, uma verdadeira transferência de rendas, com ganhadores e perdedores definitivos. E isso porque congelamentos ou contenção de preços são instrumentos quando muito temporários, pois desorganizam a produção/distribuição de bens/serviços.

Mas o pior viria nos desdobramentos. Pois as autoridades monetárias, dogmáticas, agiram como se os aumentos de preços decorressem de pressões da demanda. E assim se inicia a fase mais conturbada de desorganização do sistema produtivo.

### As ações do governo que geraram uma crise avassaladora

A hipótese inicial é que o Governo passou a aumentar as taxas de juros da economia (via Selic) para, elevando as despesas financeiras das famílias, reduzir a demanda; movimento acompanhado pelo paralelo aumento dos custos financeiros das empresas, forçando alta dos preços. Daí, com a inflação acelerada e dois vetores atuando para a redução da demanda das famílias, viriam a queda da produção, do emprego e dos salários,

fazendo recuar ainda mais a massa de rendas das famílias. Seria alcançada, assim, a meta do modelo para queda nos custos das empresas, com os assalariados – o grupo mais frágil quando acirrado o conflito distributivo – eleitos como perdedores definitivos de rendas reais.

A estratégia provoca, portanto, com o BC turbinando a Selic, uma aceleração da inflação e recuo na demanda. E o banco em seguida utiliza o aumento dos preços que provocara para justificar novos aumentos nos juros, alegando inflação por pressões da demanda. E, como conseqüência de um recuo ainda maior no consumo, me-

nor a geração de tributos, e entra em cena a crise fiscal. Sem dúvida, é um processo diabólico.

É fato que o aumento dos juros (taxa Selic) na atual década se deu a partir de abril de 2013, quando a inflação semestral esta-





va estabilizada em torno de 3%. Mas esse movimento naquele ano, com a Selic saltando de 7,25% para 10% a.a. entre janeiro e novembro, teria o objetivo de proporcionar ganhos ainda mais atraentes para conter a fuga dos capitais especulativos – coincidentemente quando a Bolsa de Valores, a alternativa para os capitais voláteis, registrava seguidas quedas, afugentando investidores.

Ocorre que a elevação da Selic, além de todos os males, é respon-

sável pelo crescimento explosivo da dívida pública – e não a previdência ou outros fantasmas favoritos das fake news oficiais – tendo as despesas de juros do Tesouro superado R\$ 1,6 trilhão apenas no último quinquênio (2013/17). Razão porque, ansioso para obter recursos para pagar juros, atendendo às pressões do mercado, o Governo e a maioria dos candidatos caminham para leiloar todas as estatais, torrar o patrimônio público. A rifa da Eletrobrás vai garantir o pagamento de dez dias de juros. Sucesso!

A continuada elevação dos juros via aumento da Selic alcançaria a taxa anual de 11,75% no trimestre final de 2014, embora a inflação semestral permanecesse estabilizada em níveis baixos. Mas de fato naquele ano o Ban-

co Central não afirmava, em seus comunicados à imprensa, que os aumentos da Selic eram fruto de pressões inflacionárias. Já no início de 2015, porém, o BC muda o discurso para justificar nova elevação da taxa Selic, e em Nota de 21 de janeiro coloca a inflação como vilã: “Avaliando o cenário macroeconômico e as perspectivas para a inflação, o Copom decidiu...”. E assim agiria o BC nos novos aumentos da Selic, que se repetiriam até julho de 2015.

Surpreende que o Banco Central recorresse a um clássico do discurso ortodoxo – inflação por pressão da demanda. Já que o salto observado nos preços a partir de janeiro/2015 nada tinha a ver com os níveis de demanda, pois se localizava nos preços monitorados; fruto da correção dos preços relativos, após anos de intervenção e distorções. Ficando evidente que o Banco Central, dogmático, buscava provocar redução do poder de compra das famílias e, com mais inflação e menor demanda/produção/emprego, fazer recuar os custos do trabalho para conter a inflação. O resultado foi um nível dramático de desemprego – perto de 14 milhões de pessoas, com a economia mergulhada em crise profunda e queda de 7,1% no PIB acumulado 2015/16.

A decisão por sucessivas elevações da Selic tem um efeito de cará-

ter confiscatório sobre a renda dos assalariados. As famílias perdem, pagando mais juros; perdem com os aumentos de preços face juros maiores das empresas; e por último perdem com menos empregos e menor massa de salários.

O resultado é que as despesas de juros das famílias (crédito com recursos livres) saltaram de R\$ 300 bilhões anuais em 2012/13, para R\$ 570 bilhões estimados para 2016 (R\$ 520 bilhões em 2017); e no caso das empresas, de R\$ 200 bilhões para perto de R\$ 350 bilhões no mesmo período (R\$ 280 bilhões em 2017). No caso da massa de salários, o maior desemprego provocou uma perda estimada em R\$ 105 bilhões em 2016 e em perto de R\$ 200 bilhões em 2017. Considerando que a renda de empregados somava pouco menos de R\$ 2,7 trilhões em 2015, conclui-se que o modelo de intervenção seguido pelo Banco Central a partir do segundo semestre de 2013 teve um impacto fulminante, e mesmo fatal, na economia brasileira.

A crise não se explica, portanto pela previdência, pelas pedaldas, ou pela falta de investimentos. Claro que estes vão depender da recuperação da demanda. Para sair da crise, portanto, talvez apenas um refinanciamento pelos bancos para as dívidas das famílias, no estilo Refis, com exclusão parcial dos juros extorsivos e regras de prudência – mais a reativação da taxa de paridade para o câmbio comercial, possam constituir solução.

\* É economista emérito pelo Corecon-DF e foi professor titular de Economia da UNB, e presidente do Conselho Federal de Economia e do Conselho Nacional da Previdência Social.



# Eleições, neoliberalismo e luta de classes



André Guimarães\*

As próximas eleições acontecerão em meio a uma crise econômica e social persistente. A crise e o momento eleitoral não podem ser compreendidos sem uma abordagem global e de longo prazo. Sob esse aspecto, o que está em questão é o modo contemporâneo de acumulação capitalista, o neoliberalismo.

O neoliberalismo não é identificado aqui com um receituário de políticas econômicas, mas um conjunto de práticas e mudanças estruturais, econômicas e sociais, que reorientam a acumulação mundial capitalista em sua retomada a partir dos anos 1970. As práticas e mudanças estruturais neoliberais não significam a diminuição do Estado, mas a reorientação de seu modo de intervenção. A intervenção estatal passa a ser declaradamente subordinada às necessidades da acumulação de capital, abandonando a aparência de mediador ou de promotor da correção das falhas do mercado. Simultaneamente, a intervenção estatal assume um papel negativo em relação à classe trabalhadora, desfazendo redes de proteção social coletiva, atuando juridicamente para aumentar as condições de exploração do trabalho – sob o nome da flexibilização dos mercados de trabalho – e reprimindo a organização política dos trabalhadores. As práticas e mudanças neoliberais também criam mecanismos, especialmente de natureza financeira, que aumentam continuamente a concentração da renda

pessoal e funcional em favor do capital e promovem a mercantilização de todas as atividades humanas com as privatizações e desapropriações dos bens comuns.

A acumulação mundial capitalista no neoliberalismo é caracterizada por uma instabilidade acentuada, reproduzindo-se por uma sucessão de crises cada vez mais severas, que aparecem imediatamente como estouro de bolhas financeiras. No campo político, o neoliberalismo é sustentado por alianças instáveis entre frações de classe, que são reconstituídas a cada nova crise.

No Brasil, o neoliberalismo começou a ser implementado por meio das políticas do chamado Consenso de Washington, resultado da crise da dívida. No governo FHC, o neoliberalismo se consolida com as políticas de privatização, abertura comercial, políticas sociais focadas e desmonte das conquistas dos trabalhadores, como nas mudanças da legislação trabalhista e na contrarreforma previdenciária.

Diante da crise no final do governo FHC, a aliança entre frações de classe se recompôs a partir do compromisso de Lula em “acalmar os mercados”, instituído na Carta aos Brasileiros. A nova aliança passou a incluir setores organizados da classe trabalhadora e da pequena burguesia, em posição crescentemente subordinada ao longo do tempo.

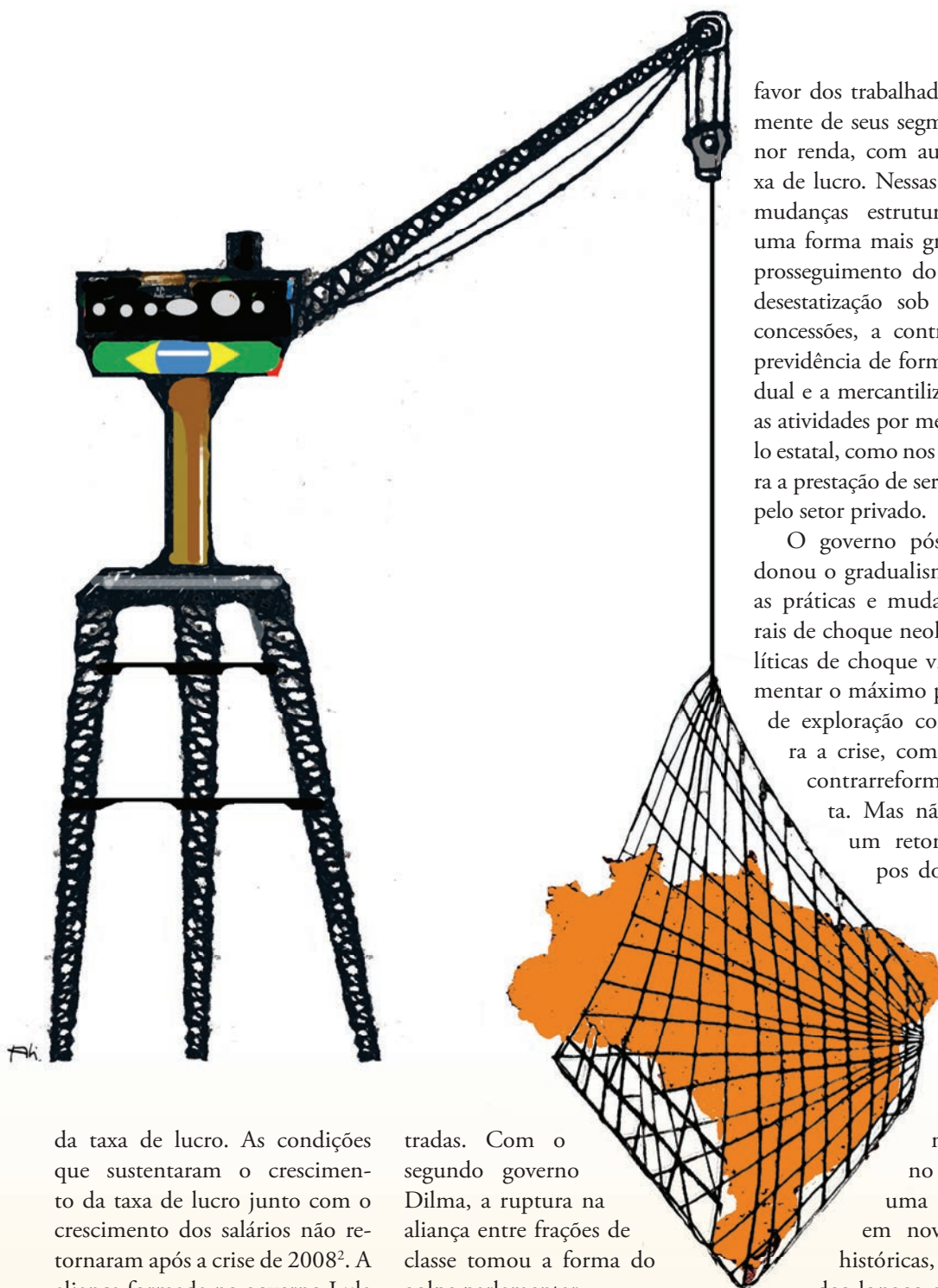
No primeiro governo Lula, especialmente a partir de 2005, houve uma melhoria da distribuição de renda em favor do trabalho, resultante do cenário externo favorável, de um ciclo de

crescimento e o consequente aumento do emprego formal, e de políticas redistributivas voltadas para o segmento de menor renda da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, foi possível a recuperação das taxas de lucro e o aumento da renda do capital<sup>1</sup>.

Em 2008, uma crise de grandes proporções atingiu o sistema de acumulação mundial neoliberal. Mesmo diante das proporções que a crise tomou, não houve uma reversão das práticas que caracterizam o neoliberalismo como resposta a crise. As respostas nos países imperialistas consistiram em realizar a intervenção estatal para o resgate bancário que resultou no crescimento do endividamento estatal, levando ao deslocamento da crise para a crise da dívida pública, em especial nos países do sul da Europa. Mais uma vez, a resposta à crise na Europa foi a continuidade das práticas neoliberais, com a extensão da mercantilização a todas as atividades possíveis e a piora das condições de vida da classe trabalhadora. Outra resposta à crise nos países imperialistas foram as políticas de diminuição dos juros e a flexibilização quantitativa, que levaram à realimentação da especulação.

O Brasil não ficou imune à crise e ao seu prosseguimento, que se prolonga até o momento atual. A resposta imediata à crise se deu com estímulos fiscais e creditícios para o setor privado. A despeito do efeito temporário sobre o crescimento, com o crescimento de 7,5% do PIB em 2010, as políticas de estímulo não foram capazes de reverter a queda





da taxa de lucro. As condições que sustentaram o crescimento da taxa de lucro junto com o crescimento dos salários não retornaram após a crise de 2008<sup>2</sup>. A aliança formada no governo Lula estava novamente sob risco.

Com a desaceleração do crescimento, com a queda de preços das *commodities* e a estagnação internacional, as diversas tentativas do governo de retomar as condições do período pré-crise e manter a aliança forjada na Carta aos Brasileiros se revelaram frus-

tradas. Com o segundo governo Dilma, a ruptura na aliança entre frações de classe tomou a forma do golpe parlamentar.

No período dos governos do PT, não houve reversão das mudanças estruturais e práticas neoliberais promovidas durante o governo FHC. Tais mudanças e práticas ocorrem em novas condições políticas e econômicas, nas quais era possível conciliar a melhoria da distribuição da renda em

favor dos trabalhadores, especialmente de seus segmentos de menor renda, com aumento da taxa de lucro. Nessas condições, as mudanças estruturais tomaram uma forma mais gradual, com o prosseguimento do programa de desestatização sob a forma das concessões, a contrarreforma da previdência de forma lenta e gradual e a mercantilização de todas as atividades por meio do estímulo estatal, como nos incentivos para a prestação de serviços públicos pelo setor privado.

O governo pós-golpe abandonou o gradualismo e retomou as práticas e mudanças estruturais de choque neoliberal. As políticas de choque visam aqui aumentar o máximo possível a taxa de exploração como saída para a crise, como evidencia a contrarreforma trabalhista. Mas não se trata de um retorno aos tempos do neoliberalis-

mo do governo FHC, mas de uma continuação em novas condições históricas, resultantes dos longos anos de práticas neoliberais e das mudanças na economia internacional.

O governo Temer foi incapaz de constituir uma nova aliança capaz de levar adiante as práticas e mudanças estruturais de choque neoliberal – como demonstra o episódio frustrado da contrarreforma da previdência. Isso

não significa, no entanto, que não haja uma recomposição em curso. Ao longo do governo pós-golpe, pode se observar o contorno dessa aliança entre frações de classe, já em gestação desde o primeiro governo Dilma. A nova aliança neoliberal parece incluir o setor financeiro, os grandes industriais e o agronegócio, unido às forças estatais de repressão, parte dos militares e do judiciário, e de seções da pequena burguesia. É possível que esteja em formação uma aliança que viabilize as práticas de choque neoliberais conjugadas à intervenção estatal no campo da repressão intensa, de contornos neofascistas, a qualquer tipo de organização da classe trabalhadora. Os aplausos de representantes da elite industrial e financeira a propostas de natureza fascista, que se conjugam a práticas neoliberais de choque<sup>3</sup>, indicam a necessidade de compor uma aliança que não faça nenhum tipo de conciliação com o grande capital para superar o neoliberalismo.

\* É professor-associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF)

1 Marquetti, Adalmir; Hoff, Cecília; Miebach, Alessandro – Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira. Sítio da SEP: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2017.

2 Marquetti, Adalmir; Hoff, Cecília; Miebach, Alessandro – Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira. Sítio da SEP: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2017.

3 <https://www.bloomberg.com.br/blog/bolsonaro-desperta-amor-secreto-no-mercado-financeiro/> ; <https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7519371/bolsonaro-nao-assustado-empresariado-afirma-presidente-cni>



O JE dá continuidade à publicação dos resumos dos textos vencedores do 27º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Juliana Teixeira Brasileiro, graduada pela UFF, foi o terceiro colocado no concurso.

## A Filosofia Moral de Smith: revisitando o *Das Adam Smith Problem*



Juliana Teixeira Brasileiro\*

Adam Smith escreveu dois livros durante sua vida, a *Teoria dos Sentimentos Morais* e *Uma Investigação Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (doravante *Riqueza das Nações*), publicados pela primeira vez em 1759 e 1776, respectivamente. A publicação dos livros ocorreu quando a Inglaterra se aproximava da etapa final de transição do feudalismo ao capitalismo. O período foi berço de grandes transformações, em geral associadas à intensificação da interdependência econômica e social dos cidadãos ingleses. O trabalho livre das formas de coerção diretas estava em ascensão. Nesta forma emergente, as relações de arrendamento feudal pouco a pouco foram dissolvidas e o trabalho passou a assumir cada vez mais caráter assalariado-mercantil. A busca do lucro e o aumento da exportação fizeram com que emergisse um grande número de inovações tecnológicas e incrementos técnicos, o que viria a transformar não só a Inglaterra, como todo o mundo. A obra de Smith está contextualizada na emergência desse processo.

Na primeira metade do século XIX, um longo tempo após as publicações das obras de Smith, nasceu na Alemanha o pensamento de que *Teoria dos Sentimentos Morais* e *Riqueza das Nações* caracterizavam o comportamento humano de for-

mas diferentes, sendo a primeira sobre a simpatia e a segunda sobre o autointeresse. Esse debate ficou conhecido como o *Das Adam Smith Problem*. Alguns de seus mais proeminentes pensadores, membros da denominada Escola Histórica, acreditavam que a teoria do livre comércio elaborada pela economia política inglesa era incompatível com a industrialização da Alemanha e de outros países em desenvolvimento. Por isso, acreditavam que era preciso que os países que se industrializavam tardiamente protegessem suas indústrias nascentes. O processo de industrialização devia acontecer com mudanças nos campos social, político e econômico. O problema parte, então, não exatamente da percepção de uma diferença entre as obras em si, mas de uma discordância da política do *laissez-faire* britânico defendida na *Riqueza das Nações*.

A partir de então, é possível encontrar diversas interpretações sobre essa controvérsia e as mais relevantes se encontram no presente trabalho. Por exemplo, a primeira explicação concreta para a descontinuidade entre as obras é explicada a partir da “Teoria da Conexão Francesa”. Karl Knies (1853), Brentano (1877) e Skarzynski (1878) acreditam que a mudança do entendimento de Smith sobre a natureza humana é consequência de sua visita à França em 1764. De acordo com essa teoria, a reda-

ção do segundo livro sofreu influência dos fisiocratas franceses. O primeiro livro de Smith tratava da moral e a teoria desenvolvida era totalmente idealista, enquanto o segundo livro, sobre economia, foi inspirado pelas ideias materialistas que dominavam a França. A França teria sido, assim, o ponto de inflexão entre o princípio da simpatia e o princípio do autointeresse.

Posteriormente, são abordadas opiniões mais recentes sobre Smith que foram elaboradas para a comemoração do 150º aniversário da publicação da *Riqueza das Nações* na Universidade de Chicago. Dentre os palestrantes destacam-se dois: Jacob Viner, economista canadense, e Glenn Morrow, professor de filosofia. Para Viner, existem divergências irreconciliáveis entre os livros. Em *Teoria dos Sentimentos Morais*, a harmonia encontrada na ordem da natureza é universal e perfeita, pois é dada através de uma orientação divina, guiada por Deus. Em *Riqueza das Nações*, por outro lado, o argumento teológico é inexistente, fazendo com que a harmonia não esteja presente em todos os elementos da economia e, quando está, muitas vezes aparece de forma incompleta ou imperfeita. O primeiro livro é caracterizado pelo economista como idealista e o segundo realista. A mudança teria ocorrido devido ao amadurecimento de Smith. Em contrapartida, Morrow não julga

as obras de Smith discrepantes. Para o filósofo, Smith mostra em *Teoria dos Sentimentos Morais* como todas as ações dos seres humanos são reguladas pela justiça. O autointeresse, característica central do comportamento humano destacado no segundo livro, seria, então, uma motivação regulada pela justiça, justiça essa subentendida, já que é um pressuposto necessário para a existência das nações.

A visão de que as obras de Smith são inconsistentes não é mais sustentada atualmente pela maioria absoluta dos estudiosos da obra do autor. Nos últimos anos houve um enorme esforço para defender uma continuidade entre as obras, traduzido em um grande número de artigos. Em uma busca dos elementos que ligam uma obra à outra, é feito um exame sobre a filosofia moral de Smith em suas duas obras.

*Teoria dos Sentimentos Morais* é o livro em que Adam Smith se dedica à exposição de sua filosofia moral. Ao longo da construção da obra, o autor investiga sobre quais princípios os seres humanos julgam a conduta e o caráter, tanto próprio quanto dos outros. Logo na primeira parte da obra já é evidenciada a categoria central de sua filosofia moral, a simpatia, que é denominada como a habilidade que todos os homens possuem de compartilhar qualquer tipo de sentimento. A simpatia é a fonte através da qual o juízo moral é construído. De forma breve, o juízo moral nasce da reação do espectador imparcial em relação às ações de outras pessoas. O espectador pensa nas sensações que o outro está sentindo e um sentimento real ou imaginado brota em si mesmo, como resultado da mudança de posição. Dessa forma é possível comparar como o espectador se sentiria



caso estivesse em tal situação com o sentimento da pessoa diretamente afetada. Caso esses sentimentos estejam em harmonia, isto é, caso eles sejam equivalentes, a conduta é julgada como moralmente correta. Caso não estejam em harmonia, o espectador julga a conduta do agente como inapropriada.

A segunda obra de Smith, *Riqueza das Nações*, é uma investigação sobre como um país pode chegar à prosperidade econômica e quais seriam as políticas econômicas adequadas para atingir tal prosperidade. A grande causa do aumento das forças produtivas é apontada pelo autor como sendo a divisão do trabalho. Essa especialização em uma só atividade foi o resultado obtido de forma lenta e gradual da propensão à troca, característica essa inerente à natureza humana e que se encontra em todos os homens, sem exceção.

Os homens, diferente dos animais, buscam a troca por agir de modo consciente e autointeressado. Cada indivíduo é provido da melhor percepção sobre onde é melhor investir seu capital, tendendo a ocasionar a prosperidade e bem-estar geral, por isso, então, a defesa do *laissez-faire*. O autointeresse, para Smith, revela-se uma virtude moral no mercado livre. É preciso salientar que o termo “interesse próprio” é usado para tratar do desejo natural de melhorar a condição de alguém e de cuidar do próprio bem-estar. Nesta perspectiva, há uma completa harmonia entre os interesses das pessoas que compõem a sociedade. O que explica a harmonia social é o fato de que, ao procurar satisfazer o interesse próprio, o indivíduo acaba por satisfazer a necessidade dos outros. O produtor tem que se pôr no lugar do comprador e formar juízo de

sua condição. Mesmo que o interesse do produtor pareça ser diferente do interesse da população em geral, o processo de mercado acaba por conciliá-los.

De acordo com o que foi brevemente exposto, é possível estabelecer a semelhança existente entre os argumentos das duas obras e defender a consistência entre as obras. Na *Teoria dos Sentimentos Morais*, as ações pessoais são guiadas pelo espectador imparcial, de forma que se elabore uma ordem social e, assim, tais ações são moderadas pela ideia de justiça. Consequência disso é que, casualmente, a sociedade alcança o bem comum. Permanecendo com essa capacidade de executar juízos morais, o argumento da *Riqueza das Nações* sustenta que a sociedade comercial é capaz de se manter. Para que o comércio cresça e se desenvolva com controle mínimo por parte do Estado é necessário que o controle social voluntário funcione espontaneamente e sobreviva também sem a intervenção de autoridades políticas. A ordem social nasce a partir da mudança de papéis em consciências individuais. Surgem daí regras gerais de moralidade, além das normas do sistema de justiça, levando os indivíduos a viverem e trabalharem harmoniosamente. Por isso, é possível afirmar que a análise de Smith sobre a ética pessoal e desenvolvimento social abordada em *Teoria dos Sentimentos Morais* é o pilar de sua visão de sociedade liberal discutida na *Riqueza das Nações*.

Orientador:

João Leonardo Medeiros

\* É graduada em Ciências Econômicas na Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente mestranda no PPGE/UFF.

# “Pessoas transformam o mundo.”

Paulo Freire

**A**firmativa de que o Brasil possui uma máquina estatal inflada por um alto número de servidores públicos é frequentemente utilizada pelos meios de comunicação e aceita pela opinião pública. Especialmente em momentos de crise, tal argumento é apresentado como base para defender o corte de gastos. Na esfera estadual do Rio de Janeiro (ERJ), o gasto com pessoal foi apresentado pelo governo como uma das principais causas da profunda crise fiscal.

Mas a despesa com pessoal foi a vilã da crise fluminense? No presente artigo, o FPO buscou responder essa questão através de uma análise da situação fiscal do Rio sob a ótica do gasto com pessoal. Para isso, foi realizado um panorama das receitas e despesas do estado no período recente e foram investigados o quantitativo e a remuneração dos servidores ativos e inativos, o gasto com pessoal terceirizado, além das áreas de atuação mais relevantes.

Todos os dados estão deflacionados de acordo com o IPCA-E<sup>1</sup> de maio de 2018. Foram utilizados como fontes para este estudo o Ca-

derno da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUBGEP), da Secretaria da Fazenda estadual e os Relatórios de Gestão Fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

## Receitas e Despesas

Nesse contexto, uma análise do histórico das receitas do ERJ se faz necessária para o devido entendimento de como a situação chegou ao nível atual. Entre 2007 e 2013 houve aumento de 26% na Receita Corrente Líquida (RCL), aproximadamente, R\$13 bilhões. Todavia, a partir de 2014 observou-se movimento oposto e a RCL teve queda de R\$13,9 bilhões. Isto significa que, em apenas três anos, o nível de arrecadação atingiu patamar inferior ao apresentado em 2007, como demonstra o gráfico 2.

A diminuição da receita fluminense se deu graças a uma combinação de fatores adversos, que começaram a afetar a economia do estado em meados de 2014. Destaca-se a queda do preço internacional do barril de petróleo, somada à crise enfrentada pela Petrobras, que geraram redução de 66,3% da

receita advinda dos royalties do petróleo entre 2013 e 2016. A receita das operações de crédito teve uma redução de 84%, relacionada ao fato do governo ter ultrapassado o limite da dívida consolidada líquida, estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deixando o ERJ impedido de captar novos empréstimos. Além disso, a receita tributária apresentou retração de 11% entre 2014 e 2016.

Já em 2017, é possível notar melhora no nível de arrecadação: a RCL foi R\$51,5 bilhões, o que representa um crescimento de 5% em relação ao exercício anterior. O resultado é positivo, mas ainda insuficiente diante da situação fiscal do estado, visto que ainda não atingiu o patamar anterior à recessão.

Referente à despesa total, observa-se trajetória similar à da receita, com movimento ascendente até 2013, seguido de decréscimo nos anos posteriores. Entre 2013 e 2016, houve uma redução do gasto total na ordem dos R\$30 bilhões, como consequência das constantes frustrações de receitas observadas nas contas estaduais, conforme expressa o gráfico 3.

Por um lado, a queda da despesa se deve, em parte, ao fim do ciclo expansionista das despesas de capital voltadas para a realização dos megaeventos, que ocasionou diminuição de 90% dos investimentos entre 2013 e 2017. Por outro, deve-se destacar que o governo do estado optou por uma política contracionista como forma de enfrentamento à crise financeira, adotando medidas de austeridade impostas pelo regime de recuperação fiscal.

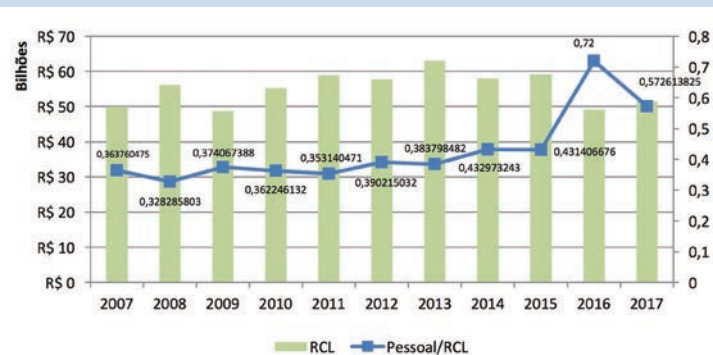
Entre 2007 e 2014, o gasto bruto com pessoal (despesa com

pessoal ativo, inativo, pensionistas, terceirizados, contribuições patronais e despesas não computadas<sup>2</sup>) foi responsável por compor, em média, 45% da despesa total. Todavia, a partir de 2015, é possível notar um aumento do peso desta rubrica no orçamento total, com destaque para 2017, quando a despesa com pessoal representou 71% do dispêndio total. Ressaltamos que tal comportamento ocorreu devido à queda de 30% da despesa total somada à expansão de 3% do gasto com pessoal, entre os anos de 2014 e 2017.

Outro indicador relevante na análise do comportamento das despesas com pessoal é a relação entre a despesa líquida com pessoal (gasto bruto com pessoal, deduzindo-se as despesas não computadas) e a RCL. Percebe-se que esse indicador manteve-se relativamente estável entre 2007 e 2015, em média 38%. Todavia, em 2016, a relação Pessoal/RCL chegou a 72%, de modo que ultrapassou o limite de 60% estipulado pela LRF. Este aumento ocorreu, pois, simultaneamente, ao crescimento dos gastos com pessoal, houve uma queda de 17% da RCL, em relação ao exercício anterior.

Entretanto, é válido ressaltar que em 2016 ocorreu uma mudança na forma de contabilização da despesa líquida com pessoal: os valores referentes à cessão de direitos futuros (royalties), que eram contabilizados como dedução de receita até 2015, passaram a ser contabilizados como conta de despesa. Com isso, aproximadamente, R\$ 10 bilhões deixaram de ser deduzidos do gasto líquido com pessoal, o que explica a explosão dessa rubrica.

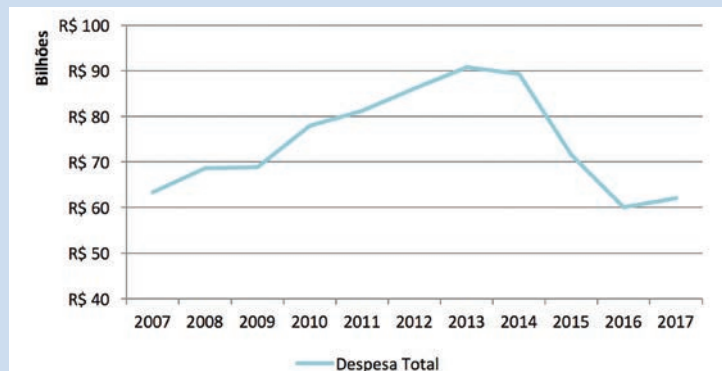
Gráfico 2 – Trajetória da Receita Corrente Líquida



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 2007- 2017.



Gráfico 3 – Caminho da Despesa Total



Fonte: Portal Transparência Fiscal.

## Os Servidores

O número de servidores ativos do ERJ no período sofreu significativa queda: de 230.910 em dezembro de 2014, passou a 206.596 em dezembro de 2017, como mostra o gráfico 4. A trajetória da remuneração dos servidores ativos acompanhou a tendência quantitativa e caiu consideravelmente, em valores constantes, no período. Em 2014, a remuneração foi de aproximadamente R\$14 bilhões, enquanto em 2017 foi cerca de R\$11 bilhões.

A quantidade de servidores inativos neste período varia de forma pouco significativa, como indicado também no gráfico 4. Assim como a remuneração dos mesmos, com exceção de uma retração de R\$510 milhões entre 2015 e 2016, que é reflexo da queda quantitativa. O gasto anual com remuneração de inativos foi, em média R\$13,5 bilhões, entre 2014 e 2017.

Ocorreu, portanto, uma redução apenas no pessoal ativo e, por consequência, no gasto com pessoal ativo nos últimos 4 anos. Dessa forma, conclui-se que houve redução de aproximadamente 30.000 funcionários públicos estaduais no período. Decorre disto, inclusive, o fato de que, a partir de 2016, a

remuneração dos servidores inativos supera a dos ativos.

## Terceirização em curso

Enquanto ocorre queda no número e na remuneração do pessoal ativo do Estado, a quantidade de servidores terceirizados aumentou drasticamente entre 2014 e 2017, assim como sua remuneração. Em 2014, aproximadamente R\$500 milhões eram gastos com pessoal terceirizado. Já em 2017, esse gasto chegou a R\$1,3 bilhão, apresentando crescimento de 128%. Aumentando a faixa temporal analisada para a última década, vê-se crescimento ainda maior do gasto com pessoal terceirizado. Entre 2007 e 2017, essa despesa cresceu 753%.

O aumento do gasto com pessoal terceirizado em detrimento do gasto com servidores públicos demonstra escolhas tomadas pelo governo no caminho da terceirização de responsabilidades públicas. Segundo parecer sobre as contas do governo feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2017, cerca de 90% das despesas liquidadas com pessoal terceirizado foram executados pelo Fundo Estadual de Saúde, 4% pela Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do RJ, 1,5% pela Se-

Gráfico 4 – Trajetória do Pessoal Ativo e Inativo do ERJ



Fonte: Cadernos SUBGEP.

cretaria de Estado de Defesa Civil e 1,2% pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Portanto, a área com maior contingente de pessoal terceirizado e que mais executa esta despesa é a saúde, seguida pela educação e segurança.

## As Áreas de Atuação

Segundo o Caderno da Subgep, que apresenta o número de vínculos e o valor da folha por órgão, foi possível separar os dados de acordo com as áreas de atuação dos servidores. Para a análise, foram selecionadas as áreas de Segurança, Saúde e Educação, por possuírem maior representatividade no quantitativo de pessoal do Estado. Assim, de acordo com a função exercida pelo órgão estadual, de administração direta ou indireta, este foi incluído no cálculo da área em que atua.

As três áreas juntas aumentaram sua participação de forma discreta no total de ativos, passando de 89,5% em 2014 para 90,8% dos servidores em 2017. Em relação aos servidores inativos, compunham 54,1% do total em 2014 e passaram a compor 58,1% em 2017. Tal discrepância entre ativos e inativos em relação ao peso dos setores se deve aos inativos,

que não são incluídos em nenhum órgão no Caderno, devido à dificuldade de identificação, aumentando o total de inativos sem especificar a área de atuação.

Dos 90,8% que representam a participação das áreas nos ativos ao final de 2017, a Educação é a mais significativa, com 45,8% dos ativos do estado, seguida pela Segurança com 36,6% e pela Saúde com 8,4%.

Apesar do aumento do peso das áreas, elas apresentaram redução de pessoal ativo, assim como o total. A Segurança e a Educação apresentaram queda de 8% e 9%, respectivamente, enquanto a Saúde, de 13%, mais prejudicada pelas terceirizações, como pode ser visto na tabela 1. Os cortes, ditos necessários para reequilibrar as contas estaduais no momento que se decretou estado de calamidade pública, não consideraram o impacto que geraria nos serviços públicos e agravaram sua ineficiência.

O reflexo pode ser visto no valor pago em remuneração aos servidores. Ao somar-se a remuneração dos servidores ativos do total das áreas analisadas, observa-se uma redução de R\$2,1 bilhões no período, queda de 14%, acompanhando a redução do quantitativo. Já em relação aos inativos, es-

**Tabela 1 – Quantitativo e Remuneração dos ativos (em milhões) por área de atuação. Proporção no total entre parênteses**

	Educação		Saúde		Segurança	
	Ativos	Remuneração Anual	Ativos	Remuneração Anual	Ativos	Remuneração Anual
2014	104600 (45,3%)	R\$ 4.732,7 (32,8%)	19899 (8,6%)	R\$ 662,5 (4,7%)	82086 (35,5%)	R\$ 6.345,5 (45,3%)
2017	94712 (45,8%)	R\$ 3.832,1 (32,3%)	17334 (8,4%)	R\$ 509,7 (4,3%)	75595 (36,6%)	R\$ 6.129,6 (51,4%)

Fonte: Caderno Subgep.

ta se manteve estável, assim como o quantitativo.

A tabela 1 destaca, também, a diferença entre a proporção do quantitativo e da remuneração de ativos no total em cada área. Enquanto na Saúde e na Educação, o peso da remuneração é menor do que o peso do quantitativo, na Segurança, a situação é diferente. Mesmo com peso menor que a Educação na quantidade total de servidores, apresentou 51,4% da remuneração total em 2017, evidenciando a discrepância de salários entre os setores.

### Considerações Finais

A partir dos dados expostos, percebe-se uma significativa re-

dução no quantitativo e na remuneração dos servidores estaduais ativos nos últimos quatro anos, acompanhado de aumento vertiginoso no gasto com pessoal terceirizado, principalmente na área da Saúde. Este panorama nos mostra um afastamento do Estado em atuar diretamente na manutenção dos serviços públicos, no caminho da terceirização, o que pode ser decisivo para a qualidade dos mesmos.

De acordo com o estudo *Government at Glance 2017* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>3</sup>, há a relação entre a proporção de servidores públicos no emprego total com o desenvolvimento dos países. Exemplos como Noruega, Finlândia, França e Bélgica, apare-

cem com proporções acima da média da OCDE, de 18%, enquanto o Brasil, de acordo com a PNAD Contínua do IBGE, possui 12%.

Portanto, o argumento de que a máquina estatal brasileira é inflada, com número alto de servidores, é falacioso. E, ao contrário do que é endossado por essa alegação, a quantidade de servidores não foi um impeditivo para o desenvolvimento destes países, mas sim um amparo neste sentido, uma vez que figuram entre os maiores Índices de Desenvolvimento Humano do mundo.

Além da proporção de servidores na população, é fundamental analisar a dimensão da despesa com pessoal nas contas públicas, a fim de esclarecer se esta é ou não res-

ponsável pelo atual desequilíbrio. Como pode ser observado a partir dos dados apresentados, tanto as receitas quanto as despesas caíram em maior proporção do que o gasto com pessoal cresceu. Ou seja, ainda que esta despesa tenha aumentado, não demonstrou ser a maior responsável pelo desequilíbrio fiscal apresentado pelo ERJ.

1 Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial.

2 Despesas não computadas: Indenizações por demissão e incentivo à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, despesas de exercícios anteriores e inativos e pensionistas com recursos vinculados.

3 [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov\\_glance-2017-en.pdf?expires=1529944700&id=id&accname=guest&checksum=71A71319479A13342432740AEFF9D375](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1529944700&id=id&accname=guest&checksum=71A71319479A13342432740AEFF9D375), acesso em 16/07/2018.

**FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ** (21 2103-0121). Para mais informações acesse [www.corecon-rj.org.br/fpo-rj](http://www.corecon-rj.org.br/fpo-rj) e [www.facebook.com/FPO.Corecon.RJ](https://www.facebook.com/FPO.Corecon.RJ)  
Coordenação: Luiz Mario Behnken e Bruno Lopes. Assistentes: Est. Bruno Lins, Est. Hellen Machado e Est. Júlia Borges. Colaboração do Economista Thiago Marques, assessor do Dep. Est. Marcelo Freixo.



Corecon-RJ parabeniza os estudantes vencedores da VIII Gincana Regional de Economia, realizada em 17 de julho. Da esquerda para direita: Felipe Simplício Ferreira e Francisco Guilherme Dantas Neto (da UFRJ, vencedores do concurso) e João Victor Bezerra Rosa e Anna Cláudia Farias de Andrade (da UFRRJ de Nova Iguaçu, segundos colocados).