

A queda do desenvolvimentismo brasileiro

Felipe Galvão Puccioni

Conselheiro do Tribunal de Contas da Cidade do Rio de Janeiro. Doutorando em Engenharia de Computação, na área de Inteligência Artificial, no COPPE/UFRJ. Mestre em Administração Pública (EBAPE/FGV, 2016). Pós-Graduado em Políticas Públicas (UFRJ, 2011). Bacharel em Matemática Pura (UFRJ, 2008). Cursa Direito na FGV-Rio.

Resumo: O artigo analisa a ineficácia do Estado “desenvolvimentista” brasileiro, do início do atual século, em impulsionar o desenvolvimento. A crença em um planejamento centralizado da economia desconsidera o conhecimento que cada indivíduo tem das características de seu negócio e gera um grave desequilíbrio no sistema de preços. O descumprimento às exigências de responsabilidade na gestão fiscal e a grande intervenção na economia fizeram do Estado principal responsável pela grave crise social e econômica que se instalou no Brasil a partir de 2014. Um Estado desenvolvimentista liberal, baseado no fortalecimento do conhecimento e da liberdade, pode ser um modelo de conciliação entre o Estado e o mercado.

Palavras-chave: Administração Pública. Liberalismo econômico. Estado desenvolvimentista. Finanças públicas.

Sumário: 1 Introdução – 2 O velho e o novo Estado desenvolvimentista – 3 A desvalorização do conhecimento individual de cada cidadão – 4 Estado desenvolvimentista brasileiro no início do século XXI – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

O Brasil vive um momento de grande tensão social, de crise econômica e de grave desequilíbrio fiscal. Instituições disputam sua sobrevivência. Há questionamentos constantes sobre o papel do Estado, dos políticos, da justiça, das empresas, da mídia e sobre os comportamentos aceitos ou não pelo povo brasileiro.

Este estudo pretende analisar a ação do Estado desenvolvimentista brasileiro e sua relação com a atual crise no país. O foco se dará sobre a relação entre a grande crise fiscal que começou a abater o país a partir de 2014, o ideal de Estado indutor do desenvolvimento econômico adotado pelos governos Lula e Dilma, e o sistema de preços como transferidor de conhecimento na sociedade, tal como defendido por Hayek.

Vivenciou-se no Brasil, entre 2003 a 2016, um fortalecimento das estruturas centrais (estatais) de planejamento e de fomento do desenvolvimento. O que caracteriza o modelo de governo desse período, como um modelo de Estado desenvolvimentista do século passado, é seu foco no incentivo, por meio de intervenções na economia, ao capital físico (por ser esse capital entendido como motor do crescimento) e, ainda, o entendimento de que um planejamento central e estatal seria o grande impulsionador do desenvolvimento econômico.

Busca-se, responder à seguinte questão: por que o Brasil errou ao tentar implementar um modelo de Estado desenvolvimentista entre 2003 e 2016? Analisar-se-á o problema com base: em dados sobre o impulso do Estado direcionando incentivos aos agentes econômicos “selecionados” e seu resultado, na evolução dos resultados primários e nominais, bem como do PIB brasileiro e da Dívida Consolidada Líquida, a partir de 2002; e, com fundamento em pensadores como Peter Evans, que trata do Estado desenvolvimentista do século XXI, e Hayek, que defende a proteção do conhecimento individual como mecanismo de comunicação natural de preços e de maximização da eficiência.

2 O velho e o novo Estado desenvolvimentista

Segundo Peter Evans (2008), o Estado desenvolvimentista do século XX pode ser definido como um coerente aparelho de Estado centralizado atuando no planejamento econômico junto a fortes ligações com a elite empresarial – sem que aconteça a cooptação do Estado pelos interesses privados (*rentseeking*) – objetivando aumentar os investimentos para o futuro da nação. Assim, o desenvolvimentismo do século passado visava melhorar a competitividade da produção, aumentar renda e levar a uma melhora do bem-estar da sociedade.

Já o desenvolvimentismo do século XXI, ainda conforme posição do autor supramencionado, difere daquele do século XX em variadas dimensões. A diminuição do foco em indústrias e o aumento estratégico dos serviços já fornecem uma base de grandes mudanças na teoria do desenvolvimento e, por conseguinte, no Estado desenvolvimentista.

Fato fundamental, de acordo com Peter Evans (2008), para a mudança do perfil da atividade econômica é o crescimento *bit-driven*, ou seja, dirigido mais por ideias e informações do que por manipulações físicas da natureza. É fácil perceber como *softwares* estão por toda a parte e fazem parte do dia a dia da população mundial no século XXI. Só lembrar de empresas como Facebook, Google, Twitter, Microsoft, Instagram, WhatsApp, iTunes,

Airbnb, etc. Assim, o desafio fundamental das sociedades do século XXI é fortalecer a capacidade das pessoas em buscar e utilizar ideias e informações em um mundo cada vez mais exigente de altos níveis de educação.

Segundo Peter Evans (2008), o crescimento no século XXI exige expansão do acesso ao estoque de ideias para gerar novas ideias, o que depende da expansão das capacidades. Deixar para os próprios mercados a tarefa não entregará oferta necessária e suficiente de serviços para a expansão das capacidades. Somente empreendimentos agressivos e eficientes por parte das instituições públicas com objetivos nacionais podem entregar o que é necessário, principalmente em se tratando de educação. Mas os Estados também devem se opor ao pensamento da economia que os força a superprotegerem o controle sobre os monopólios das ideias, restringindo o acesso e utilização das informações e, então, reduzindo o acesso e a utilização das informações, gerando, com isso, redução do bem-estar e do crescimento. De acordo com o pesquisador, o Estado desenvolvimentista do século XXI também deve criar redes muito mais amplas do que aquelas feitas no decorrer do século XX apenas com as elites industriais. Desenvolver mais laços com a sociedade civil é importantíssimo para que o Estado possa descobrir onde realmente é necessária e imprescindível a sua atuação.

3 A desvalorização do conhecimento individual de cada cidadão

Um primeiro grande problema do governo desenvolvimentista (modelo de desenvolvimentismo do século passado) do início deste século no Brasil foi a tentativa de – por meio de especialistas com conhecimento científico como os Ministros da Fazenda e do Planejamento, economistas da equipe de governo ou diretores e técnicos do BNDES – direcionar e impulsionar o desenvolvimento econômico.

Segundo Hayek (1945), o planejamento central acaba por desconsiderar o conhecimento importante que cada indivíduo tem da sua atuação diária como agente econômico. O pensador critica o entendimento de que apenas o conhecimento científico seria conhecimento. Afirma ele que o conhecimento que cada indivíduo tem de tempo e de seu lugar é fundamental e o coloca em vantagem frente a todos os outros.

Hoje é quase uma heresia sugerir que o conhecimento científico não corresponde à totalidade do conhecimento. Mas um pouco de reflexão irá mostrar que, sem sombra de dúvida, existe um corpo importantíssimo de conhecimento desorganizado que não pode ser chamado de científico, entendendo “científico” como o conhecimento de certas regras gerais: o conhecimento de certas circunstâncias particulares de tempo e lugar. É em relação a isso que praticamente todo indivíduo tem alguma vantagem

comparativa em relação a todos os outros, pois ele possui informações únicas sobre que tipos de usos benéficos podem ser feitos com certos recursos; usos estes que só acontecerão se a decisão de como utilizá-los for deixada nas mãos desse indivíduo ou for tomada com sua cooperação ativa. (HAYEK, 1945).

Em seu notável artigo, Hayek ilustra diversos conhecimentos importantes distribuídos por toda a sociedade e em todo lugar como é o necessário para alguém aprender a operar uma máquina com eficiência ou a habilidade de um gestor em retirar o melhor de seus subordinados. Exemplifica, ainda, apresentando o caso do transportador que consegue aproveitar o melhor espaço possível para sua carga ou o corretor que consegue encontrar as melhores oportunidades em curto espaço de tempo. Todos são exemplos de trabalhos úteis baseados em conhecimento que não é científico, mas que traz vantagem em relação aos demais indivíduos da sociedade. A partir dessa valorização do conhecimento das pessoas, Hayek apresenta o sistema de preços como um meio de comunicação natural desses conhecimentos na sociedade.

A teoria econômica, principalmente sua vertente neoclássica, parte, desde Adam Smith, da ideia de que mercados perfeitamente competitivos são as formas mais eficientes de alocação de recursos. Entretanto, como esses mercados são difíceis de encontrar na economia concreta, a atuação do Estado é importante para corrigir as chamadas falhas de mercado (condições não cumpridas para se ter um mercado de concorrência perfeita). A atuação do Estado fora das hipóteses de falha de mercado gera ineficiência e, conseqüentemente, perda de bem-estar (HAYEK, 1945).

Dentro desse contexto, o sistema de preços funcionaria, com base em Hayek (1945), como um transmissor de informações de cada indivíduo a quem se interessa por elas. Assim, é importante fortalecer esse sistema de comunicação natural para garantir que os recursos sejam aplicados de forma a gerar a maior satisfação e bem-estar possível. Qualquer interferência artificial – em regra, são as interferências realizadas pelo Estado com base em um planejamento centralizado – atrapalha a comunicação entre os agentes sobre o valor das coisas, gerando decisões equivocadas sobre investimento. As decisões econômicas devem ficar a cargo dos indivíduos que sabem o que é melhor para si mesmos. Isto é, o julgamento sobre que ação econômica cada indivíduo deve tomar tem que ser descentralizado. O melhor conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e lugar é fundamento para a maximização da utilidade dos recursos escassos (HAYEK, 1945).

As decisões dos governos brasileiros do início do século XXI (serão evidenciadas ao longo do texto), de direcionarem grandes incentivos a

setores com mercados competitivos, demonstram a grande intervenção no setor privado e a centralização do planejamento econômico pelo Estado. Valorizou-se sobremaneira o conhecimento científico e centralizado dos especialistas e se desconsiderou o conhecimento das particularidades que os indivíduos possuem nos negócios da vida diária – como se alguns poucos especialistas pudessem saber o que é melhor para cada um dos milhões de brasileiros.

Ao escolher intervir em alguns setores da economia (mesmo em mercados concorrenciais) – conforme o antigo modelo desenvolvimentista –, o Governo Federal alterou o sistema de preços que comunica o conhecimento de cada indivíduo sobre determinada área dentro da sociedade (HAYEK, 1945).

Como exemplo da ineficácia da intervenção estatal na economia, é importante citar o exemplo do represamento dos preços da gasolina no país durante a primeira década dos anos 2000. Essa escolha pela gasolina se dá porque Correios, energia elétrica e as tarifas de ônibus urbanos têm reajustamento previsto em contratos, limitando (mas não impedindo) a possibilidade de manobra pelo Estado. Diferentes são os derivados do petróleo, visto que o Poder Público goza de liberdade para alterar os preços.

Estudo de Azevedo e Serigati (2014) demonstrou que a discricionariedade do governo em alterar os preços da gasolina não foi eficaz para controlar a inflação a médio e longo prazo, visto que os preços represados subiram fortemente, e a economia continuou mergulhada em recessão. Ainda com base em Hayek, a referida ação governamental foi prejudicial às escolhas dos agentes econômicos sobre a alocação de investimentos e consumo, dado que essas decisões se apoiaram em preços relativos alterados artificialmente.

Importante apresentar excerto do artigo de Azevedo e Serigati (2014) sobre os problemas causados pela alteração não natural dos preços relativos:

A crise por que passa a indústria de etanol exemplifica os efeitos microeconômicos deletérios da política de contenção do preço da gasolina, que minou a sua rentabilidade e abortou projetos de investimento no setor sucroalcooleiro.

O papel dos preços administrados como freio à inflação começa a ser notado já no segundo mandato do Presidente Lula, em 2007, momento em que se inicia uma inflexão na política macroeconômica, de relaxamento progressivo das políticas fiscal e monetária. Foi, contudo, no primeiro mandato da Presidente Dilma que o grau de intervenção do Executivo sobre os preços administrados atingiu o seu ápice, tornando-se uma política explicitamente subordinada ao controle da inflação, como ilustra o caso da desoneração da Cide e a MP nº 579, ambas em 2012.

É importante salientar que mesmo nos setores em que o Poder Público está limitado ao reajustamento segundo os índices estabelecidos em contrato (Correios, energia elétrica e as tarifas de ônibus urbanos), há alternativas jurídicas para uma intervenção governamental danosa à economia, conforme mostram Azevedo e Serigati (2014), em sintonia com Hayek, conforme segue:

Entretanto, a análise aqui empreendida mostra que mesmo a redução da discricionariedade do Executivo na determinação de preços, como ocorre no setor elétrico, não é suficiente para impedir o abuso do Executivo na determinação de preços administrados. A MP nº 579, que resultou em queda dos preços da energia elétrica residencial, rompeu com as regras do jogo que orientavam os investimentos de longo prazo. Além disso, a mudança foi conveniente ao governo em exercício do ponto de vista político-eleitoral, visto que os benefícios políticos da redução das tarifas foram antecipados para o primeiro mandato, em tempo de fortalecerem o projeto de reeleição.

Assim, as informações, que seriam distribuídas em mercados concorrenciais, de forma natural entre os agentes segundo seus conhecimentos, foram transmitidas de forma alterada pelo governo, reduzindo a eficiência na alocação dos recursos. Levando em consideração que cada indivíduo sabe qual o melhor uso dos recursos de que dispõe, a interferência do governo nessa escolha gera ineficiência e, portanto, perda de bem-estar para a sociedade.

4 Estado desenvolvimentista brasileiro no início do século XXI

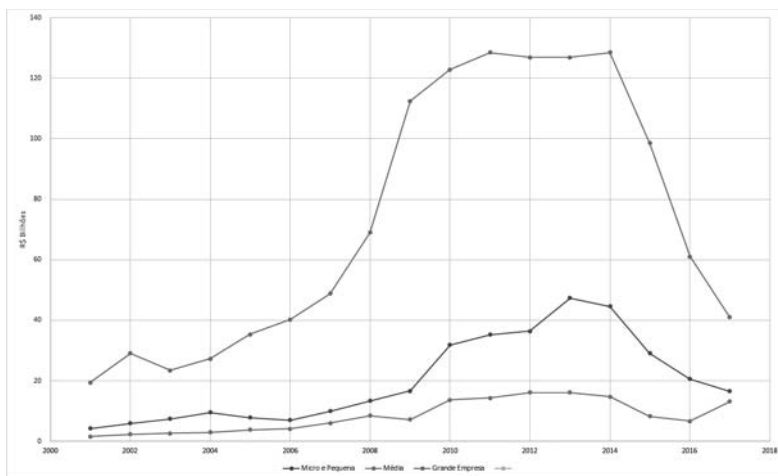
Um segundo ponto a se abordar sobre o Estado desenvolvimentista brasileiro desse início de século é o seu foco em impulsionar investimentos em setores ou empresas “escolhidos” exatamente como o desenvolvimentismo de meados do século passado.

Os subsídios, os empréstimos e os incentivos de todos os tipos são formas de intervenção do Estado na economia. Podem ter como objetivo corrigir falhas de mercado, induzindo ou desencorajando ações dos agentes, e é um dos papéis importantes (plenamente aceito pela teoria econômica) do Estado. Entretanto, o Estado pode atuar escolhendo que setores ou empresas devem “vencer” a competição do mercado, não por eficiência, mas por estarem alinhados aos objetivos delineados de forma centralizada pelo governo. Essa centralização é odiosa, de acordo com Hayek, porque altera a informação natural que chegaria aos agentes, afetando as decisões dos agentes econômicos sobre investimentos. Essa alteração no sistema de preços gera ineficiência, visto que os valores não são compatíveis com o valor natural de um mercado concorrencial.

Ainda atuando fora do âmbito de correção das falhas de mercado, é importante salientar a injustiça gerada pelo governo ao escolher um agente econômico para ser vencedor e deixar para trás outro dentro de um mesmo mercado competitivo. Pior ainda é imaginar que, dada a sua organização, é muito mais fácil à grande empresa conseguir cumprir os requisitos fixados pelos bancos públicos para receber um empréstimo do que uma pequena empresa, fora a “simpatia” pessoal que algumas grandes empresas gozam dos governantes.

O Brasil direcionou grande apoio no período de 2002 a 2016 a empresas já estabelecidas (grandes empresas), como as de alimentos e de bebidas, os frigoríficos, as usinas de álcool e, especialmente, as empresas de petróleo e derivados. O Gráfico 1 evidencia, além de uma grande interferência no mercado, que as grandes empresas eram as mais beneficiadas com os empréstimos, concedidos pelo principal banco de “fomento” à economia, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Importante salientar que esses empréstimos são concedidos com juros subsidiados pelo governo, ou seja, as grandes empresas – empresas que, em tese, não precisariam de apoio para competir, dado o seu tamanho e poder econômico inerente – recebem um apoio governamental em detrimento de outras de mesmo porte e, o que é ainda pior, de acordo com o apresentado Gráfico 1, em detrimento das micro e pequenas empresas. Além de ter que enfrentar grandes empresas no mercado e suas vantagens inerentes como o ganho de escala, as micro e pequenas empresas precisam enfrentar as grandes empresas que recebem ajuda governamental, o que torna mais difícil a sobrevivência de uma MPE no país. O governo escolhe seus “vencedores” em sentido diametralmente oposto à busca pela eficiência gerada pela competição em um mercado perfeito.

Gráfico 1 – Evolução dos empréstimos concedidos pelo BNDES por porte de empresa



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES.¹

O trecho da entrevista concedida, em 06.09.2017, ao *Jornal O Globo* pelo Professor José Júlio Senna do IBRE-FGV evidencia o que pensa parte dos economistas do país:

Para quem acompanha a trajetória da política econômica há várias décadas, o histórico dos subsídios é muito ruim. Nunca consegui constatar ganhos expressivos para a sociedade como um todo com essa política de um banco concedendo subsídios direcionados, privilegiando grandes empresas.

O exemplo do BNDES, no período de governo tratado neste texto, é emblemático. Afirma Roque (2016):

Originalmente, os recursos do BNDES eram oriundos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador — fundo destinado a custear o seguro-desemprego e o abono salarial). Só que, dado que os recursos do FAT advêm das arrecadações do PIS e do PASEP, na prática os recursos do BNDES eram originados dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento das empresas. Esse dinheiro era então direcionado para as grandes empresas a juros subsidiados. Este arranjo, por si só, já denotava um grande privilégio.

[...]

¹ Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownload>>.

O problema é que essa matriz, já ruim, foi alterada para pior a partir de 2009. As leis nº 11.948/09, nº 12.397/11, nº 12.453/11, nº 12.872/13, nº 12.979/14 e nº 13.000/14 autorizaram a União a conceder empréstimos ao BNDES, com um “módico” limite de R\$ 378 bilhões.

Ou seja, se antes o BNDES se financiava exclusivamente via impostos, a partir de 2009 ele passou a se financiar também via repasses diretos do Tesouro, na forma de empréstimos.

A capacidade do BNDES, a partir de 2009, aumentou com a possibilidade de receber repasses diretos do Tesouro. Entretanto, como não havia mais dinheiro disponível no orçamento da União para que o governo realizasse empréstimos aos “campeões escolhidos” – JBS/Friboi, Oi, BRF e outros –, coube ao Tesouro emitir títulos da dívida pública (gerando endividamento) para transferir mais recursos ao BNDES.

O acentuado aumento de operações de empréstimo do Tesouro Nacional ao BNDES impressiona e confirma a crescente intervenção do Governo Federal no mercado: parte de “zero” em 2006 para 235 bilhões de reais em 2010, conforme afirma Almeida (2011, p. 82):

Essa política de fortalecimento do BNDES se deu por meio de empréstimos porque, neste caso, não há o impacto fiscal imediato dessas operações como ocorreria com uma capitalização pura e simples feita pelo Tesouro Nacional no BNDES. Nessas operações de empréstimos há a criação de um crédito e um débito que se compensam, mas como são corrigidos a taxas diferentes - o custo do débito (Selic) para o Tesouro Nacional muito maior que a remuneração do crédito (TJLP) paga pelo BNDES -, ao longo do tempo, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) aumenta (ALMEIDA, 2011, p. 82).

O economista Roque (2016) afirma que as quatro consequências nefastas de um banco de desenvolvimento agigantado como o BNDES são: a) a geração de inflação monetária; b) a deterioração da situação fiscal; c) aumento dos juros e mercado de crédito apenas para os grandes; d) a ineficácia da política monetária.

Vale a pena conferir a explicação de Roque (2016) para as duas últimas consequências. Quanto à consequência “c”, o economista afirma:

Porém, talvez a mais nefasta consequência da existência do BNDES é exatamente aquela que é menos comentada: o BNDES é o responsável direto pelos juros serem tão altos no Brasil.

De um lado, ao conceder empréstimos subsidiados para as grandes empresas — o Programa de Sustentação do Investimento, que ficou conhecido como “Bolsa Empresário”, cobrava taxas de juros de apenas 2,5% ao ano, quando a inflação estava acima de 6% ao ano —, o BNDES anula completamente os efeitos da SELIC.

A taxa básica de juros estipulada pelo Banco Central tem efeito *nulo* sobre os empréstimos do BNDES. No entanto, ela afeta diretamente os custos do Tesouro para financiar o BNDES. Na prática, o Tesouro (ou seja, o povo brasileiro) paga a taxa

SELIC para financiar o BNDES, e o BNDES cobra 2,5% para financiar as grandes empresas. Ou seja, em termos líquidos, o povo brasileiro paga para financiar as grandes empresas favoritas do governo.

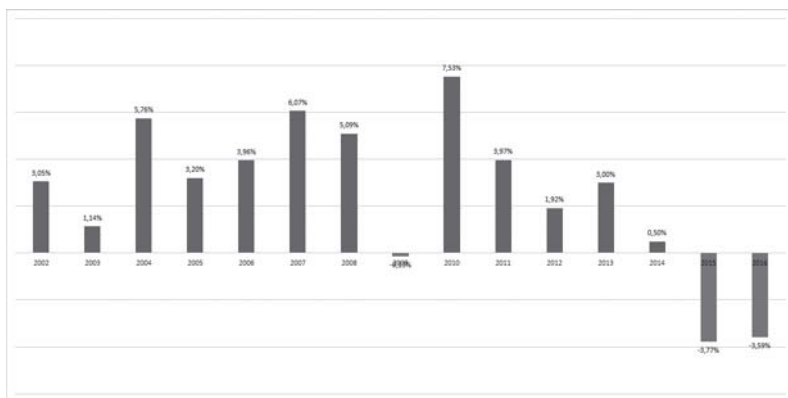
Essa política altera o sistema de preços e causa graves danos às decisões sobre investimento e custo e, conseqüentemente, à eficiência. Quanto à consequência “d”, Roque (2016) continua:

Se há uma máquina cujo funcionamento exige uma criação volumosa de dinheiro, e se tal dinheiro é emprestado a juros exíguos e imunes à SELIC, então é óbvio que tal máquina cria uma grave distorção na política monetária.

Como dito acima, de meados de 2009 até hoje, o BNDES sozinho foi o responsável por jogar R\$ 450 bilhões de reais na economia, cobrando juros baixos e indiferentes a alterações na SELIC. Conseqüentemente, e por uma questão de lógica, apenas para contrabalançar os efeitos inflacionários do BNDES, a SELIC tem de estar constantemente em um nível muito acima daquele em que poderia estar caso não houvesse o BNDES criando essa distorção no mercado.

O grande crescimento da intervenção do Estado na economia por meio do BNDES parece não ter surtido o efeito econômico positivo que os especialistas do governo almejavam. Isso pode ser evidenciado comparando o Gráfico 1, apresentado anteriormente, com o Gráfico 2 a seguir. O PIB inicia sua trajetória decrescente em 2011 (apesar do PIB negativo em 2009) até chegar a valores negativos em 2015 e 2016. O grande valor de empréstimos concedidos pelo BNDES no período de 2002 a 2016 não gerou no país uma capacidade de produção sustentável.

Gráfico 2 – Evolução do PIB brasileiro



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE.²

² Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>>.

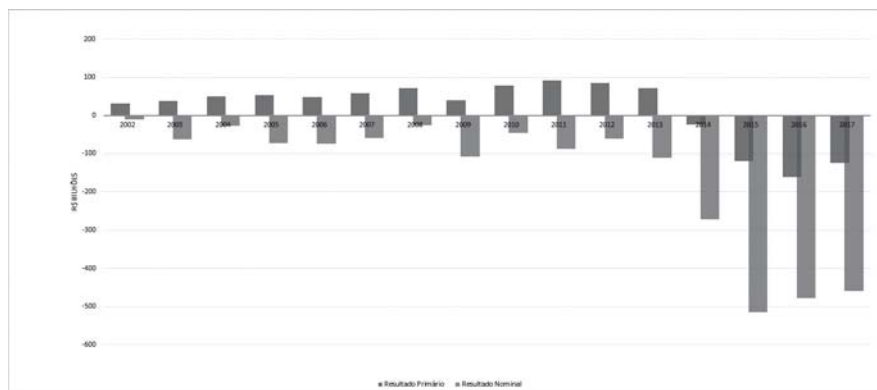
Alguns conceitos de finanças públicas precisam ser apresentados antes de continuar a discussão, são eles: os resultados primário e nominal. O primeiro é a diferença entre as receitas e despesas não financeiras, ou seja, inclui as receitas e despesas ordinárias para manutenção da Administração Pública, sem levar em conta receitas ou despesas com juros e encargos da dívida. O resultado nominal é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros e encargos da dívida), em determinado período. Essa diferença corresponde à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Um resultado primário positivo indica ao mercado uma situação fiscal favorável, porque apresenta a possibilidade de pagamento dos juros e encargos da dívida e conseqüente redução do estoque da dívida

Os resultados primários do Governo Federal, de 2002 a 2013, foram positivos (uma variável importante foi o crescimento do PIB no período), conforme o Gráfico 3 a seguir. Apesar disso, o Governo Federal continuou não conseguindo estabilizar ou reduzir o estoque da dívida – a concessão de diversos empréstimos e incentivos às empresas “escolhidas” (empréstimos a juros subsidiados) impactou diretamente o referido estoque –, como apontam os resultados nominais negativos no Gráfico 3. Não houve redução do passivo acumulado; na verdade, houve seu crescimento. Assim, havia sempre uma maior necessidade de financiamento do setor público (crescente endividamento) mesmo em período de 10 anos de crescimento econômico.

Os resultados nominais negativos foram se acumulando como dívida consolidada, piorando a situação fiscal brasileira. Em uma analogia simplista, ter resultados primários positivos e nominais negativos é como ter uma pessoa ganhando um salário anual de 20 mil reais e pagando despesas de 10 mil reais, obtendo um resultado primário positivo de 10 mil reais. Mas, imaginando que adquiriu sua casa por meio de financiamento, precisa pagar os juros e encargos de financiamento de seu imóvel, por exemplo, de 15 mil reais, obtendo, assim, um resultado nominal negativo de 5 mil reais (resultado primário positivo somado ao resultado financeiro negativo). Se isso acontece ano após ano, o estoque da dívida vai aumentando. Não seria razoável afirmar que alguém que tenha seu estoque de dívida aumentando anualmente por uma década está tendo uma atitude diligente com sua situação financeira.

Gráfico 3 – Resultado nominal x resultado primário



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional.³

O efeito perverso – de um Estado desenvolvimentista que, ano após ano, acumula resultados nominais negativos (*deficits*) – ocorre em momentos de crise econômica, em que há grande dificuldade de manter políticas expansionistas. Há duas alternativas para um Estado desenvolvimentista: ou se emitem títulos públicos a juros cada vez mais altos (piorando ainda mais a situação fiscal), ou se cria moeda e se eleva drasticamente a inflação. Essa política anticíclica, de aumento dos gastos governamentais nos casos de crise, defendida por Keynes⁴ torna-se caótica em estados que têm como política ordinária o aumento de seu estoque de dívida. O crescimento do endividamento – em estados que já vêm aumentando o estoque de sua dívida por mais de uma década – em períodos de grave crise tem como consequência um grave desequilíbrio nas contas públicas, como demonstram os drásticos *deficits* nominais em 2014, 2015 e 2016 e que persistem em 2017 e 2018.

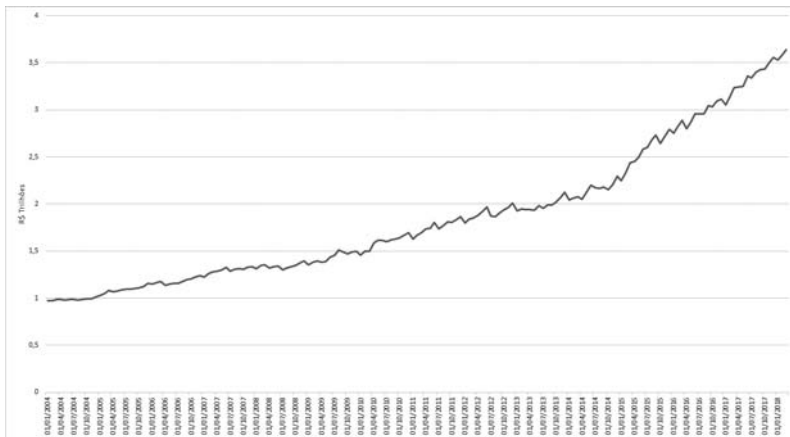
O Gráfico 2, apresentado anteriormente, evidencia que a queda do PIB se iniciou em 2015 e reduziu a capacidade de o Estado obter receitas – sejam as advindas de seu poder de império (tributos), sejam as originadas por meio de operações de crédito – e de conseguir *superávits* primários. Sem capacidade para manter as altas despesas com as políticas expansionistas

³ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>.

⁴ A economia é instável, e esse é um fato dado, uma realidade não contestável. Maynard Keynes defende a intervenção do Estado no mercado em situações de crise para aumentar a demanda e evitar a retração ainda maior de uma economia em crise.

assumidas (como empréstimos a juros subsidiados) e com um estoque de dívidas que só aumentava – conforme evidenciam os seguidos *deficits* nominais – o Governo Federal submerge em uma grave crise.

Gráfico 4 – Dívida consolidada líquida do Governo Federal



Fonte: Elaboração própria a partir do sítio eletrônico do Tesouro Transparente.

O que era apenas um problema econômico logo se tornou político e social e colocou o Brasil em uma das mais graves crises de sua história. Os movimentos nas ruas foram um termômetro do grave problema que ocorria no país. Em 13 de março de 2016, o jornal *O Estado de São Paulo* noticiou que milhões foram às ruas, “na maior manifestação da história do País”,⁵ contra o governo da Presidenta Dilma Rousseff.

Com problemas de crescimento econômico e desajustes fiscais, o Governo Federal se endividou fortemente nos anos de 2014, 2015 e 2016, o que gerou um total de *deficit* nominal superior a R\$1.250.000.000.000,00 (um trilhão e duzentos e cinquenta bilhões de reais), aumentando vertiginosamente a dívida pública consolidada. Importante salientar o quão problemático é um endividamento desse vulto para o Brasil. Se, por um milagre, o Brasil conseguisse reduzir sua dívida consolidada em 100 bilhões ao ano (sem considerar os juros), seriam necessários mais de 12 anos para que o país voltasse ao patamar de endividamento do início de 2014.

⁵ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>>.

Essa grave crise veio acompanhada de diversos descumprimentos de leis e normas de finanças públicas fundamentais para uma gestão fiscal responsável, segundo o Tribunal de Contas da União. Ficou conhecida como “pedalada fiscal” a operação de exigir que os bancos estatais repassassem recursos a terceiros sem que os bancos recebessem qualquer transferência do Tesouro por esses pagamentos por determinado período. Esses atrasos escondiam a situação fiscal real, visto que o passivo da União era subdimensionado. Ou seja, criava-se uma dívida – uma verdadeira operação de crédito,⁶ vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷ – entre o Poder Executivo e as entidades estatais da Administração Indireta (bancos públicos).

Muitas vezes, a espécie de operação de crédito, de acordo com o parecer do TCU, possuía as mesmas características de uma ARO (operações de crédito por antecipação de receita orçamentária), que serve para atender deficiência de caixa. Essas operações de crédito especiais exigiam requisitos ainda mais rígidos a serem cumpridos. Isso, entretanto, não intimidou o Governo Federal a realizá-las em total desacordo com o fixado no art. 38 da LRF.⁸

⁶ Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no §7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

⁷ Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

⁸ Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do caput.

Por ser oculta e ilegal, logicamente não cumpria nenhum dos requisitos exigidos pelo art. 32 da LRF⁹ para realização de todos os tipos de operações de crédito por qualquer ente da República Federativa do Brasil.

Além de todas essas ilegalidades, por serem operações de crédito mascaradas, não eram sequer contabilizadas nos demonstrativos contábeis da União. Isso quer dizer que os passivos apresentados à sociedade não eram reais.

§2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

9º Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§3º Para fins do disposto no inciso V do §1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

§6º O prazo de validade da verificação dos limites e das condições de que trata este artigo e da análise realizada para a concessão de garantia pela União será de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, a critério do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Lei Complementar nº 159, de 2017)

Segundo Roque (2016), foram as seguintes as consequências das pedaladas fiscais:

Quais foram, portanto, as consequências diretas das pedaladas?

Aumento da quantidade de dinheiro na economia (inflação monetária), aumento não-contabilizado de gastos, e subsequente destruição do orçamento do governo causada por essa maquiagem contábil.

Quais foram as consequências indiretas?

Consolidação do déficit orçamentário em níveis recordes (nada menos que 9% do PIB) por causa do aumento de gastos possibilitado pelas pedaladas, perda do grau de investimento pelas três agências de classificação de risco, disparada da taxa de câmbio, aumento da inflação de preços a dois dígitos, queda da renda real dos trabalhadores (gráfico 14) e, inevitavelmente, aumento da pobreza.

Diante do exposto e de diversas outras ilegalidades e irregularidades expostas nos dois pareceres, de aproximadamente 900 páginas cada um, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu, por duas vezes consecutivas, em 2015¹⁰ e 2016,¹¹ posicionar-se pela rejeição das Contas de Governo da Presidenta da República, fato histórico no país.

Transcende a intenção deste texto a discussão jurídica ou política sobre o processo de *impeachment* da Presidenta da República. Entretanto, os fatos ocorridos são importantes para mostrar os efeitos de um desenvolvimentismo exacerbado que considere a responsável gestão dos recursos públicos pouco importantes frente ao fim maior pretendido, que é o “idealizado” bem-estar da população. Na verdade, o efeito é exatamente o inverso: ao descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, intervir fortemente na economia e endividar sobremaneira a União, o Estado desenvolvimentista mostrou seu lado mais obscuro, deixando o país mergulhado em uma crise sem precedentes.

É inevitável citar, ainda, os grandes escândalos de corrupção envolvendo a elite empresarial brasileira e políticos, diariamente expostos pela mídia. O *Mensalão* e a *Lava Jato* tornam claro que sequer o requisito fundamental do idealizado modelo de Estado desenvolvimentista do século XX – de não cooptação do estado pelos interesses privados – foi satisfeito pelo governo brasileiro.

¹⁰ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>>.

¹¹ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>.

5 Conclusão

Não se defende a não atuação do governo para fomentar o desenvolvimento com base em investimentos em educação, saneamento, infraestrutura e demais bens não ofertados pelo mercado ou para corrigir falhas de mercado. Entretanto, conforme apresentado neste estudo, a tentativa do Estado desenvolvimentista brasileiro do início do novo milênio de centralizar as decisões e de intervir na economia não conseguiu obter bons resultados; pelo contrário, as consequências foram bastante danosas a toda a economia. É importante que o governo se abstenha de atuar centralizando o planejamento econômico e desconsiderando o conhecimento que cada indivíduo tem do tempo, do lugar e das características de seus negócios.

O conhecimento que cada indivíduo possui (de tempo, lugar, etc.), mesmo não sendo um conhecimento científico, coloca-o em vantagem para a escolha da melhor alocação dos recursos que possui. O Estado deve evitar sobrepor sua vontade à dos indivíduos sob a crença de que o conhecimento científico que seus especialistas possuem é superior ao dos indivíduos. Somente com a valorização do conhecimento individual o sistema de preços não será afetado e as informações naturalmente chegarão a quem as procura de forma a subsidiar as decisões sobre a alocação de recursos escassos, maximizando a eficiência, conforme Hayek (1945).

Conclui-se neste artigo que os governos desenvolvimentistas brasileiros do início do atual século falharam em seu objetivo de desenvolver o país. Se, por um lado, não conseguiram um desenvolvimento nacional sustentável, por meio de seu planejamento centralizado e interventor, por outro desequilibraram totalmente as finanças brasileiras. A irresponsabilidade da gestão fiscal do Estado desenvolvimentista (antigo modelo) brasileiro culminou, além do aumento da dívida pública de 2003 a 2013, fruto de déficits nominais anuais – mesmo sendo o referido período de crescimento econômico –, em uma dívida que somou, apenas contabilizando os déficits de 2014, 2015 e 2016, no impressionante valor de um trilhão, duzentos e cinquenta bilhões de reais (R\$1.250.000.000.000,00).

A consequência de tamanho endividamento é um desajuste fiscal sem precedentes e que demandará um grande sacrifício de toda a população para conseguir *superavits* primários suficientes (ou com aumento de tributação ou redução de serviços à população) para, pelo menos, estabilizar a dívida pública consolidada.

Ainda, a crescente intervenção do Estado na economia, a fim de “impulsionar” e “direcionar” o crescimento por meio da concessão de centenas de bilhões de reais em empréstimos subsidiados (a diferença

entre as taxas de juros do mercado e as taxas de juros subsidiadas era paga por meio de endividamento do Tesouro Nacional), tornou possível que grandes esquemas de corrupção – advindos dos “necessários” laços desenvolvimentistas entre o governo e a elite empresarial – ocorressem. Exemplo marcante do tamanho do problema é a *Operação Lava Jato*, que mostra os nefastos vínculos entre o Estado e a elite empresarial.

O novo modelo desenvolvimentista, defendido por Evans (2008), busca laços mais amplos, que envolvam toda a sociedade civil, para que o Estado consiga refletir o desejo de seu povo. Parece ir ao sentido de um Estado cada vez mais democrático, diferente do modelo anterior, focado apenas em laços entre o governo e a elite empresarial.

O Estado desenvolvimentista do século XXI se coaduna à posição de Hayek ao buscar o aumento da capacidade dos indivíduos em obter conhecimento. Nesse sentido também é a “abordagem da capacidade” de Amartya Sen (2009), que defende a avaliação do desenvolvimento em termos de expansão das capacidades das pessoas em levar o tipo de vida que elas valorizam e que tenham razões para valorizar.

O novo modelo de Estado desenvolvimentista deve focar suas atenções no desenvolvimento da capacidade de cada indivíduo. Isso pode ser feito com grandes investimentos em educação, habitação, saneamento básico, transporte público, infraestrutura e todos os bens públicos necessários para que o indivíduo desenvolva da melhor forma possível suas capacidades.

Por fim, o Estado liberal desenvolvimentista deve atuar de forma responsável na gestão dos recursos do povo, cumprindo as leis de seu país, não intervindo na economia quando não houver falhas de mercado, respeitando a liberdade individual e a livre-iniciativa – valores constitucionais –, evitando assim um tratamento desigual aos que possuem as mesmas condições.

Há uma luz no fim do túnel.

The fall of Brazilian developmentalism

Abstract: The article analyzes the inefficiency of the Brazilian “developmentalist” state, from the beginning of the present century, in boosting development. Belief in centralized economic planning disregards each individual’s knowledge of the characteristics of their business and creates a serious imbalance in the pricing system. Failure to comply with the demands of responsibility in fiscal management and the great intervention in the economy have made the main State responsible for the serious social and economic crisis that has taken root in Brazil since 2014. A liberal developmental state based

on the strengthening of knowledge and freedom can be a model of conciliation between the State and the Market.

Keywords: Public Administration. Economic liberalism. Developmental state. Public finance.

Referências

- ALMEIDA, M. O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. *Economia & Tecnologia, Especial*, n. 7, 2011.
- AZEVEDO, P. F.; SERIGATI, F. C. Preços administrados e discricionariedade do Executivo. *Brazilian Journal of Political Economy*, jul. 2015.
- EVANS, Peter. Search of the 21st Century Developmental State. *Centre for Global Political Economy at the University of Sussex*, Working Paper, n. 4, dez. 2008.
- HAYEK, F. A. (Sep. de 1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, set. 1945, n. 35, v. 4, p. 519-530.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1983 [1936].
- MISES, L. V. *Os Bancos Estatais e o Crédito*. 2010. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=242>>.
- ROQUE, Leandro. *Explicando as pedaladas fiscais: por que são crime e por que prejudicaram exatamente os mais pobres*. 2016. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2371>>.
- ROQUE, L. *Por que o BNDES deve ser abolido: A extinção do BNDES acabaria com quatro consequências nefastas sobre a economia*. 16 maio 2016. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2407>>.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- SENNA, J. J. Empréstimos subsidiados inibem empresas, diz especialista do IBRE-FGV: Segundo ele, aprovação da TLP será grande estímulo para desenvolvimento do mercado de capitais. (C. Almeida, Entrevistador). *Jornal O Globo*, 06 set. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/emprestimos-subsidiados-inibem-empresas-diz-especialista-do-ibre-fgv-21790736>>.

Recebido em: 07.11.2018.

Aprovado em: 30.11.2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PUCCIONI, Felipe Galvão. A queda do desenvolvimentismo brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, p. 181-199, nov./dez. 2018.
