

ONDE HADDAD ERROU¹

Antonio Martins²

Resumo: Análise econômica e política do “Regime Fiscal Sustentável” (PLP 93-2023) proposto pelo ministério da Fazenda em abril de 2023. Apelidado de “novo arcabouço fiscal”, ele estabelece limites para o gasto público. O texto sustenta que se trata de uma concessão às lógicas neoliberais de “ajuste fiscal”. Descreve os mecanismos que alimentam a dívida pública brasileira, demonstrando que sua fonte principal é o pagamento de juros – não afetado pelo novo regime. Acrescenta que o projeto pode reduzir o horizonte do governo Lula e impedi-lo de cumprir seus objetivos de “reconstrução nacional”, pois restringe severamente o investimento em políticas públicas e renovação da infraestrutura. O artigo propõe, como alternativa, o debate e a mobilização da sociedade em favor de um novo projeto nacional – que exige forte liderança de um Estado democratizado.

Palavras-chave: Brasil, Políticas Públicas, Política Fiscal, Novo Regime Fiscal.

WHERE HADDAD WENT WRONG

Abstract: Economic and political analysis of the "Sustainable Fiscal Regime" (PLP 93-2023) proposed by the Ministry of Finance in April 2023. Dubbed the "new fiscal framework," it establishes limits on public spending. The text argues that it represents a concession to neoliberal logic of "fiscal adjustment." It describes the mechanisms that contribute to Brazil's public debt, demonstrating that its main source is interest payments - unaffected by the new regime. It adds that the project may shorten the horizon for the Lula government and hinder its objectives of "national reconstruction" as it severely restricts investment in public policies and infrastructure renewal. The article proposes, as an alternative, the debate and mobilization of society in favor of a new national project - one that requires strong leadership from a democratized State.

Key-words: Brazil, Public Policies, Fiscal Policy, New Fiscal Regime.

INTRODUÇÃO

Nenhuma ilusão ideológica se mantém apenas com propaganda maciça. O discurso mistificador só se sustenta se amarrado por alguns conceitos-chave, assim como os tijolos de uma obra precisam de lajes, vigas e colunas para se amparar, não podendo ser apenas empilhados uns sobre os outros. No edifício teórico do neoliberalismo, um dos conceitos mais fundamentais é o de uma estranha “disciplina fiscal”. Tal como as famílias ou as empresas, os Estados deveriam equilibrar receitas e despesas visando evitar dívidas excessivas. Neste ambiente saudável aos investimentos, prossegue a narrativa, a produção deslancharia. Toda a proposta de “arcabouço fiscal” lançada pelo Ministério da Fazenda no final de março de 2023 – e que ainda tramitava

¹ Artigo recebido em 05 de junho de 2023. Revisado em 30 de junho de 2023. Aprovado em 07 de julho de 2023.

² Jornalista e editor do site Outras Palavras destinado ao exame dos grandes temas brasileiros.

no Congresso Nacional quando este texto foi escrito sob o nome de “Regime Fiscal Sustentável” – apoia-se nessa fábula, como este artigo procurará demonstrar. Antes, porém, é preciso apontar como tal mito é especialmente falso, no caso do Brasil.

1. OS RESULTADOS FISCAIS RECENTES

O Estado brasileiro mantém, em paralelo, dois grandes orçamentos anuais, embora só um deles seja alvo de escrutínio e debate público – por razões fáceis de compreender. Eles são administrados por entes distintos e obedecem a regras muito desiguais. A duplicidade e a discrepância não se devem a causas técnicas. Foram construídas aos poucos, por meio de decisões políticas. São extremamente funcionais aos grandes fenômenos que passaram a marcar a vida nacional: ampliação da desigualdade, regressão produtiva e esvaziamento da democracia.

O Orçamento Geral da União (OGU), que a opinião pública pensa ser o único, é apenas o orçamento dos 99% – o do “andar de baixo”. Os ritos que regulam sua tramitação são razoavelmente conhecidos. A cada ano, o Poder Executivo apresenta ao Congresso Nacional, até 15 de abril, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo metas e prioridades. Mais tarde, até 30 de setembro, envia a Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo em detalhes as receitas e despesas do ano seguinte. Ambas as leis precisam, é claro, da aprovação legislativa.

O “orçamento dos 99%” é um espelho das mazelas do Brasil contemporâneo. Elas começam pelo lado das receitas. Os ricos quase não pagam impostos (lucros e dividendos recebidos são isentos, assim como as grandes fortunas). As maiores empresas se beneficiam de subsídios fiscais múltiplos. A carga recai sobre as maiorias (na forma de impostos sobre o consumo) e sobre os assalariados (que pagam Imposto de Renda na fonte). O resultado geral é uma arrecadação que não contribuiu para enfrentar as desigualdades.

Mas os problemas se agravam pelo lado das receitas. Desde 1988, a hegemonia das ideias neoliberais impôs travas crescentes ao investimento público, todas com nomes respeitáveis. “Regra de Ouro”, “Lei de Responsabilidade Fiscal” (de 2000) e finalmente a mais draconiana e esdrúxula de todas, a Emenda Constitucional 95 (“Tetos de Gastos”), que no ano de 2016 congelou por vinte anos os gastos sociais. Além disso, parte crescente do Orçamento tem sido capturada pelas emendas parlamentares individuais. Deputados e senadores deram a si mesmos a faculdade de desviar parte dos

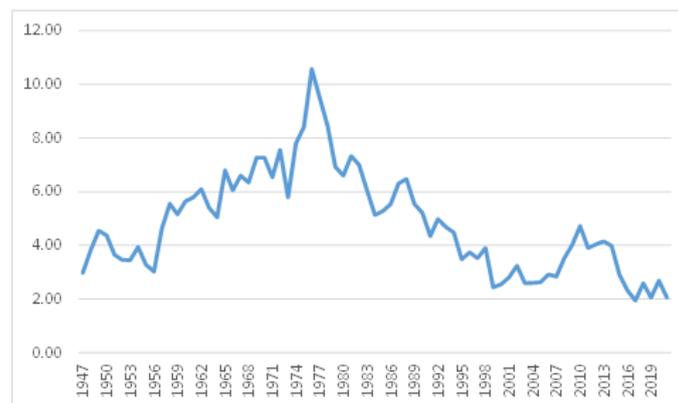
recursos para seus redutos eleitorais, o que impede qualquer planejamento e alimenta as relações de poder mais fisiológicas. Como pensar, por exemplo, em universalizar o saneamento, se parte substancial dos recursos é destinada a atender obras locais, cujo principal objetivo é reeleger o parlamentar que as autorizou?

O “orçamento do andar de baixo” produz o país que temos. O investimento público despencou a menos de 2% do PIB, o nível mais baixo desde 1947, *quase seis vezes menor* do que foi há quatro décadas. A Educação das majorias está destrozada, com o país ocupando sempre os últimos lugares em testes internacionais, como o PISA (54º entre 80 países), ou ainda pior, segundo outros critérios. O SUS é subfinanciado desde que foi instituído. Os esforços heroicos de seus trabalhadores são insuficientes para assegurar que a população tenha acesso adequado, por exemplo, a consultas e exames. Diante das carências da Saúde e Educação públicas, parte da população é atraída por escolas e planos de privados, quase sempre de qualidade sofrível e que reproduzem as desigualdades do país. Faltam recursos para uma reindustrialização seletiva do país, que reverta a reprimarização da economia, ou para voltar a investir em Ciência e Tecnologia, de modo a enfrentar os novos desafios do século XXI.

2. O COMPORTAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O Gráfico 1 mostra a evolução dos investimentos públicos enquanto proporção do PIB. E o cenário é ainda mais desolador no terreno da infraestrutura.

Gráfico 1 – Investimentos públicos como proporção do PIB



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

A falta de investimentos públicos mantém as cidades segregadas, com as periferias transformando-se em versões contemporâneas das senzalas. Como não há redes de transporte adequadas, parte da população perde (e pena) três ou mais horas,

todos os dias, no deslocamento de casa ao trabalho. Num tempo em que o mundo ensaia a transição energética, a matriz brasileira retrocede, com o uso crescente de termelétricas movidas a combustíveis fósseis. Não há ferrovias de passageiros. Não há um plano para converter a Amazônia, bioma de maior diversidade do planeta, no que Ignacy Sachs chamou de “um laboratório de biocivilizações do futuro”.

Constrangido por mil ferrolhos, o orçamento dos 99% é quase sempre superavitário. A econometria ortodoxa chama estes resultados de “superávits primários”. Ao longo deste século, eles se repetiram em 14 dos 22 anos. A série foi interrompida apenas no período entre 2015 e 2021, marcado pela crise política e, mais tarde, pelos gastos extraordinários da pandemia. Retornou no ano passado, *apesar* da enxurrada de compra de votos de Bolsonaro. Os dados do Banco Central demonstram com clareza esse fato.

3. OS JUROS E A DÍVIDA

Sobrepondo-se ao OGU, ou orçamento dos 99%, há o orçamento “do rentismo”, ou “do andar de cima”. Ambos são executados pelo Estado brasileiro. Mas para compreender a diferença entre eles, pense no que distingue a primeira classe da classe econômica, num voo internacional. Ou no que separava o convés do porão, num navio negreiro.

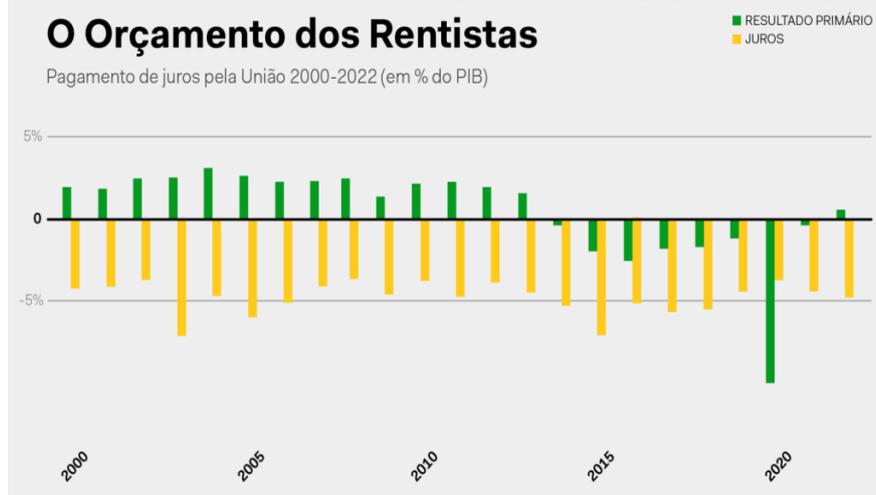
No “orçamento do andar de cima” estão registradas as transferências de recursos do Estado brasileiro aos credores da dívida pública, sob forma de juros, conforme Gráfico 2. Os beneficiários são os cidadãos com recursos sobrantes para aplicar em títulos da dívida, e seu perfil é extremamente concentrado. A operação é feita pelo Banco Central (BC) e movimento, silencioso. Denomina-se “execução da política monetária”. Não depende de um único ato do Congresso Nacional. Não está sob o crivo dos Tribunais de Contas, nem produz alarde nas manchetes dos jornais.

Acima de tudo, e ao contrário do orçamento do andar de baixo, *não depende de arrecadação de impostos*. O BC fixa a taxa de juros e, para cumpri-la, *cria dinheiro, do nada*. Em termos técnicos, emite novos títulos da dívida pública, que pode ser convertida a qualquer momento, e quase instantaneamente, em reais – como sabe qualquer pessoa que tenha feito, algum dia, uma operação no Tesouro Direto.

É, na metáfora criada pela procuradora Élide Graziane, como uma conta de restaurante, paga após o repasto. E que repasto! Engordado por taxas de juros reais de 8% ao ano, um aplicador que venda uma mansão ou adie o projeto de construir uma

fábrica, e aplique a soma obtida em títulos públicos terá obtido, ao final de nove anos, o suficiente para adquirir *duas* propriedades iguais – sem verter uma única gota de suor e sem correr risco algum.

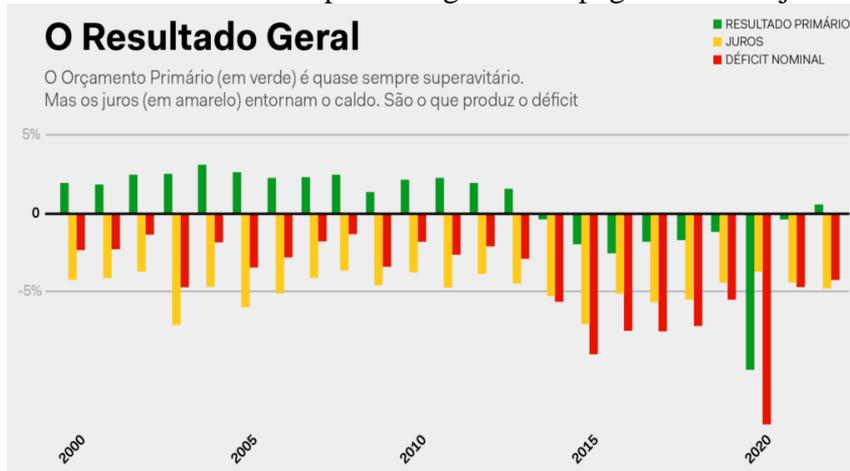
Gráfico 2 – Evolução do resultado primário com pagamento de juros



Fonte: Banco Central / Elaboração: Outras Palavras.

Em tais condições, o orçamento do andar de cima é, naturalmente, ultradeficitário. Vamos acrescentar no gráfico anterior a cor laranja, para representar o pagamento de juros (Gráfico 3). Reparem que, além de deficitárias, essas barras são quase sempre mais longas e expressam os resultados (quase sempre superavitários) do orçamento dos 99%.

Gráfico 3 – Resultado primário geral com pagamento dos juros



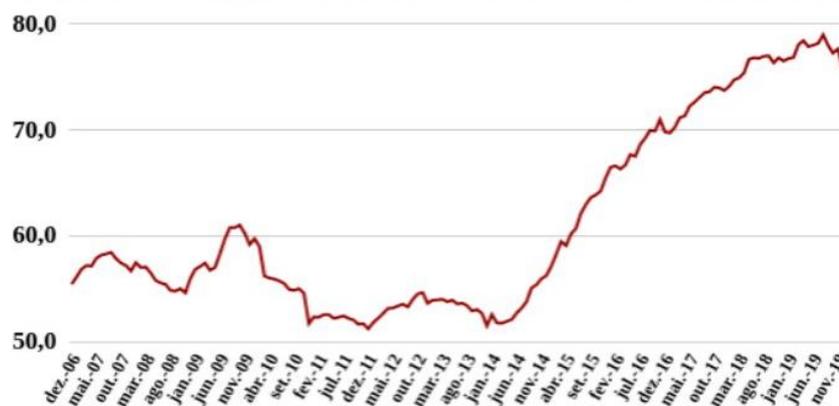
Fonte: Banco Central / Elaboração: Outras Palavras.

E eis que surge, como soma dos dois orçamentos, o que a econometria clássica chama de *déficit nominal*. Está representado no gráfico pelas barras vermelhas. Agora, é possível ver com clareza o desenho completo. O problema não está no orçamento do

andar de baixo (tecnicamente chamado de *primário*): ele é quase sempre superavitário. Porém, de nada serve o enorme arrocho imposto aos serviços públicos e à infraestrutura. A emissão de dinheiro pelo Banco Central para remunerar regidamente os rentistas entorna sempre o caldo. As barras vermelhas *nunca* estão acima do zero.

E é este acúmulo de déficits nominais, provocado como se viu pelo orçamento do rentismo, que pressiona para cima a dívida pública brasileira. O gráfico 4 mostra como ela cresce em relação ao PIB. O discurso neoliberal usa costumeiramente o termo “gastança”. Mas sugere, como antídoto, cortes ainda mais fundos na Educação, no SUS, na Ciência e outros – ocultando, interesseiramente, o pagamento de juros a uma pequena minoria. Desvendar a existência deste orçamento duplo e seus números é fundamental para desarmar esta mistificação ideológica.

Gráfico 4 – Evolução da dívida pública em relação ao PIB (2006-2010)



Fonte: Banco Central / Elaboração: O Cafezinho.

Não é conveniente adotar, diante da dívida pública e dos juros, uma postura moralista. Todos os Estados modernos endividam-se e pagam juros. Além disso, a dívida do Estado brasileiro equivale a 75% -- bem abaixo dos 224% do Japão, 155% da Itália, 135% de Portugal, 128% dos Estados Unidos e 125% da França, por exemplo. Em condições normais, ela seria rolada suavemente, pagando juros reais relativamente baixos (em todos os países mencionados acima, eles são atualmente *negativos*) e sem alterar substancialmente a distribuição da riqueza entre as classes.

Mas no Brasil os credores da dívida pública concentram-se no topo extremo da pirâmide social. Isso permite que os juros assumam outro caráter. Eles transformam-se num mecanismo funcional para alargar o fosso da desigualdade e ampliar o enriquecimento dos rentistas, mesmo quando a regressão produtiva se prolonga por longuíssimo prazo. As taxas de juros brasileiras são as mais altas do mundo há quatro décadas. Este período corresponde exatamente às décadas de desindustrialização e

reprimarização do país. A participação brasileira no PIB mundial, que chegou a 4,4% em 1980, despencou para 2,5% em 2021. A revista *Economist* notou, em 2022, que “nenhum outro país, como o Brasil, viu a indústria desaparecer tão rápido”.

São os juros elevadíssimos que permitem aos credores do Estado manter a captura da riqueza social. Eles enriquecem *sem necessidade* de investir ou de correr os riscos associados ao ciclo de acumulação capitalista clássico. Tornam-se cada vez mais abastados, enquanto a classe média encolhe e as maiorias afundam na pobreza, na precariedade e no atraso. E como sua riqueza não lhes parece estar associada a nenhum processo social (já que chega por meio de sinais magnéticos transmitidos diretamente pelo Banco Central), os rentistas rompem seus vínculos com a realidade brasileira, que lhe parece desagradável e perturbadora. Os condomínios de luxo e os carros blindados garantem-lhe o isolamento necessário.

Toda forma de dominação busca meios ideológicos para se justificar e ampliar. Uma apropriação tão bruta da riqueza coletiva precisa de disfarce pesado. Por isso, o “orçamento do andar de cima” não entra no debate nacional. No jornalismo econômico, como frisou o economista André Lara Resende, 99% das vozes ouvidas são as dos operadores que praticam e se beneficiam da captura. Seu argumento principal é o medo. Acenam com a “explosão da dívida pública”, ocultando que são seus próprios ganhos que a elevam. Dizem ser indispensável “cortar gastos” e apontam para o “orçamento do andar de baixo”, o que obriga a população a encarar um SUS sem financiamento; uma escola pública em declínio; cidades cada vez mais segregadas pelo dinheiro; privatização e aumento abusivo de serviços essenciais como a eletricidade, o gás e o acesso à água.

A presença esmagadora deste *pensamento único* no debate econômico, há muitos anos, cegou o Brasil para o novo. Em artigo recente, José Luís Fiori e William Nozaki lembram que avança em todo mundo outra agenda. Os dogmas do neoliberalismo estão abalados. A ação do Estado e o estímulo à produção nacional voltam a ter papel central. O país precisa priorizar um projeto que o situe num mundo em transformação. Mas o discurso dominante, indiferente aos novos tempos, segue exigindo um “ajuste fiscal”.

4. A PROPOSTA DO GOVERNO LULA-HADDAD

De forma quase espantosa, a proposta de “Regime Fiscal Sustentável” apresentada pelo Ministério da Fazenda segue este ramerrão. A crítica minuciosa de

seus mecanismos tem sido feita com brilhantismo por economistas como David Deccache, Paulo Kliass, Pedro Rossi, Ricardo Carneiro, João Sicsú e Antonio José, dentre outros; por jornalistas, como o próprio Nassif e por políticos como Gleisi Hoffmann e Lindibergh Farias. Neste artigo a importância recai sobre o exame de suas bases, suas eventuais consequências políticas e, em especial, os caminhos para tentar evitá-las.

Embora o ministro sustente em suas falas que deseja “equilibrar responsabilidade fiscal e responsabilidade social”, a peça que apresentou não confirma esta intenção. No alicerce do arcabouço estão dois dogmas centrais do credo neoliberal: a) o Estado só pode gastar o que arrecada; b) é preciso conter a dívida pública. Pior: a estes mitos soma-se a incapacidade de enxergar a existência de *dois orçamentos*; e a escolha, como alvo de ataque, do OGU, o “orçamento do andar de baixo”.

Num *dejà-vu* das teorias hegemônicas há vinte anos, o objetivo central do plano é obter superávits primários – ou seja, manter o gasto social *abaixo* da arrecadação de impostos. A “economia” deve chegar a 1% do PIB até 2026. Para alcançar este resultado, há dois ferrolhos: 1) A cada ano, o gasto com o “andar de baixo” – já muito achatado, desde 2015 – só poderá crescer o equivalente a 70% dos recursos obtidos com o aumento da arrecadação de impostos; 2) De qualquer forma, há um limite máximo, de 2,5% ao ano – e o aumento mínimo pode reduzir-se a 0,6%.

Como o arcabouço mantém o gasto social muito comprimido, ele estabelece também um “princípio de cobertor curto”. Algumas despesas podem crescer mais que a média, o que levará à compressão de outras. Os gastos com Educação e Saúde, por exemplo, voltarão a obedecer os patamares mínimos impostos pela Constituição – portanto avançarão, provavelmente, um pouco mais que 2,5% ao ano. Em consequência, serão golpeados os gastos com Ciência e Tecnologia ou Assistência Social, por exemplo. Em certas circunstâncias os gastos classificados por economistas como “investimentos” (novas obras, compras de tecnologia, etc) poderão crescer acima da média. O resultado será reduzir os “gastos correntes” (salários, novas contratações de pessoal, manutenção, logística, etc.).

Dois economistas lançaram comparações que permitem enxergar a pequenez política da proposta. Pedro Rossi lembrou que, no governo Lula 2, o gasto social cresceu, em média, 6% ao ano – o que permitiu ampliar programas sociais, mesmo tendo sido insuficiente para iniciar as reformas mais profundas que o país precisa há

muito. Pois bem: na *melhor* das hipóteses, o arcabouço permitirá que, sob o Governo Lula 3, o investimento social cresça *2,4 vezes menos* do que no mandato anterior. Já David Deccache construiu um gráfico que mostra quanto *teria caído* o orçamento com o andar de baixo caso o arcabouço estivesse em vigor em 2003, quando começaram os governos petistas. O resultado é chocante: em vinte anos, o país teria perdido R\$ 8,8 trilhões em gastos sociais – o equivalente a mais de seis programas Bolsa-Família por ano.

Caso aprovado na forma em que foi concebido, o arcabouço do Ministério da Fazenda produzirá um efeito político dramático, mas que agora parece muito claro. Ele transformará Lula 3 num *governo desdentado*. As novas regras reduzirão o principal instrumento econômico do Executivo para transformar o país – o Orçamento Geral da União – a um patamar medíocre. E repare: o próprio objetivo perseguido pelo ministério não será alcançado. Porque a proposta *em nada altera* o “orçamento dos rentistas”. Este está sob a batuta do Banco Central. E, mesmo diante de seguidas demonstrações de boa vontade de Fernando Haddad, o presidente do BC, Roberto Campos Neto, tem sido claro: ele não oferece nenhuma garantia de que os juros cairão. À classe dos rentistas, não comove o bom-mocismo.

Talvez o pior problema do “Regime Fiscal Sustentável”, porém, não seja o que ele estabelece, mas o que *deixa de propor*. Em seus discursos de posse, Lula assumiu dois compromissos claros: a luta contra a desigualdade e a reconstrução nacional em novas bases. São pilares excelentes para projetar um novo horizonte político. Sobre eles, porém, é preciso erguer uma construção clara, que projete esperanças – e que seja alternativa às duas propostas desumanizantes nitidamente desenhadas no cenário contemporâneo: a neoliberal e a fascista.

É preciso propor objetivos ambiciosos que mobilizem a imaginação e a energia da sociedade, convidem-na a remover obstáculos e sugiram que a ação política vale a pena. A construção de uma Escola Pública de excelência, em tempo integral, com a revisão dos currículos e métodos empoeirados. A realização, enfim, do projeto original do SUS, com o fim do subfinanciamento e do sequestro pela medicina de negócios, que o limitam desde que instituído. A desmercantilização da vida, que uma Saúde e Educação gratuitas podem começar a propiciar. A transformação das cidades, com extensão das conquistas urbanísticas às periferias, redes rápidas e dignas de transporte público. A universalização do saneamento, acompanhada da despoluição dos rios

urbanos e áreas litorâneas, o que terá enorme impacto na qualidade – inclusive psíquica – de vida. A transição energética, aproveitando as imensas possibilidades das fontes hídricas, solares e eólicas com respeito às comunidades e territórios. A reforma agrária que inclua substituição progressiva do agronegócio por uma agroecologia que respeite a natureza e reconvide parte da população para o campo. O aproveitamento dos riquíssimos biomas brasileiros, com um leque de projetos econômicos associados à preservação. Os caminhos são múltiplos.

O Ministério da Fazenda pode desempenhar papel central num projeto assim – como ficou claro num seminário internacional histórico organizado há poucas semanas pelo BNDES. Ele pode manejar o Orçamento Geral da União, desde que se livre da ideia arcaica segundo a qual o Estado “só pode gastar [com o andar de baixo...] aquilo que arrecada”. Articular os bancos públicos – que os governos neoliberais conseguiram devastar apenas parcialmente – é outra fonte muito qualificada de investimento social e em infraestrutura. Não enfrentar nenhuma escassez de divisas, ao contrário da grande maioria dos países do Sul, e manejar as reservas internacionais do país, expressivas e importantíssimas, para comprar tecnologia e começar a reverter a regressão produtiva.

Talvez aqui esteja o grande erro de Haddad. Apresentar uma proposta que *deixa de pautar* a ação econômica necessária a um novo horizonte político e, ao mesmo tempo assumir, a agenda dos neoliberais. Permitir, em consequência, que o debate se faça *em torno desta pauta*, mediocrizante e regressiva. O equívoco foi logo percebido (e aproveitado) pelos adversários. Tão logo surgiu a proposta, os principais representantes do rentismo passaram a sustentar que ela é em princípio válida – mas precisa ser complementada por outras restrições ao gasto público. Querem, por exemplo, bloquear elevações mesmo tímidas de impostos. E insistem, especialmente, em *desvincular despesas*, ou seja, eliminar até mesmo os fragilíssimos patamares para investimento em Saúde, Educação e outras áreas. Só assim, afirmam, o desenho do ministro estará completo. As pessoas empenhadas em continuar lutando pela transformação do país – e em especial os movimentos sociais – precisam se preparar para o debate que virá a seguir.

Se em seu conteúdo o “arcabouço fiscal” da Fazenda faz vastas concessões ao programa neoliberal, do ponto de vista da forma ele foi uma construção apressada e muito pouco participativa. A Emenda Constitucional da transição, aprovada em dezembro, deu prazo até agosto para que o governo apresentasse ao Congresso um

projeto de Lei Complementar que substituiria “teto de gastos”. O ministro procurou antecipar-se. Sabe-se que, antes e depois da divulgação do “Regime Fiscal Sustentável”, ele e seus auxiliares dialogaram seguidamente com representantes dos rentistas: dirigentes de bancos, fundos, corretoras. Porém, não se tem notícia de um único gesto para consultar, ou mesmo informar sobre a proposta, os movimentos sociais – decisivos para a eleição de Lula – ou com os próprios partidos que formaram a aliança do presidente. O orçamento dos 99% foi construído em diálogo com o 1%.

5. A TRASMITAÇÃO DA PROPOSTA NO CONGRESSO NACIONAL

No início de abril/23 o projeto do Ministério da Fazenda foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Executivo, sob o nome de Projeto de Lei Complementar (PLP) 93/2023. Nesse momento, ainda havia margem para agir – em especial se os movimentos sociais tivessem entrado em cena. Uma estratégia que poderia ter sido ensaiada era a de reivindicar que certos gastos sociais fossem simplesmente *excluídos* do arcabouço. Poucos dias após o início da tramitação, começou o Abril Vermelho do MST, lembrando os agricultores mortos em 1996, no Massacre de Carajás. Teria sido interessante se a atividade reivindicasse, do Congresso Nacional, que a Reforma Agrária Agroecológica fossem liberadas de uma regra que tende a comprimir os investimentos necessários – já que o mesmo ocorre com as transferências multibilionárias aos rentistas.

O mesmo poderia ter se dado entre os que lutam pelo SUS. A 17ª Conferência Nacional de Saúde estava vivendo suas etapas iniciais. Elas seriam bom espaço para mostra que, sob o “arcabouço”, o SUS poderá quando muito recuperar seus pisos constitucionais, recebendo ainda assim muito menos recursos do que seria necessário para começar a devolver-lhe as condições de seu projeto original.

Educação fora do Arcabouço! Mulheres fora do Arcabouço! Salário Mínimo, Periferias, Reforma Urbana, Ações Antirracistas, Indígenas, Ciência e Tecnologia, Amazônia! A própria disposição de mobilizar seria politizadora, porque obrigaria múltiplos setores sociais a examinar o que hoje está ocultado: a dupla face do Orçamento e o imenso privilégio de que gozam, na disputa por ele, os rentistas. A mobilização seria necessária inclusive em seu aspecto defensivo. Porque àquela altura já estava claro que os neoliberais tomariam alegremente a proposta da Fazenda como um *piso*, a partir do qual tentarão impor novas travas ao gasto social e às margens de ação de um governo em que não confiam.

De mais a mais, ao se mexerem os setores populares estariam tentando fazer valer uma recomendação e uma consigna lançadas pelo próprio Lula. Por volta da data de sua posse, ele recomendou enfaticamente que os movimentos sociais não receassem criticar seu governo, sempre que vissem erros em suas políticas. Esta seria, afirmou, a garantia de soprar oxigênio sobre a estrutura do Estado, sempre tendente ao acomodamento e ao conservadorismo. E durante toda a campanha eleitoral, o candidato vencedor sustentou inúmeras vezes: Saúde, Educação e outras políticas públicas necessárias para assegurar condições de vida digna jamais deveriam classificadas como “gastos”. São palavras às quais seu ministro da Fazenda certamente não levou em consideração ao propor o “Regime Fiscal Sustentável”.

O governo Lula, sobre o qual repousam as esperanças de resgatar o Brasil e afastar a ameaça do fascismo, vive uma contradição. O presidente empenha-se, ansioso, em começar a obra pesada de seu terceiro mandato – que, conforme frisou, precisa ser “muito diferente dos anteriores”. Mas, fruto de uma correlação de forças muito difícil, que se expressa inclusive no interior dos distintos ministérios, o governo ainda não deslanchou. Parece haver apenas um fator capaz de sacudir o cenário: a mobilização social.

Ao tramitar no Legislativo, o “Regime Fiscal Sustentável” tornou-se ainda mais draconiano. Os rentistas e as bancadas fisiológicas usam-no para impor uma camisa-de-força ao Governo Lula 3. Eis o que mudou na Câmara dos Deputados, faltando ainda, para aprovação final, o voto do Senado.

“Cria cuervos y te sacarán los ojos”, alerta com sabedoria um ditado espanhol. Ao apresentar, em 30 de março de 2023, uma proposta de “arcabouço fiscal” que limita o investimento público e fecha principal caminho para iniciar a reconstrução do país, o Ministério da Fazenda abriu uma caixa de horrores. Sentindo-se fortalecido pelo fato de o governo renunciar aos recursos que viabilizariam uma agenda de mudanças, dois setores – a oligarquia financeira e a maioria fisiológica do Congresso – animaram-se a exigir mais. O resultado foi o texto que o relator do tema na Câmara, deputado Cláudio Cajado (PP-BA), conhecido pelas relações com o bolsonarismo, apresentou como substitutivo ao PLP 93/2023 (expressão legal do “arcabouço”). O texto foi aprovado em 24 de maio e seguiu para o Senado, onde se encontrava quando este texto foi concluído.

A proposta original de Haddad estava amparada em dois mitos essenciais da ideologia neoliberal: o de que os Estados “só podem gastar o que arrecadam”. E ia além:

impunha diversas trancas às despesas públicas, de modo que crescessem sempre *abaixo* do aumento da receita tributária. A versão de Cajado reforçou o ferrolho de três maneiras complementares.

Primeiro, colocou sob o “arcabouço” três tipos de despesa até então não incluídas: os recursos necessários para pagar o novo piso salarial das enfermeiras, os destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb) e os eventuais aumentos de capital das empresas públicas. Produz-se, em consequência, o efeito “cobertor curto”. Ao menos os dois primeiros itens tendem a subir mais que a média dos gastos públicos. Como o “arcabouço” impede uma elevação do orçamento geral, terão de ser comprimidas as demais despesas – com Ciência e Tecnologia ou Assistência Social, por exemplo. Serão protegidos apenas o salário mínimo e a Bolsa-Família.

Segundo, ficaram ainda mais gravemente limitados os gastos públicos classificados pela contabilidade ortodoxa como “investimentos” – construções ou aquisição de tecnologia, por exemplo. Na proposta original, caso a arrecadação de impostos superasse as despesas num valor maior do que o previsto pela lei, a diferença poderia ser canalizada para este tipo de gasto. No texto aprovado, nem isso: em vez de financiar novas obras, ao menos 30% da “economia” terá de ser esterilizada no pagamento de juros aos credores da dívida pública.

Por fim, o relator – escolhido a dedo pelo presidente da Câmara, Arthur Lira – impôs um conjunto de “punições” ao Executivo, caso as metas não sejam alcançadas. Nesse caso, serão acionados “gatilhos” sucessivos, que bloquearão a criação de novas funções no serviço público, a criação de auxílios aos desfavorecidos, concessão de incentivos fiscais e até mesmo a realização de concursos públicos ou a correção das perdas salariais do funcionalismo.

O sentido geral das mudanças ficou nítido. Já não se tratava apenas de limitar, mas de *estigmatizar* o gasto público, chegando quase a sua criminalização. Em tais condições, as mãos de Lula ficarão atadas. Será difícil imaginar, por exemplo, como empreender a restauração do projeto original do SUS, a construção de escolas públicas de excelência. Muito menos, os investimentos necessários para transformar urbanisticamente as periferias, despoluir os rios urbanos, oferecer transporte público digno, reconstruir uma rede ferroviária moderna ou fazer a Reforma Agrária e iniciar a transição agroecológica do campo brasileiro.

Mas um tipo de gasto não será penalizado. O Estado brasileiro continuará emitindo dinheiro sem limites, para alimentar o rentismo financeiro. Para o 0,1% que dele se beneficia – auferindo os juros mais altos do mundo –, há um orçamento especial (o do Banco Central), que não passa pelo crivo do Congresso, nem depende de arrecadação. Nessa despesa – cerca de R\$ 500 bilhões ao ano – que corresponde ao orçamento anual do ministério de Ciência e Tecnologia a cada 2,5 dias, Haddad e o Congresso não ousaram tocar.

Não é fácil enfrentar a classe dos bilionários, nem o apetite dos deputados e senadores por dinheiro. O governo brasileiro tem as condições macroeconômicas para emitir moeda em favor dos 99%, mas não os meios políticos. Como antecipou *Outras Palavras*, a batalha para vencer o atual “teto de gastos” seria dura. Mas o Executivo optou por não ir à luta – talvez porque os partidos no governo tenham se esquecido de que o conflito é fonte de mudanças, e a consciência e a mobilização popular são o que mantém a política viva.

Houve, nos movimentos sociais, quem tentasse mudar a proposta do ministro Haddad num sentido oposto ao do deputado Cajado. A Frente pela Vida – uma articulação que reúne dezenas de entidades em defesa do SUS – propôs, por exemplo, que a Saúde e a Educação fossem excluídas do “arcabouço”. Fiou-se na fala de Lula, segundo a qual Saúde e Educação “não são gastos”. Alguns parlamentares de esquerda agiram no mesmo sentido – e vale destacar o papel protagonista desempenhado por Lindbergh Farias e Gleisi Hoffmann, do PT. Mas, atuando em sentido contrário, o ministério da Fazenda buscou, o tempo todo, o entendimento com os grandes operadores financeiros e os parlamentares que lhes prestam serviços. Ao invés de estimular os deputados que tentavam abrir espaço para o investimento público, o governo os tolheu.

Sempre muito bem informada, a jornalista Mônica Bergamo relatou no final de maio que Lula estava ansioso e entristecido. Temia que as promessas feitas em campanha fossem inalcançáveis, dados os bloqueios que os poderosos impuseram à ação do presidente da República, quando voltada a contrariar interesses estabelecidos. Seu sentimento é legítimo. O capitalismo age, todos os dias, para esvaziar a democracia, reduzindo-a ao que José Saramago comparou a uma fachada oca. Mas é possível chamar de autossabotagem os atos que o sujeito inflige a si mesmo quando, contra sua percepção consciente, insiste em fazer o que sabe prejudicá-lo, ou teme dar os passos

necessários e possíveis para se livrar das condições que o oprimem. Ansiedade e tristeza são consequências clássicas.

Desta forma, pode-se afirmar que o “Arcabouço Fiscal” abre mão de construir um novo horizonte político para alinhar-se à agenda do neoliberalismo. Se aprovado na versão atual, apequenará o governo Lula e manterá as lógicas que condenam o país à desigualdade e à regressão. Para as angústias pessoais, há sempre redenção possível. Todavia, os erros políticos precisam ser corrigidos enquanto é tempo.

REFERÊNCIAS

ABEL, V. Relator do arcabouço fiscal deixa reunião com técnicos da Câmara e diz que relatório está pronto. **O Globo**, 15 mai. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/05/relator-do-arcabouco-fiscal-deixa-reuniao-com-tecnicos-da-camara-e-diz-que-relatorio-esta-pronto.ghtml>.

BRASIL. Poder Executivo. PL 93/2023. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357053>.

CAFARDO, R. Brasil deixa de ganhar 2 pontos no PIB com educação de má qualidade. **UOL**, 06 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/06/brasil-deixa-de-ganhar-2-pontos-no-pib-com-educacao-de-ma-qualidade.htm>.

EDUCACIONAL. Resultados do PISA: como mudar a realidade do Brasil?. **Educacional**, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://educacional.com.br/artigos/resultados-do-pisa-como-mudar-a-realidade-do-brasil/>.

FIORI, J. L.; NOZAKI, W. Fiori: De volta ao Desenvolvimento. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/fiori-de-volta-ao-desenvolvimento/>.

GONÇALVES, R. Campos Neto elogia proposta de nova âncora fiscal, mas faz ressalva. **Correio Brasiliense**, 06 abr. 2023. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/politica/2023/04/5085455-campos-neto-elogia-proposta-de-nova-ancora-fiscal-mas-faz-ressalva.html>.

JÚNIOR, J. Ministro da Saúde diz que subfinanciamento é principal problema do SUS. **Agência Câmara de Notícias**, 25 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/468250-ministro-da-saude-dizque-subfinanciamento-e-principal-problema-do-sus/>.

MARTINS, A. Economia: tudo o que falta mudar. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/economia-tudo-que-falta-mudar/>.

MARTINS, A. Onde Haddad errou. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/onde-haddad-errou/>.

PIRES, M. Investimentos Públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**. FGV IBRAE, 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>.

PODER 360. Participação do Brasil na economia global atinge o pior nível em 38 anos. **Poder360**, 19 abr. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/participacao-do-brasil-na-economia-global-atinge-o-pior-nivel-em-38-anos/>.

SACHS, I. O laboratório das biocivilizações do futuro. 2008. Disponível em: <https://shorturl.at/hmG29>.

THE ECONOMIST. Why industrial decline has been so stark in Brazil?. **The Economist**, 2022. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2022/03/05/why-industrial-decline-has-been-so-stark-in-brazil>.