

REVISTA

NECAT

Jul-Dez de 2018  
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE



# ANO 7, NÚMERO 14

Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso | José Luis Oreiro | Apontamentos sobre a recente redução da desigualdade da renda pessoal no Brasil | Juliana Santos, Fernando M. de Mattos e João H. Neto | O fim do consórcio no poder em Santa Catarina e as perspectivas para o governo de Carlos Moisés da Silva | Daniel C. da Silva e Maurício Mulinari | Perspectivas da economia catarinense frente ao novo governo estadual | Lauro Mattei | Cidade, estado e sociedade civil: reflexões sobre a participação popular no planejamento urbano em Florianópolis | João Luis Abrantes Bertoli

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



# SUMÁRIO

**EDITORIAL** ..... 1

**SÓ A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NÃO O AJUSTE FISCAL PERPÉTUO, PODE SALVAR O BRASIL DO COLAPSO**

José Luis Oreiro ..... 8

**APONTAMENTOS SOBRE A RECENTE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA PESSOAL DO BRASIL**

Juliana Santos

Fernando Augusto Mansor de Mattos

João Hallak Neto ..... 20

**O FIM DO CONSÓRCIO NO PODER EM SANTA CATARINA E AS PERSPECTIVAS PARA O GOVERNO DE CARLOS MOISÉS DA SILVA**

Daniel da Cunda Corrêa da Silva

Maurício Mulinari ..... 41

**PERSPECTIVAS DA ECONOMIA CATARINENSE FRENTE AO NOVO GOVERNO ESTADUAL**

Lauro Mattei ..... 55

**CIDADE, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO EM FLORIANÓPOLIS**

João Luis Abrantes Bertoli ..... 73

# REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

## **Editor**

Prof. Lauro Mattei – UFSC

## **Comitê Editorial**

Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

## **Conselho Editorial**

André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Anthony Hall (London School of Economics – Reino Unido); Fernando César de Macedo (IE-UNICAMP); Ivo Marcos Theis (FURB); José Rubens Garlipp (IE-UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont-EUA); Lauro Mattei (UFSC); Maurício Amazonas (UNB); Nelson Delgado (CPDA-UFRJ); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

## **Endereço**

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.  
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

**Revista NECAT** – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 7, nº 14, Jul-Dez. Florianópolis, NECAT, 2018.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: [www.necat.ufsc.br](http://www.necat.ufsc.br)

E-mail: [necat.ufsc@gmail.com](mailto:necat.ufsc@gmail.com)

## EDITORIAL

### A POLÍTICA E A ECONOMIA CATARINENSE DIANTE DO NOVO GOVERNO ESTADUAL

*Lauro Mattei\**

Entre 2015 e 2016 o país conviveu com uma de suas maiores recessões econômicas já registradas, cujos resultados negativos também se espalharam pelas unidades da federação, especialmente em termos de retração das atividades econômicas e de elevação do desemprego e queda dos salários. No ano de 2016, especificamente, a queda do PIB ocorreu de forma generalizada, ao atingir todos os três setores de atividade econômica que são acompanhados pelo IBGE.

A retomada do crescimento econômico do país a partir de 2017 ficou bem abaixo das expectativas que as autoridades econômicas projetaram, isto porque o PIB cresceu apenas 1,0% no referido ano, revelando uma certa recuperação econômica, porém sem repor as perdas ocasionadas durante os dois anos de resultados negativos. O resultado positivo obtido em 2017 levou o governo a afirmar que a recessão tinha acabado e que o país estava entrando em uma nova fase de crescimento. Com esse diagnóstico, ao final de 2017 projetou-se um crescimento do PIB de 2,9% para o ano de 2018; de 3,0% para 2019; e de 2,5% para 2020. O fato concreto é que o resultado de 2018 foi extremamente frustrante, uma vez que o crescimento foi de apenas 1%, derrubando todas as expectativas positivas e colocando a economia num compasso de espera.

No caso específico de Santa Catarina, observam-se dois movimentos distintos. No período mais agudo da crise (anos de 2015 e 2016), verifica-se que a retração das atividades econômicas chegou a ser maior, comparativamente ao Brasil. Em grande medida, pode-se dizer que os efeitos da crise no primeiro ano de recessão foram muito mais intensos no setor secundário, uma vez que a participação da indústria na composição geral do PIB catarinense caiu mais de três pontos percentuais apenas em 2015. Esse processo teve continuidade no ano seguinte, porém em menor intensidade.

---

\* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Email: l.mattei@ufsc.br.

Com isso, o setor industrial fechou o ano de 2016 com uma participação na composição do PIB ao redor de 27%.

Uma recuperação das atividades econômicas de forma mais visível vem ocorrendo desde 2017, período que tem um crescimento do PIB estimado da ordem de 3%. Informações recentes revelaram que essa recuperação maior da economia catarinense comparativamente à economia nacional deve-se, em grande medida, ao processo de expansão das atividades econômicas puxada pelo crescimento expressivo do setor secundário da economia, particularmente da indústria de transformação, setor que teve um crescimento acima da média estadual, mas que tinha sido o mais prejudicado durante a recessão econômica geral do país. Assim sendo, é normal que esse comportamento ocorra posteriormente a uma queda da magnitude registrada neste setor.

É neste contexto que uma nova equipe liderada pelo mesmo partido do presidente da república foi eleita para comandar os destinos do estado catarinense. Porém, antes de analisar as perspectivas políticas e econômicas frente ao novo governo catarinense, apresentamos breves análises sobre o cenário nacional, especialmente em termos da evolução das atividades econômicas do país e do processo de concentração e distribuição da renda.

Desta forma, o primeiro artigo, intitulado “*Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso*” e de autoria de José Luis Oreiro, mostra que a recessão econômica acelerou o desequilíbrio fiscal da união, com elevação da dívida pública como proporção do PIB, fato que colocou o endividamento da união numa rota insustentável. Após o impeachment da presidente Dilma, o governo Temer buscou contornar os diversos problemas econômicos com três ações que, segundo ele, iriam recuperar as taxas de crescimento do país. A primeira delas consistiu na Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que fixava um teto para os gastos federais, medida que foi aprovada pelo Congresso Nacional (CN) ainda no final de 2016. Além disso, e sob um cenário de desemprego elevado, também se aprovou a segunda proposta em meados de 2017, que reformou a legislação trabalhista, ao mesmo tempo em que a terceira proposta – da reforma da previdência – não avançou no CN. Mesmo com essas reformas, ao final de 2017 o crescimento do PIB foi pífio, fazendo com que a economia se situasse num patamar pior daquele verificado em 2013. Na sequência, o crescimento de 2018 frustrou todas as expectativas do governo federal e o país praticamente parou.

Foi nesse contexto que o povo elegeu um “outsider” da política tradicional para governar o Brasil. A agenda econômica desse novo governo pressupõe um ajuste fiscal, por meio da reforma da previdência, além de um amplo programa de privatizações como estratégia central para recuperar a economia do país. Frente a este cenário, o autor afirma que o problema brasileiro não é uma crise fiscal, mas sim uma crise estrutural marcada pelas baixas taxas de crescimento. As razões que explicam grande parte dessa trajetória dizem respeito à perda gradual da participação da indústria de transformação no PIB do país. Para tanto, Oreiro finaliza seu artigo apontando que o Brasil precisa retomar uma agenda de desenvolvimento que, em sua opinião, prescindem de dois fundamentos essenciais: a adoção de um novo regime de política macroeconômica e a adoção de uma nova política industrial, científica, tecnológica e de comércio exterior.

O segundo artigo, intitulado “*Apontamentos sobre a recente Redução da desigualdade de renda pessoal no Brasil*” e de autoria de Juliana Santos, Fernando Augusto Mansor de Mattos e João Hallak Neto, analisa a desigualdade da distribuição de renda no Brasil a partir de outras dimensões da desigualdade, que vão além a renda do trabalho. Neste caso, os autores procuram discutir a evolução da desigualdade no Brasil, no período entre 2003-2014, levando em consideração não só o aspecto da distribuição de renda do trabalho, mas também a partir dos rendimentos pessoais de outras fontes, dando a essa interpretação um caráter multidimensional. Os autores justificam a escolha do período entre 2002 e 2014 por entender que o mesmo contempla a implantação de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, além da expansão do emprego formal e da adoção da política de valorização do salário mínimo. Partindo do pressuposto de que as transformações ocorridas na economia brasileira ao longo do período 2002-2014 impactaram sobre o perfil da distribuição pessoal da renda no Brasil, os autores analisaram os efeitos das políticas econômica e sociais sobre a desigualdade econômica brasileira. Para tanto, utilizaram dados de rendimentos pessoais de diversas fontes de renda e também informações sobre a evolução da distribuição funcional da renda.

Como conclusões, a própria versão dos autores mostrou que os resultados indicaram que, entre 2002 e 2014, houve uma importante redução da desigualdade pessoal da renda. Contribuíram decisivamente para isso, tanto as melhorias verificadas no mercado de trabalho (geração de empregos formais que levaram a uma situação próxima ao pleno emprego), como a adoção de políticas sociais e também a recuperação do valor real do salário mínimo. Isso permitiu aos autores afirmar que os indicadores de

distribuição funcional da renda refletem a expansão do emprego e da massa salarial no período, os quais corroboram com os indicadores verificados na distribuição pessoal da renda. Além disso, o estudo indicou que entre 2014 e 2015, com a crise política e a retração das atividades econômicas, já foram constatados sinais nítidos de reversão da melhoria do perfil distributivo verificado nos anos anteriores.

O terceiro artigo, intitulado “*O fim do consórcio no poder em Santa Catarina e as perspectivas para o governo de Carlos Moisés da Silva*” e de autoria de Daniel da Cunha Corrêa da Silva e Maurício Mulinari, analisa o cenário político catarinense após a dissolução da “tríplice aliança política” que vigorava no estado desde 2003, bem como as perspectivas do governo Carlos Moisés da Silva, integrante do mesmo partido do atual presidente da república.

Como sintetizam os próprios autores “a eleição de Carlos Moisés da Silva representa uma alteração no consórcio de poder político em Santa Catarina. Depois de um pacto estabelecido desde 2002, com MDB, PSD e PSDB no comando da política catarinense, a crise brasileira produziu alterações profundas no comando do sistema político, alçando ao poder um desconhecido para a esmagadora maioria da população, mas que encarnou um desejo de mudança assimilado por boa parte dos cidadãos do estado. Desde 2012, inúmeras iniciativas foram tentadas pelo consórcio no poder para postergar sua vitalidade, mas seu prazo de validade havia expirado. Estima-se, neste texto, que a correlação de forças atualmente em Santa Catarina joga água no moinho de uma saída mais radicalizada à direita, da qual Moisés, mesmo que não pareça orgânico, fará parte como instrumento de manutenção de prestígio e poder junto ao sistema político. Longe de representar qualquer tipo de inovação substancial, Moisés padecerá do desafio de tentar articular sua sobrevivência em meio à intensificação da crise brasileira, derivada das políticas ultraliberais de Paulo Guedes e Jair Bolsonaro. Aos estados federados, caberá a condição de estender os ataques ao serviço público e à população em geral, sempre em favor dos capitalistas catarinenses”.

O quarto artigo, intitulado “*Perspectivas da economia catarinense frente ao novo governo estadual*” e de autoria de Lauro Mattei, analisa o cenário futuro da economia de Santa Catarina à luz dos resultados econômicos recentes e das proposições do atual governador. No primeiro caso, observou-se que durante o período mais agudo da crise (anos de 2015 e 2016) os efeitos da crise no primeiro ano foram muito mais intensos no setor secundário, uma vez que a participação da indústria geral na composição do PIB catarinense caiu mais de três pontos percentuais apenas no ano de

2015. Esse processo teve continuidade no ano seguinte, porém em menor intensidade. Neste período, verificou-se, também, que o setor terciário serviu de colchão amortecedor, particularmente nos períodos mais graves da crise, uma vez que passou a responder por 67% do PIB catarinense. Com isso, vem se consolidando no estado uma dinâmica produtiva cada vez mais assentada no setor terciário da economia. Dados estimados do PIB catarinense para 2017 revelam uma recuperação maior da mesma comparativamente à economia nacional. Em grande medida, o processo de expansão das atividades econômicas está sendo puxado pelo crescimento expressivo do setor secundário da economia, particularmente da indústria de transformação. Mesmo que a economia catarinense tenha dado sinais de uma pequena recuperação, é importante registrar que a conjugação de diversos fatores adversos – desindustrialização precoce, déficits sequenciais na balança comercial, dívida pública em expansão e redução das taxas de investimento – pode se constituir em um forte empecilho para a retomada do crescimento econômico estadual em bases mais sólidas.

Neste contexto, o autor mostra os limites observados nas proposições do atual governo. Por um lado, o plano de governo apresentado durante as eleições apresenta, em apenas cinco páginas, um conjunto de ideias dispersas e confusas que se encontram sintetizadas em quatro breves seções. De forma bastante ponderada, pode-se afirmar que o documento apresentado à população pelo candidato à governador, Sr. Carlos Moisés da Silva (PSL), sequer poderia ser chamado de “Plano de Governo” porque revela um profundo desconhecimento dos reais problemas dos catarinenses, bem como suas proposições nada mais são do que meras generalizações ideológicas com pouca aderência à realidade. Por outro, o documento “Relatório de Transição de Governo 2018-2019” mostra que tal transição foi feita em uma única direção e a partir de uma única visão: o olhar sobre a atual estrutura administrativa do estado. Em todo o documento não é possível encontrar um breve diagnóstico sequer da situação econômica estadual, tanto setorial como agregada, bem como um diagnóstico preciso sobre os principais problemas nas áreas de saúde, educação, segurança pública, emprego, assistência social, etc. Todas as discussões desembocam na situação fiscal e financeira do estado e na necessidade de se fazer um ajuste das contas públicas (fiscal).

Com isso, o autor conclui que o documento da transição de governo apresenta apenas alguns diagnósticos precários, além de um conjunto de proposições restritas à esfera da administração pública estadual. Com isso, todo processo de transição se reduziu a uma proposta de governo estadual por um período de quatro anos visando



quase que exclusivamente a intervenção na estrutura administrativa governamental sem qualquer mediação com os mais distintos setores que compõem a sociedade catarinense, seus problemas e seus desafios.

O quinto artigo, intitulado “*Cidade, estado e sociedade civil: reflexões sobre a participação popular no planejamento urbano de Florianópolis*” e de autoria de João Luís Abrantes Bertoli, analisa a participação da sociedade civil na discussão e definição do plano diretor da cidade de Florianópolis, espaço geográfico que apresenta um crescimento urbano desordenado. Para tanto, o autor procurou observar os conflitos e disputas entre os diversos atores envolvidos neste processo de construção de uma política pública. Por um lado, e nas palavras do próprio autor, o crescimento urbano de Florianópolis engendrou a emergência de empresas dos ramos do turismo, da construção civil e também do mercado imobiliário, cujos agentes procuraram se articular com outros segmentos da classe social dominante a fim de barrar propostas de cunho popular, que ameaçam a hegemonia político-ideológica dos principais setores econômicos da cidade.

Por outro lado, a articulação entre ambientalistas, comunidades, profissionais da área, etc. não foi capaz de deter o ímpeto dos interesses da classe dominante para região metropolitana de Florianópolis. Segundo o autor, neste caso observa-se um movimento dialético típico de uma democracia burguesa em que abre-se espaço para novos agentes participarem, contudo como os aparelhos de opressão e ideológicos são controlados pela classe burguesa, esta última encontra formas e meios de lidar com aqueles que se opõem à ordem, mesmo em um ambiente “democrático”.

Neste contexto, e como uma conclusão geral, o autor elencou três desafios centrais para uma nova agenda de pesquisa nesta área, os quais reproduzimos na sequência: 1º) é preciso entender que os movimentos populares contra a ordem urbana neoliberal esbarram, não somente em forças institucionais (órgãos federais, estaduais, executivo, legislativo e judiciário), mas também em articulações no interior da sociedade civil oriundas dos interesses das próprias classes dominantes; 2º) deve-se analisar as questões das cidades por meio de uma abordagem que entenda as construções políticas e ideológicas como expressão da luta de classes que ocorre no interior das urbes; 3º) os estudos na área devem contemplar uma revisão crítica do que foi a “abertura democrática” e a institucionalização da participação popular nas discussões sobre o meio urbano brasileiro.



A Revista NECAT procura sempre estimular o debate sobre temas e assuntos pertinentes ao desenvolvimento socioeconômico catarinense, por entender que, enquanto universidade, temos um papel a cumprir junto à sociedade catarinense. Neste sentido, e dando continuidade a essa missão, estamos disponibilizando o presente número, cujo foco de análise se concentra nas perspectivas econômicas e políticas frente ao novo governo estadual.

## SÓ A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NÃO O AJUSTE FISCAL PERPÉTUO, PODE SALVAR O BRASIL DO COLAPSO\*

*José Luis Oreiro* \*\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo mostrar que a agenda econômica relevante e urgente para o Brasil atual é a retomada do desenvolvimento econômico, sem o qual não só nenhum ajuste fiscal será sustentável no médio e longo-prazo, como também não será possível garantir um mínimo de coesão social e estabilidade política no país, com um sério risco de deflagração de uma guerra de secessão.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; ajuste fiscal; Brasil; Governo Bolsonaro.

### ONLY THE RECOVERY OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT, NOT THE PERPETUAL FISCAL ADJUSTMENT, CAN SAVE BRAZIL FROM COLLAPSE

**Abstract:** This article aims to show that the relevant and urgent economic agenda for Brazil today is the resumption of economic development, without which not only will no fiscal adjustment be sustainable in the medium and long-term, but it will also not be possible to guarantee a minimum social cohesion and political stability in the country, with a serious risk of deflagration of a secession war.

**Keywords:** Economic development; fiscal adjustment; Brazil; Bolsonaro Government.

A sociedade brasileira passa por uma profunda crise econômica, política e social desde 2013. As jornadas de 2013 – como foram denominadas as manifestações ocorridas em junho de 2013, inicialmente relacionadas com a insatisfação causada pelo aumento das tarifas de ônibus em algumas grandes capitais brasileiras – foram o evento catalizador de um processo de crescente descrédito na classe política e, posteriormente, de outras instituições da República.

---

\* O autor agradece aos comentários de Luis Carlos Magalhães (IPEA-DF) a uma versão anterior deste artigo. Este artigo é uma versão ampliada de Oreiro (2019a).

\*\* Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Pesquisador Nível IB do CNPq, Pesquisador Associado do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da FGV-SP e Líder do Grupo de Pesquisa “Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento” cadastrado no CNPq. É autor do livro “Macroeconomia do Desenvolvimento: uma abordagem Keynesiana” (2016) publicado pela LTC e do livro “Macrodinâmica Pós-Keynesiana: crescimento e distribuição de renda” (2018) publicado pela Alta Books. Foi Presidente da Associação Keynesiana Brasileira (2013-2015), tendo ganhado o Prêmio Brasil de Economia em 2017. De acordo com o critério REPEC o autor deste artigo está entre os 10% mais produtivos economistas do Brasil (<https://ideas.repec.org/top/top.brazil.html#por34>). E-mail: [joreiro@unb.br](mailto:joreiro@unb.br). Página Pessoal: [www.joseluisoreiro.com.br](http://www.joseluisoreiro.com.br).

A insatisfação de parte expressiva da população com a performance dos políticos, em particular, e do Estado Brasileiro, em geral, foi consideravelmente incrementada pelos efeitos deletérios da grande recessão iniciada no segundo trimestre de 2014 – a qual foi detonada por um colapso do investimento do setor privado, que se contraiu por três trimestres consecutivos, a taxa de 10% por trimestre, na comparação com o mesmo período do ano anterior; e que resultou de um processo de *profit squeeze*, ou seja, de queda das margens de lucro e da taxa de retorno sobre o capital próprio das empresas não financeiras (OREIRO, 2017) – a qual se tornou na mais duradoura e profunda crise econômica do Brasil nos últimos 30 anos. No auge da crise econômica mais de 14 milhões de brasileiros estavam desempregados e o PIB apresentou uma retração superior a 8% em termos reais, representando assim uma destruição de riqueza de cerca de R\$ 600 bilhões.

A recessão acelerou o desequilíbrio fiscal da União e dos entes subnacionais, muitos dos quais passara a enfrentar dificuldades crescentes para manter o pagamento dos servidores públicos em dia. Embora os servidores da União não tenham passado por problemas semelhantes, haja vista a capacidade do governo federal de se financiar, de forma quase ilimitada, por intermédio da emissão de dívida pública; a deterioração crescente do resultado primário da União a partir de 2014 gerou um crescimento bastante acelerado da dívida pública como proporção do PIB, colocando o endividamento da União em trajetória claramente insustentável. *A perda de espaço fiscal* decorrente desses desdobramentos impediu a realização de uma política fiscal anticíclica justamente no momento em que a mesma era mais necessária. Pelo contrário, *a política fiscal executada em 2015 foi francamente contracionista, amplificando assim os efeitos da recessão iniciada em 2014.*

Outro fator que amplificou os efeitos recessivos do colapso do investimento privado foi a *elevação da taxa básica de juros* promovida pelo Banco Central do Brasil ao longo do ano de 2015; na tentativa de debelar os *efeitos de segunda ordem* que o aumento das tarifas dos serviços públicos e dos combustíveis poderiam ter sobre a dinâmica da taxa de inflação.

O quadro de desemprego crescente aguçou a percepção da população de que a crise brasileira era o resultado do quadro de corrupção generalizada dentro do Estado, tal como estava sendo revelado ao público pelas investigações realizadas no contexto da operação Lava-Jato. Essa percepção acabou por gerar um sentimento difuso de "ódio" a classe política, principalmente àqueles políticos mais diretamente ligados ao Partido dos

Trabalhadores; haja vista que os "malfeitos" haviam ocorrido durante as administrações petistas e, dado o que era indicado pelas investigações, com a concordância e sob orientação de altos dirigentes do PT.

O imenso apoio popular ao *impeachment da Presidente Dilma Roussef* foi a demonstração clara de que, na cabeça do cidadão brasileiro mediano, a crise econômica era resultado direto da corrupção dirigida e organizada pelo PT e seus aliados mais diretos. Nesse contexto, uma ampla parcela da população acreditava que o afastamento do PT do poder federal, por intermédio de um processo de impeachment, cujas bases jurídicas eram duvidosas, para se dizer o mínimo, seria uma condição necessária, quando não suficiente, para o fim da corrupção e para a retomada do crescimento econômico com forte geração de emprego.

Os primeiros meses do governo Michel Temer pareciam apontar para uma retomada robusta do crescimento econômico no início de 2017, ainda que poucas pessoas acreditassem na vontade e/ou na capacidade do governo Temer de combater a corrupção.

O governo Temer apresentou para a sociedade brasileira uma *narrativa essencialmente ortodoxa das causas da crise brasileira de 2014 a 2016*. O problema fundamental era o desequilíbrio fiscal estrutural, resultado do "Contrato Social" estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Segundo a interpretação dos economistas ligados ao governo Temer, a Constituição de 1988 havia produzido um conjunto de benefícios sociais para os mais pobres e de privilégios para os funcionários públicos que impunham um ritmo para o crescimento dos gastos públicos (entre 5 a 6% a.a. em termos reais) que era muito superior à capacidade de crescimento da economia brasileira. Durante um certo período de tempo foi possível acomodar esse aumento dos gastos públicos com o aumento da carga tributária. Contudo, a partir de 2011 a receita tributária passou a crescer mais ou menos em linha com o PIB de tal forma que a deterioração do resultado primário da União tornou-se inevitável. *Essa deterioração teria sido "mascarada" pelas "pedaladas fiscais" e outros artifícios de "contabilidade criativa"*; mas a partir de 2014 ficou impossível encobrir a verdade nua e crua de que o governo federal não era mais capaz de gerar superávits primários e que, portanto, a dívida pública entraria inexoravelmente numa trajetória explosiva. O desequilíbrio fiscal crescente e insustentável terminou por gerar uma perda de confiança dos empresários no governo, o que se refletiu em elevação do prêmio de risco país, desvalorização acentuada da taxa de câmbio, queda dos preços das ações e elevação dos juros futuros.

Esse quadro de instabilidade macroeconômica levou a uma queda dos gastos de investimento e de consumo, fazendo com que o país entrasse na pior recessão dos últimos 30 anos.

Face a essa narrativa, a solução para a crise era muito clara: o governo precisava fazer um ajuste fiscal estrutural, cujo foco deveria ser a redução do ritmo de crescimento das despesas do governo federal. *Para tanto foi desenhada uma estratégia em duas etapas.* Na primeira etapa o governo enviou para o Congresso Nacional uma PEC criando um teto de gastos para o governo federal. *Esse teto de gastos não seria a solução do problema fiscal brasileiro, mas apenas uma espécie de mecanismo que explicitaria o conflito distributivo existente dentro do orçamento brasileiro.* A ideia era congelar os gastos primários da União em termos reais por um período de 10 anos, ao final do qual poderia ser modificado o indexador dos gastos públicos, que havia sido definido como a variação do IPCA no período inicial de vigência do teto. O problema é que todos os itens das assim chamadas despesas obrigatórias (aposentadorias, pensões, salários do funcionalismo público, gastos com saúde e educação) apresentaram nos últimos 20 anos uma taxa de crescimento muito acima da variação do IPCA. Dessa forma, se nada fosse feito para reduzir o ritmo de crescimento desses gastos, o cumprimento da regra do teto obrigaria a administração federal a reduzir progressivamente os assim chamados gastos discricionários, que incluem os gastos com o investimento público em infraestrutura, os gastos com o reaparelhamento das forças armadas e os gastos com a manutenção dos prédios e instalações do governo federal (por exemplo, a conta de luz, água e serviços de limpeza e segurança das universidades federais). Como é impossível manter o funcionamento da máquina pública federal sem a realização de um valor mínimo de gastos discricionários, segue-se que a *ameaça de shut-down* obrigaria o Congresso Nacional a realizar aquilo que foi denominado de "a mãe de todas as reformas", qual seja, a *Reforma da Previdência*. Uma vez aprovada uma "boa" reforma da previdência, o desequilíbrio fiscal estrutural seria eliminado, e o teto dos gastos poderia, eventualmente, ser abolido. Nessas condições, o Brasil poderia retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, pois se produziria uma "contração fiscal expansionista"; ou seja, o ajuste das contas públicas levaria automaticamente a um aumento do investimento e do consumo do setor privado.

A PEC do teto dos gastos foi aprovada no final de 2016 e tudo apontava para a aprovação de uma reforma da previdência em 2017. As condições financeiras da economia brasileira (risco país, taxa de câmbio, juros futuros e índice BOVESPA)

apresentavam nítidos sinais de melhora no primeiro trimestre de 2017, apesar do desempenho inesperadamente fraco da indústria de transformação e do setor de serviços. A melhoria das condições financeiras ocorrida a partir do segundo semestre de 2016 permitiu o Banco Central a iniciar um processo "lento, gradual e seguro" de redução da taxa básica de juros, o qual deveria, em algum momento, estimular o crescimento da atividade econômica. *Mas no meio do caminho havia uma pedra, e essa pedra foi o escândalo da gravação das conversas, por assim dizer, pouco republicanas, entre o Presidente da República e Joesley Batista, da JBS.* A divulgação desses áudios produziu uma crise política de proporções gigantescas, obrigando o Presidente da República a gastar todo o seu capital político e *otras cositas más* na tentativa de angariar apoio político para o seu governo e impedir um novo processo de *impeachment*. A resiliência do Presidente da República foi premiada com a sua manutenção no cargo, mas no final do ano de 2017 já estava claro para todos os indivíduos bem informados que a Reforma da Previdência não teria condições políticas de ser aprovada durante o governo Temer.

Surpreendentemente os *mercados financeiros não desabaram com o adiamento da reforma da previdência*. Com efeito, os índices de condições financeiras continuaram relativamente bem comportados ao longo do segundo semestre de 2017 e no primeiro trimestre de 2018. *Apesar disso, o crescimento da economia brasileira foi decepcionante em 2017.* O PIB apresentou uma expansão de 1,1% em termos reais, após dois anos de queda acentuada. No final de 2017 a economia brasileira ainda se encontrava 6% abaixo do nível observado no final de 2013. E o pior, o desemprego ainda superava a marca de 13 milhões de pessoas. A produção industrial, por seu turno, encontrava-se ao nível prevalecente em 2004, um recuo de mais de 10 anos.

O ano de 2018 se inicia com grandes expectativas por parte da equipe econômica do governo de aceleração do crescimento. Com efeito, o Ministro da Fazenda esperava um crescimento entre 2,5 a 3% ao longo do ano. Se essas expectativas se confirmassem a taxa de desemprego poderia fechar o ano de 2018 em torno de 10% da força de trabalho, gerando um saldo de 2 a 3 milhões de novos empregos. Nesse cenário róseo, o candidato a Presidência da República que encarnasse a continuidade da política econômica do governo Temer seria praticamente imbatível nas eleições de outubro para a Presidência da República.

*Mas o otimismo do Senhor Henrique Meirelles mostrou-se sem fundamento.* Ao longo do primeiro semestre de 2018 a atividade econômica mostrava sinais de

recuperação muito lenta, embora a grande recessão tivesse oficialmente terminado no final de 2016. A implantação da regra do teto dos gastos pode ter até ancorado as expectativas dos agentes do mercado financeiro, contribuindo assim para a relativa estabilidade dos índices de condições financeiras; contudo, o *seu cumprimento estava impondo uma redução sem precedentes, nos últimos 15 anos, dos gastos com investimento público*. A contração do investimento público - justamente o componente da despesa primária que possui o maior efeito multiplicador - atuou como um mecanismo de desestímulo a demanda agregada, numa economia que estava operando com um nível absurdamente elevado, para os seus padrões históricos, de ociosidade da capacidade produtiva. Para piorar esse quadro, a greve dos caminhoneiros, a crise econômica na Turquia e na Argentina e a indefinição do quadro eleitoral contribuíram para aumentar a incerteza reinante entre os agentes econômicos e que se expressou numa deterioração significativa do índice de condições financeiras ao longo do segundo semestre de 2018. Como resultado desses desdobramentos, o ritmo de recuperação da atividade econômica se desacelerou na segunda metade do ano, e a economia brasileira deve ter fechado o ano passado com um crescimento em torno de 1%.

O quadro econômico desolador combinado com a constatação de que a corrupção na máquina pública não estava restrita ao PT levou a uma ampla parcela da população brasileira a acreditar que *os problemas do Brasil só seriam resolvidos por um outsider da política tradicional*. A maioria dos eleitores que compareceram às urnas em outubro de 2018 identificou em Jair Bolsonaro a pessoa que encarnava o *anti-establishment*.

Mas será que o governo do Presidente Jair Bolsonaro poderá atender ao desejo da população por mudança, ou melhor, será que o novo governo poderá recolocar o Brasil na trajetória de desenvolvimento econômico?

O Presidente Bolsonaro, influenciado pelo Czar da Economia, Paulo Guedes, parece acreditar que a reforma da previdência combinada com um programa ambicioso de privatizações irá fazer o país sair daquilo que o próprio Guedes chamou de "armadilha de baixo crescimento". Não é a primeira vez que se propõe uma ampla agenda de privatizações no Brasil como solução para os problemas nacionais. Com efeito essa agenda foi extensamente adotada nos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. A taxa média de crescimento no período 1990-2002 foi inferior a 2,5%, mesmo se expurgarmos os dois primeiros anos do governo Collor, quando a economia brasileira entrou em recessão devido ao "confisco das poupanças".



Também não é a primeira vez que se diz que um ajuste fiscal (estrutural ou não) é fundamental para a retomada do desenvolvimento econômico. Ajustes fiscais foram feitos em 1994-1995; 1999-2000, 2003-2004, 2011, 2015, 2016-2018. *Em todos esses casos, apenas um deles, o período 2003-2004, foi seguido por um período de aceleração significativa e razoavelmente duradoura do crescimento.* Nesse caso, a contração fiscal se mostrou expansionista devido ao espetacular aumento das exportações de manufaturados ocorrida no período 2002-2004, decorrente da enorme desvalorização da taxa de câmbio ocorrida em 2002. *Em todos os demais casos, ou não houve aceleração do crescimento, ou a aceleração foi pequena e curta ou ocorreu queda do nível de atividade econômica. Em suma, o ajuste fiscal pode ser necessário para se evitar um desastre, mas não é nem de perto condição suficiente para a retomada do crescimento.*

A confiança na capacidade dessa agenda de privatização-reforma da previdência ser capaz de recuperar, por si só, o crescimento da economia brasileira parece, contudo, não ser partilhada inclusive por alguns dos grandes expoentes do pensamento liberal brasileiro. Na semana do dia 20 de fevereiro, o governo entregou a sua proposta que reforma da previdência para o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a qual prevê uma economia de pouco mais R\$ 1 Trilhão em 10 anos. *Nem passada uma semana da entrega da proposta, os economistas liberais brasileiros já se apresaram em dizer que a mesma é apenas o começo, e que uma série de outras reformas serão necessárias para que o Brasil possa retomar o crescimento.* Essa foi a tônica de Marcos Lisboa na sua coluna dominical na Folha de São Paulo, publicada no dia 24 de fevereiro de 2018. Segundo Lisboa (2019) “no caso do governo federal, essa agenda passa por rever subsídios e desonerações setoriais, corrigir as distorções tributárias e interromper políticas públicas ineficazes”. Lisboa ainda afirma que “a crise fiscal resulta em um país que descuida dos gastos com infraestrutura e que recorre a artifícios, como mudanças frequentes nas regras tributárias que surpreendem o setor privado”. *Essa é a agenda do ajuste fiscal perpétuo, onde a atenção do debate público está permanentemente concentrada em se fazer reformas que diminuam o ritmo de crescimento – quando não o nível – dos gastos públicos;* deixando totalmente de lado a agenda do desenvolvimento econômico que permitiria uma aceleração do ritmo de crescimento das receitas tributárias, mantendo-se relativamente constante a carga tributária.

*Não se trata, e isso é preciso deixar bem claro, de acreditar na existência de um suposto “moto perpétuo”, mecanismo exótico de autoria desconhecida, segundo o qual*

*o aumento dos gastos governamentais produziria um aumento de tal magnitude no PIB que, ao final do processo, as receitas tributárias aumentariam mais do que proporcionalmente ao aumento dos gastos públicos, fazendo com que o déficit público possa desaparecer num passe de mágica. Embora alguns aderentes da hipótese do supermultiplicador sraffiano possam acreditar, no fundo de suas almas, que tal resultado é possível; a boa teoria econômica de estirpe heterodoxa e keynesiana já demonstrou que não é possível puxar o crescimento de pequenas economias abertas, como é o caso da economia brasileira, por intermédio de uma aceleração do ritmo de crescimento dos gastos do governo (OREIRO, 2019b). Isso apenas levaria o país a uma crise de balanço de pagamentos no médio-prazo, a qual seria o estopim de uma maxidesvalorização cambial, com a aceleração consequente da taxa de inflação.*

*O problema brasileiro não é, portanto, uma crise fiscal estrutural; mas sim uma crise estrutural de baixo crescimento. Entre 1981 e 2013 o Brasil cresceu a um ritmo de 2,55% a.a.; esse é um ritmo de crescimento muito inferior ao observado no período 1930-1980 quando a economia brasileira crescia a uma taxa de 6,32% a.a. Essa é a razão fundamental da crise fiscal brasileira: a desaceleração do crescimento econômico terminou por fazer com que as despesas primárias do setor público crescessem mais rapidamente do que o PIB, fazendo com que o equilíbrio das contas públicas exigisse um aumento contínuo da carga tributária. Se o Brasil tivesse crescido a um ritmo de 4% a.a no período 1981-2013 provavelmente não estaríamos agora discutindo questões como a reforma da previdência social, pois os gastos previdenciários como proporção do PIB seriam muito menores do que o valor observado atualmente.*

Por que o ritmo de crescimento da economia brasileira se reduziu tanto? Porque desde o início da década de 1980 o Brasil interrompeu o processo de catching-up industrial e tecnológico com relação aos países ricos, o que reduziu a taxa de crescimento potencial do Brasil. *Na verdade a indústria brasileira de transformação foi perdendo gradualmente importância na participação no PIB, no percentual do emprego total e, mais recentemente, no valor de nossas exportações. Os últimos 30 anos fora um período de regressão da estrutura produtiva, no qual os setores mais dinâmicos e com maior valor adicionado perderam espaço para o setor de serviços de baixa intensidade tecnológica e baixo nível de educação formal da força de trabalho. Fábricas na região do ABC paulista foram fechadas, ao mesmo tempo em que se abriam mais salões de beleza, restaurantes a quilo e academias de ginástica. O grau de complexidade*

*econômica do Brasil se reduziu dramaticamente, como pode ser observado no Atlas de Complexidade Econômica<sup>1</sup>.*

A retomada do crescimento da economia brasileira requer o atendimento de duas condições. *No curto-prazo é necessária uma expansão da demanda agregada para que se possa eliminar a ociosidade na capacidade produtiva e para dar um emprego digno aos mais de 12 milhões de brasileiros que sofrem a angústia de não ter os meios materiais para sustentar a si mesmos e suas famílias.* Essa expansão da demanda agregada não poderá vir do investimento, devido à enorme ociosidade da capacidade produtiva, e nem do consumo das famílias, devido ao nível elevado de desemprego. O desequilíbrio fiscal também impede uma expansão significativa do investimento público. Dessa forma, *a expansão da demanda agregada só pode advir de um forte crescimento das exportações, principalmente das exportações de produtos manufaturados, o que requer uma taxa real de câmbio estável e competitiva.* No médio e longo-prazo, contudo, o crescimento só será sustentável se for acompanhado por um aumento da produtividade. Ao contrário do que pregam os economistas liberais que acham que a produtividade é uma característica embutida nos trabalhadores por intermédio da educação; *a boa teoria econômica e a experiência internacional mostram que a produtividade é uma variável cujo comportamento é regido por uma série de fatores, sendo a educação apenas um entre vários.* Com efeito, a produtividade é afetada pela quantidade e a diversificação do conhecimento técnico e científico que está embutido nas pessoas (capital humano), nas máquinas e equipamentos (capital físico), na capacidade das pessoas em se conectarem e assim trocar informações (capital social). Dessa forma, aquilo que uma economia produz e exporta revela a sofisticação ou complexidade das suas capacitações produtivas (HIDALGO, 2015, Cap.10). A estrutura produtiva importa para o crescimento econômico (GALA, 2017; RODRIK, 2013).

Tendo em vista esse entendimento sobre as causas da produtividade a *retomada do desenvolvimento econômico exige que o Brasil reinicie o processo de catching-up industrial e tecnológico interrompido na década de 1980.* Um elemento essencial dessa retomada será a reindustrialização da economia brasileira, ou seja, o crescimento da participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB e do emprego industrial no emprego total. Esse processo irá demandar uma mudança no *regime macroeconômico*, de forma a manter a taxa de câmbio em patamares competitivos a

---

<sup>1</sup> Cf. <<http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/?country=Brazil>>.

nível internacional, a exemplo do que foi adotado, de forma bem sucedida, nos países do leste asiático; como também *a adoção de uma política industrial e tecnológica que permita aumentar a complexidade tecnológica da pauta de exportações do Brasil*<sup>2</sup>. A exemplo do que é feito nos Estados Unidos, Japão, China, e países da Europa Ocidental, o desenvolvimento de um complexo industrial militar no Brasil, puxado pelos gastos necessários para o reaparelhamento das forças armadas brasileiras, atualmente em grau acentuado de sucateamento, pode ser um dos eixos principais dessa política.

Dos parágrafos anteriores se segue que o *Brasil precisa urgentemente retomar uma agenda de desenvolvimento econômico cujo foco deve ser o aumento da complexidade econômica de nossa estrutura produtiva*. Essa agenda tem dois eixos fundamentais, a saber: o regime macroeconômico e a política industrial, científica e tecnológica e de comércio exterior (ICTCEX). *No lado do regime macroeconômico é necessária a coordenação entre as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial para gerar um ambiente macroeconômico com inflação baixa e estável; taxa de câmbio real competitiva, estável e sustentável; taxas de juros compatíveis com os níveis observados internacionalmente e uma taxa de lucro razoável para que os empresários se sintam motivados a investir em ampliação e modernização da capacidade produtiva*. No lado das políticas ICTCEX é necessário induzir o surgimento ou renascimento dos setores industriais da alta intensidade tecnológica, conferindo os instrumentos necessários do ponto de vista de financiamento (via BNDES) e, para o caso das indústrias nascentes, de proteção tarifária, mas com prazo de validade definido e atrelada a obtenção de metas de exportações e *market-share* nos mercados internacionais. *Em particular deve-se incentivar a ampliação da indústria da defesa por intermédio de um programa bem elaborado e com financiamento garantido para o reaparelhamento das forças armadas brasileiras*.

Se o governo Bolsonaro não trilhar esse caminho e insistir apenas na agenda privatização-reforma da previdência então a economia brasileira continuará trilhando uma trajetória de baixo crescimento econômico, provavelmente em torno de 2% a.a. Esse ritmo de crescimento será insuficiente para gerar empregos na quantidade suficiente para absorver a enorme massa de desempregados, bem como os brasileiros que, ao atingirem a idade ativa, ingressam todos os anos no mercado de trabalho. A força de trabalho cresce atualmente a um ritmo de mais ou menos 1% ao ano, o que

---

<sup>2</sup> A esse respeito ver Chang (2003).

significa que, para manter a taxa de desemprego estável ao longo do tempo, é necessário criar, pelo menos, um milhão de postos de trabalho por ano. Considerando um crescimento da produtividade de 1% ao ano (o que destrói postos de trabalho na velocidade de um milhão de empregos por ano) no cenário no qual não ocorre a mudança estrutural descrita no parágrafo acima, uma taxa de crescimento de 2% a.a irá criar postos de trabalho apenas na magnitude necessária para manter o desemprego indefinidamente acima de 10 % da força de trabalho. *Dada a pequena duração do seguro desemprego no Brasil e da baixa densidade da rede de proteção social, é pouco provável que a permanência da taxa de desemprego em patamares tão elevados por um período tão longo de tempo seja social e politicamente sustentável.* Nesse cenário a desordem social poderá aumentar rapidamente de intensidade, com o surgimento de eventos como saques a supermercados, aumento da incidência de roubos e crimes contra a propriedade, invasão de imóveis desocupados no campo e nas cidades e o recrudescimento dos movimentos como, por exemplo, os *black-blocs*, atualmente no ostracismo. Além disso, *o crescimento econômico anêmico irá agudizar a crise fiscal dos Estados podendo, inclusive, fortalecer movimentos separatistas na Região Sul do Brasil*, haja vista que, para uma parte significativa da população desses Estados, a sua crise fiscal resulta do fato de que (sic) "o sul tem que sustentar os vagabundos do Nordeste com o bolsa família". O exemplo recente da tentativa de secessão na Catalunha - resultado dos efeitos da crise econômica de 2008-2012 – *mostra claramente que o risco de um movimento separatista no Brasil não pode ser subestimado.* Daqui se segue, portanto, que ou o governo Bolsonaro coloca o Brasil na rota do desenvolvimento econômico – o que implica em mudança estrutural e *catching-up* com respeito aos países ricos – ou o *clima de insatisfação social reinante no país culmine numa crescente desordem, podendo levar, no limite, a uma guerra civil.*

Em suma, o Brasil está cansado de fazer reformas e mais reformas e não voltar ao caminho do desenvolvimento econômico. *Se a economia brasileira não acelerar de forma permanente o seu ritmo de crescimento, as crises fiscais serão recorrentes e insolúveis no médio e longo-prazo.* Só o desenvolvimento econômico é capaz de salvar o Brasil. Fora do desenvolvimento econômico não há salvação possível.

## REFERÊNCIAS

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada:** a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. Editora da Unesp: São Paulo, 2003.

GALA, Paulo. **Complexidade Econômica**. Contraponto: Rio de Janeiro, 2017.

HIDALGO, César. **Why Information Grows: the evolution of order, from atoms to economics**. Basic Books: Nova Iorque, 2015.

LISBOA, Marcos. “Começo”. **Folha de São Paulo**, 24 de Fevereiro, 2019.

OREIRO, José Luis. A Grande Recessão Brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. In: **Revista Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, 2017.

\_\_\_\_\_. “Só a Retomada Salva o País”. **Valor Econômico**, Caderno Eu & Fim de Semana, p. 22-24, 2019a.

\_\_\_\_\_. **E Depois do Supermultiplicador?** Qual o futuro da teoria do crescimento puxado pela demanda agregada?, 2019b. Disponível em: <[bit.ly/2YLtUvI](https://bit.ly/2YLtUvI)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

RODRIK, Dani. The Past, Present and Future of Economic Growth. In: **Global Citizen Foundation**, Working Paper 1, jun. 2013.

*Recebido em 1 de abril de 2019 e aceito em 3 de abril de 2019.*

## APONTAMENTOS SOBRE A RECENTE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA PESSOAL NO BRASIL

*Juliana Santos*<sup>\*</sup>

*Fernando Augusto Mansor de Mattos*<sup>\*\*</sup>

*João Hallak Neto*<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é mostrar como as transformações ocorridas na economia brasileira ao longo do período 2002-2014 impactaram sobre o perfil da distribuição pessoal da renda no Brasil. Para avaliar o efeito da política econômica e da política social sobre a desigualdade econômica brasileira, foram captados dados de rendimentos pessoais segundo diversas fontes de renda e também informações sobre a evolução da distribuição funcional da renda. Os resultados indicaram que, entre 2002 e 2014, houve uma importante redução da desigualdade pessoal da renda e, para isso, tiveram papel decisivo tanto as melhorias ocorridas no mercado de trabalho (geração de empregos formais que levaram a uma situação próxima ao pleno emprego), como a adoção de políticas sociais e também a recuperação do valor real do salário mínimo. Os indicadores de distribuição funcional da renda refletem a expansão do emprego e da massa salarial no período, e corroboram os indicadores verificados na distribuição pessoal da renda. O artigo mostra também que, entre 2014 e 2015, com a crise política e a retração econômica, já se mostravam nítidos alguns sinais de reversão da melhoria do perfil distributivo verificada nos anos anteriores.

**Palavras-chave:** Desigualdade de renda no Brasil; desigualdade econômica no Brasil; distribuição pessoal da renda; distribuição funcional da renda.

### NOTES ON THE RECENT REDUCTION OF PERSONAL INCOME IN BRAZIL

**Abstract:** The objective of this article is to show how the transformations that occurred in the Brazilian economy during the period 2002-2014 impacted the profile of the personal distribution of income in Brazil. In order to evaluate the effect of economic and social policy on Brazilian economic inequality, personal income data were collected from different sources of income, as well as information on the evolution of the functional income distribution. The indicators show that, between 2002 and 2014, there was a significant reduction in personal income inequality. For this result, some important features were decisive: the improvements in the labor market (generation of formal jobs that led to a situation close to full employment); the adoption of social policies and also the recovery of the real value of the minimum wage. The indicators of

---

<sup>\*</sup> Economista formada pela UFF, Mestre em Economia pela UERJ e Doutoranda pelo PPGE – UFF.

<sup>\*\*</sup> Professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF); professor-visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF; visiting-scholar no ILAS (institute of Latin American Studies), na Universidade de Columbia (Nova Iorque – EUA), entre julho de 2017 e junho de 2018. E-mail: fermatt1@hotmail.com.

<sup>\*\*\*</sup> Analista da Diretoria de Pesquisas do IBGE e Doutor em Economia pelo IE/UFRJ. E-mail: joao.hallak@gmail.com.

functional income distribution (the labor share rose) reflect the expansion of employment and the bulk of wages in the period, and corroborate the indicators verified in the personal distribution of income. The article also shows that, between 2014 and 2015, with the political crisis and the economic recession, some signs of a reversal of the improvement of the distributive profile verified in previous years were already clear.

**Keywords:** Income inequality in Brazil; economic inequality in Brazil; personal income distribution in Brazil; functional income distribution in Brazil.

## **INTRODUÇÃO**

O Brasil ainda é um dos países com maior desigualdade no mundo. De acordo com o Banco Mundial, ele ocupa a 141<sup>a</sup> colocação no ranking da igualdade, ficando à frente apenas de 13 países. Contudo, durante a primeira década do século XXI, muitos trabalhos apontaram para uma queda contínua da desigualdade no Brasil. Como destacam Dedecca et al. (2008), a diferença entre a queda da desigualdade observada em alguns períodos da década de 1980 e de 1990 e a observada a partir de 2001 é a possibilidade de se observar este fenômeno, pela primeira vez, em um ambiente de estabilidade econômica. Ademais, conforme mostra Mattos (2017), em retrospectiva, foi o período mais longo de redução da desigualdade pessoal da renda da história do Brasil.

Tais características da redução recente da desigualdade no Brasil justificam um estudo mais detalhado acerca de seus indicadores e de suas circunstâncias.

A questão da desigualdade no Brasil é um assunto bastante explorado pela literatura; porém, a maior parte das pesquisas se baseia no conceito de renda do trabalho. Somente nos anos mais recentes é que estudos sobre a distribuição de renda no Brasil procuram investigar as outras dimensões da desigualdade, que vão além a renda do trabalho. Sabendo dessa deficiência, a proposta do trabalho é justamente discutir a evolução da desigualdade no Brasil, no período entre 2003-2014, especialmente a desigualdade econômica, levando em consideração não só o aspecto da distribuição de renda do trabalho, mas avaliar rendimentos pessoais de outras fontes, além de discutir também a distribuição funcional da renda. Desta forma, pretende-se traçar um quadro mais abrangente da trajetória recente da desigualdade econômica ocorrida no Brasil, procurando avaliá-la sob um ponto de vista multidimensional (DEDECCA, 2009).

O foco da pesquisa é estudar o comportamento da distribuição de renda entre 2002 e 2014. Este período foi escolhido por abranger a implantação de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, a expansão do emprego formal, e a política de valorização do salário



mínimo. O aumento do salário mínimo real foi determinante para a melhoria do perfil distributivo brasileiro no período em questão, segundo reconhecem dezenas de estudos sobre o tema. A literatura mostra que, além do efeito que o aumento do salário mínimo tem sobre o mercado formal de trabalho, o mesmo também afeta os rendimentos do setor informal, funcionando como um “farol” para estes rendimentos, conforme mostra o trabalho clássico de Souza (1980)<sup>1</sup>. Esta situação não é de somenos importância, dada a elevada presença do setor informal dentro do mercado de trabalho brasileiro, em todas as regiões, a despeito do processo inaudito de formalização ocorrido nos anos em tela. Ademais – e não menos importante –, o valor do salário mínimo serve também como piso para todas as remunerações dos programas sociais definidos em lei (exceto o Bolsa Família), com especial destaque para os desembolsos feitos pela Previdência Social, conforme consagra a Constituição Federal de 1988. Conforme veremos, o peso relativo dos rendimentos previdenciários no conjunto das rendas familiares é bastante significativo; portanto, os efeitos da elevação do valor real do salário mínimo, ocorrida entre 2001 e 2015, teve papel importante para os resultados exibidos pelos indicadores sintéticos de desigualdade, como o índice de Gini, por exemplo, conforme veremos.

## **1. COMPORTAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL DA RENDA ENTRE 2000-2016**

A maioria das pesquisas a respeito da questão distributiva se concentra na questão da distribuição individual ou familiar do rendimento do trabalho. São poucos os trabalhos que exploram as mudanças na distribuição funcional da renda, ou seja, a

---

<sup>1</sup> O trabalho de Souza (1980) é um clássico sobre o tema e representa a maturidade de pesquisas que têm por origem estudos elaborados, nos anos 1970, no âmbito da Cepal, a respeito do setor informal e dos mercados de trabalho de países latino-americanos. Estudo de Souza e Baltar (1979) antecipava conclusões que se materializariam no estudo da Tese de Souza (Souza, 1980) a respeito do papel do salário mínimo na determinação das taxas salariais em uma economia com as características da brasileira. Este estudo de Souza e Baltar (1979) marcou época como uma das referências sobre o debate que se instalou no Brasil, no final dos anos 1970, ou seja, ainda sob o regime militar, a respeito da questão do papel do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro (e sobre a desigualdade – tema sempre presente nas discussões acerca do modelo econômico que deu origem ao chamado “milagre econômico” brasileiro). Em Souza (1983), o autor confirma as principais conclusões de sua tese seminal sobre o tema. O trabalho de Mattos e Lima (2015) recupera, em uma de suas partes, o debate histórico acerca da informalidade nos mercados de trabalho de países periféricos e dos efeitos do salário mínimo sobre a estrutura de rendimentos. No que se refere aos anos 2000, a dissertação de Souen (2013) apresenta um estudo bastante completo acerca da política de valorização do salário mínimo no Brasil, nos anos 2000, e de seus efeitos sobre a atividade econômica brasileira, Saboia e Hallak Neto (2018) apontam para os impactos positivos dos aumentos reais do salário mínimo no período recente. Na mesma esteira, Mattos (2015), em estudo sobre o mercado de trabalho brasileiro, incluiu a evolução do salário mínimo como um dos elementos fundamentais para as melhorias apresentadas nos indicadores do mercado de trabalho. Mattos (2016) discute especificamente os efeitos das políticas sociais do período Lula sobre o mercado de trabalho brasileiro, mostrando, entre outros fatores, que a expansão das mesmas teve papel fundamental para reduzir a taxa de desemprego.

distribuição de renda gerada pelos fatores utilizados na produção: governo, capital e trabalho. Para Dedecca *et al* (2004), é necessário primeiro estudar a distribuição funcional, e, após essa análise, tratar o comportamento da distribuição de renda do trabalho. Segundo o autor, essa última seria uma divisão mais geral, pois não considera a forma como os agentes econômicos estão inseridos no processo produtivo. Isso não significa dizer que o estudo da distribuição pessoal da renda é menos importante. Na verdade, a análise das duas dimensões da desigualdade de complementam<sup>2</sup>.

A distribuição funcional da renda consiste na repartição da renda gerada no processo de produção pelos fatores responsáveis pelo processo produtivo. Essa divisão da renda é feita considerando-se a função realizada pelos agentes econômicos no processo de produção (HALLAK NETO; SABOIA, 2014; ATKINSON, 2015).

É importante destacar diversos elementos da atividade econômica que interferem no perfil distributivo, tais como a maneira em que está organizado o processo produtivo, a relevância das contribuições sociais em relação às olhas de pagamentos, os próprios valores reais dos salários, as taxas de inflação, o valor do salário mínimo, a interferência dos sindicatos e as políticas econômicas, pois todos esses aspectos têm impactos sobre como a renda gerada que será distribuída na economia. Assim, o trabalho está interessado em observar a distribuição de renda decorrente do processo produtivo, isto é, da renda gerada que é dirigida às remunerações e ao excedente operacional bruto (HALLAK NETO; SABOIA, 2014).

Antes de entrar na análise da distribuição funcional da renda propriamente dita, é interessante dar uma atenção especial ao comportamento do PIB entre 2000 e 2016. Observa-se o crescimento do PIB ao longo do tempo, cujo desempenho esteve atrelado à conjunção do comportamento positivo do consumo das famílias e também à trajetória da formação bruta de capital fixo, que teve significativo crescimento pelo menos até 2011 (inclui a construção civil)<sup>3</sup>. Esse contexto promoveu ampliação do emprego formal e foi também impulsionado pela valorização do salário mínimo, bem como a

---

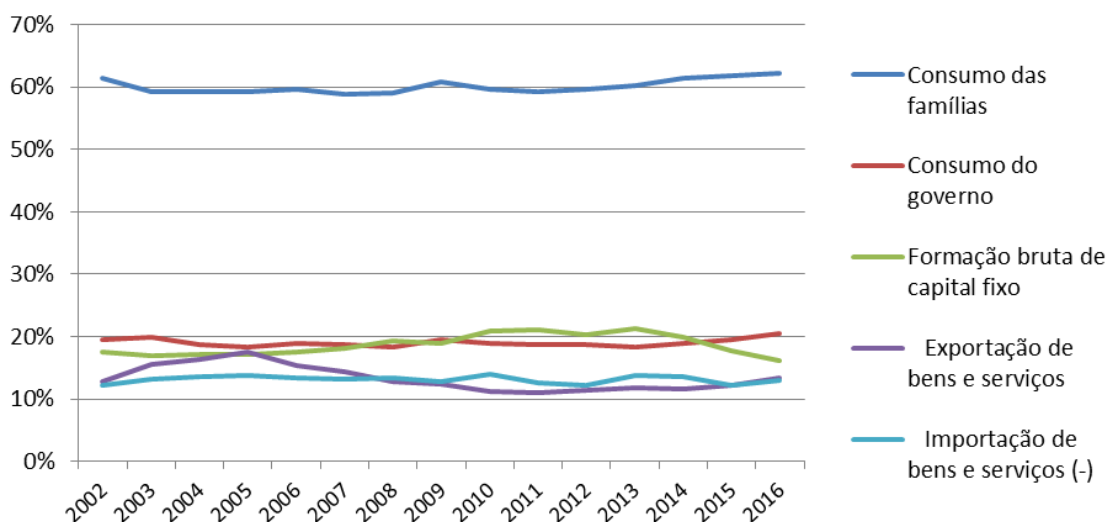
<sup>2</sup> A literatura internacional, notadamente a mais recente, consagra a ideia segundo a qual é necessário e também mais consistente que se analise de forma conjunta (ou seja, tanto sob o ponto de vista pessoal, como sob o ponto de vista funcional) a evolução da desigualdade econômica e da trajetória da distribuição de renda. Para uma interpretação em que ambos os aspectos são considerados, ver, pelo menos: Kristal (2010); Galbraith (2016); Atkinson (1997); Atkinson (2009); Atkinson (2015); Keister (2014); Keister e Lee (2014); Kopczuk (2015).

<sup>3</sup> Há sinais claros de que o próprio aumento do consumo (dado pela ampliação da massa salarial, do crédito e do valor real do salário mínimo) acabou tendo efeito positivo sobre os investimentos, incentivando-os.

manutenção das transferências de renda e a expansão do crédito (KERSTENETZKY, 2016).

Neste período, através da Figura 1, nota-se também um crescimento da parcela da Formação Bruta de Capital (FBCF) na composição da demanda final. Esse indicador é importante, pois mostra o quanto o setor público e os empresários investiram em bens de capital e sinaliza se a capacidade de produzir bens e serviços do país está em expansão. Porém, como ressalta Dedecca (2015), esse incremento da FBCF não foi observado em conjunto com uma mudança significativa na composição dos investimentos entre governo, famílias e empresas. A participação das empresas privadas nesse processo, mesmo com a iniciativa do governo federal de expandir a concessão de crédito para financiamento, não foi muito significativa.

**Figura 1 - Participação (%) dos componentes da demanda final no PIB – 2002/16**



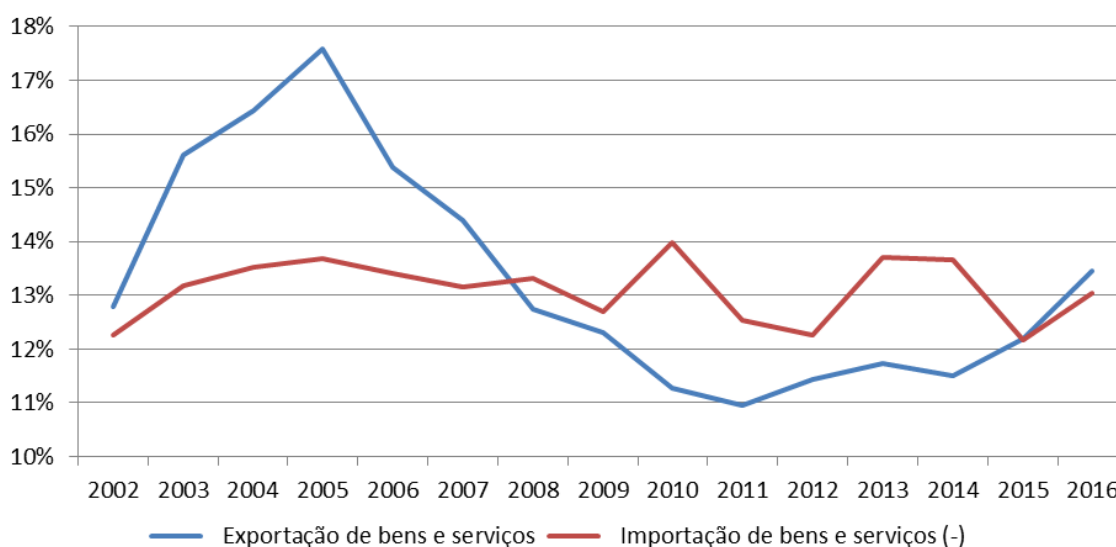
Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

Como é possível observar na Figura 2, aliado ao crescimento do consumo das famílias e da formação bruta de capital fixo, tem-se também um aumento da participação das exportações no PIB, até meados de 2008. Entre 2003 e 2010, observou-se uma elevação nos preços internacionais das commodities que contribuiu significativamente para o bom desempenho do PIB no período, não só para os setores produtores, mas também setores mais próximos, como o de fornecedores. (CARVALHO, 2018).

A Figura 3 considera os dois componentes de maior participação no PIB, quais sejam, as remunerações do trabalho e o Excedente Operacional Bruto (EOB), e indica dois comportamentos distintos. De 2002 a 2005, a participação das remunerações oscila

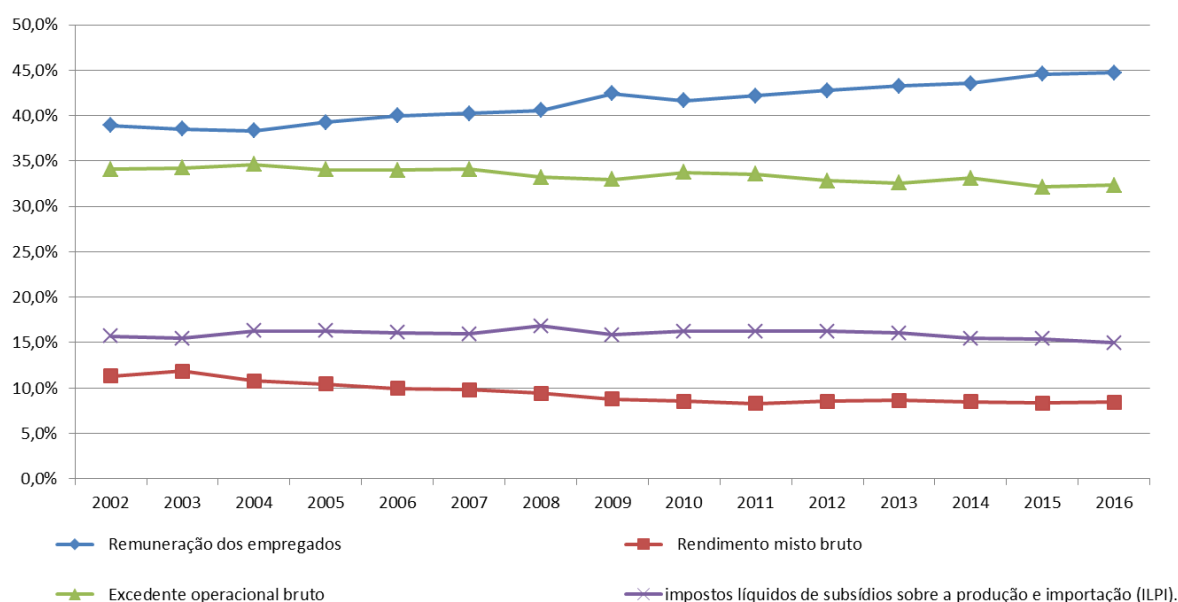
em torno de 38%. Em seguida seu peso registra tendência de elevação, chegando a 45% em 2016. Assim, EOB perde participação para remunerações, passando de 34,6%, em 2004, para 32,3%, em 2016. Com relação aos outros dois componentes, RMB e ILPI, o primeiro perdeu participação entre 2002 (11,3%) e 2016 (8,4%) e o segundo apresenta certa estabilidade em torno de 15%.

**Figura 2 - Participação das Exportações e Importações no PIB entre 2002 e 2016**



Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

**Figura 3 - Participação dos componentes do PIB pela ótica da renda no Brasil – 2002-2016**



Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

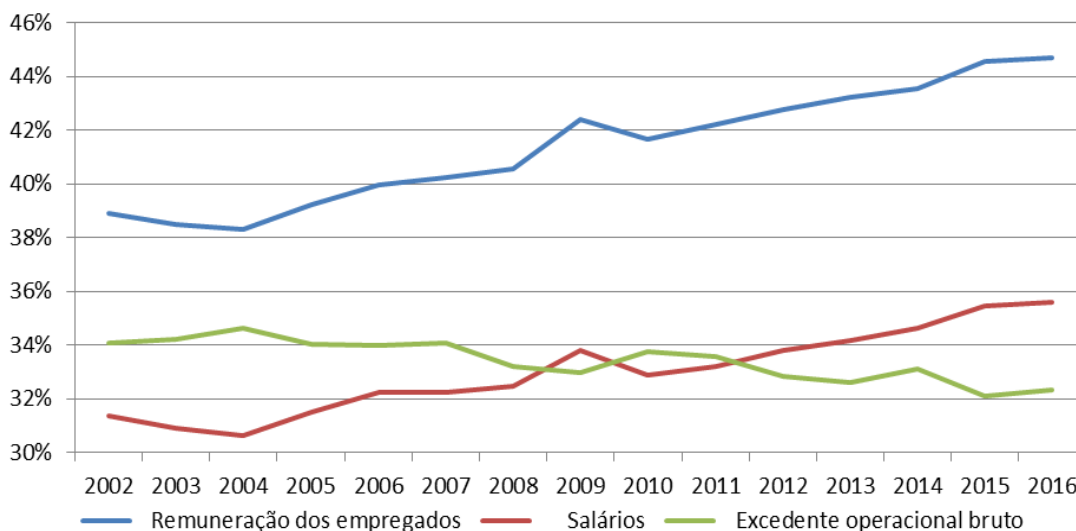
Sendo a remuneração dos empregados e o EOB os principais componentes da renda, é importante examiná-los em destaque. A remuneração dos empregados é constituída pela soma do salário e das contribuições sociais efetivas e imputadas.

Como explica Hallak Neto (2013), entre 1995 e 2004, o Brasil apresentou um baixo crescimento econômico (2,5% ao ano), devido à estratégia escolhida para enfrentar, como objetivo principal, o processo inflacionário. Até o início de 1999, políticas de juros reais elevados e de câmbio fortemente sobrevalorizado foram utilizadas com regularidade (HALLAK NETO, 2013). Este cenário levou à deterioração do mercado de trabalho, com redução dos postos de trabalho formal, aumento do desemprego e achatamento dos salários reais. Em 2000, quando efeitos da desvalorização cambial ocorrida em 1999 já se faziam sentir, o país registrou uma variação positiva do PIB (4,3%); contudo, questões domésticas, como a crise energética em 2001 e o alegado risco da volta da inflação acabaram levando a uma leitura conservadora sobre a política econômica, com resultados frustrantes em termos de variação do PIB, situação que perdurou em 2003. Da mesma forma, a interpretação (convencional) segundo a qual o aumento do endividamento público exigiria estratégias cautelosas de política econômica também acabou impedindo um melhor desempenho do PIB.

A retomada da dinâmica de crescimento e consequente recuperação do mercado de trabalho formal e das remunerações da renda nacional só começaram a ser observadas a partir do ano seguinte, em boa medida por causa do início da trajetória ascendente dos preços das commodities. Já a partir de 2004, é possível notar o crescimento da participação das remunerações em relação à renda. A queda do ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em março de 2006, que vinha adotando medidas ortodoxas de política econômica, também favoreceu a retomada do crescimento, com mais vigor, a partir daquele ano, com a amplificação dos efeitos positivos, no mercado de trabalho, que já vinham se desenhando a partir de 2004 (MATTOS, 2015).

É importante destacar que uma das questões para contestar a queda da desigualdade da distribuição de renda nos anos recentes é possivelmente a redução da participação dos salários na renda total do Sistema de Contas Nacionais. Na Figura 4, observa-se que, até 2007, o peso dos salários na composição da renda total era menor do que o do EOB. A partir do ano seguinte, há uma mudança, em favor dos salários.

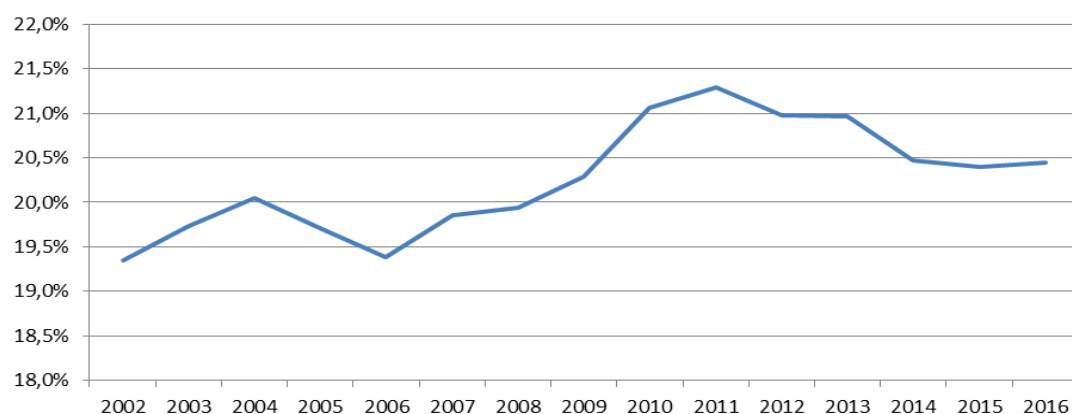
**Figura 4 - Participação da remuneração, do salário e do EOB no PIB pela ótica da renda no Brasil – 2002-2016.**



Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

Como é possível observar na Figura 5, a participação das Contribuições Sociais<sup>4</sup> no total da remuneração aumentou de forma contínua entre 2006 e 2011. Elas subiram por dois motivos: *i)* o salário mínimo aumentou em termos reais e, sendo as contribuições sociais em grande parte proporcionais ao salário mínimo, elas também subiram; e, *ii)* porque o número de pessoas que recebem as contribuições também cresceu, uma vez que o emprego formal aumentou significativamente até 2014.

**Figura 5 - Participação das Contribuições Sociais na Remuneração entre 2002 e 2016**



Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

<sup>4</sup>“As contribuições sociais no Sistema de Contas Nacionais estão divididas em Contribuições sociais efetivas a cargo dos empregadores, em nome de seus empregados, aos institutos oficiais de previdência, aos regimes próprios de previdência, às entidades de previdência privada e ao FGTS. Já a Contribuição social imputada é a diferença entre os benefícios sociais pagos pelo governo diretamente aos seus servidores sob a forma de aposentadorias, pensões etc. e as contribuições recebidas sob a forma do Plano de Seguridade Social do Servidor, pensão militar, montepio civil etc”. (IBGE, 2016)

## 2. EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO PESSOAL DA RENDA

Como foi comentado na introdução deste trabalho, a maioria dos estudos que analisam a distribuição de renda, concentra-se em estudar os rendimentos do trabalho (e pouco as rendas de outras fontes, embora esses dados estejam disponíveis nas PNADs). O problema é que as pesquisas domiciliares conseguem captar muito pouco das rendas da propriedade, avaliando, de forma mais eficiente e confiável, metodologicamente, informações sobre o rendimento do trabalho e sobre os rendimentos provenientes de aposentadoria. Os rendimentos pessoais decorrentes de gestão da atividade econômica (pró-labore) são muitas vezes subestimados pelos declarantes ou mesmo não mencionados nas pesquisas domiciliares<sup>5</sup>. Assim, é importante destacar que as análises sobre a distribuição de renda, mesmo quando procuram observar todos os tipos de rendimentos apresentados pelas pesquisas domiciliares, revelam basicamente o comportamento da renda do trabalho e dos rendimentos das aposentadorias, os quais, em conjunto, representam cerca de 90% do total de rendimentos registrados (DEDECCA *et al.*, 2004), conforme veremos em quadros mais à frente (Quadros 4 e 5). Além disso, dados sobre a renda captadas através de questionários estão sempre sujeitos a erros de declaração. Existe uma propensão das pessoas em geral a subdeclarar os rendimentos, notadamente os provenientes de aplicações financeiras ou mesmo os altos salários. Grande parte da renda oriunda do capital na forma de juros e dividendos é omitida ou muito subestimada (HOFFMANN; NEY, 2008).

As informações da PNAD possibilitam, de forma mais acurada, o estudo da desigualdade das seguintes distribuições: rendimento mensal de todas as fontes, rendimento do trabalho principal, rendimento de todos os trabalhos e rendimento domiciliar per capita<sup>6</sup>. A Figura 6 retrata a evolução da desigualdade dessas quatro distribuições de renda pelo Índice de Gini<sup>7</sup>, entre 2002 e 2014. Embora ainda muito alto para os padrões internacionais, as taxas de variação do indicador de desigualdade são decrescentes em todo o período observado.

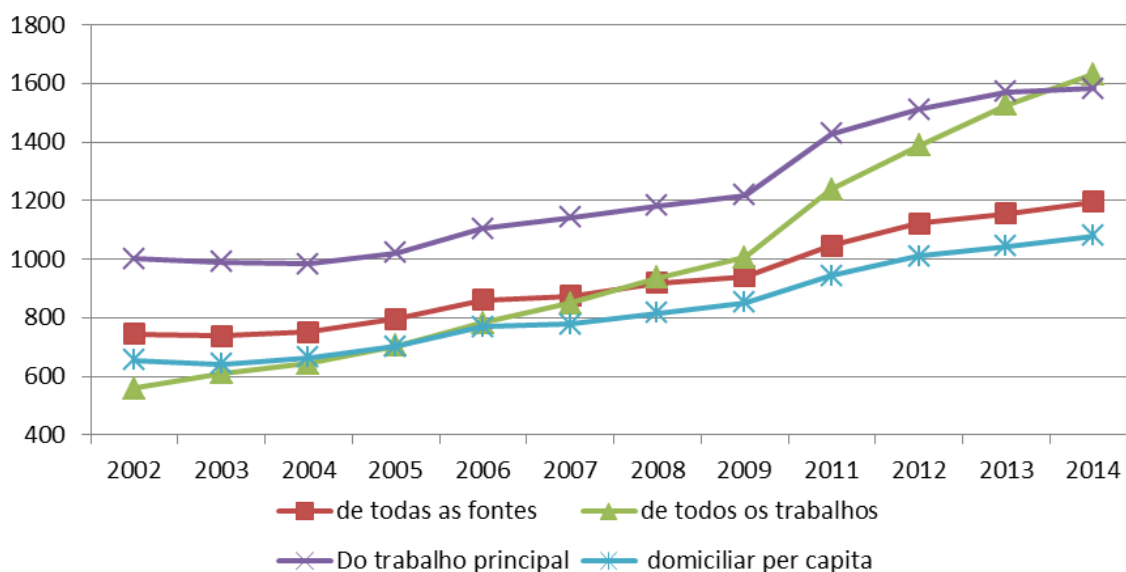
---

<sup>5</sup> Estudos como os de Hoffmann e Ney (2008), bem como os de Hoffmann (1998;2002) discutem a questão da subestimação dos rendimentos mais altos nas pesquisas domiciliares. O professor Hoffmann tem uma vasta obra sobre temas relacionados à questão distributiva e, em muitas destas obras/pesquisas, a questão da subestimação vem à baila. Trata-se – também seria de bom tom destacar – de um problema que acomete as pesquisas domiciliares não apenas brasileiras.

<sup>6</sup> O rendimento domiciliar per capita (RDPC) é definido como a razão entre o rendimento domiciliar e o número de moradores, excluindo as pessoas cuja condição no domicílio é pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes com declaração do rendimento domiciliar.

<sup>7</sup> O Índice de Gini varia de 0 (perfeita igualdade) até 1 (máxima desigualdade). Assim quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade.

**Figura 6 - Índice de Gini de todas as rendas do Trabalho e domiciliar per capita entre 2002 e 2014**



Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria.

Nota 1: Rendimento do Trabalho Principal: o único trabalho que pessoa tinha na semana de referência da pesquisa; Rendimento de todas as fontes: inclui o rendimento de todos os trabalhos e de outras fontes.

Nota 2: Índice de Gini calculado no programa Stata através do pacote estatístico Inequal2.

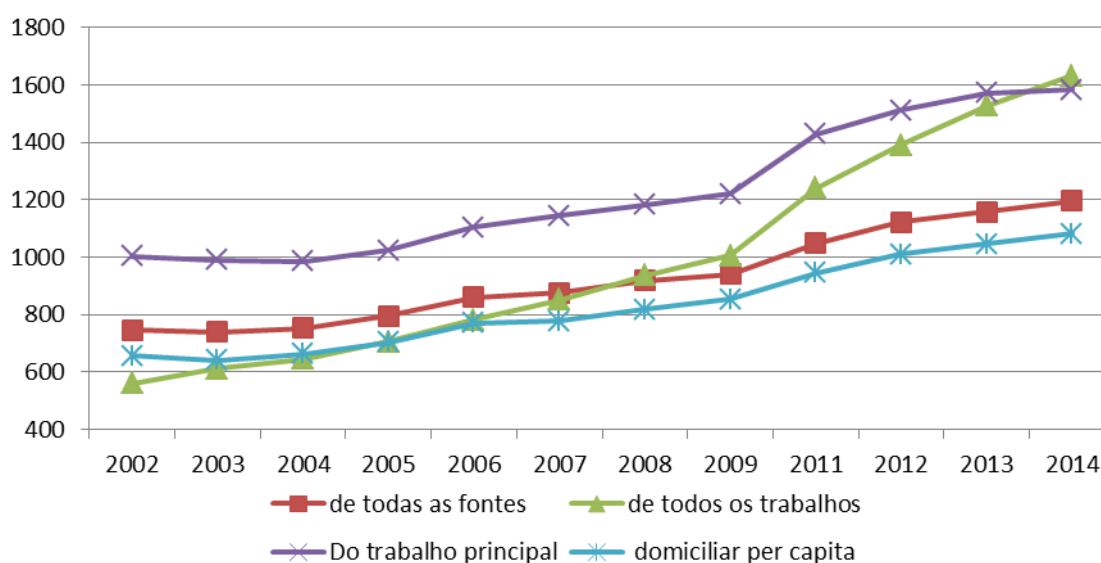
Conforme exposto na Figura 7, nos últimos anos, a queda expressiva do índice de Gini, do rendimento individual e domiciliar per capita, se deu no mesmo período em que houve uma elevação tanto do rendimento real médio real individual quanto do rendimento médio domiciliar real per capita, fator este resultante da melhoria do cenário econômico, traduzido em maior número de postos de trabalho e valorização contínua do salário mínimo em termos reais. Deve-se, ademais, ressaltar o fato de este cenário ter ocorrido em período sem significativos incrementos de produtividade (Barbosa Filho, 2014).

O rendimento real médio de todas as fontes que considera a renda de todos os trabalhos e de todas as fontes da população, por exemplo, subiu de R\$746<sup>8</sup> em 2002 para R\$1.196 em 2014.

<sup>8</sup> Valores corrigidos pelo INPC. Ano base 2014.



**Figura 7 - Evolução do rendimento médio real do trabalho entre 2002-2014**

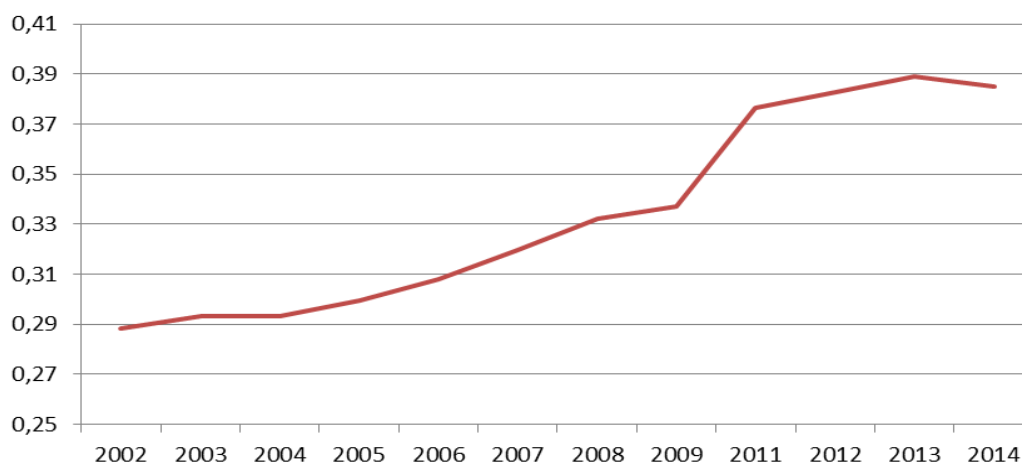


Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria.

Nota: Valores corrigidos pelo INPC. Ano base 2014.

A Figura 8 mostra que o declínio do indicador de concentração de renda, nesta última década, esteve associado a uma expansão do emprego formal até 2013. A partir de 2013, observa-se uma queda no percentual de trabalhadores com carteira assinada, resultado que se confirmaria, nos anos seguintes, segundo dados da PNAD Contínua.

**Figura 8 - Percentual de trabalhadores com carteira assinada em relação à população ocupada**



Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> “São classificadas como ocupadas na semana de referência às pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana.” (IBGE, 2019).

Outros indicadores mostram o mesmo resultado em termos de queda na desigualdade, conforme se percebe ao analisar o Quadro 1. O referido quadro mostra que houve crescimento da renda média por extrato em todos os anos, pelo menos desde 2004, sendo que tal movimento parece ter sido ainda mais intenso nos extratos mais baixos da pirâmide distributiva.

Os resultados deste cenário favorável do mercado de trabalho tiveram impacto sobre o rendimento domiciliar per capita. Contudo, a desigualdade ainda é muito grande se compararmos a renda domiciliar per capita do grupo dos 10% mais pobres em 2014 com a do grupo dos 10% mais ricos, conforme se depreende do Quadro 1. A renda domiciliar per capita dos 10% mais pobres, em 2014, por exemplo, não representa 10% da renda média do extrato dos 10% mais ricos (200 reais, contra 3149 reais, conforme o Quadro 1).

**Quadro 1 - Rendimento domiciliar per capita**

	2002 *	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
10%	93,15	92,83	95,2	99,92	114,86	119,03	131,51	138,95	161,95	179,40	185,89	200,00
25%	172,34	168,79	165,40	181,67	201,74	210,05	232,77	246,32	292,93	317,32	331,41	355,00
50%	343,74	340,95	318,08	340,64	82,87	406,09	437,93	456,01	535,85	579,69	610,77	641,00
75%	698,66	686,40	636,16	675,22	736,28	764,57	810,10	841,27	952,62	1033,80	1062,20	1100,00
90%	1428,36	1406,57	1288,22	1362,55	1472,57	1492,73	1578,11	1625,71	1786,16	1900,53	1987,38	2000,00
95%	2297,81	2201,85	2051,62	2180,08	2356,11	2366,52	2498,67	2526,35	2798,32	2943,30	3100,56	3149,00
99%	5443,96	5063,67	4771,20	5147,41	5595,75	5601,24	5917,91	6031,66	6588,57	6764,55	7435,40	7200,00

Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria

Nota: Valores corrigidos pelo INPC. Ano base 2014.

\* Em 2002 e 2003 a PNAD ainda não divulgava a variável V4742 (renda mensal domiciliar per capita).

Essa variável só começou a ser publicada a partir de 2004. Então para calcular a renda domiciliar em 2002 e 2004 foi utilizada a seguinte fórmula:  $V4721 / (V4721 + V4724)$  (Valor do rendimento mensal domiciliar para todos os moradores (exclusive os menores de 10 anos de idade) dividido por V4724 (Número de componentes da família, inclusive agregado)).

É importante destacar que esse cenário poderia ser ainda mais preocupante, não fossem as políticas de transferência de renda, a recuperação do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e o crescimento da participação relativa da renda de seguridade. A expansão da quantidade de pessoas atendidas pela seguridade se intensificou após a Constituição Federal de 1988. A partir de então, ocorreu universalização dos direitos sociais mínimos que passaram a abranger grupo que não

tiveram acesso aos benefícios dos progressos da Industrialização. No setor da agricultura, por exemplo, trabalhadores do regime de economia familiar rural, idosos e inválidos passaram a receber o benefício, o que teve um efeito muito importante para reduzir a desigualdade pessoal da renda existente no país (LUCIO, 2006).

A evolução do perfil distributivo, em favor de uma melhor distribuição de renda, fica clara na forma pela qual os dados estão organizados no Quadro 2. Nela, percebe-se que os percentis de mais baixa renda apresentaram ganhos maiores do que os estratos dos mais ricos no período considerado.

**Quadro 2** - Taxa de crescimento percentis do rendimento domiciliar per capita

	2002-2005	2006-2009	2011-2014
10%	7%	21%	21%
25%	5%	22%	20%
50%	-1%	19%	18%
75%	-3%	14%	14%
90%	-5%	10%	11%
95%	-5%	7%	12%
99%	-5%	8%	9%

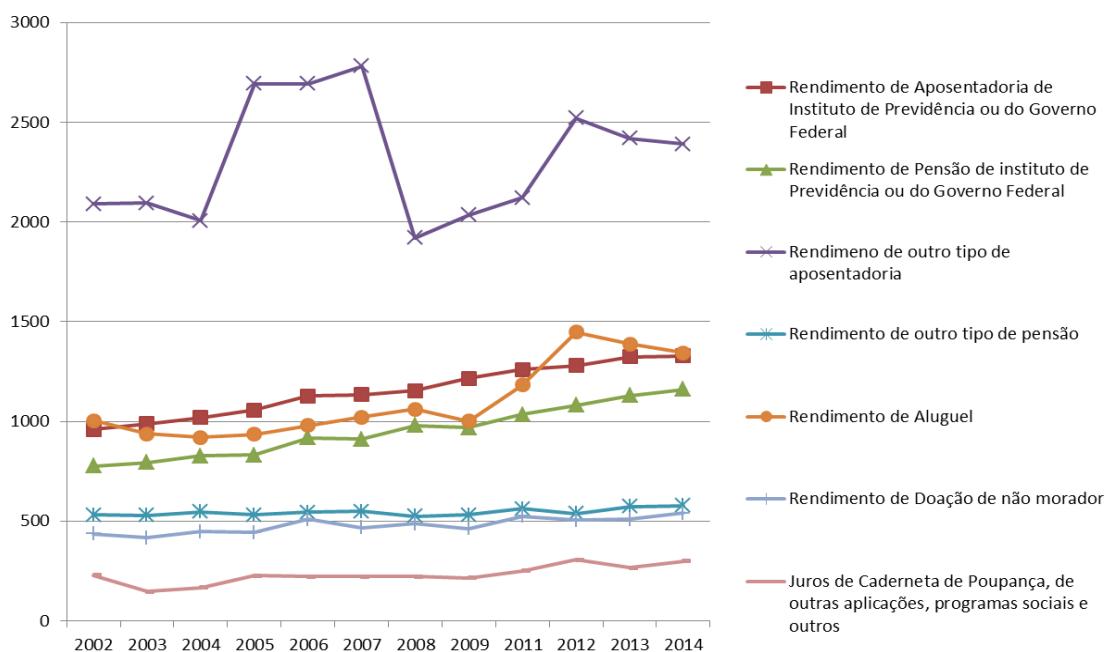
Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria.

Como se observa na Figura 9, houve um aumento do rendimento médio de outras fontes. Destacando-se o rendimento médio de outro tipo de aposentadoria que é bem instável. De 2003 para 2004 este rendimento cresce de forma significativa e em 2008-2009 cai bastante, se recuperando logo em seguida.

Pode-se associar o crescimento do rendimento médio do rendimento da aposentadoria e pensão pública principalmente à política de valorização do salário mínimo. A Constituição Federal de 1988 institui no que diz respeito à Seguridade Social: “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (Art. 201).

Analisando o Índice de Gini, na Figura 10, percebe-se que o indicador de concentração de renda de aposentadoria e de pensão pública, já inferiores aos de diversas outras fontes de rendimentos, cai de forma relevante entre 2002 e 2014.

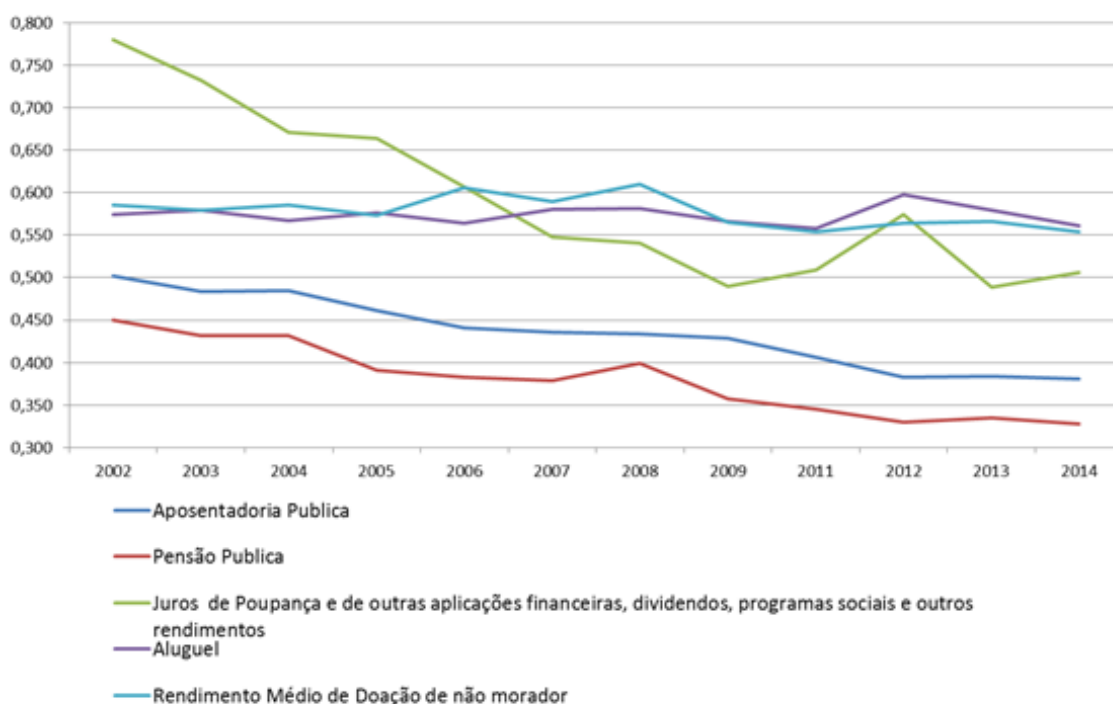
**Figura 9:** Rendimento Médio de Aposentadoria e Pensão Pública e Rendimento Médio de outro tipo de aposentadoria e de pensão



Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria

Nota: Valores corrigidos pelo INPC. Ano base 2014.

**Figura 10:** Índice de Gini dos Rendimentos de Aposentadoria Pública, Pensão Pública, Juros de Poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.



Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria.

Quando se examinam os subgrupos de rendimento de aposentadoria e pensão pública, fica claro, observando-se o Quadro 3, que isso se deu por conta do crescimento do rendimento entre os estratos mais baixos de renda. Enquanto o rendimento dos 5% mais ricos da população cresceu, em termos reais, 26% entre 2002 e 2014, o rendimento dos 50% mais pobres da população aumentou 93%, em termos reais, em igual período. Tais resultados revelam o efeito que a expansão do valor real do salário mínimo tem sobre o perfil de desigualdade dessa rubrica, a qual, por sua vez, como vimos, tem peso importante na composição da renda familiar.

**Quadro 3:** Percentis do rendimento de aposentadoria pública.

Aposentadoria Pública (R\$)												
Percentis	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
1%	373	405	414	454	515	532	500	587	649	697	720	721
5%	373	405	414	454	515	532	500	587	649	697	720	724
10%	373	405	414	454	515	532	500	587	649	697	720	724
25%	373	405	414	454	515	532	500	587	649	697	720	724
50%	373	405	414	454	515	532	500	587	649	697	720	724
75%	959	1013	1081	1120	1178	1120	1052	1176	1191	1256	1275	1300
90%	2049	2093	2179	2271	2282	2240	2104	2526	2397	2422	2602	2587
95%	3167	3064	3181	3028	3299	3361	3156	3790	3572	3532	3718	4000
99%	8943	8439	8429	8024	8835	8402	7891	7579	9526	8970	9560	9000

Fonte: PNAD, IBGE. Microdados. Elaboração Própria.

Nota: Valores corrigidos pelo INPC. Ano base 2014

No caso de juros de Poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos, o indicador de concentração de renda é bem elevado em 2002 (0,779) e ao longo do tempo vai caindo até alcançar 0,505 em 2014.

Infelizmente, como destaca Dedecca (2009), tanto as transferências de programas como o Bolsa Família, como também os rendimentos de aplicações financeiras (em tese, dois extremos da pirâmide distributiva) fazem parte desse grupo. O que demonstra a limitação das informações contidas nesta variável de renda da PNAD, impedindo uma análise mais detalhada do fenômeno da “origem de outras fontes de renda” e restringe o estudo da distribuição pessoal da renda às fontes de renda

oriundas do trabalho e dos benefícios da previdência social. Assim, o que se pode afirmar é que os dados parecem mostrar que a desigualdade desse indicador começou a cair coincidentemente com a instituição do Bolsa Família em 2003 (e com a expansão vertiginosa de sua cobertura nos anos seguintes).

Quanto à aposentadoria e pensão privada, as duas ainda representam uma parcela pequena dos rendimentos de todas as fontes. Não chega a 2%, se consideramos a soma de ambas. O rendimento de maior peso continua sendo o rendimento do trabalho principal, com cerca de 76%. Somados aos rendimentos oriundos da Previdência Pública, atinge-se um total de mais de 90% do conjunto dos rendimentos, conforme se observa no Quadro 4.

**Quadro 4:** Estrutura da renda pessoal do conjunto da população brasileira. Participação na massa de renda total, renda média e sua variação e Índice de Gini por tipo de renda

Tipo de renda	Renda Total (%)			Renda média (R\$ mês)			Variação (% a. a.)		Índice de Gini		
	2003	2014	2015	2003	2014	2015	2003-14	2014-15	2003	2014	2015
Renda do Trabalho	76,5	76,6	75,4	1.366	1.951	1.850	3,3	-5,2	0,55	0,49	0,49
Aposent. Pública	14,4	14,3	15,7	1.163	1.461	1.428	2,1	-2,3	0,48	0,38	0,38
Pensão Pública	4,2	4,0	4,1	929	1.230	1.209	2,6	-1,7	0,43	0,33	0,32
Outras Aposent.	0,4	0,4	0,4	2.449	2.632	2.711	0,7	3,0	0,57	0,57	0,57
Outras Pensões	1,0	0,9	0,8	620	635	601	0,2	-5,3	0,53	0,53	0,52
Aluguel	1,8	1,2	1,1	1.097	1.480	1.341	2,8	-9,4	0,58	0,56	0,53
Doações	0,7	0,4	0,4	487	595	574	1,8	-3,5	0,58	0,55	0,56
Juros e outros *	1,1	2,3	2,1	173	330	312	6,0	-5,3	0,73	0,51	0,49
<b>Renda Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1.356</b>	<b>1.839</b>	<b>1.738</b>	<b>2,8</b>	<b>-5,5</b>	<b>0,57</b>	<b>0,50</b>	<b>0,49</b>

Fonte: microdados das PNADs. Elaboração própria.

O mesmo Quadro 4 também mostra que houve um crescimento importante da renda média para cada tipo de rendimento, entre 2003 e 2014; por outro lado, já entre 2014 e 2015 os dados revelam queda dos valores reais. Da mesma forma, pode-se perceber que, em todas as fontes de renda, tomadas isoladamente, houve queda da desigualdade, expressa pela redução não pouco significativa do índice de Gini. E também fica claro que a concentração da rubrica de aposentadorias e pensões públicas apresenta nível de desigualdade menor do que as demais fontes, o que abre espaço para um alerta acerca dos efeitos que uma eventual desvinculação do salário mínimo ao piso da Previdência terá sobre a desigualdade total de rendimentos dentro da sociedade brasileira.

Os dados do Quadro 5 estão organizados da mesma forma que os do quadro anterior, com a ressalva de que, nesta última, referem-se apenas ao conjunto dos 40% da população brasileira de rendas mais baixas.

**Quadro 5:** Estrutura da renda pessoal para o segmento dos 40% de menores rendas da população brasileira. Participação na massa de renda total, renda média e sua variação.

Tipo de renda	% Renda Total			Renda Média			Variação (% a. a.)		Gini		
	2003	2014	2015	2003	2014	2015	2003-14	2014-15	2003	2014	2015
Renta do Trabalho	61,1	53,8	49,6	345	623	579	5,5	-7,2	0,245	0,214	0,227
Aposent. Pública	24,5	25,9	29,6	475	800	788	4,9	-1,5	0,003	0,002	0,002
Pensão Pública	7,2	6,0	6,1	463	777	766	4,8	-1,4	0,031	0,033	0,029
Outras Aposent.	0,1	0,3	0,2	394	738	659	5,9	-10,7	0,155	0,078	0,151
Outras Pensões	1,6	1,8	1,8	259	339	329	2,5	-3,1	0,311	0,371	0,367
Aluguel	0,4	0,4	0,4	269	480	460	5,4	-4,3	0,297	0,274	0,264
Doações	1,6	1,0	1,1	198	312	296	4,2	-5,0	0,337	0,406	0,369
Juros e outros *	3,2	10,9	11,3	76	289	289	12,9	-0,3	0,505	0,440	0,456
<b>Renda Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>350</b>	<b>616</b>	<b>590</b>	<b>5,3</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,253</b>	<b>0,222</b>	<b>0,228</b>

Fonte: microdados das PNADs. Elaboração própria.

O exercício é muito válido, pois a observação e análise deste extrato da pirâmide distributiva é elucidativo acerca do que ocorreu, em termos de distribuição de renda, nos anos mais recentes. Os dados do Quadro 5 revelam, por exemplo, que houve expressivo crescimento das respectivas rendas médias de todas as fontes e renda, e também que, em todos os casos, este aumento foi bastante superior ao que o ocorreu no conjunto da população brasileira (Quadro 4). Este resultado, por si só, é revelador da redução da desigualdade das rendas pessoais ocorridas no período 2003-2014. O Quadro 5 também demonstra os efeitos nefastos da retração econômica que começou a ocorrer a partir de 2014, com efeitos negativos em todas as fontes de renda, com especial destaque justamente na forma como elas são mais habituais, ou seja, as rendas do trabalho. Pode-se perceber sinais de retração da trajetória de redução do Gini dentro do extrato. Embora os valores sejam muito próximos, os resultados apontam a necessidade de se acompanhar de mais de perto a evolução dos indicadores a partir de 2015. Com os dados até 2015, percebemos que, tanto na renda do trabalho, como no conjunto das rendas, o Gini parece estar retomando movimento de ascensão. Por fim, merece destaque o baixo valor (quase zero) do Gini dentro do grupo de rendimentos em aposentadoria pública (parcela significativa do extrato, pois representa cerca de um quarto do total de rendimentos). Este baixo valor do Gini deve-se ao fato de que mais e

90% dos rendimentos desta rubrica valem um salário mínimo – o que reforça a importância do papel da vinculação dos benefícios ao valor do salário mínimo e também referenda a importância da valorização real do mesmo para o combate à enorme desigualdade brasileira<sup>10</sup>.

## **CONCLUSÃO**

A redução da desigualdade da renda pessoal é algo a se destacar, pois, conforme mostra a história do perfil distributivo brasileiro, nunca houve uma trajetória de mais de dez anos de redução contínua da desigualdade pessoal da renda (medida pelo Gini, geralmente).

Outras maneiras de manifestação da desigualdade também revelaram melhoria. Foi possível observar, por exemplo, que as remunerações do trabalho cresceram em relação ao excedente operacional bruto nos anos finais da série em um determinado momento, o que é revelador de uma melhoria do perfil da distribuição funcional da renda. Contudo, se forem considerados apenas os salários, sem as contribuições sociais a eles associadas, a superação em relação ao excedente operacional bruto ocorre em 2008, o que permite concluir o quanto as contribuições sociais, e conseqüentemente o processo de formalização do mercado de trabalho ocorrido até 2014, foram importantes neste período.

O crescimento da economia foi impulsionado pelo consumo das famílias e pela formação bruta de capital, que também apresentou crescimento no período, sobretudo até 2011.

Quando é analisada a distribuição pessoal da renda através dos dados da PNAD, nota-se que todos os rendimentos da renda do trabalho sobem e que o índice de Gini apresenta redução para todos eles. A aposentadoria privada apresenta o melhor rendimento, o que certamente se deve ao expressivo aumento ocorrido nos valores do salário mínimo real.

Não existe uma maneira de analisar separadamente o impacto do programa Bolsa Família no rendimento de todas as fontes, uma vez que na variável da PNAD que capta os valores desse benefício estão também incluídas outras fontes de renda, inclusive rendas que podem ser bastante elevadas, como é o caso de rendimentos

---

<sup>10</sup> A queda apontada pelo quadro, de 0,003 para 0,002 é menos relevante, para nossa análise, do que o próprio fato em si de que o índice de Gini é muito baixo, o que revela a dimensão do número de desembolsos relacionados ao salário mínimo dentro da sociedade brasileira, que cobre uma parcela expressiva da pirâmide distributiva. (lembrando que o Quadro 5 restringe-se aos 40% de rendimentos totais mais baixos da pirâmide distributiva brasileira).



provenientes de aplicações financeiras ou de posse de outros ativos (financeiros ou não). Uma forma de mitigar essa dificuldade consiste em tomar o perfil dos rendimentos, segundo fontes de renda, apenas para o extrato dos 40% de menores rendimentos da economia brasileira, onde é improvável que estejam registrados rendimentos oriundos de aplicações financeiras mais robustas (pequenos rendimentos de poupança podem estar presentes ali, por exemplo). O estudo indicou (Quadro 5) que é justamente na rubrica “juros e outros” que ocorre o maior aumento da renda real no período de expansão da economia (2003-2014), sinalizando que os programas de transferência de renda contribuíram decisivamente para a redução da desigualdade no período.

Por fim, a pesquisa sugere que a distribuição da renda funcional acompanha o movimento da distribuição pessoal da renda. De todo modo, o mais importante é registrar que as evidências são de que a redução da desigualdade pessoal deveu-se ao aquecimento do mercado de trabalho, e também aos valores e abrangência das transferências sociais feitas no âmbito do conjunto das políticas públicas implementadas no período, que potencializaram os efeitos positivos promovidos pelo aquecimento do mercado de trabalho enquanto isso esteve em voga (ou seja, até 2014).

Dentro deste contexto, a elevação do valor real do salário mínimo teve papel decisivo, pois o mesmo afeta tanto as rendas do trabalho como também os valores das principais transferências provenientes de políticas públicas desenhadas (ou ampliadas, no caso das já existentes) no período.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATKINSON, A. B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: Leya, 2015.

\_\_\_\_\_. Bringing Income distribution in from the cold. **The Economic Journal**, Vol. 107, No. 441 (Mar., 1997), pp. 297-321.

\_\_\_\_\_. Factor Shares: the principal problem of political economy? **Oxford Review of Economic Policy**; Volume 25; Number 1; pp. 3-16; 2009.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. Mercado de trabalho no Brasil: passado, presente e futuro. In: BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando (Org.). **Panorama do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Cap. 2. p. 35-54.

BARROS, R.P., CARVALHO, M.; FRANCO, S. e MENDONÇA, R. Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade da renda brasileira. *Parcerias Estratégicas* 22, Edição Especial, p. 89-119, jun. 2006; Texto para Discussão, n. 1201, IPEA, Rio de Janeiro, jul. 2006.

- CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- DEDECCA, C. S.; JUNGBLUTH, A.; TROVÃO, C. J. B. M. **A queda recente da desigualdade: relevância e limites**. Encontro nacional de economia da associação nacional dos centros de pós-graduação em economia, ANPEC, 2008.
- DEDECCA, C. S. *et al.* Mudanças na Distribuição de Renda Individual e Familiar no Brasil. **I Congresso da Associação Latino Americana de População, Alap**, Caxambu, Minas Gerais. Set. 2004.
- DEDECCA, Cláudio Salvatori. **Desigualdade: mas de qual falamos?** Campinas: Textos para Discussão. IE/Unicamp, Nº168, out-2009.
- \_\_\_\_\_. **A redução da desigualdade e seus desafios**. Brasília: Texto para Discussão nº 2031, 2015.
- GALBRAITH, James. **Inequality: what everyone needs to know**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- GLYN, A. **Functional distribution and inequality**. In: SALVAREDA, W.; NOLAN, B.; SMEEDING, T.M. (editors). *The Oxford Handbook of the ECONOMIC INEQUALITY*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- HALLAK NETO, João. **A Distribuição Funcional da Renda e a Economia não Observada no âmbito do Sistema de Contas Nacionais do Brasil**. 2013. 167 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- HALLAK NETO, J.; SABOIA, J.. Distribuição funcional da renda no Brasil: análise dos resultados recentes e estimação da conta da renda. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 3, p. 483-513, Sept. 2014
- HOFFMANN, Rodolfo. A Distribuição da Renda no Brasil no período de 1992-2001. **Economia e Sociedade**, 2(19), Campinas: Instituto de Economia da Unicamp; 2002.
- \_\_\_\_\_. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da Inflação e do Salário Mínimo. **Economia e Sociedade**, 11, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp; 1998.
- HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da Pnad, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p.7-39, jun. 2008.
- KEISTER, L.A. The One Percent. **Annu. Rev. Sociol**, 40, p.347–67, 2014.
- KEISTER, L.A.; LEE, H.Y. **The One Percent: Top Incomes and Wealth in Sociological Research**. *Social Currents* 2014, v. 1(1) p. 13–24. The Southern Sociological Society, 2014.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. **Revista de Economia Política**, OnLine, v. 36, n. 1, p.25-45, jan. 2018.

\_\_\_\_\_. O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: **Campus/Elsevier**, 2012.

KOPCZUK, W. What Do We Know about the Evolution of Top Wealth Shares in the United States? **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 29, No. 1 (Winter 2015), pp. 47-66. American Economic Association.

KRISTAL, Tali. Good Times, Bad Times: Postwar Labor's Share of National Income in Capitalist Democracies. **American Sociological Review**, 75 (5); 2010.

LUCIO, Clemente Ganz. Empregos e salários: eixos de uma política de desenvolvimento no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **Economia Brasileira na Encruzilhada**. São Paulo: Fgv, 2006. Cap. 3. p. 53-82.

MATTOS, F. A. M.; LIMA, S. S. Apontamentos para o debate sobre pleno emprego no Brasil. **Economia e Sociedade**. Revista do Instituto de Economia da UNICAMP; vol. 24; n.2 (54); pp. 293-328; agosto de 2015.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho. **Estudos Avançados** (85), v. 29, n. 85, set-dez, 2015.

\_\_\_\_\_. O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, Janeiro/Junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Programas Sociais e redução da taxa de desemprego no Brasil até 2013. **Eptic Online**; v. 18; n.1, 2016.

SABOIA, João; HALLAK NETO, João. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1 (62), p.265-285, jan. 2018. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v27n1/1982-3533-ecos-27-01-0265.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

SOUEN, Jaqueline. A política do salário mínimo no Governo Lula. **Dissertação de Mestrado**. Campinas: IE/UNICAMP, 2013.

SOUZA, P. R. C.; BALTAR, P. E.A. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, Rio de Janeiro, v. 9, n.3, dez, 1979.

SOUZA, Paulo Renato Costa. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. **Tese de Doutorado**. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP; Campinas, 1980.

\_\_\_\_\_. Os impasses atuais das políticas de emprego e de salário. In: BELLUZZO, L.G.M. e COUTINHO, R. (org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil** – número 2 – ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

*Recebido em 1 de abril de 2019 e aceito em 3 de abril de 2019.*

## O FIM DO CONSÓRCIO NO PODER EM SANTA CATARINA E AS PERSPECTIVAS PARA O GOVERNO DE CARLOS MOISÉS DA SILVA

*Daniel da Cunda Corrêa da Silva\**

*Maurício Mulinari\*\**

**Resumo:** A eleição de Carlos Moisés da Silva representa uma alteração no consórcio de poder político em Santa Catarina. Depois de um pacto estabelecido desde 2002, com MDB, PSD e PSDB no comando da política catarinense, a crise brasileira produziu alterações profundas no comando do sistema político, alçando ao poder um desconhecido para a esmagadora maioria da população, mas que encarnou um desejo de mudança assimilado por boa parte dos cidadãos do estado. Desde 2012, inúmeras iniciativas foram tentadas pelo consórcio no poder para postergar sua vitalidade, mas seu prazo de validade havia expirado. Estima-se, neste texto, que a correlação de forças atualmente em Santa Catarina joga água no moinho de uma saída mais radicalizada à direita, da qual Moisés, mesmo que não pareça orgânico, fará parte como instrumento de manutenção de prestígio e poder junto ao sistema político. Longe de representar qualquer tipo de inovação substancial, Moisés padecerá do desafio de tentar articular sua sobrevivência em meio à intensificação da crise brasileira, derivada das políticas ultraliberais de Paulo Guedes e Jair Bolsonaro. Aos estados federados, caberá a condição de estender os ataques ao serviço público e à população em geral, sempre em favor dos capitalistas catarinenses.

**Palavras-chave:** Política catarinense; consórcio no poder; dívida pública; crise; privatizações.

### THE END OF THE CONSORTIUM OF POLITICAL POWER IN SANTA CATARINA AND THE PERSPECTIVES FOR CARLOS MOISES DA SILVA'S GOVERNMENT

**Abstract:** The election of Carlos Moises da Silva represents a change without consortium of political power in Santa Catarina. After a fixed pact since 2002, with MDB, PSD and PSDB no command of the Santa Catarina policy, a Brazilian crisis has produced deep in the command of the political system, raising to the power a stranger for the majority of people of the population, but that incarnated a desire of Assimilated by the citizens of the state. Since 2012, initiatives have been tried by the consortium without power to postpone its vitality, but its expiration date had expired. It is estimated, in this text, that the trawl aureola in Santa Catarina throws away the water of a more radicalized mill on the right. political system. Apart from the quality of any substantial type, the challenge of articular growth may be a strategy to intensify the Brazilian crisis, derived from the ultraliberal policies of Paulo Guedes and Jair Bolsonaro. The federated states, fit to the condition of the probing the apetent to public public and the population in general, always at the Santa Catarina capitalists.

---

\* Economista e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, professor do curso de Relações Internacionais da Univali. E-mail: danicorreadasilva@gmail.com.

\*\* Economista do DIEESE e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: mauriciomulinari@hotmail.com.

**Keywords:** Politics of Santa Catarina, consortium in power, public debt, crisis, privatizations.

## INTRODUÇÃO

Carlos Moisés da Silva foi eleito governador de Santa Catarina em 2018 com aproximadamente 67% dos votos em segundo turno. O estado garantiu a Jair Bolsonaro praticamente o mesmo percentual nas eleições presidenciais. Este resultado das urnas foi uma vitória do radicalismo de direita antissistema no Brasil. Os principais partidos da ordem, datados do processo de redemocratização, perderam significativo espaço no mapa eleitoral brasileiro. Em Santa Catarina, a expressão deste fenômeno se deu na dissolução da chamada “tríplice aliança”, versão regional da ordem até então dominante com PSDB, (P)MDB e PSD(DEM), partidos que comandaram a política catarinense desde 2002.

O resultado eleitoral de 2018 no Brasil guarda semelhança com o que aconteceu na chamada “onda Lula” de 2002. O desgaste profundo com os governos tucanos fez de Lula a alternativa, fazendo com que o petista obtivesse 46% do total de votos da população (mesma de Bolsonaro no primeiro turno) e elegendo o maior número de deputados, senadores e governadores da história do PT. Em Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira (LHS) foi o portador deste discurso de ruptura, associando-se à onda petista e destacando a necessidade de “descentralizar” a administração pública pelo Estado mediante o modelo de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).

O processo inaugurado em 2002 dá seus sinais de desgaste a partir de 2012, ano em que o vigor do orçamento federal já não é mais capaz de suportar o consórcio político da tríplice aliança. Desde então são lançadas alternativas de créditos externos e o grau de endividamento do estado de Santa Catarina com a União já demonstra que não será possível manter o pacto por muito tempo. Nas eleições de 2014 é dado o último suspiro à manutenção do acordo, cuja fissura em função da crise só aumentava. A própria morte de Luiz Henrique, em 2015, contribuiu para acelerar o processo – não para desencadeá-lo, como muitos pensam.

Em 2019, o Comandante Moisés<sup>1</sup> assume o comando do Estado ocupando o espaço antes cativo da elite política tradicional, aproveitando-se do cenário de crise, a expectativa de mudança e a onda bolsonarista que arrebatou os votos Brasil afora. O

---

<sup>1</sup> Nome com o qual se candidatou ao Governo nas eleições de 2018, convenientemente adotado na medida em que o ex-capitão do exército Jair Bolsonaro gozava de grande prestígio popular durante a campanha, o que veio a se concretizar numa acachapante vitória eleitoral.

discurso do Comandante é de modernização da máquina pública, eficiência na gestão e derrota da velha política. Na prática, Moisés administra um Estado em crise financeira e procura estabilizar-se no poder calibrando o que precisará mudar na estrutura do estado e o atendimento às camadas mais tradicionais da política catarinense, com as quais não almeja ruptura alguma. O objetivo deste artigo é elucidar as perspectivas para a administração de Moisés em seu mandato como governador do Estado. Tratar das condições que levaram à sua vitória e vislumbrar de que forma o atual mandatário de Santa Catarina lidará com a administração da crise econômica que assola o país por inteiro e não faz de Santa Catarina área imune a seus efeitos.

## **1. CONSTITUIÇÃO E ESFACELAMENTO DO CONSÓRCIO NO PODER EM SANTA CATARINA**

Santa Catarina vive o ocaso de um longo ciclo político iniciado nas eleições estaduais de 2002. Naquele pleito, Luiz Henrique da Silveira (PMDB) vencia Esperidião Amin (PP), então candidato à reeleição. Após um primeiro turno onde Amin alcançava a liderança com significativa margem, o apoio de bastidor da então candidata eleita ao senado pelo PT e fiel escudeira de Lula, Ideli Salvatti, garantiria a virada de Luiz Henrique no segundo turno, já que grande parte dos votos destinados a José Fritsch (PT) no primeiro turno migraria para Luiz Henrique.

A vitória consolidava uma aliança histórica entre PMDB e PT no estado<sup>2</sup>, adiantando inclusive a aliança Dilma/Temer no cenário nacional a partir de 2010. Mesmo que esta aliança nunca tenha se consolidado em termos eleitorais, o governador de Santa Catarina gozaria de deferência especial do então presidente Lula, defendendo a ideia de que a aliança com o PMDB era a melhor forma possível de combater a oligarquia Bornhausen, que se articulava em torno do antigo PFL. Na prática, o objetivo de Lula estava longe de ser nobre: mirava apenas os votos que a influência de Luiz Henrique dentro do PMDB poderia lhe garantir no parlamento nacional, administrando o presidencialismo de coalizão a nível federal.

Desde essa vitória inicial, eleição após eleição vem sendo ampliado o pacto de governabilidade em Santa Catarina. A eleição de Raimundo Colombo em 2010, com vice do PMDB na chapa, sacramentou a participação de praticamente todos os setores da classe dominante catarinense dentro do governo: como fiador da unidade entre os

---

<sup>2</sup> Sem grande expressão eleitoral nos cargos executivos do governo estadual, o PT aderiu ao modelo da tríplice aliança de modo não protagônico, mas também absolutamente não conflitivo.

setores, mediante a ofensiva ao caixa do Estado decorrente das generosas renúncias fiscais, o sistema da dívida pública e a compra de base parlamentar por meio de crédito subsidiado para obras pelo interior do Estado.

O Brasil e Santa Catarina adentravam os anos 2000 após a severa crise do final da década de 90, que aprofundava todos os dramas sociais trazidos pela liberalização da economia nacional. O estado de Santa Catarina, que até o início dos anos 80 ainda era caracterizado por forte presença industrial nas cidades e estrutura fundiária baseada na pequena e média propriedade rural, via o seu modelo implodir após a liberalização econômica promovida pelo Plano Real. O sistema de integração das agroindústrias no interior, implantado nos anos 70 com forte incentivo creditício da ditadura militar, obrigava a centralização da terra e expulsava os pequenos agricultores do campo. Ao chegarem nas cidades, a massa de desvalidos encontrava uma indústria em liquidação, incapaz de competir com os produtos importados, ou seja, o êxodo rural, o desemprego e a miséria urbana passavam a ser a crônica cotidiana. De 1970 a 1980, a taxa de crescimento da população do Oeste do Estado de SC caiu de 2,6 para 0,4%. Ao longo dos anos 80, houve inversão e a taxa passou a ser negativa. Ao longo dos anos 90, a população do interior do estado de SC reduziu-se a uma média de 2,4% ao ano. (SILVA; HEIDEN; AGUIAR; PAUL, 2003).

Para supostamente enfrentar este cenário, a primeira eleição de Luiz Henrique lançava o chamado “Plano 15”. A tônica era a ideia de que Luiz Henrique governaria “por toda Santa Catarina”, descentralizando a gestão e, através disso, desenvolvendo as regiões empobrecidas do interior. Assim, logo após as eleições, foram criadas 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) que, ao contrário de conter o processo de centralização da propriedade e empobrecimento da população, apenas garantiriam a hegemonia política de do então governador durante mais de uma década. Arranjos políticos, acomodação de interesses regionais, liberação de cabos eleitorais para articulação política permanente, as SDR passaram a ser peça chave da governabilidade catarinense, garantindo inclusive a criação da chamada “tríplice aliança” na primeira eleição de Raimundo Colombo em 2010<sup>3</sup>.

Dentro deste modelo se destacam os programas de renúncia fiscal para grandes empresas, dentro de um grande grupo de companhias que desfrutavam do Tratamento Tributário Diferenciado (TTD), tais como o Prodec – Programa de Desenvolvimento da

---

<sup>3</sup> Consórcio no poder em Santa Catarina formado por PSDB, (P)MDB e PSD(DEM)

Empresa Catarinense, e o Pró-emprego. Ambos atuavam como elemento de estabilização da aliança entre as elites econômicas e políticas do estado. Tal política teve como um de seus grandes impactos a explosão das importações em Santa Catarina, em paralelo com a estruturação de 5 portos no litoral do Estado (4 só na porção Norte) e toda uma rede de empresas acessórias prestadoras de serviços. Este consórcio de poder, que turbinou os lucros das chamadas *trading companies* (empresas comerciais que operam no mercado internacional), das grandes indústrias, das agroindústrias monopolistas e das grandes redes de varejo, foi desde o começo arquitetado por figuras associadas a um perfil tecnicista, como Antônio Gavazzoni, Almir Gorges, Cleverton Siewert, Max Bornholdt, entre outros, que transitaram por diversas secretarias estratégicas ao longo de todos estes anos.

Desde então todos os governantes que passaram pela Casa d'Agronômica trabalharam firmemente no propósito de fazer cumprir a LRF e honrar os compromissos com as dívidas perante a União. Se no início o PT se mostrou contra o Plano Real e suas implicações, todo o pacto costurado nas eleições de 2002 que aliançava PMDB e PT no segundo turno estadual teve como pano de fundo a guinada operada pelo partido de Lula, tendo como momento paradigmático a famosa Carta aos Brasileiros. Ao não haver mais diferenças estruturais entre campos que historicamente tinham se oposto, qualquer aliança se tornava possível, consolidando diante do povo o cumulativo e profundo desencanto com a política institucional.

Passada uma década de vigência da LRF e de funcionamento ininterrupto do sistema da dívida, o recém-eleito governador Raimundo Colombo percebe a deterioração das contas públicas de Santa Catarina e começa a se ver obrigado a questionar o acordo de 1998. Era o início do esfacelamento do consórcio no poder. O pleito é pela redução da taxa de juros com índice de correção que seja mais benéfico para os Estados.

Por meio de empréstimos e de um profundo endividamento que se acelerou desde a posse de Raimundo Colombo e Eduardo Pinho Moreira em 2011, o governo contraiu novos contratos para viabilizar o pagamento de dívidas, compra de base parlamentar e, em alguns casos, promessas de investimentos em logística (que hoje se encontram parados). O caso mais recente deste endividamento ocorreu no famoso



“Pacto por Santa Catarina”<sup>4</sup>. Nele o estado recorreu a empréstimos internacionais para supostamente investir em um conjunto de obras de desenvolvimento.

Como o tema seguia em negociação na esfera federal e Santa Catarina já via sua condição financeira se deteriorar, o governo estadual buscou alternativa que possibilitasse a mitigação do endividamento com a União. Em dezembro de 2012, o Estado de Santa Catarina fez um empréstimo com o Bank of America Merrill Lynch (com garantia da União), no valor de U\$S 726,4 milhões. O empréstimo foi tomado com prazo total de pagamento em 10 anos, com pagamentos semestrais e taxas de juros de 4% ao ano mais variação cambial.

O discurso oficial era de folga no orçamento e contratação de crédito para a realização de investimentos e expansão da economia catarinense. Na prática, os recursos convertidos em reais totalizaram R\$ 1,47 bilhão. Deste montante, R\$ 1,38 bilhão foi destinado para a quitação de Resíduo (saldo em 30/11/2012), R\$ 19,6 milhões para o pagamento de juros e correção do Resíduo referente ao mês de dezembro (até o dia 27/12/2012), e os R\$ 77,5 milhões restantes serviram para amortização extraordinária do principal. Significa dizer que do total tomado emprestado, 93% se destinou a rolar a dívida pública. Por isso mesmo, os investimentos na qualidade de proporção à receita em SC caíram de 13 para 9% de 2014 a 2016.

Santa Catarina possuía em 1999 uma dívida contratada de pouco mais de R\$ 5,4 bilhões. Só entre 2010 e 2013, o superávit primário nas contas do estado foi de R\$ 3,8 bilhões. O total de pagamentos em juros e amortizações entre 1999 e 2018 foi de R\$ 15,2 bilhões aos seus credores – sobretudo à União. Ainda assim, a dívida líquida catarinense está em pouco mais de R\$ 9,8 bilhões. A partir disso pode-se perceber que a despeito do enorme esforço fiscal, tal como a dívida da União, a dívida de SC só se multiplicou.

O consórcio de poder catarinense sofre uma cisão a partir das eleições municipais de 2012, a primeira do recém-criado PSD, do ex-governador Colombo. Naquelas eleições, o partido do então governador fez quase 600 mil votos para vereador, anunciando forte poder eleitoral. Surgido como etapa superior do antigo PFL/Democratas, o novo partido articulado por Gilberto Kassab em nível nacional acaba trazendo parte deste agrupamento político para a base do governo federal, alcançando

---

<sup>4</sup> O Pacto por Santa Catarina foi inaugurado em 2012 e comporta 263 ações do governo estadual. Deste total, em 2017, em matéria publicada pelo Diário Catarinense, estimou-se que apenas 38% das obras estavam concluídas e outros 43% estavam em andamento (DIÁRIO CATARINENSE, 2013).

condições de participar ativamente do loteamento de cargos em Brasília. Nos municípios, o PSD demonstrou força de atração de vários prefeitos e vereadores naquela disputa. Na fina flor da expressão do pacto nacional em nome da governabilidade e do presidencialismo de coalizão, o PSD virou principal representante do chamado “centrão”, patrocinado por Dilma e Lula às custas de vultuosos recursos públicos (emendas parlamentares e empréstimos subsidiados).

Em 2014, a distância política patrocinada nas bases por algumas lideranças do PSD (Gelson Merísio) e PMDB (Mauro Mariani) não se refletiu na eleição. Novamente o consórcio no poder se manteve unido, reelegendo Colombo e Pinho Moreira para o executivo estadual e consolidando uma base parlamentar de mais de 30 deputados, alinhados em torno do controle total dos cofres do estado. Como exemplo da ofensiva sobre o orçamento público, o governo lançou o chamado FUNDAM – Fundo de Apoio aos Municípios, modalidade de crédito oferecido pelo BRDE com o claro objetivo de comprar uma base parlamentar e conseguir aprovar projetos contra o povo, como a instituição da previdência complementar para servidores do estado. Todos se beneficiaram, inclusive parlamentares de oposição. (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2013).

Aqui está o ponto fundamental para entender o desastre do consórcio de poder no governo catarinense e a sua recente cisão eleitoral. Por um lado, a divisão dos recursos do orçamento do estado produzido pelas elites começou a cobrar seu preço na deterioração financeira das contas públicas, que por fim, entraria em rota insustentável de degeneração a partir do ajuste recessivo promovido por Dilma na virada de 2014 para 2015.

Em 01 de junho de 2016, numa reunião entre 19 Secretários de Estados de Fazenda e representantes do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional, foi firmado o acordo que veio a se configurar no PLP 257/2016. Estabelece-se assim o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. A partir dele, as dívidas ficariam renegociadas em IPCA mais 4% ao ano, aplicados na Tabela Price e sem direito a geração de crédito perante à União, com carência de 24 meses e alongamento do prazo em 20 anos.

A contrapartida imposta pela União a ser adotada pelos Estados a partir da renegociação deve ser: *a)* não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; *b)* Limitar o

crescimento das despesas correntes primárias à inflação do ano anterior, medida pelo IPCA; *c*) definir mais claramente o que deve ou não compor os gastos com pessoal (inativos, pensionistas, terceirizados, IRRF); *d*) estabelecer regras de controle de gastos para os demais poderes, para evitar que a responsabilidade pelo ajuste fiscal fique centrada no Poder Executivo. Além destes termos, também foram negociadas concessões de descontos de 100% no pagamento das dívidas dos estados com a União para o período compreendido de julho a dezembro de 2016, bem como a concessão de desconto linear regressivo ao longo dos meses de janeiro de 2017 a junho de 2018.

Mitigado apenas de maneira efêmera, o alívio nas contas do estado de Santa Catarina resultou no fato de que os principais partidos e lideranças catarinenses passaram a se agredir publicamente, promovendo uma cisão definitiva após Pinho Moreira (MDB) assumir o governo quando da renúncia de Colombo (PSD) para concorrer ao Senado. Para somar ao quadro de deterioração, denúncias da operação Lava-jato tratando da liberação de propinas de empreiteiras para a compra da companhia de água, esgoto e saneamento básico (Casan), começam a implicar quadros de alta envergadura na política estadual, chegando ao ex-Secretário da Fazenda, Antônio Gavazzoni, ao ex-presidente da Assembleia Legislativa, Gelson Merísio, e ao próprio ex-governador Colombo.

A promessa de desenvolvimento regional via SDR lançada no governo da Luiz Henrique da Silveira não foi cumprida e nada foi feito para impedir a centralização de riqueza. O que se observou foi a piora sistemática das condições reais de vida do povo. Assim, quando a crise produzida pela política de austeridade de Dilma fez duplicar a taxa de desemprego no estado e secar o acesso ao crédito fácil para consumo, tudo que era sólido se desmanchou no ar. Santa Catarina depara-se, então, com sua condição de estado federado de uma República periférica, que não estará imune aos problemas dos quais o País padece. Tampouco sustentará realidade muito diversa daquela que já faz parte de outras unidades da federação, tais como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O rentismo e a concentração de riqueza, dois fenômenos tipicamente brasileiros, decretam o fim do ciclo que se iniciou em 2002. De uma governabilidade baseada na ideologia da conciliação e paz social restou apenas o profundo descontentamento e a radicalidade da guerra de classes. Chega ao fim a longa aliança entre todos os partidos da ordem, desde o MDB de Luiz Henrique da Silveira e Mariani, o PSD de Colombo e Merísio e o PT de Lula, Dilma e Décio Lima.

## 2. O GOVERNO DE CARLOS MOISÉS DA SILVA E A ADMINISTRAÇÃO DA CRISE EM SANTA CATARINA

O primeiro elemento a ser analisado para o caso do mandato de Carlos Moisés da Silva deve ser a situação financeira do Estado. Atualmente, mais de 83% da dívida pública catarinense é com o governo federal - 52,98% com a União, 18,07% com o BNDES e 12,53% com o Banco do Brasil. Além disso, parte considerável da dívida catarinense está agora dolarizada. São aproximadamente 17% desta dívida contabilizada em moeda estrangeira, da qual quase 10 pontos percentuais referem-se à dívida com o *Bank of America Merrill Lynch*, derivada do empréstimo de 2012 que tinha prazo de encerramento em 10 anos, ou seja, terá que ser quitado até o último ano da administração de Moisés.

O acordo estipulado com o governo federal em 2016 expirou e, desde julho de 2018, o estado de Santa Catarina já precisa pagar integralmente suas parcelas de endividamento com a União<sup>5</sup>. Mesmo com a situação financeira preocupante nos últimos anos, somente em 2018, o Estado concedeu mais de R\$ 5 bilhões em isenções fiscais aos capitalistas que operam no território catarinense e a previsão para 2019 é de totalizar R\$ 6 bilhões de renúncia fiscal, ao passo que a receita total do Estado no ano é de aproximadamente R\$ 26 bilhões, ou seja, praticamente um quinto da arrecadação potencial. (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, 2019)

Ainda assim, a situação fiscal de Santa Catarina não comporta mais o mesmo grau de tratamento aos distintos capitalistas que operam no estado. Antes mesmo de assumir o governo do Estado, Carlos Moisés da Silva esteve em Brasília articulando reuniões com Jair Bolsonaro e o Ministro da Fazenda, Paulo Guedes. O motivo do encontro envolvia três temas relacionados às contas do estado de Santa Catarina, todas elas com passivos judiciais históricos, os quais o governo simplesmente não possui caixa para arcar e solicita apoio da União: Letras do Tesouro, Debêntures da Invesc e Duplicação da SC-401<sup>6</sup>.

Há pelo menos 4 as iniciativas de Moisés em andamento para lidar com a crise financeira do estado de Santa Catarina: o debate sobre as renúncias fiscais, a reforma administrativa, os empréstimos internacionais e a guerra contra o funcionalismo e o serviço público do Estado.

---

<sup>5</sup> Para mais informações, consultar nosso artigo publicado no v.6 n. 12 da Revista do Necat (SILVA, 2017).

<sup>6</sup> Cf. <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/moacir-pereira/mois-es-vai-a-paulo-guedes>>.

Após tomar posse, o primeiro grande tema envolvendo o governador Moisés repousa sobre a questão das renúncias fiscais de Santa Catarina. Há pelo menos dois anos, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) vem questionando as isenções fiscais concedidas pelo Estado. Diante de uma verificação dos programas de tratamento diferenciado adotados ao longo dos anos 2000, o Tribunal de Contas quer saber qual foi a real contrapartida oferecida pelas empresas que alcançaram as isenções para o estado de Santa Catarina. O questionamento do TCE/SC repousa sobre o fato de não se saber, ao certo, quais foram os critérios adotados para a concessão dos benefícios fiscais, muito menos as reais contrapartidas que se pode apresentar em termos de produção de bens e serviços e/ou geração de empregos no Estado<sup>7</sup>.

Um dado inusitado deste episódio foi o fato de que o próprio Secretário de Estado da Fazenda, Paulo Eli, assumiu a postura hostil contra as isenções e também passou a questioná-las. Também secretário durante o breve mandato de Eduardo Pinho Moreira em 2018 – à custa do afastamento de Raimundo Colombo – Paulo Eli chegou a afirmar, em entrevista à imprensa, que a maioria dos empresários catarinenses são sonegadores<sup>8</sup> de impostos e nada tem do que se queixar da política tributária do estado. Chamado a dar explicações na Assembleia Legislativa sobre as declarações, o secretário manteve-se enfático e sustentou que ele mesmo, detentor das chaves do cofre do Estado, não sabe precisar quais os critérios para a concessão de isenções fiscais no Estado e nem mesmo as suas contrapartidas sociais. Ainda longe de desfecho, o episódio denota que os tempos de vultuosas renúncias ao empresariado catarinense em geral estão com os dias contados. Estamos diante de uma provável repactuação que concentrará ainda mais as renúncias em três setores específicos: agroindústria, indústria têxtil e grandes companhias de comércio exterior.

A segunda medida drástica adotada por Moisés para o enfrentamento da crise repousa sobre uma Reforma Administrativa que corta cargos da carreira de estado. De acordo com o discurso oficial, a estimativa de economia anual seria de R\$ 124,3 milhões. Durante os quatro anos de mandato, acumular-se-ia, portanto, algo próximo a meio bilhão de reais. Na proposta, considera-se a redução de 2.054 cargos comissionados, que renderiam um corte no funcionalismo de R\$ 80,5 milhões, enquanto

---

<sup>7</sup> Em entrevista à imprensa, o presidente do TCE/SC Adricélio de Moraes Ferreira Junior disse que, no caso das renúncias fiscais de Santa Catarina, poderia-se não só descobrir uma caixa-preta, mas sim uma caixa de pandora. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/blogs-e-colunas/altair-magagnin/presidente-do-tce-sc-cobra-explicacoes-sobre-beneficios-fiscais-caixa-de-pandora/>>. Acesso em 01 abr 2019

<sup>8</sup> Cf. <<http://www.am570.com.br/post.php?id=1002>>

mais de R\$ 43,7 milhões viriam da extinção das Agências de Desenvolvimento Regional, das secretarias do Planejamento e do Turismo, Cultura e Esporte, além de alugueis. Trata-se do fim de uma era administrativa que marcou o consórcio no poder e sua repactuação por outros meios, onde ficará ainda mais evidente a já marcante ineficiência do Estado na atenção aos setores mais carentes da sociedade: saúde, educação e segurança, no interior e no litoral.

Uma terceira válvula de escape que Moisés utilizará serão os empréstimos internacionais. Ainda durante a montagem da equipe de governo, o governador eleito encontrou-se com representantes do Banco Mundial para tratar da possibilidade de um empréstimo para o Estado que renderia de R\$ 400 milhões no pagamento de juros. No limite, trata-se de contratar crédito para realizar a rolagem de dívidas anteriores, provavelmente as que já estão contratadas em dólares e prestes a vencer. A imprudência de tal medida – endividar-se em dólar – vem acompanhada das contrapartidas exigidas pelo Banco, tais como: congelamento de salários e suspensão dos concursos nos próximos 3 anos, além da possibilidade de aumentar exponencialmente a alíquota que hoje é paga pelos servidores estaduais (de 14% para até 20%) até a sua aposentadoria.

Para operar a privatização do que restou do patrimônio público e mostrando a continuidade ininterrupta do processo de liquidação do patrimônio nacional desde a década de 90, um conjunto de reformas do Estado vem sendo executado no Brasil. Também em Santa Catarina, sob o pretexto de que é necessário “modernizar” a gestão governamental, torna-se cada vez mais recorrente a utilização de um conjunto de mecanismos jurídicos que atingem especialmente aqueles serviços essenciais à população, como educação, saúde, transporte, dentre outros.

Assentadas num processo contínuo de desnacionalização, as reformas político-jurídicas objetivam instituir um marco legal para as privatizações, autorizando as organizações particulares a atuar junto ao Estado brasileiro, bastando que se organizem na forma de uma Organização Social (OS), Organização Social de Interesse Público (OSCIP) ou Organização da Sociedade Civil (OSC). Entretanto, ao invés de modernizar as atividades do Estado, como se alega, a experiência da prestação de serviços públicos por essas organizações particulares tende a debilitá-los, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Estes mecanismos também são formas de institucionalizar a corrupção que ocorre a olhos vistos na relação entre o Estado e os grandes empresários. Assim, por exemplo, a Lei 9.637, de 15.5.1998 (que dispõe sobre as Organizações Sociais),

determina que a relação entre Poder Público e Organização Social seja efetuada mediante “contrato de gestão”, enquanto que, por outro lado, convenientemente, a Lei 8.666, de 21.6.1996 (que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública), estabelece a dispensabilidade do processo licitatório “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão” (Lei 8.666, art. 24, inciso XXIV).

Convém mencionar também a introdução em nosso ordenamento jurídico de uma nova modalidade de concessão de serviço ou obra pública, a chamada “Parceria Público-Privada” (PPP), através da Lei 11.079, de 30/12/2004. Essas “parcerias” supostamente deveriam suprir a incapacidade do Estado de realizar novos investimentos públicos, autorizando que o mesmo conceda serviços e obras públicas aos agentes privados.

Se a ideologia dominante tenta construir a ideia de que essas “parcerias” são instrumentos de uma gestão governamental eficaz e destituída de preconceitos em relação à iniciativa privada, nos meandros da Lei 11.079 as coisas se mostram um tanto diferentes. Ela não somente autoriza que na modalidade “patrocinada” o Estado financie até 70% dos investimentos, como, no seu art. 10, parágrafo 3º, permite que a Administração Pública, por meio de autorização legislativa, possa custear a totalidade dos gastos. E mais: para dar garantias ao empresariado, normalmente o Poder Público cria um Fundo Garantidor para a obra ou serviço contratado, endividando-se e sobrecarregando as contas públicas com juros e amortizações da dívida. Por conseguinte, ao invés de fomentar os investimentos públicos por agentes privados a Lei 11.079 representa, antes, mais um instrumento para reorganizar o sistema corrupto em Santa Catarina por outros meios.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, a administração da crise por parte de Moisés projetará para o estado de Santa Catarina uma deterioração acelerada das contas públicas (via endividamento em moeda estrangeira, avalizada pelo governo federal), combinada à deterioração dos serviços públicos prestados à população do estado, diante de uma tônica de concentração de renda e riqueza que, aceleradamente, dissolve as características fundamentais da diversificação econômica de Santa Catarina.

Ao contrário da propaganda da ideologia dominante, não vivemos em um estado diferenciado em relação à realidade nacional. Santa Catarina, tal qual o restante do Brasil, vive uma guerra de classes travada pelos poderosos contra o povo mais pobre. Por conta de uma classe dominante mais orientada pela especulação e o rentismo do que pela produção de mercadorias, observa-se uma ofensiva ao orçamento público e amplia a superexploração da força de trabalho.

Principalmente nos últimos anos, a ideologia de um estado com características europeias desabou. Os efeitos acumulados por longos anos de estreita aliança entre os grandes empresários capitalistas e as elites políticas que ocupam Santa Catarina fizeram explodir uma crise econômica, social e política sem precedentes em terras catarinenses. Décadas de desonerações tributárias, de funcionamento ininterrupto do sistema da dívida pública para sustentar grandes empresários na esfera federal e de abertura de Secretarias de Desenvolvimento Regional para manter funcionando as alianças dos poderosos, provocaram profundo abalo no orçamento do estado.

Em seus primeiros dias de governo, Carlos Moisés da Silva precisa lidar com um orçamento absolutamente combalido e pactos políticos frágeis. Suas primeiras ações de governo versaram sobre alguns ajustes administrativos no terreno da segurança pública e a ameaça de não ter dinheiro para pagar o salário do funcionalismo público. Em Santa Catarina nenhum governador até o momento pagou o piso nacional dos professores da rede pública

Enquanto a situação se deteriora aceleradamente, são reforçados os mecanismos das desonerações e da dívida, assim como eleva-se a pressão pela privatização das empresas públicas que restaram, mas relativamente ao Brasil, são muitas, a exemplo da Casan, Celesc, Cidasc, Ciasc e Epagri.

Com orçamento mais enxuto, em função da piora das condições de vida do povo que paga impostos, as elites políticas começam a se debater para saber quem melhor pode atender aos interesses dos grandes empresários. Rompe-se assim a histórica aliança entre os partidos da ordem em Santa Catarina, sacramentada pelo apoio de Ideli Salvatti e Lula à eleição de Luiz Henrique da Silveira em 2002 e pela “gratidão” de Raimundo Colombo aos benefícios concedidos pela presidente Dilma. A administração de Moisés, de fato, será paradigmática na História do Estado, mas provavelmente com um legado negativo para a maioria dos mais de 7 milhões de catarinenses.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIÁRIO CATARINENSE. **Pacto Por Santa Catarina completa cinco anos com atrasos em obras.** Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/08/pacto-por-santa-catarina-completa-cinco-anos-com-atrasos-em-obras-9868404.html>>. Acesso em: 27 mar 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei n. 16.037 de 24 de junho de 2013.** Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/16037\\_2013\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/16037_2013_Lei.html)>. Acesso em: 28 mar 2019.

JORNAL NOTÍCIAS DO DIA. **Caixa-preta de R\$ 6 bi, com impacto direto na vida do cidadão de SC, começa a ser aberta.** Disponível em: <<https://ndmais.com.br/blogs-e-colunas/altair-magagnin/presidente-do-tce-sc-cobra-explicacoes-sobre-beneficios-fiscais-caixa-de-pandora/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PORTAL NSC TOTAL. **Moisés vai a Paulo Guedes.** Disponível em: <<https://www.nscototal.com.br/colunistas/moacir-pereira/mois-es-vai-a-paulo-guedes>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Pacto por Santa Catarina: mapa de obras.** Disponível em: <<http://www.pactoporsc.sc.gov.br/index.php/mapa-de-obras>> Acesso em: 01 abr 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Relatório quadrimestral da Dívida de Santa Catarina.** Disponível em: <[www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/relatorios/61/Relatorio\\_Quadrimestral\\_Terceiro\\_Quadrimestre\\_de\\_2018\\_Vs.Final\\_2019.03.21.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/61/Relatorio_Quadrimestral_Terceiro_Quadrimestre_de_2018_Vs.Final_2019.03.21.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SILVA, Daniel da Cunda Corrêa da. Santa Catarina e o rentismo: a dívida pública do estado na crise econômica brasileira. In: **Revista NECAT**, v. 6, n. 12, p. 34-51, Jul-Dez, 2017.

SILVA F. C. A.; HEIDEN, F. C.; AGUIAR, V. V. P.; PAUL, J. M. **Migração rural e estrutura agrária no oeste catarinense.** 2. ed. rev. e atual. Florianópolis: InstitutoCepa/SC, 2003. 99 p.

*Recebido em 3 de abril de 2019 e aceito em 4 de março de 2019.*

## PERSPECTIVAS DA ECONOMIA CATARINENSE FRENTE AO NOVO GOVERNO ESTADUAL

*Lauro Mattei\**

**Resumo:** Neste artigo são discutidas as perspectivas econômicas diante do novo governo de Santa Catarina. Inicialmente situa-se o debate econômico no contexto da crise econômica recente que afetou tanto o país como o estado catarinense. Posteriormente são apresentadas e analisadas as principais proposições existentes no plano de governo e no relatório de transição de governo, chamando atenção para a falta de propostas objetivas para os diversos setores de atividades econômicas, bem como um certo desconhecimento de pontos centrais da realidade catarinense. Nas conclusões destaca-se que o centro das preocupações do atual governo ficou restrito à reforma da estrutura administrativa do estado, sem qualquer mediação propositiva em relação aos demais setores de atividades econômicas e sociais.

**Palavras-chave:** Santa Catarina; economia; Governo Estadual.

### PERPECTIVES OF THE SANTA CATARINA'S ECONOMY FACE TO THE NEW STATE GOVERNMENT

**Abstract:** In this article are discussed the main economic perspectives that came out by the new governor of Santa Catarina State. In the beginning the context of economic crisis is explained for both the country and the Santa Catarina State. After then, the main transition government proposals time are explained, highlight the fact that there are no objectives proposals in the governmental document for many economic sectors. This fact could be revealing the lack of economic knowledge by the new governor and its team. The conclusions show that the main action of the governor team was focused in the administration government reform, at the same time that the mediation that would be necessary with economics and social sectors was absent.

**Keywords:** Santa Catarina; economy; local governor.

### INTRODUÇÃO

Mantendo suas características históricas retratadas por meio de uma estrutura econômica regionalizada, a economia catarinense também vem sendo afetada pela crise econômica nacional, mesmo que alguns setores tenham apresentado um desempenho superior à média nacional em alguns períodos nos últimos quatro anos. O fato concreto

---

\* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Email: l.mattei@ufsc.br.

é que a participação do estado na formação do PIB nacional tem se estabilizado, mantendo Santa Catarina entre as oito principais unidades da federação.

Apesar disso, nota-se que o estado de Santa Catarina não está na rota dos grandes investimentos que foram realizados na região Sul do país nos últimos anos. Além disso, deve-se registrar que as políticas governamentais dos últimos períodos atuaram muito mais no sentido de garantir a continuidade das atividades já instaladas do que buscar implantar novas estruturas produtivas a partir de novos investimentos.

Paralelamente a isso, observa-se a existência de problemas estruturais que poderão comprometer o desempenho econômico no médio e longo prazos. Dentre estes, destacam-se os gargalos na área de infraestrutura básica, especialmente no sistema rodoviário e portuário e de logística e mobilidade, os quais poderão afetar a competitividade da produção catarinense. Além disso, verificam-se gargalos estruturais na infraestrutura social, especialmente em termos dos serviços públicos oferecidos nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

Entendemos que é neste contexto que os desafios da nova governança estadual devem ser compreendidos. Neste sentido, o objetivo do presente artigo é lançar luz sobre alguns aspectos centrais que deverão compor a agenda econômica nos próximos quatro anos. Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções, além desta breve introdução. Na primeira seção faz-se uma breve síntese do contexto econômico nacional, com ênfase na crise que tomou conta do país recentemente. Na segunda seção discute-se o desempenho recente da economia catarinense em um cenário nacional totalmente adverso. Na terceira seção apresenta-se uma síntese das principais proposições do governo atual para os próximos quatro anos. Finalmente, na quarta seção sintetiza-se as principais conclusões do trabalho, enfatizando os desafios que precisam ser enfrentados no período em apreço.

## **1. CONTEXTO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA<sup>1</sup>**

No período entre 2003-2014 (governos Lula I e II e Dilma I) o Brasil apresentou um desempenho macroeconômico bastante positivo, com taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período da ordem de 3.4%. Com isso, a dívida pública caiu de 52% do PIB, em 2003, para 37%, em 2014, enquanto que as reservas cambiais

---

<sup>1</sup> Parte desta seção está baseada no artigo *Crise econômica e desemprego no Brasil entre 2015 e 2017*, apresentado no XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, UFRGS (MATTEI, 2018).

cresceram de US\$ 49 bilhões para US\$ 364 bilhões e a taxa de desemprego passou de 12,3% para 4,8%, no mesmo período.

Todavia, quando se analisa o período 2011-2014 separadamente (governo Dilma I), observa-se que já no ano de 2014 a economia brasileira estava esboçando sinais de desaquescimento, o qual se instalaria fortemente nos anos subsequentes. De um lado, nota-se que a inflação já estava entrando em uma fase aceleracionista, ao passar de 5,84% (2012) para 6,41% (2014) e, de outro lado, a atividade econômica esboçava uma retração, com o PIB apresentando crescimento de apenas 0,5% em 2014. Como o governo continuou aumentando o gasto público, o superávit fiscal caiu de 2,4% do PIB, em 2012, para -0,6%, em 2014. Com isso, o déficit em conta corrente como proporção do PIB aumentou para 3,2% em 2014.

É neste cenário que Dilma foi reeleita presidente em outubro de 2014 para mais um mandato de quatro anos (2015-2018), o qual foi abreviado pelo Golpe Jurídico-Parlamentar que ocorreu em abril de 2016 e que alçou seu vice, Michel Temer, à condição de Presidente da República. Por isso, entendemos que a crise recente da economia brasileira ainda precisa ser melhor explicada, uma vez que sua natureza não é exclusivamente econômica, o que implica que não devem ser desconsiderados os efeitos do processo político que ocorreu entre 2015-2017 sobre o ambiente econômico.

Na esfera política, o processo eleitoral de 2014 revelou alguns aspectos que foram decisivos no processo de deterioração do ambiente econômico, destacando-se: *a)* a mudança da representação política no Congresso Nacional (CN) oriunda das eleições legislativas de 2014, as quais introduziram um viés fortemente conservador na base parlamentar, impedindo qualquer avanço nas ações propostas pelo governo Dilma II no âmbito do CN; *b)* a eleição de um nome forte do campo conservador para presidir o CN que, percebendo a fragilidade da base de sustentação política do governo no Congresso Nacional, comandou uma pauta contrária aos interesses do governo naquilo que ficou conhecido como “as pautas bombas”; *c)* o governo Dilma II só foi entender a mudança do cenário político nacional e a fragilidade de sua base de sustentação quando tentou aprovar, sem sucesso, a política econômica do segundo mandato que, na essência, contemplava as propostas do candidato derrotado no pleito presidencial de 2014.

Na esfera econômica, um dos principais aspectos das questões políticas anteriores foi que a proposta de ajuste fiscal encaminhada pelo governo Dilma II não prosperou no CN ao longo de todo ano de 2015. Com isso, o déficit público aumentou, ao mesmo tempo em que o governo emitiu sinais de descontrole do processo

inflacionário. Neste contexto, a saída encontrada pelo governo foi a troca da equipe econômico ao final de 2015, porém sem esboçar qualquer capacidade de alteração do ambiente econômico que, naquele momento, já estava bastante pessimista.

Do ponto de vista inflacionário, observa-se que a pressão de custos, sobretudo os de diversos setores industriais, que já havia se manifestada no segundo semestre de 2014, continuou durante 2015. Além disso, conformou-se durante o primeiro semestre de 2015 um movimento altista de preços, sobretudo nos combustíveis, energia, água e transportes. Somam-se a esses fatores, ainda, a presença da inflação inercial derivada das pressões altistas na esfera de prestação de serviços e a alta do Dólar, que provocou um duplo efeito: por um lado, encareceu as importações e, por outro, afetou os preços dos produtos exportáveis no mercado doméstico.

Neste cenário, o tema do controle da inflação voltou ao centro dos debates econômicos. A linha geral de intervenção da política econômica consistiu em um choque tarifário de grandes proporções, um arrocho fiscal e uma desvalorização cambial. Para tanto, além de estancar o processo inflacionário, buscava-se equilibrar rapidamente as contas públicas com o objetivo de transmitir confiança aos empresários e investidores na solidez fiscal do país, acreditando-se que isso traria de volta os investimentos, resultando em efeitos positivos sobre a trajetória do crescimento econômico. Como dificilmente uma economia resiste a um choque simultâneo de restrição orçamentária e de expansão das tarifas, o resultado foi um crescimento da inflação muito acima da meta no ano de 2015, sem a consequente retomada dos investimentos produtivos e expansão do crescimento econômico. Para conter o processo de aceleração inflacionária, no ano de 2016 a política econômica seguiu a visão tradicional. Para tanto, o governo restringiu ainda a mais a política fiscal, reduzindo fortemente a política de crédito e subindo gradativamente a taxa de juros Selic, que já havia atingido o patamar de 14,25% ao final de 2015. Tal patamar foi mantido praticamente idêntico ao longo de todo ano de 2016, sendo que somente a partir do início de 2017 começou um processo de redução dessas taxas até o patamar de 6,50 %, que vem se mantendo assim desde meados de 2018.

Essa elevação consistente dos juros até o final de 2016 afetou o desempenho das empresas, uma vez que a combinação de juros elevados com restrição ao crédito provocou uma forte retração da taxa de investimentos na economia, especialmente entre 2015 e 2016, quando se registrou uma redução agregada da ordem de 21%. Com isso, a capacidade produtiva instalada da indústria de transformação se mantinha ao redor de

75% no início de 2017, ao mesmo tempo em que muitas empresas passaram a figurar no grupo das inadimplentes.

O resultado desse conjunto de indicadores se traduziu em uma brutal recessão econômica entre os anos de 2015 e 2016 e uma recuperação pífia em 2017 e 2018. Apesar de baixo, o resultado do PIB em 2014 ainda conseguiu se manter positivo, devido à contribuição do setor serviços, uma vez que o desempenho do setor industrial foi negativo. Com isso, o PIB no governo Dilma I (2011-2014) apresentou um crescimento médio anual de 2,2%, resultado apenas superior ao verificado no governo Collor de Mello (1990-1992), cuja queda foi de 1,29% ao ano.

Entre 2015 e 2016 o país conviveu com uma de suas maiores recessões econômicas já registradas, com resultados danosos para todos os segmentos sociais, particularmente para a classe trabalhadora que foi fortemente afetada pelo problema do desemprego e pela queda dos salários. No ano de 2016 especificamente, a queda do PIB ocorreu de forma generalizada, uma vez que atingiu todos os três setores de atividade econômica acompanhados pelo IBGE.

Após dois anos consecutivos com resultados negativos, o PIB cresceu 1,0% em 2017, revelando uma certa recuperação econômica, todavia sem repor as perdas ocasionadas durante os dois anos de resultados negativos (recessão econômica). No ano de 2017 o setor agropecuário foi o grande responsável pela expansão do crescimento, mesmo tendo uma participação na composição do PIB de apenas 5,3%. Em grande parte, esse resultado positivo do setor se deve ao crescimento da safra agrícola em 2017, especialmente da soja e do milho. O resultado positivo obtido em 2017 levou o governo a afirmar que a recessão acabou e que o país deverá entrar em uma nova fase de crescimento. Para tanto, no final daquele ano projetou-se um PIB de 2,9% para 2018; 3,0% para 2019; e 2,5% para 2020. O fato concreto é que o resultado de 2018 foi extremamente frustrante, uma vez que o PIB cresceu apenas 1%, derrubando todas as expectativas positivas e colocando a economia num compasso de espera, uma vez que ao final daquele ano foram realizadas as eleições presidenciais.

É importante recordar neste momento algumas medidas de política econômica adotadas pelo governo Temer entre 2016 e 2017. Tais medidas, que estão afetando negativamente parcelas importantes da sociedade, em especial a classe trabalhadora e as camadas mais pobres da população, foram aprovadas no âmbito de uma crise econômica e política a qual o país se encontra envolto até o presente momento.

A primeira ação foi o congelamento dos gastos sociais por um período de 20 anos. Partindo do diagnóstico de que os gastos governamentais provocam déficits anuais insustentáveis que, se não fossem corrigidos, recolocariam o país na rota do passado inflacionário. De um modo geral, esses gastos dizem respeito ao pagamento dos juros da dívida pública e aos gastos com despesas primárias, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer. Para tanto, a saída proposta pelo governo e aprovada pelo Congresso Nacional no ano de 2016 foi a fixação de um teto para o gasto primário por um período de 20 anos, com revisão a partir do 10º ano de vigência da medida. Pela regra aprovada, esses gastos somente poderão aumentar de acordo com a inflação passada, que será corrigida pelo IPCA dos últimos 12 meses, tendo junho como mês de referência para o reajuste. Dentre os vários problemas dessa Emenda Constitucional destacam-se o prazo de 20 anos; a desconsideração do crescimento populacional no período que causará impactos sobre a demanda de serviços básicos; a incompatibilidade do teto com as regras constitucionais vigentes; os impactos negativos sobre as regras da política de salário mínimo, com efeitos restritivos sobre o poder de compra da classe trabalhadora e sobre a distribuição de renda; a restrição ao políticas públicas de inclusão social, etc.

A segunda política de impacto do governo Temer foi a reforma trabalhista. Tal reforma visa unicamente reduzir custos laborais com o objetivo de ampliar as margens de lucros empresariais, mesmo que legalizando a precarização do trabalho e quebrando o equilíbrio necessário entre capital e trabalho nas relações econômicas e sociais de produção. Nesta direção, a reforma aprovada no ano de 2017 promoveu uma forte mudança nas relações de trabalho; uma profunda alteração trabalhista e sindical, ao modificar o papel dos sindicatos; redefinição das negociações trabalhistas (coletivas e individuais) e da própria justiça do trabalho, cuja função servia de instrumento de equilíbrio de poder entre patrão e empregado. Com isso, chama atenção em tal reforma alguns aspectos altamente negativos, destacando-se: a precedência do negociado sobre o legislado, ou seja, o acordado entre patrão e empregados vale mais que as leis; a instituição do trabalho intermitente que, na prática, permite rebaixar a remuneração; a possibilidade da jornada de trabalho ser estendida ilimitadamente, uma vez que isso dependerá da negociação direta entre patrão e empregados; a permissão para que mulheres grávidas ou lactantes trabalhem em locais insalubres; o enfraquecimento planejado dos sindicatos, seja pela retirada abrupta do imposto sindical, seja pelo seu enfraquecimento funcional, uma vez que sua presença nas homologações de rescisões

contratuais de trabalho não será mais obrigatória; etc. Registre-se que a promessa do governo durante os debates foi de que, com a reforma, seriam criados imediatamente 2 milhões de empregos, o que não se confirmou conforme vem demonstrando a cada trimestre o IBGE.

A terceira reforma enviada pelo governo Temer ao Congresso Nacional foi a mudança proposta nas regras da Previdência Social. Tal setor foi considerado pelo governo como central para se obter os ajustes necessários das contas públicas. Partindo de um diagnóstico de que os gastos com a previdência social são os principais responsáveis pelos aumentos constantes da expansão do déficit público, foi proposta uma mudança radical do sistema atual, destacando-se o aumento do tempo de contribuição, tanto para os homens como para as mulheres, bem como o aumento da alíquota percentual de contribuição dos trabalhadores do setor público. Esta proposta passou todo ano de 2018 em debate no momento no Congresso Nacional, porém sem aprovação<sup>2</sup>.

De um modo geral, pode-se dizer que este é o tripé básico de retomada das políticas macroeconômicas neoliberais no Brasil. A este tripé se somam todas as iniciativas em curso por meio dos programas de privatizações, merecendo destaque a flexibilização do Pré-Sal (já aprovada) e o lançamento recente das privatizações no setor elétrico brasileiro.

## **2. BREVES NOTAS SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DA ECONOMIA CATARINENSE DIANTE DO CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL**

A economia catarinense, guardadas suas especificidades históricas, também sofreu os efeitos da dinâmica econômica nacional, tendo em vista que alterações da política econômica nacional refletem seus efeitos sobre a estrutura produtiva e o mercado de trabalho estadual. Desta forma, nota-se que no período recente a economia catarinense teve seu desempenho fortemente condicionado pelo movimento da economia nacional que, após apresentar um período de expressivo crescimento até 2008, foi duramente afetada pela crise financeira internacional de 2008-2009. Findada a crise, observam-se períodos alternados de crescimento da economia nacional entre 2010 e 2013 até ingressar em uma grande crise após 2014, ano em que a taxa de crescimento foi praticamente nula.

---

<sup>2</sup> Registre-se que esse assunto da reforma da previdência foi colocado como prioritário pelo governo atual, que já encaminhou sua proposta de reforma para o Congresso Nacional no mês de fevereiro de 2019.



Seguindo a tendência nacional, quando o sistema econômico ficou mais exposto à luz das políticas adotadas no país com o programa de estabilização macroeconômico, nota-se um rearranjo produtivo e espacial com efeitos setoriais distintas, especialmente no setor secundário da economia catarinense. Com isso, observou-se também em Santa Catarina um processo de desindustrialização, cujo resultado vem se revelando na diminuição da participação deste setor na produção agregada estadual. Mesmo que ainda mantenha uma representação expressiva na composição do PIB catarinense, neste novo cenário o setor industrial perde capacidade de impulsionar o crescimento econômico do estado.

O quadro 1 apresenta a taxa de crescimento do país e de Santa Catarina na presente década, levando-se em consideração os efeitos da crise global de 2008-2009, a qual teve um efeito praticamente idêntico nos dois casos no ano de 2009. A partir de 2010 observa-se que a economia catarinense só vai conseguir seguir o mesmo ritmo da economia brasileira no ano de 2013, quando supera, inclusive, o percentual nacional. Em grande medida, esse diferencial de crescimento pode ser explicado pelo fato de que os impulsos da economia brasileira no período 2010-2014 ainda foram mantidos pelo *boom de commodities*, especialmente dos produtos agropecuários in natura e dos produtos extrativos minerais, particularmente do ferro.

**Quadro 1:** Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto. Brasil e Santa Catarina, 2010-2017 (%)

	Brasil	Santa Catarina
2009	-0,20	-0,10
2010	7,60	5,40
2011	3,90	3,30
2012	1,90	1,70
2013	3,0	3,50
2014	2,40	2,40
2015	-3,50	-4,20
2016	-3,30	-2,00
2017	1,00	3,00*

Fonte: IBGE (2016); Elaboração do autor.

\*Valor estimado.

Como essa dinâmica econômica tem menor aderência na estrutura produtiva catarinense, pode-se explicar o menor desempenho do PIB, particularmente nos dois primeiros anos posteriores à crise de 2008-2009, muito embora os resultados obtidos por SC tenham sido melhores, comparativamente a outras unidades da federação.

Já durante o período mais agudo da crise (anos de 2015 e 2016), verifica-se que no primeiro momento a retração das atividades econômicas em SC foi maior, comparativamente ao Brasil. Em grande medida, pode-se dizer que os efeitos da crise no primeiro ano foram muito mais intensos no setor secundário, uma vez que a participação da indústria geral na composição do PIB catarinense caiu mais de três pontos percentuais apenas entre 2014 e 2015. Esse processo teve continuidade no ano seguinte, porém em menor intensidade. Com isso, o setor industrial fechou o último ano da série com uma participação na composição do PIB ao redor de 27%.

Uma situação um pouco distinta foi observada no setor primário que, mesmo diante da crise recente, vem mantendo e até crescendo em um ponto percentual do ano inicial ao ano final da série. Em grande medida, esse comportamento revela que houve poucos impactos da crise de 2015 e 2016 no sistema agroindustrial catarinense, muito embora seu percentual de participação na composição do PIB se mantenha ao redor de 6%, o que pode ser considerado muito baixo pela dinâmica dos diversos setores agroindustriais que continuam instalados em solos catarinenses.

Por fim, observa-se que o setor terciário serviu de colchão amortecedor, particularmente nos períodos de crise. Com isso, nota-se que houve um aumento da participação dos serviços na composição do PIB, particularmente após 2014, sendo que no último ano da série esse valor se situou ao redor de 67%. Com isso, vem se consolidando no estado uma dinâmica produtiva cada vez mais assentada no setor terciário da economia.

A inserção externa da economia catarinense também apresentou grandes oscilações no período posterior à crise de 2008-2009. As exportações, embora tenham mantido percentuais de variações positivos entre 2010 e 2013, apresentaram queda expressiva em 2015 e um princípio de recuperação a partir de 2016. Já as importações cresceram fortemente a partir de 2010 até 2017, sinalizando um processo contínuo de ingresso de produtos externos no mercado catarinense. Com isso, os saldos da balança comercial vêm se mantendo negativo desde o ano de 2009, com o agravante que esses saldos cresceram consideravelmente nos últimos anos.

Outro aspecto diz respeito à dívida pública de Santa Catarina que apresentou uma evolução expressiva entre 2011 e 2018, atingindo o patamar de R\$ 36 bilhões neste último ano (SEF/SC, 2018). Grande parte dessa evolução diz respeito aos empréstimos contraídos junto a agentes financeiros nacionais e internacionais para implementar os programas “Acelera SC” e “Pacto por SC”.

Por fim, os dados estimados do PIB catarinense para 2017 revelam uma recuperação maior da economia catarinense comparativamente à economia, caso essa estimativa venha a ser confirmada. Em grande medida, o processo de expansão das atividades econômicas está sendo puxado pelo crescimento expressivo do setor secundário da economia, particularmente da indústria de transformação, setor que teve um crescimento acima da média estadual.

Em síntese, embora nos dois últimos anos (2017 e 2018) a economia catarinense tenha dado sinais de uma pequena recuperação, é importante registrar que a conjugação desses diversos fatores adversos – desindustrialização precoce, déficits sequenciais na balança comercial, dívida pública em expansão e redução das taxas de investimento – pode se constituir em um forte empecilho para a retomada do crescimento econômico estadual em bases mais sólidas.

### **3. PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL PARA ENFRENTAR OS DESAFIOS ECONÔMICOS ATUAIS**

#### **3.1. Breves notas sobre o processo de sucessão governamental**

As eleições de 2018 foram marcadas, em grande medida, por conflitos políticos-ideológicos por parte de alguns candidatos e com poucas preocupações em relação aos problemas reais que o futuro governador iria enfrentar<sup>3</sup>. Ao final do processo eleitoral acabou se consagrando vencedor um candidato a governador que praticamente não participou de nenhum debate público e nem deixou claras quais eram as suas propostas.

A razão desse comportamento do candidato vencedor fica mais evidente quando se analisa seu plano de governo divulgado para a sociedade catarinense. O documento intitulado “Plano de Governo SC 2019-2022” apresenta em apenas *cinco páginas* um conjunto de ideias dispersas e confusas que se encontram sintetizadas em quatro breves seções. A primeira delas, denominada de “Desenvolvimento Econômico” é, na verdade, um discurso ideológico contra políticos e a política e que se traduz em um algo extremamente confuso. Por exemplo, ataca-se o aparelhamento do estado; a falta de

---

<sup>3</sup> Repetiu-se em Santa Catarina também o que ocorreu no cenário nacional.

transparência; o patrimonialismo, a descontinuidade dos programas de governo, etc. Em suma, um diagnóstico muito mal feito à luz da situação política do estado naquele momento, unicamente para finalizar com o lema pouco inovativo: “Santa Catarina acima de tudo e Deus acima de todos”.

A segunda seção, novamente denominada de “Desenvolvimento Econômico”, apresenta uma breve carta de intenções para três áreas: Indústria, Serviços, Ciência e Tecnologia; Agricultura e Pesca; e Turismo, Cultura e Esportes. Neste caso, fica evidente que sequer foi feito um diagnóstico adequado desses setores, bem como não se propôs nada concretamente, o que revela o desconhecimento da realidade econômica catarinense por parte do candidato, bem como a inexistência de uma equipe de trabalho com conhecimentos mínimos neste assunto.

A terceira seção, denominada de “Desenvolvimento Social”, se limita a fazer, sem qualquer diagnóstico mínimo, uma carta de intenções para as áreas de Educação, Saúde, Segurança, Cidadania e Defesa Civil e Assistência Social.

Por fim, a última seção, denominada de “Infraestrutura, Mobilidade e Meio Ambiente”, novamente sem qualquer diagnóstico sobre a realidade dessas áreas, limita-se a apresentar uma precária lista de intenções de forma totalmente aleatórias e sem qualquer integração entre si.

Em suma, observa-se que a votação maciça dos catarinenses no candidato vencedor passou ao largo de suas proposições de governo, ao mesmo tempo em que foi dado um cheque em branco para aquele que viria a ser o governador de Santa Catarina por quatro anos. Sendo bastante ponderado, o documento apresentado à população pelo candidato à governador, Sr. Carlos Moisés da Silva (PSL), sequer poderia ser chamado de “Plano de Governo” porque revela um profundo desconhecimento dos reais problemas dos catarinenses, bem como suas proposições nada mais são do que meras generalizações ideológicas com pouca aderência à realidade.

É importante recordar que no mês de agosto de 2018, o grupo NSC Comunicação lançou o projeto “SC ainda melhor” com o objetivo de se debater os problemas objetivos do estado e propor algumas soluções. Após consultar entidades empresariais, representações de trabalhadores e especialistas em várias áreas, tal projeto concluiu que cinco grandes áreas, com suas respectivas subáreas, apareciam como prioridades para os catarinenses. A primeira delas foi a gestão da Dívida Pública da Santa Catarina; a segunda foi a Segurança Pública, a terceira a Educação, a quarta a Ciência e Tecnologia, e a quinta a Eficiência na Gestão do Estado. Todos esses grandes

pontos foram discutidos e amplamente divulgados por esse grupo de comunicações no período entre 14 e 18 de agosto de 2018. Todavia, nota-se que pouquíssimas dessas questões foram consideradas na elaboração do “Plano de Governo” que se tornou vencedor nas eleições realizadas ao final de outubro do mesmo ano.

### **3.2. Propostas apresentadas pela equipe de transição**

Logo após as eleições, ainda no dia 29.10.2018 o governador eleito fez uma reunião com o governador da época, Eduardo Pinho Moreira, visando definir o processo de transição de governo. Com isso, no dia 10.11.2018 foi composta oficialmente a equipe de transição<sup>4</sup> que atuou até dia 28.12.2018. Nos meses de novembro e dezembro de 2018 essa equipe, em conjunto com o novo governador e sua vice, produziu o documento *“Relatório: transição de governo 2018-2019”*, que teve como foco a elaboração de um diagnóstico sobre a administração pública em Santa Catarina.

Os objetivos do trabalho da equipe de transição se circunscreveram, basicamente, a elaborar um diagnóstico da situação orçamentária e financeira do governo do estado; propor uma nova estrutura administrativa para o governo estadual; elaborar um conjunto denominado de “relatórios setoriais” relativos aos 23 órgãos da administração estadual; coletar informações das entidades da administração indireta visando melhorias nos seus serviços prestados; definir o time de gestores do novo governo.

O documento elaborado durante o processo de transição é composto por 323 páginas e centrado em cinco eixos gerais: o primeiro eixo faz um diagnóstico orçamentário e financeiro do estado; o segundo apresenta enormes listas de contratos; o terceiro eixo trata da reforma administrativa; o quarto eixo expõe as demandas mais urgentes; e o quinto eixo apresenta os chamados “relatórios setoriais”. Tais eixos, segundo consta no documento, foram construídos a partir de dezenas de reuniões entre membros da equipe de transições com gestores estaduais, bem como de informações solicitadas aos mais variados órgãos públicos.

Para aqueles que tiverem a persistência de ler o documento até seu final, alerto que terão uma surpresa, uma vez que a transição de governo do estado foi feita em uma única direção e a partir de uma única visão: o olhar sobre a atual estrutura administrativa do estado. Em todo o documento não é possível encontrar um breve diagnóstico sequer da situação econômica estadual, tanto setorial como agregada, bem

---

<sup>4</sup> Tal equipe, segundo consta nos documentos, foi composta por 11 “especialistas”.

como um diagnóstico preciso sobre os principais problemas nas áreas de saúde, educação, segurança pública, emprego, assistência social, etc. Todas as discussões desembocam na situação fiscal e financeira do estado e na necessidade de se fazer um ajuste das contas públicas (fiscal), mesmo que tenha ficado explícito no documento que tanto na área de saúde como na de educação não estão sendo cumpridos os repasses de recursos constitucionais.

É preciso deixar claro que a gravidade da situação fiscal já vinha sendo exposta há muitos anos por diversos estudiosos de economia e administração pública, bem como pelo próprio Tribunal de Contas do Estado. Por mais que a equipe de transição tenha concluído que o exercício de 2018 se encerraria com um déficit da ordem de R\$ 1.7 bilhões e que, com isso, haveria um descumprimento do teto de gastos<sup>5</sup>, não se apresenta um simples diagnóstico das razões que levaram a este quadro de descasamento entre receitas e despesas<sup>6</sup>. Por exemplo, não existe uma menção sequer ao fato de que as isenções fiscais estão evadindo receitas da ordem de R\$ 5 bilhões, em média, ao ano. Ao invés disso, o documento se limita a descrever que o valor das renúncias e isenções fiscais em 2018 deveria atingir 22,4% da arrecadação do ICMS/IPVA/ITCMD, percentual que em 2022 (último ano de governo) deverá cair para 16%.

No caso específico das isenções fiscais, é importante registrar que ao final do mês de fevereiro de 2019 foi protocolada na ALESC uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com adesão de dezoito deputados estaduais. Tal CPI foi motivada depois de vir à tona problemas relativos ao programa de isenções fiscais, conforme declarações proferidas pelo Secretário de Estado da Fazenda em audiência na referida casa no dia 19.02.2019. Naquela ocasião ficou visível para os deputados estaduais que existem sérios problemas nesse programa, os quais estão afetando de forma bastante negativa as finanças públicas estaduais.

Outro ponto bastante mencionado no documento de transição de governo diz respeito ao tema da dívida pública. Inicialmente, registra-se que o “Relatório de Transição” trata apenas da dívida relativa à empréstimos internos e externos que se situa na ordem de R\$ 20 bilhões, mencionando-se que aproximadamente 48% deste total diz

---

<sup>5</sup> O documento menciona que o não cumprimento do teto de gastos produzirá três consequências: a perda de benefício do alongamento do prazo da dívida com a União de 2028 para 2048; o aumento do valor da parcela mensal; a devolução dos benefícios auferidos em doze parcelas.

<sup>6</sup> Em declaração na Assembleia Legislativa de SC (ALESC), no dia 19.02.2019, o atual Secretário Estadual da Fazenda declarou que a situação do estado é pré-falimentar e que o déficit público previsto para 2019 é da ordem de R\$ 2,5 bilhões.

respeito à dívida com governo federal. Todavia, é sempre bom recordar que esse montante não representa o total da dívida catarinense, conforme já demonstramos em outra oportunidade (MATTEI, 2018). Na verdade, a dívida pública ao final de 2018 ultrapassou a cifra de R\$ 36 bilhões, fato que está comprovado nos documentos e na própria fala do Secretário da Fazenda na ALESC em 19.02.2019. Naquela ocasião, o secretário declarou, ainda, que a dívida pública de Santa Catarina é impagável e que o governo está sem condições de pagá-la.

Uma saída proposta pelo “Relatório de Transição” seria renegociar a dívida com o Banco Mundial (BM) visando reduzir o percentual das taxas de juros relativas ao pagamento dos encargos dessa dívida. Todavia, tal possibilidade de renegociação está condicionada pelo BM à elaboração de um programa de ajuste fiscal por parte do governo de Santa Catarina. Neste caso, menciona-se que o Banco Mundial já informou alguns parâmetros dessa negociação, destacando-se os seguintes critérios: “1. *Cumprir com os indicadores da LRF e da CAPAG*; 2. *Fechar o gap financeiro*; 3. *Cumprir com a regra do teto do gasto*; 4. *Atuar sobre os problemas estruturais (salários e aposentadorias)*; 5. *Preservar um nível mínimo de investimentos*” (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2018, p. 49).

Para tanto, o BM elencou as seguintes proposições:

- *Quinquênios: aumentos de salário (progressão + ganho por triênios) passam a ser de 5 em 5 anos ao invés de 3 em 3 anos;*
- *Reposição de funcionários: média de 2.89 novos efetivos por aposentado entre 2009-2017. Calculamos a média de reposição por carreira e simulamos dois cenários, um com reposição 1 para 1, outro por metade da reposição histórica naquela carreira;*
- *Congelamento de contratações não-estratégicas: congelamos de 2018-2021 as contratações de novos funcionários exceto para carreiras de Educação, Segurança Pública e Saúde;*
- *Canetadas: congelamento de reajustes por 3 anos. Após este período, volta à prática anterior ou autoriza se apenas a reposição da inflação;*
- *Apenas Inflação: aumentos estão restritos à correção para a inflação entre 2018 e 2030.*
- *Contribuição Aposentados: aumento da contribuição de 14% para 20%”* (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2018, p. 49-50).

Neste caso, registre-se que o documento de transição de governo não fez um diagnóstico minimamente adequado dos financiamentos que compõem esse montante da dívida encetados no programada de governo denominado de “Pacto por Santa Catarina”,

que está em vigor desde o ano de 2012. Além disso, observa-se uma opção clara pela filosofia desta agência multilateral (BM) quando se menciona sua essência: *maior economia fiscal pode ser obtida com políticas salariais*. Basta apenas verificar nas proposições mencionadas que o ajuste fiscal pretendido recairá tão somente sobre os salários dos trabalhadores, uma vez que o foco é cortar conquistas salariais para reduzir gastos.

Outro aspecto também mencionado no processo de ajustes das contas públicas diz respeito aos investimentos públicos. Mesmo que não haja nenhum diagnóstico básico sobre a trajetória recente desses investimentos no documento de transição<sup>7</sup>, propõe-se a implantação de um banco de projetos aberto à consulta pública como forma de melhorar a qualidade dos investimentos. Em paralelo, se propõe também a elaboração de uma lei com um plano estadual de investimentos públicos.

Após essa discussão, o documento de transição de governo apresenta diversas propostas de reforma da administração pública catarinense. Basicamente, foi proposto a extinção das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs); uma nova estrutura organizacional, com a criação da Controladoria Geral do Estado e da Secretaria Executiva de Integridade e Governança, sem especificar adequadamente as funções da mesma, a não ser propor a criação de uma diretoria geral e uma coordenadoria para cada um dos dois assuntos (Integridade e Governança). Além disso, foi proposta a criação de centros de serviços compartilhados na administração pública estadual visando um compartilhamento de um conjunto de serviços comuns<sup>8</sup>.

Finalmente, o documento é concluído com os chamados ‘relatórios setoriais’, momento em que foi feito um raio X dos 23 órgãos da administração estadual. De um modo geral, nota-se que a elaboração desses relatórios setoriais obedeceu a um padrão burocrático de análise centralizado em cinco eixos: objetivos do órgão, situação atual em termos de funcionários, demandas urgentes, estrutura administrativa e proposta de novo organograma para cada um desses órgãos. Aqui fica mais uma vez evidente a precariedade do trabalho de transição, uma vez que não foi elaborado um diagnóstico mais preciso sobre a realidade desses órgãos para além de suas estruturas administrativas e de suas demandas operacionais. Nada é dito sobre a qualidade dos

---

<sup>7</sup> Em 2018 mostramos que ao longo dos últimos oito anos houve reduções contínuas dos investimentos públicos em Santa Catarina, uma vez que a opção política foi concentrar todos os esforços no sentido de cumprir a Lei da Responsabilidade Fiscal.

<sup>8</sup> Como este assunto (reforma administrativa) faz parte de um projeto de lei recentemente encaminhado ao poder legislativo, deixaremos de aprofundar o assunto neste momento.



serviços prestados e daquilo que seria essencial na atuação desses órgãos. Ao contrário, o trabalho da equipe de transição ficou circunscrito a fazer um diagnóstico do órgão enquanto estrutura administrativa e não de seu essencial, ou seja, daquilo que ele está fazendo e de que forma o faz.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após analisar, tanto o “Plano de Governo” do candidato a governador Carlos Moisés da Silva (PSL) como o documento denominado “Relatório de Transição”, chegou-se a algumas conclusões extremamente preocupantes, uma vez que não se vislumbra nesses documentos uma linha de orientação e intervenção política clara derivada de um diagnóstico preciso sobre os problemas reais existentes em Santa Catarina, para além das questões relativas à administração pública.

O Plano de Governo, na verdade não passa de uma mera carta de intenções sobre alguns aspectos poucos concatenados entre si. Já o documento da transição de governo apresenta alguns diagnósticos precários e um conjunto de proposições restritas à esfera da administração pública estadual. Com isso, tudo se reduz a uma proposta de governo estadual por um período de quatro anos visando quase que exclusivamente a intervenção na estrutura administrativa governamental sem qualquer mediação com os mais distintos setores que compõem a sociedade catarinense.

Nesta direção, sobressai no documento de transição de governo a inexistência de uma análise mínima sobre a realidade dos setores produtivos primário, secundário e terciário da economia, seus principais problemas e os desafios que caberiam ao governo estadual enfrentar. Ao contrário, por meio de tal documento transparece a ideia de que basta apenas fazer o ajuste administrativo e fiscal do Estado que tudo o mais se resolverá em um toque mágico. Por exemplo, e ficando apenas na área social, não se observou qualquer menção aos problemas estruturais nas áreas de saúde e educação, ambas com planos estaduais de ação em vigor que poderiam ser rediscutidos e replanejados. Da mesma forma, não se notou nenhuma menção e/ou preocupação com o problema do emprego, tema que hoje está no centro das preocupações da população brasileira devido às alarmantes proporções que o mesmo atingiu ultimamente.

Nas áreas educacional e de ciências e tecnologias não se sabe efetivamente quais são as propostas de ação do governo atual, mesmo sabendo-se que, no caso específico da educação, existe um plano estadual de ação até 2025, enquanto que no caso da

ciência e tecnologia é notório o descaso governamental nesta área, tendo em vista que a destinação dos recursos estabelecidos em lei sequer está sendo cumprida.

Além disso, chama atenção nos dois documentos – plano de governo e relatório de transição – o grau elevado de desconhecimento da realidade catarinense também na esfera da infraestrutura, seja ela rodoviária, portuária, de logística ou de mobilidade. Sabemos que esses setores são essenciais para elevar a competitividade da economia catarinense e que, por isso mesmo, precisam de uma atenção especial por parte do governo estadual. Quando se analisa o documento em termos de investimento públicos, não se reconhece nenhuma ação proposta nestes setores, o que poderá afetar negativamente o futuro da inserção da economia catarinense, tanto no cenário nacional como internacional.

Este risco passou a ser real quando se observa que todo o processo de transição de governo foi voltado única e exclusivamente para a apresentação de uma proposta de reforma administrativa do estado catarinense, a qual foi elaborada precariamente, tamanha é a falta de um diagnóstico mais rigoroso nos diferentes aspectos envolvidos neste debate. Não por acaso, o foco dessa proposição de ajuste se concentra no corte de salários e benefícios dos servidores, ao mesmo tempo em que passa ao largo de problemas cruciais para as finanças públicas estaduais, particularmente no caso das isenções fiscais escandalosas que vêm sendo praticadas há muito tempo e que, na essência, estão no centro do problema do déficit público catarinense.

Neste diapasão, não é de se estranhar o posicionamento recente do governador. Em entrevista ao grupo de comunicações RIC no dia 27.02.2019 ele informou que terá dificuldades para o pagamento dos salários dos servidores a partir do mês de junho de 2019. Para que isso não aconteça, o governador deixou claro que é preciso reduzir os gastos. E como vimos no documento de transição de governo, certamente esse corte recairá novamente sobre as costas dos servidores públicos estaduais.

## REFERÊNCIAS

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Transição de governo 2018-2019**. Florianópolis (SC): Governo Estadual, Equipe de transição, dez. 2018.

MATTEI, Lauro. **Crise econômica e desemprego no Brasil entre 2015-2017**. Anais do XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB). Porto Alegre: UFRGS-AKB, 2018.

\_\_\_\_\_. **A dívida pública e o novo governador de SC.** Artigo publicado no Jornal Diário Catarinense, dia 14.08.2019, página 4, editorial.

MOISÉS DA SILVA, C. **Plano de Governo SC 2019-2022.** Florianópolis (SC), mimeo, 5 páginas, 2018.

SEF/SC – Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina. **Captação de recursos e dívida pública do estado de Santa Catarina.** Florianópolis: SEF, Relatório quadrimestral, 3º Quadrimestre de 2018.

*Recebido em 5 de abril de 2019 e aceito em 5 de abril de 2019.*

**CIDADE, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL:  
REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO  
URBANO EM FLORIANÓPOLIS\***

*João Luis Abrantes Bertoli\*\**

**Resumo:** Este trabalho busca analisar a relação entre Estado e sociedade civil, na (re)produção do espaço urbano de Florianópolis. Parte-se de uma análise dos recentes acontecimentos envolvendo o crescimento urbano e as disputas ocorridas em meio planos e projetos urbanísticos para ilha de Santa Catarina. Com especial ênfase para o Plano Diretor de Florianópolis, que ocorreu em um momento de crescente participação popular. O objetivo é analisar as disputas ocorridas no interior da sociedade civil florianopolitana e a repercussão no âmbito estatal, de maneira a desenvolver construtos teóricos que possam melhor entender o fenômeno da neoliberalização das cidades. Observa-se que o crescimento urbano de Florianópolis engendrou a emergência de empresas dos ramos do turismo e da construção civil – incluindo também o mercado imobiliário. Esses setores procuram articular-se com outras classes sociais a fim de barrar propostas de cunho popular, que ameaçam a hegemonia político-ideológica dos principais setores da cidade.

**Palavras-chaves:** Estado; sociedade civil; Florianópolis; crescimento urbano; participação popular.

**CITY, STATE AND CIVIL SOCIETY: THOUGHTS ABOUT POPULAR  
PARTICIPATION ON URBAN PLANNING IN FLORIANÓPOLIS**

**Abstract:** This paper seeks to analyze the relationship between State and civil society, in the (re)production of the urban space of Florianópolis. It is based on an analysis of the recent events involving urban growth and disputes between plans and urban projects for the island of Santa Catarina. With special emphasis on the Master Plan of Florianópolis, which occurred at a time of increasing popular participation. The objective is to analyze the disputes within Florianopolitan civil society and the

---

\* O presente artigo é um produto da pesquisa que o autor realizou em sua dissertação de mestrado.

\*\* Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em economia pela mesma universidade e atualmente professor de economia na Associação Educacional Luterana Bom Jesus/IELUSC. Ao longo de sua graduação, teve experiência como voluntário no Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas Mundo (GPEPSM). Após intercâmbio acadêmico na Facultad de Economía da UDC, Espanha, trabalhou no setor privado, nos setores da indústria de plástico e softwares. No seu trabalho de conclusão de curso, pesquisou sobre Inovação Tecnológica no Brasil, temática que já despertava seu interesse desde a metade de sua graduação. Em 2014, auxiliou na elaboração de relatórios sobre o contexto socioeconômico habitacional do Brasil e da região de Florianópolis em um projeto de desenvolvimento urbano que representou a América Latina no concurso “Urban Revitalization of Mass Housing” da ONU-habitat. Desde então, seus trabalhos tem se voltado para área do Desenvolvimento Regional e Urbano, especialmente no debate que envolve a dita “nova questão urbana” e a relação entre as esferas pública e privada. Além de contribuir com o debate sobre o desenvolvimento regional, também participa de seminários, palestras, rodas de conversa e na produção de artigos envolvendo questões referentes a finanças públicas.

repercussion at the state level in order to develop theoretical constructs that had better understand the phenomenon of neoliberalization of cities. It is observed that the urban growth of Florianópolis generated the emergence of companies from the tourism and construction sectors - including also the real estate market. These sectors seeks to articulate themselves with fractions of others social classes, in order to bar popular proposals that threaten the political-ideological hegemony of the main sectors of the city.

**Keywords:** State; civil society; Florianópolis; urban growth; popular participation.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a relação entre Estado e sociedade civil, na produção e reprodução do espaço urbano de Florianópolis. Parte-se de uma análise dos recentes acontecimentos envolvendo o crescimento urbano e as disputas ocorridas em meio planos e projetos urbanísticos para ilha de Santa Catarina. Com especial ênfase para o Plano Diretor de Florianópolis, que ocorreu em um momento de crescente participação da população nas questões relativas ao meio urbano. O objetivo deste trabalho de pesquisa é analisar as disputas ocorridas no interior da sociedade civil florianopolitana e a repercussão no âmbito estatal, de maneira a desenvolver construtos teóricos que possam melhor entender o fenômeno da neoliberalização das cidades.

Observa-se como o crescimento urbano de Florianópolis engendrou a emergência de setores ligados ao turismo e construção civil – incluindo também o mercado imobiliário. No começo dos anos 90, as frações dominantes do empresariado começaram a articular-se em torno de projetos de planejamento urbano. Um caso emblemático foi o da implantação do Plano de Desenvolvimento do Campeche, o qual fracassou ao deparar-se com movimentos de contestação à ordem urbana da época. Líderes comunitários uniram-se aos ambientalistas e professores universitários, logrando barrar um ambicioso projeto urbano para os bairros do Campeche e Rio Tavares. A resistência pegou despreparados os principais segmentos sociais que se articulavam em torno da proposta - empresários e a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Todavia, as pressões das comunidades fizeram com que o projeto fosse redirecionado: do sul da Ilha de Santa Catarina, para o norte; além de obrigá-los a formar uma aliança de classe mais ampla, entre empresários e frações de outros segmentos sociais, como professores universitários e profissionais liberais simpáticos à proposta. Entende-se que esta articulação deu origem ao que se procura denominar neste trabalho de um *bloco hegemônico metropolitano*. Inicialmente, esta aliança de classe

limitou-se a defender o projeto chamado *Sapiens Park*, contudo, com a iminência do Plano Diretor Participativo da cidade, o *bloco* viu-se forçado a expandir sua influência dentro da sociedade florianopolitana e participar mais ativamente das disputas referentes à (re)produção do espaço urbano.

Desta maneira, o presente artigo é dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, discute-se a concepção de Bloco Histórico, de Gramsci, e a partir dessa discussão introduz-se a noção de *bloco hegemônico metropolitano*. Na segunda seção, analisa-se o crescimento urbano-turístico da Ilha, que dá origem ao binômio turismo-construção civil. Nas seções seguintes, discute-se os conflitos no interior da sociedade florianopolitana envolvendo três planos urbanísticos: o Plano de Desenvolvimento do Campeche, a Rota da Inovação e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Compreende-se que as disputas envolvendo esses três planos é o que engendra a formação de um *bloco hegemônico metropolitano*. Na última seção, encontra-se as principais reflexões referentes à relação entre Estado e sociedade civil na (re)produção do espaço urbano florianopolitano.

## 1. O BLOCO HEGEMÔNICO METROPOLITANO

Segundo Antonio Gramsci (1987), para assegurar a dominação e a permanência no poder, a classe que o exercita pode (e deve) estabelecer articulações nesse sentido em relação a outras classes sociais. Em escala regional, por exemplo, a classe dominante tende a criar estruturas que englobam diferentes frações de outras classes, de maneira a contribuir para garantir sua dominação. No sistema capitalista é a classe dos proprietários dos meios de produção que exerce esse domínio. Em largos traços, é a isso que se faz referência quando lança mão das análises de Gramsci em termos de Bloco Histórico. Nesse sentido, ele cria estruturas sociais cuja dominação se expressa regionalmente por meio das classes dominantes locais, ligadas a outros atores sociais que garantem sua dominação.

O fato é que Antonio Gramsci, antes de ser encarcerado em 1926, escreveu uma série de artigos sobre a questão do sul da Itália, que foram depois organizados na forma de um livro intitulado “A questão meridional” (1966). O autor observa, na obra, as diferenças entre as duas regiões da Itália: o norte, industrializado e com uma classe proletária bastante desenvolvida, capaz de assumir o protagonismo na luta de classes; e o Sul, agrário, amplamente formado por trabalhadores camponeses em condições extremamente pauperizadas. Para Gramsci, os operários do norte deveriam unir-se com

os camponeses do sul, para mover a revolução na Itália. Mas, para isso, teriam que disputar com o bloco agrário, a fração dos intelectuais meridionalistas (sulistas) que possuíam certa legitimidade e aceitação pelos camponeses.

Na visão de Gramsci (1987, p. 155) o desenvolvimento do capitalismo industrializado introduziu um novo tipo de intelectual: o “organizador técnico, o especialista da ciência aplicada.” Todavia, nas sociedades agrárias ainda predominava um velho tipo de intelectual, sobre o qual recai grande parte das responsabilidades organizativas no que diz respeito ao Estado e ao comércio. O velho tipo de intelectual ainda era predominante nas regiões de base rural da Itália, integrante da camada que “fornece a maior parte do pessoal estatal e exerce também localmente, na aldeia e no burgo rural, a função de intermediário entre o camponês e a administração em geral.” (1987, p. 155). Gramsci também o caracterizava como: “democrático na face camponesa, reacionário na face voltada para o grande proprietário e para o governo, politiquês, corrupto, desleal.” (1987, p. 155).

O intelectual comunista italiano afirma ainda que o camponês se mostra ligado ao grande proprietário de terras por meio do intelectual e assim constitui-se um bloco de aliança de classes hegemônico pelo proprietário de terra. Contudo, alguns desses intelectuais escapam desse destino, segundo Gramsci (1987, p. 161) “a Itália meridional é uma grande desagregação social”, isso vale tanto para camponeses como para os intelectuais. Nesse sentido, a resposta para o “problema meridional” seria a disputa pelo estrato intelectual, cujo desenvolvimento enquanto “intelectual proletarizado” ocorre muito lentamente, mas que poderia criar fraturas na classe dominante. Assim, a saída para compor a Revolução operário-camponesa seria, portanto, a desagregação do bloco agrário sulista.

Essas ideias de Gramsci inspiraram uma série de autores, dentre eles Lipietz (1988), que, baseado no conceito de Bloco Histórico, introduziu a categoria de bloco hegemônico regional/local, também influenciado pelas reflexões desenvolvidas na chamada “Escola Nova Francesa” (Althusser, Balibar, Bettelheim, Poulantzas etc.). Desse modo, é possível fazer um paralelo entre as ideias de Gramsci (1987), Lipietz (1998) e a articulação entre classes no interior das regiões metropolitanas, muitas vezes expressas por associações empresariais ou outras entidades, que procuram intervir nas questões políticas e urbanas das cidades. A essa aliança entre classe dominante e frações de outras classes é o que esse trabalho chama de *blocos hegemônicos metropolitanos*.

As ideias dos setores hegemônicos na economia local ganham força e legitimidade ao agirem em conluio com outras frações de classe, a fim de interferirem urbanamente nas decisões da administração municipal. Dentre os agentes que podem compor essa aliança de classe local destacam-se os segmentos sociais tradicionais, como a mídia local, mas também acadêmicos, professores universitários, técnicos, profissionais liberais e outros que ganham espaço em meio à correspondente conjuntura. Setores da economia como a construção civil, por exemplo, e todos os ramos que ela abarca (construtoras, empreiteiras, imobiliárias etc.), acabam por ser um importante agente na disputa política e ideológica no meio urbano, de maneira a procurar influenciar no ideal de cidade para seus habitantes e assim conquistar uma legitimidade social para orientar os investimentos de infraestrutura, o planejamento urbano, as parcerias público-privadas etc.

É fato que em grande medida o fenômeno comumente conhecido como “globalização” tem contribuído para alterar a lógica do planejamento urbano, em especial no que diz respeito à gestão de seu espaço. A ascensão ideológica do neoliberalismo, nos anos 80, alterou os preceitos de política econômica, favorecendo a abertura comercial e de capitais, o que jogou as urbes em um cenário global de disputa por investimentos, eventos e mão de obra (MATTOS, 2010). Por conta disso, as cidades se veem orientadas a atrair esses capitais de maneira a ressaltar suas potencialidades e vantagens (em termos de negócios), através de um forte *marketing urbano*. Conforme argumenta Vainer (2013), que analisa um fenômeno já identificado por Harvey (1996), o empresariamento da gestão urbana, os porta-vozes da cidade neoliberal, advogam a favor de uma ampla lista de obras de infraestrutura em que a pobreza e a marginalidade são encaradas como um problema paisagístico que diminui a atratividade da localidade. O importante aqui é transformar a cidade em um “objeto” vendável e altamente lucrativo. Dessa maneira, segundo o autor, a cidade converte-se, não em uma simples mercadoria, mas em uma mercadoria de luxo.

Para que isso ocorra, é necessário o abandono, por parte dos responsáveis pela gestão urbana, do caráter utópico e idealista, que pode ser observado no planejamento urbano modernista, para um pragmatismo e um realismo dados pelo mercado. O que na prática significa uma adesão aos interesses empresariais, por meio das parcerias público-privadas, flexibilização da legislação urbana, além dos investimentos que são impulsionados por crédito e impostos subsidiados orientando inúmeras obras de infraestrutura, favorecendo particularmente o mercado imobiliário. Como confirma



Castro et al. (2015, p. 8) ao analisar o caso do Rio de Janeiro e os investimentos que foram realizados para a cidade sediar a Copa do Mundo:

No processo de preparação da Copa do Mundo, fica evidenciado que a gestão pública teve um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sedes da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes. Estes setores são, principalmente os de ponta e o setor de serviços, envolvendo o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção de eventos culturais (incluindo o funcionamento das arenas esportivas), o setor de turismo, o setor de segurança pública e privada, e o setor automobilístico. Este último, aquecido com as novas condições de acumulação decorrente dos (des)investimentos em transporte de massas.

Vainer (2013) ainda destaca o papel da fabricação de “consensos” e a “sensação de crise” como importantes elementos para difundir a ideologia da cidade neoliberal. A ideia é converter uma “crise” em uma trégua social e posteriormente em uma “união pela salvação”, anulando as disputas políticas no interior da urbe. Da mesma forma, busca-se fazer aflorar um patriotismo urbano<sup>1</sup> com a ajuda de um urbanismo monumentalista patriótico, solidificando as “bases permanentes” da neoliberalização e assegurando, assim, a sua difusão para períodos futuros. Nesse sentido, a mídia local tem um importante papel na (re)produção desses consensos, através do seu poder repetidor, que tanto destacavam Adorno e Horkheimer (2011) em seus trabalhos sobre a indústria cultural, cujas características, em algum grau, podem ser ampliadas para os próprios meios de comunicação.

A ideologia assume o seu papel de legitimadora da neoliberalização das cidades, o que remete novamente a Gramsci e sua concepção de Estado. Segundo Coutinho (1987), Gramsci faz uma ampliação do conceito de Estado ao visualizar no seu interior duas esferas (superestruturais): de um lado a “sociedade civil”, que segundo ele trata de ser os aparelhos privados de hegemonia, quer dizer, o “conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias” (COUTINHO, 1987, p. 66); e a “sociedade política”, que são propriamente os aparelhos

---

<sup>1</sup> O autor se refere à exaltação das características e aspectos histórico-culturais locais por meio de monumentos e obras. Apesar de soarem importantes, estas iniciativas vêm sempre no sentido de fortalecer a mercantilização das cidades, como no caso das obras de revitalização da orla central do Rio de Janeiro.

coercitivos do Estado. As palavras de Carlos Montaña (2010, p. 127) resumem a concepção de Gramsci sobre o Estado:

Para Gramsci, na “sociedade civil” as classes procuram a hegemonia por meio da direção e do consenso. Pelo contrário, na “sociedade política”, o grupo dominante procura exercer uma ditadura, fundada na dominação e na coerção. Assim, o Estado, em sentido amplo, certamente mantém a divisão da sociedade em classes. Desta forma, torna-se necessário revestir a coerção, a dominação, a ditadura (própria da “sociedade política”), de consenso, direção, hegemonia (na órbita da “sociedade civil”), o que se traduz na supremacia de uma classe.

Nesse sentido, o *bloco hegemônico metropolitano* existe como mecanismo para garantir (re)produção dos consensos e a direção do processo, ou seja, a hegemonia da classe burguesa (dominante) na região metropolitana. Essa noção lança luz a um quadro geral observável nas urbes que se aventuram na “neoliberalização da cidade”, as ênfases são, nos aspectos políticos e ideológicos, elementos que são encontrados na superestrutura. Contudo, é preciso atentar-se para o fato de que as ideologias são frutos da luta de classes, ou seja, são expressões de uma realidade histórica, como argumenta Ludovico Silva (2013), que dependem das condições materiais e econômicas. Portanto, as peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes no interior das urbes não podem ser descartadas. Ao contrário, são fatores fundamentais para o completo entendimento da produção e reprodução de ideologias no meio urbano.

Desta maneira, defende-se que as transformações urbanas devem ser analisadas por uma abordagem que privilegie o conflito e as relações de classes, pois considera-se que esses são elementos fundamentais para compreender a dominação, a produção da ideologia e dos consensos no espaço urbano. Quanto mais rápido a cidade adere à neoliberalização urbana, maior tende a ser adesão das classes sociais aos discursos das classes dominantes. É verdade que a resistência dos movimentos populares pode surgir como elemento atenuante das ações da burguesia metropolitana, e as seções seguintes encarregam-se de demonstrar como este processo transcorreu no caso específico de Florianópolis.

## **2. O CRESCIMENTO URBANO-TURÍSTICO EM FLORIANÓPOLIS E A EMERGÊNCIA DO BONÔMIO TURISMO-CONSTRUÇÃO CIVIL**

O processo de crescimento urbano na Ilha de Santa Catarina foi e é marcado pelos interesses das classes dominantes de Florianópolis em explorar o potencial turístico das praias, especialmente as da metade norte (SUGAI, 1994). Florianópolis passou por um forte período de expansão urbana nos anos 1960 e 1970, impulsionado

pelos diversos investimentos em infraestrutura dos governos federal, estadual e municipal dentre os quais destacam-se os viários. Essas obras foram essenciais para a transformação de regiões caracterizadas como rurais e pesqueiras em regiões com características de estação balnear. A partir desse fenômeno, engendra-se também a ascensão de alguns dos principais setores econômicos de Florianópolis, em especial o turismo e a construção civil (REIS, 2012; LINS, 2011; CAMPOS, 2009), que nos anos 1980 e 1990 começam a assumir um papel de protagonistas nas disputas políticas-ideológicas da cidade.

A verdade é que os interesses imobiliários no norte da capital catarinense existem desde os anos 1940, quando vários loteamentos foram aprovados na parte norte e leste da Ilha, segundo Sugai (1994). Contudo, nem todos que investiram obtiveram êxito. A infraestrutura urbana tardou em chegar. Conforme aponta o empresário José Carlos Daux, famoso pelos investimentos imobiliários que fez no bairro Canasvieiras, em entrevista à Bitencourt (2005, p. 94), quando questionado sobre o que o levou a investir na região ele responde: “pelo viés econômico [...] todo mundo que tentou falhou. E eu consegui, mas teve o dedo de Deus”. Logo em seguida, o comentário de Bitencourt referente à resposta do empresário é bastante preciso: “*O dedo de Deus* mencionado pelo senhor José Carlos Daux resume o corpo administrativo do governo do Estado”.

O trabalho de Bitencourt (2005) lança luz sobre o processo de crescimento urbano-turístico de Florianópolis (REIS, 2012), o qual se deve, em grande medida, aos investimentos em infraestrutura que permitiram a exploração do solo para fins imobiliários e turísticos em regiões remotas da Ilha. Importante lembrar que também contribuiu para esse processo a instalação, na década de 1960, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no bairro Trindade; a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e as Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), ambas no bairro Itacorubi; além da Eletrosul, no bairro Pantanal, e outras repartições. A instalação dessas instituições em cada um desses bairros foi estratégica para os interesses imobiliários, pois representavam uma zona de acesso às regiões norte e leste da ilha. Além disso,

Os loteamentos aprovados na Trindade e bairros adjacentes, na década de 1940, representavam 11% do total de loteamentos aprovados na cidade, passando na década de 1950 para 15% do total. A decisão de implantar o *campus* da UFSC na Trindade, na década de 1960, coincidiu com um aumento expressivo de loteamentos aprovados na cidade. Os fatos demonstram, portanto, que os acalorados debates registrados nos meios

universitários, em 1962, não eram simples desentendimentos acadêmicos e administrativos. Representavam, mesmo que indiretamente, as disputas que já vinham ocorrendo entre frações das elites locais, em especial vinculadas ao capital imobiliário, na localização dos equipamentos e na distribuição dos grandes investimentos urbanos, ou seja, no processo de produção do espaço urbano de Florianópolis. (SUGAI, 2015, p. 83).

A partir dos anos 1970, o processo de crescimento urbano-turístico em direção ao norte começa a avançar com mais força, quando várias obras viárias passam a conectar as praias de Florianópolis com a BR-101. Além desses investimentos, a conjuntura ainda propiciou acesso à mão-de-obra barata fruto do êxodo rural do oeste do estado, que passou a ocupar a região periférica da Grande Florianópolis, sem que se estabelecessem, em grande medida, nas regiões de valorização imobiliária. Por conta disso, Sugai (2015) argumenta que o processo de crescimento urbano da Ilha obteve sucesso em consolidar um eixo viário de valorização que interliga os bairros residenciais e os balneários ocupados pelas camadas de alta renda da cidade – esse eixo é formado pela Avenida Beira-Mar Norte, SC-401, SC-402 e SC-404.

Nesse mesmo período, originaram-se também as primeiras construtoras de Florianópolis e esse surgimento teve íntima relação com o processo de crescimento urbano-turístico, em especial em construções no entorno da Beira-Mar Norte<sup>2</sup>. É no período das décadas de 1960 e 1970 que surgem as primeiras construtoras com capital local, dentre as quais destacam-se como maiores (CAMPOS, 2009, p. 101): CEISA, A. GONZAGA, EMEDAUX. As três construtoras vinculam-se a famílias tradicionais de Florianópolis, ligadas à política e ao setor imobiliário. Segundo Campos (2009, p. 101):

Estas empresas empreendiam um grande volume de obras anualmente, chegando a atingir, em 1975, uma média de 12 (doze) obras grandes ao mesmo tempo, o que representava, em termos de área construída, um montante de 80 a 90 mil metros quadrados de obra, por empresa, que, para os anos 70, representava um altíssimo índice de construção.

Além das construtoras de capital local, outras passam a atuar na cidade e a compor também o bloco de interesses responsável pelo crescimento urbano-turístico, dentre as quais destaca-se a Habitasul, que nos anos 1980 foi responsável pelo loteamento de Jurerê Internacional.

A ascensão do turismo, enquanto atividade econômica, possibilitou uma maior ocupação territorial das regiões que antes permaneciam isoladas, o que impulsionou o crescimento da construção civil. A partir de então alguns dos distritos de Florianópolis

---

<sup>2</sup> Eixo viário que liga o centro da cidade e as rodovias que conectam aos balneários do norte e do leste da parte insular.

deixam de possuir características rurais e pesqueiras para se tornarem balneários, evidenciando como esse processo conecta o setor turístico com a construção civil e o mercado imobiliário. Dentre outras evidências da forte ligação de interesses que unem esses setores, Reis (2012) lembra que a hospedagem de turistas em Florianópolis dá-se sobretudo no aluguel informal de residências, como é característico não só de Florianópolis, mas de praticamente todo o litoral catarinense.

As décadas de 1980 e 1990 foram o período áureo do turismo em Florianópolis, conforme Reis (2012, p. 116):

A década de 1980 consolidou definitivamente a atividade turística, fazendo de Florianópolis um dos pontos mais procurados por turistas no Brasil. Segundo a Gerência de Planejamento da Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR), entre as altas estações de 1981 e 1990, o número de pernoites turísticos na área cresceu de oitocentos mil para mais de três milhões. Entre as altas estações de 1990 e 2001, este número ultrapassou os seis milhões de pernoites. Segundo a mesma agência, o número anual estimado de turistas, que em 1981 foi de apenas 67.800, passou em 1990 aos 300.000 e, em 2001, aos 550.000.

Assim, consolida-se em Florianópolis um processo de crescimento urbano que forjou a emergência do binômio Turismo-Construção Civil. Contribuíram também para esse processo de crescimento urbano-turístico: o fácil acesso ao crédito internacional por parte do Estado, o que possibilitou os recursos necessários para as grandes obras de infraestrutura; e o êxodo rural, que possibilitou o acesso à mão-de-obra barata, sem que esta se estabelecesse, em grande medida, nas regiões de valorização imobiliária. É também a partir da década de 80 que o modelo urbano de Florianópolis passa a ser referência para as cidades vizinhas, conforme aponta Sugai (2015, p. 149):

Esses investimentos passaram a se constituir como referência positiva tanto para o capital imobiliário como para as administrações municipais e a estadual da área conurbada que, desde a década de 1980, tem como referência o “modelo” de crescimento adotado pela capital e os investimentos públicos efetivados objetivando reproduzir o sucesso obtido por Florianópolis.

Desse modo, ganha força na cidade, nas décadas de 1980 e 1990, o discurso do turismo enquanto “vocação natural de Florianópolis” (REIS, 2012; LINS, 1993; OURIQUES, 1996). A propagação desse discurso tornou-se algo bastante perene, inclusive no imaginário da própria sociedade florianopolitana. Empresários, políticos e professores universitários começam a engajar-se em estudos e políticas de incentivo destinados ao setor turístico. Conforme aponta H. Ouriques (1996, p. 93-104), “a ideologia do turismo” enquanto “vocação natural” neste período ganha status para além do meio empresarial e político, legitimando-se entre a própria população da ilha, até

mesmo para quem é prejudicado pelo setor. O autor revela na sua pesquisa que: “Os principais motivos alegados diziam respeito, basicamente, à prosperidade do comércio, ao aumento de empregos, ao dinheiro que o turismo traz no verão e ao fato de não existirem indústrias na cidade (...)” (OURIQUES, 1996, p. 98).

O que se pode constatar nos anos seguintes às décadas de 1960 e 1970 é a apresentação do binômio Turismo-Construção civil como os setores hegemônicos, pois são os seus representantes que passam a orientar a ideologia dominante da cidade, a qual encontra a sua expressão inicial na ideia do turismo como “vocação natural de Florianópolis”. Posteriormente, esses “psicólogos” do meio urbano irão se deparar com outra “vocação” da ilha de Santa Catarina: o setor da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que funcionará como um “abre-alas” para uma nova rodada de transformações no meio urbano florianopolitano. Contudo, dessa vez, não sem a resistência de um movimento popular.

### **3. OS PLANOS URBANOS E A FORMAÇÃO DO BLOCO HEGEMÔNICO METROPOLITANO DE FLORIANÓPOLIS**

#### **3.3. O Plano de Desenvolvimento do Campeche**

Ainda nos anos 1980, emerge na capital de Santa Catarina o setor das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), constituído inicialmente por ex-quadros técnicos das empresas estatais instaladas em Florianópolis nos anos 1960, impulsionadas com a privatização da TELESC (Empresa de Telecomunicações de Santa Catarina) e pelos atrativos da Ilha, que fizeram diversas empresas migrarem para a cidade (LINS, 2011). O “nascimento” desse setor em Florianópolis empolgou muita gente, pois trata-se de uma indústria que é ponta de linha na fronteira tecnológica, além de ser reconhecida como uma indústria “não poluente” e que pode remeter a uma imagem de cidade “moderna” e próspera.

Por conseguinte, em 1992, é aprovado pela Assembleia Legislativa de Florianópolis e sancionado pelo prefeito um projeto de Lei de urbanização específica para a criação de um Parque Tecnológico do Campeche, no sul da Ilha. Esse é um documento, de um rol deles, produzidos pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que formava o Plano de Desenvolvimento do Campeche (RIZZO, 2013).

Cabe ressaltar que a região sul da Ilha era uma porção quase que ainda não explorada pelo binômio Turismo-Construção civil. Neste sentido, o projeto vinha bem a

“calhar” para os principais setores de Florianópolis. Primeiro, porque um projeto deste porte iria, sem dúvida, aquecer a construção civil e o setor imobiliário; e, segundo, porque poderia possibilitar a exploração do turismo em outras regiões. Além disso, a proposta agradaria os pequenos e médios empresários do então novato setor da TI. Agradaria também a prefeitura e o governo do Estado, pois inflaria os discursos de “modernidade” e geração de emprego. Desta maneira, agradaria os detentores dos meios de produção, rentistas, promotores imobiliários, Estado e algumas frações da classe média, ou seja, havia um bloco de interesses em torno desta proposta que reunia diversos setores da economia local.

Os detalhes deste ambicioso Plano, que previa que o Campeche teria uma população de 450 mil pessoas em 30 anos, podem ser analisados na tese de doutorado de Rizzo (2013). O que importa neste trabalho é que o Plano proposto por um órgão da Prefeitura Municipal de Florianópolis vai ao encontro do contexto de neoliberalização das cidades exposto anteriormente, embora possua certo espírito modernista, a ideia essencial por trás do plano era a tentativa de lançar região no contexto da globalização.

O que os agentes deste plano não contavam era com a resistência dos moradores locais, o que acabou por desembocar no Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), este contou com membros da comunidade, ambientalistas e professores universitários que possuíam capacidade técnica para argumentar contra o plano.

O fato é que o MCQV assume uma característica específica: além da presença de moradores tradicionais, que reivindicam aspectos relacionados à reprodução de sua vida cotidiana e assentam sua legitimidade no saber de uso do território, estão também os moradores de formação técnica e profissional (profissionais liberais, professores universitários, entre outros). Este conjunto de atores é responsável por amplificar as discussões, expondo muitas vezes as lacunas existentes no discurso oficial e rebatendo os argumentos dos profissionais da prefeitura, geralmente com fundamentos igualmente técnicos. (DOS SANTOS, 2015, p. 309).

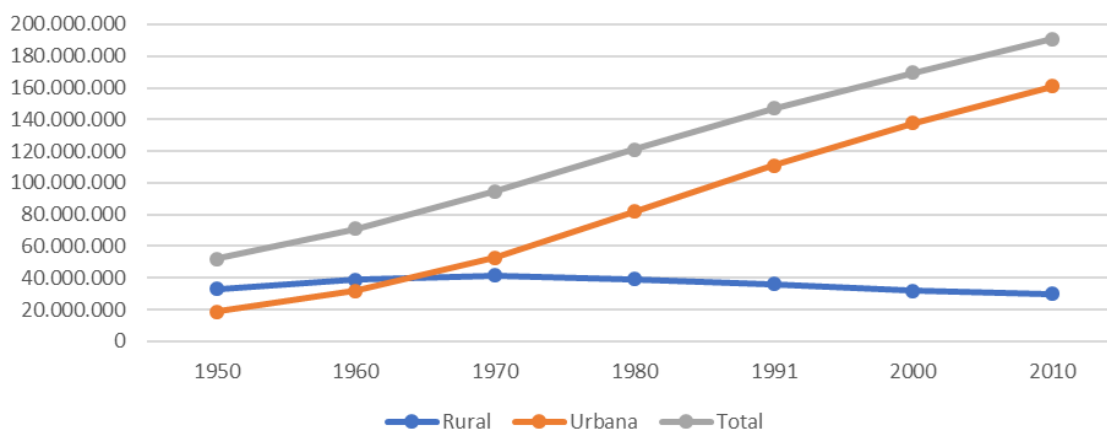
Em 1997, o MCQV organiza “I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche” que tem como objetivo organizar uma proposta crítica à proposta do IPUF, deste evento nasceu o documento Dossiê Campeche, trata-se de um conjunto de análises e pareceres técnicos sobre o Plano de Desenvolvimento do Campeche. As críticas não foram acatadas pelos membros do IPUF na época e dois anos depois, na iminência do plano ser aprovado na assembleia, o MCQV se reuniu mais uma vez e organiza o seu próprio plano para região, intitulado “Plano Comunitário da Planície do Campeche, proposta para um desenvolvimento sustentável”. Este é encaminhado para assembleia e a repercussão destas duas propostas é explicitada por Dos Santos (2015, p. 311): “O

resultado deste cenário foi a polarização das discussões em duas propostas inconciliáveis, tanto do ponto de vista metodológico, conceitual e propositivo, mas principalmente no que tange as dinâmicas políticas e aspectos simbólicos inscritos”.

O que ocorre nessa época é propriamente um movimento dialético: o próprio crescimento urbano permite o desenvolvimento de movimentos de reação à ordem urbana. A instalação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), os movimentos migratórios em direção a capital catarinense e o conhecimento das experiências de urbanização na região norte da ilha criaram as condições que permitiram o florescimento da repulsa ao crescimento urbano-turístico, agora contra sua face “tecnológica”. O MCQV representou um avanço na consciência popular da ilha sobre a temática urbana, inclusive saindo do plano da resistência para o propositivo.

A isto soma-se um quadro em que boa parte das demandas sociais urbanas no Brasil entravam em ebulição. Os dados expostos na figura 1 abaixo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que em meados da década de 60 a população urbana superou a população rural no Brasil e cresceu aceleradamente nas décadas seguintes.

**Figura 1** - População brasileira por situação do domicílio – Rural, Urbana e Total.

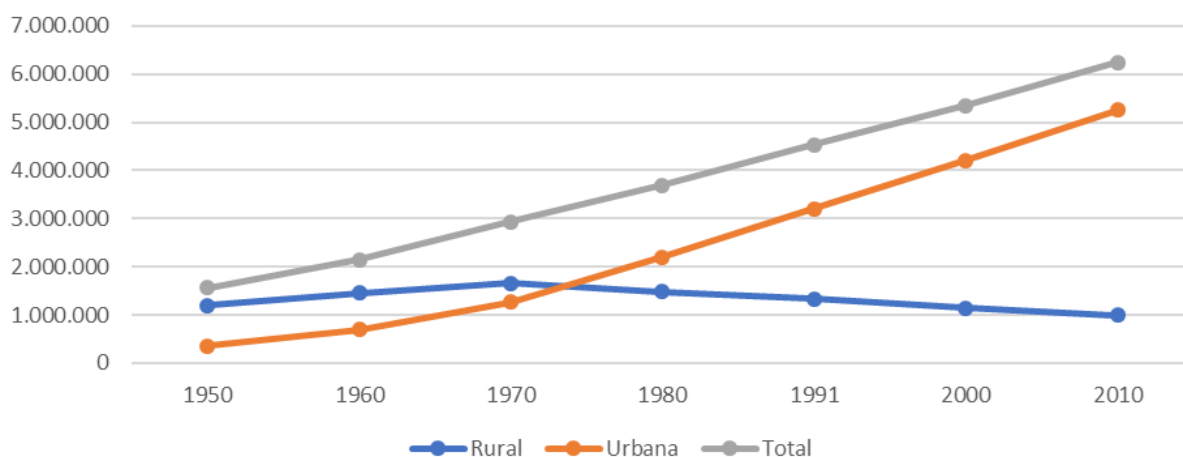


Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Conforme a figura 2, o estado de Santa Catarina a população urbana só superou a rural na década de 70. Neste sentido, é correto afirmar que as demandas sociais relacionadas ao meio urbano brasileiro e catarinense acompanharam o crescimento populacional. Contudo, conforme argumenta Gohn (2008), foi somente com a *abertura democrática* que os problemas urbanos típicos de períodos de industrialização pesada puderam vir à tona. Em parte por causa da repressão da ditadura civil-militar, em parte porque os movimentos populares da época centraram sua ação na luta contra o regime.



**Figura 2** - População catarinense por situação do domicílio – Rural, Urbana e Total.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

A abertura trouxe consigo a expectativa de ampliação da participação social na vida política, além da esperança que as demandas sociais urbanas pudessem ser mais bem atendidas. De fato, isso pode ser observado parcialmente com relação ao Plano de Desenvolvimento do Campeche: novos atores sociais emergiram conforme a correspondente conjuntura e, com o advento da redemocratização, puderam ter as condições necessárias para barrar o ambicioso plano para a região; por outro lado, o plano proposto pelo próprio MCQV foi ignorado pela gestão municipal. A importante observação de Rizzo (2013), resume o quadro geral que ocorre no Brasil desde a democratização:

A participação direta dos setores hegemônicos nas decisões dos órgãos públicos é muito antiga e é constituinte do Estado. O novo é a participação popular, a qual tem sido, ao longo das últimas décadas, institucionalizada, tornando-se obrigatória para muitas coisas, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que consolidaria supostamente a democratização do país. São institucionalizados conferências e conselhos das políticas públicas, audiências públicas, referendos e diversos outros expedientes de participação direta ou por meio de representações diferenciados daqueles que comumente compunham o Estado, em seus diversos níveis. Poder-se-ia imaginar, então, que aqueles que atuam nos órgãos públicos não estavam ainda preparados para os processos participativos e que estariam, ainda, em fase de adaptação e que, com o passar do tempo iriam aprendendo e que a democracia iria evolutivamente se consolidando. Mas, isso não se verifica empiricamente e o que ocorre, num quadro de crise estrutural do capitalismo, é a redução dos espaços democráticos, ou, em outras palavras, acentua-se a seletividade da agenda dos espaços de participação e os assuntos, que são realmente importantes não são discutidos (RIZZO, 2013, p. 306-307).

As seções seguintes se encarregarão de mostrar que esta constatação pode ser observada para o caso da gestão do espaço urbano de Florianópolis. Com relação a questão do Campeche, as disputas ainda se estenderam durante o começo dos anos

2000, todavia segundo Dos Santos (2015) a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001 tornou necessária elaboração de um plano diretor o que alteraria a dinâmica de discussão. Sendo que depois disso a questão não voltaria a entrar na pauta do município. Nesse sentido, Dos Santos atribui ao MCQV e a nova legislação federal a razão pela qual o Plano de Desenvolvimento do Campeche foi abandonado. Sem tirar o êxito do MCQV na luta contra a ordem urbana, que insiste em permanecer na capital de Santa Catarina, sugere-se que na virada do século o binômio Turismo-Construção civil passava por uma crise, cujas proporções ajudaram na revisão da proposta. Desta maneira, a conjuntura também foi um elemento a se destacar na alteração do projeto inicial com relação as suas dimensões, localização e também orientação: do sul da ilha, para o norte.

### **3.4. Rota da inovação: uma alternativa ao fracasso**

Na virada do século XX para o XXI, o setor turístico começa a encontrar suas primeiras limitações: em primeiro lugar, devido à crise na Argentina que fez com que os turistas portenhos, costumeiros veranistas da cidade, comessem a vir em menor número (DE LUCCA FILHO, 2014); em segundo, devido às características peculiares do turismo de veraneio da ilha, a sazonalidade. Ou seja, dada as diferenças nas temperaturas das estações, ao longo do ano, as atividades turísticas se concentraram sobretudo no verão. Com relação à construção civil, o setor passava por dificuldades devido à grave crise financeira da década de 1980, que limitou o acesso ao crédito imobiliário (CAMPOS, 2009).

A crise em que se encontrava os setores do turismo e construção civil de Florianópolis, muito ligados aos balneários do norte da ilha, encontram a sua solução definitiva no projeto apelidado pelo governo do estado de “Rota da Inovação”, cuja proposta na sua totalidade só foi concebida em 2013, mas teve como marco a criação do *Sapiens Park S.A.* em 2002. Em acordo firmado entre a CODESC, representando o Governo do Estado de Santa Catarina (GESC), e a fundação CERTI, que opera dentro do campus da UFSC, estabeleceu-se a concepção e desenvolvimento do Parque *Sapiens*. Este parque seria localizado na região de Canasvieiras e Cachoeira do Bom Jesus. Em 2002, então, é formalizada juridicamente a criação do *Sapiens Park S.A.*, que na verdade representou um redirecionamento e um redimensionamento da antiga proposta para o Campeche: ao invés do Sul, o Norte.

Verifica-se nessa proposta um entrelaçamento de interesses reunindo diversos atores sociais, como Estado, entidades de representação da sociedade civil e empresários<sup>3</sup>. Na verdade, na década de 1990, havia três propostas para a construção de três Parques Tecnológicos: Parque Alfa, no bairro Saco Grande; Parque Beta, no Campeche; e Parque Gama, destinado à química fina no município de São José. Dos três, apenas o Parque Alfa foi executado (1993), localizado às margens da SC-401 (RIZZO, 2013). Como não foi possível a construção do Parque no Campeche, o mais ambicioso dos três, nada pareceu mais conveniente do que redirecionar as ambições dos empresários e setor público para o norte, que sempre foi o canteiro de obras da classe dominante da ilha. Frente às dificuldades que o setor turístico estava passando, e às pressões do setor da construção civil, que ganhava nova musculatura com a volta do crédito imobiliário, a proposta de um Parque Tecnológico no extremo norte da ilha “calhava” melhor do que no sul.

O norte era conveniente, pois trazia como novidade as empresas de alta tecnologia para uma região da cidade caracterizada como ponto de turismo e lazer e que, conforme apontado, buscava superar as dificuldades dadas pela dependência do turismo de veraneio. Com a inauguração das atividades do *Sapiens*, em 2006, uma série de empreendimentos começaram a despontar na região: outros parques tecnológicos, estabelecimentos comerciais e shoppings passaram a se instalar nas margens da SC-401. Além disso, o impacto da migração de empresas, comércio e serviços para o norte tem também como consequência uma alteração na dinâmica socioespacial da região.

Como argumenta Reis (2012), a dinâmica das regiões interioranas da parte insular era predominantemente rural e pesqueira, e a partir da segunda metade do século XX algumas dessas regiões começam a ganhar características de estação balnear ou cidade balneário. Todavia, no final dos anos 1990 e começo do século XXI, essas regiões, em especial as do norte da ilha, começam a perder as características de cidade balneário e a ganhar características de cidade permanente. Esta última mostra-se como áreas com típicas características de um meio urbano permanentemente ocupado, ou seja, diferentemente dos balneários onde a ocupação maior dos imóveis ocorre de maneira oscilante nos períodos de veraneio, na cidade permanente a ocupação não se concentra em apenas uma época do ano, ao contrário a ocupação se dá de maneira durável. Na atualidade os maiores exemplos dessa transformação são, sem dúvida, os bairros de

---

<sup>3</sup> Por exemplo, a CODESC/GESC, a Fundação CERTI e o setor empresarial da TIC, da construção civil e do turismo.

Canasvieiras e Ingleses, que antes eram balneários frequentados principalmente no verão, mas que agora devido à proximidade com os estabelecimentos de trabalho são locais de moradia permanente de diversas famílias de Florianópolis. Assim, procura-se atrair para região, empreendimentos, empresas, mão-de-obra, eventos, feiras e outras atividades que buscam impulsionar a ocupação de hotéis e contornar o problema da sazonalidade do turismo.

Em grande medida, a proposta que foi chamada posteriormente de “Rota da inovação” parece ter contribuído para essa mudança e teve impactos ambientais e urbanos para região. Ela veio acompanhada de obras, que fortalecem os laços da região norte com o aeroporto Hercílio Luz, que fica na região centro-sul da Ilha. A “rota” começa saindo do aeroporto passando pela Avenida Deputado Diomício Freitas, rumo ao centro, pela Avenida Beira-Mar Sul e Norte, depois segue pela SC-401, de maneira a “conectar” as universidades e outras entidades com os estabelecimentos comerciais e empresariais da região norte da ilha, coroando a “rota” com o Parque *Sapiens*.

O projeto também incorpora um forte marketing urbano, baseado numa proposta de *branding* territorial, procurando inserir Florianópolis no contexto internacional, destacando a cidade como referência nacional em inovação e tecnologia. Na revista número 1 da proposta, produzida pelo Laboratório de Orientação da Gênese Organizacional (LOGO), da UFSC, mostra-se que o projeto encarna os preceitos do empresariamento da gestão urbana.

A marca é muito mais do que a identidade visual, *ela representa uma empresa ou um produto, um conceito e até mesmo cidades, estados e países*, pois engloba todos os aspectos físicos e imaginários, desde o seu nome, passando pela identidade visual, como também pela sua missão, postura, atendimento, posicionamento e produto. (LOGO, 2013, p. 11, sem grifo no original).

Os grifos foram feitos pelo autor deste trabalho e tem o propósito de elucidar a equiparação das “cidades, estados e países” com “uma empresa ou um produto”. Percebe-se que, ao colocar a cidade em comparação com uma empresa ou uma mercadoria, recorda-se das analogias de Vainer (2013), ou seja, cidade-empresa e cidade-mercadoria. Isso não é acaso, pois o que está por trás do discurso da marca é o lançamento de Florianópolis no contexto da globalização. Conforme a própria LOGO (2013, p. 11): “Dentro da realidade competitiva de nosso tempo, a maneira como as cidades demarcam e comunicam os diferentes espaços dentro delas decide quais cidades alcançam sucesso e quais falham na corrida pela prosperidade econômica”.

Nesse sentido, entende-se que as necessidades mais emergenciais dos principais setores de Florianópolis passaram a ser atendidas de melhor maneira na virada do século com a proposta do *Sapiens Park*. Este projeto reúne diversos atores do setor empresarial do turismo, da construção civil e das TICs, além de fundações, universidades e o próprio Estado, o que possibilita falar em uma coalizão de classes que é o embrião para formação do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis. O que de fato se consolida é a região norte como tradicional eixo de valorização imobiliária em Florianópolis, de forma a contentar também a classe média proprietária de imóveis na região.

O surgimento desta proposta acompanhou também o crescimento da participação popular nos processos decisórios que dizem respeito à cidade, não apenas no Plano de Desenvolvimento do Campeche, mas também no Plano Diretor Participativo. Com a aprovação do Estatuto das Cidades as urbes passam a ser obrigadas a incorporar em seus processos decisórios dentro do Plano Diretor à participação da população. Neste sentido, a classe dominante da capital catarinense, com um olho na experiência fracassada do Campeche e com outro nos seus interesses, viu-se forçado a ampliar “seus tentáculos” na sociedade florianopolitana para fortalecer o embate com os movimentos populares contra a ordem urbana, que passaram a ganhar protagonismo em meados dos anos 1990. É no processo de discussão do plano diretor da cidade que o *bloco* se consolida inclusive com a participação ativa de professores universitários, técnicos e profissionais liberais que corroboram com os interesses das classes dominantes da ilha.

### **3.5. O Plano Diretor de Florianópolis, a ascensão do bloco hegemônico metropolitano e os conflitos no interior da sociedade civil**

É importante frisar que o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis se deu em um período de crescente participação social na temática urbana no Brasil e na cidade. Em 2001, houve a aprovação do Estatuto das Cidades, que obriga as cidades acima de 20 mil habitantes a elaborar um Plano Diretor Participativo, e em 2003 houve a criação do Ministério das Cidades. Além disso, havia também pressões por parte da população, que se via cada vez mais engajada nas questões urbanas, dado as disputas recentes no sul da ilha.

Para fazer cumprir com as obrigações legais e pressões sociais foi criado, em 2006, o Núcleo Gestor (NG) do plano, definido em Audiência Pública, incorporando representantes de cada um dos 13 distritos do Município. Isso tudo ocorreu no primeiro

mandato da gestão do prefeito Dário Berger. Em seu início, o plano seguia sem grandes obstáculos, e o processo inclusive contou com ampla participação popular, segundo Dos Santos (2015, p. 418) “foram mais de 4.000 cidadãos envolvidos diretamente nas discussões; e mais de 1.000 encontros, entre fóruns, seminários, oficinas e reuniões ordinárias dos núcleos.”

Em 2008, o prefeito foi reeleito, e esperava-se a continuidade do processo de elaboração do plano, todavia, o líder do executivo rompeu com o que estava ocorrendo no PDP de Florianópolis até então. Concomitante ao ocorrido, acontece a substituição da direção do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, culminando na contratação de uma empresa de consultoria argentina para gerenciar o plano, no ano seguinte à reeleição. A *Fundación CEPA* (Centro de Estudos e Planificação do Ambiente) foi contratada por processo licitatório e acabou vencendo por critério de preço<sup>4</sup> (SANTOS, 2015).

Sobre a participação da CEPA no plano diretor, esta foi, em 2008, a fundação contratada pela Associação/ONG Floripamanhã para comandar a elaboração do projeto chamado “Floripa 2030”. Esse projeto em grande medida sintetiza as ambições da classe empresarial de Florianópolis para o município, em especial aqueles empresários mais interessados na internacionalização da cidade. Diversas das propostas do Floripa 2030 podem ser percebidas no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, que foi produto dessa etapa do PDP. Inclusive, Aguiar (2015, p. 32) chamou o Anteprojeto de “quase uma adaptação do conteúdo do Floripa 2030”. Outra evidência de um possível entrelaçamento entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e a Floripamanhã para inserir à fundação CEPA no Plano Diretor encontra-se em uma das atas da ONG. Em um dos trechos consta que: “Já em 17 de novembro de 2009, realizamos um Seminário para institucionalização do Floripa2030 no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis, onde contamos com o apoio do Secretário Carlos Roberto de Rolt.” (FLORIPAMANHÃ, 2010, p. 2).

Vale ressaltar também que a entidade responsável pelo Floripa 2030, a Floripamanhã, apesar de ser uma ONG e possuir uma aparente preocupação social e ambiental, resume-se em uma organização que reúne os interesses de boa parte dos empresários de Florianópolis. Isso fica aparente em um texto elaborado por um dos

---

<sup>4</sup> Santos (2015, p. 425) em uma nota de rodapé constata que: “A diferença no valor da proposta da Fundação CEPA em relação a segunda colocada foi de apenas R\$ 4.000,00, de R\$ 396.000,00 para R\$ 400.000.”

fundadores da ONG: “A FloripAmanhã tinha e tem a finalidade maior em seus princípios o turismo, em todas as suas variáveis.” (FLORIPAMANHÃ, 2015, sem página). A Associação Floripamanhã, fundada em 2005, mesmo ano em que se oficializa o PDP de Florianópolis, possui entre seus associados e contribuintes, empresas e sindicatos patronais ligados ao ramo imobiliário, turismo e construção civil<sup>5</sup>. E embora existam pessoas que não representem o segmento empresarial, como professores universitários e profissionais liberais, as opiniões desses segmentos procuram dar legitimidade social à atuação prática da ONG e por consequência dos empresários.

Com relação ao andamento dessa etapa do Plano Diretor, inúmeras foram as críticas feitas à forma como foi alterado o processo participativo, bem como à própria proposta exposta no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis. Além das críticas, inclui-se também ilegalidades apontadas por profissionais das mais diversas áreas. Algumas delas podem ser encontradas no livro organizado por professores de diferentes universidades de Florianópolis, intitulado “Reconstruindo Paisagens: Desafios Socioespaciais para Grande Florianópolis.” (PERES et al. 2013). Em um dos capítulos, Villaça (2013) faz críticas contundentes à proposta de Anteprojeto de Lei, primeiramente questionando a contratação da CEPA para elaboração, pois segundo o autor tal fato ignorou o que é indispensável, que a “participação popular se inicia antes dessa elaboração”. Em seguida faz críticas à forma como foi conduzido o processo pela empresa de consultoria:

Como já dito acima, o primeiro fruto da participação popular é a formulação daquilo que a população considera *problema*. É a definição do conteúdo do futuro Plano Diretor. É a população que deve pautar o Plano Diretor. Não é o diagnóstico técnico que define o conteúdo do Plano, segundo um receituário previamente estabelecido, como se pensava algumas décadas atrás. Quem sabe dos seus problemas são aqueles que os sentem. Ninguém conhece melhor os problemas de qualquer cidade do que sua própria população. (VILLAÇA, 2013, p. 43).

As críticas de Villaça (2013) revelam que nesta etapa do plano, a participação popular não ocorreu conforme vinha acontecendo. Um exemplo emblemático disso foi a proposta da Reserva de Biosfera Urbana (RBU) inclusa no Anteprojeto, que conforme Dos Santos (2015, p. 426) “não foi abordado em nenhum momento ao longo das discussões, seja no âmbito do NG, seja dos núcleos distritais”. A RBU também tinha

---

<sup>5</sup> Pode ser conferido em: <<http://floripamanha.org/quem-somos/associados>>.

como finalidade a incorporação de pautas ligadas a ideia de sustentabilidade que marcaram as disputas entre o IPUF, os setores hegemônicos da ilha e o MCQV.

Ao contrário do que afirma Villaça (2013), em um documento organizado pela Floripamanhã, que procura reunir uma série de pareceres técnicos sobre o PDP, em um desses pareceres um professor da Universidade Federal de Santa Catarina, PhD, Engenheiro Civil, em determinado trecho solta seguinte pérola:

As pessoas ainda continuam a pensar que a vontade delas deve ser absorvida na íntegra, mas isto não é condizente com a técnica tanto de planejamento de uma simples edificação e muitíssimo menos com uma entidade complexa como o é uma cidade. Apesar de existir a Resolução 65<sup>6</sup> do Concidades em que diz que a participação deva ocorrer em todas as etapas do Plano Diretor, esta proposta contém uma ilegalidade e uma inconsistência acadêmica séria. A ilegalidade se divide em duas vertentes: a primeira é que só profissionais legalmente habilitados (pelo CREA e/ou CAU, por exemplo) cabem decisões desta natureza e a segunda que é resolução e não lei. A inconsistência acadêmica é que nunca se conseguiu na Academia em teses ou outra forma aceitável que a população traçasse ao menos o projeto de uma casa ou traçado de uma rua, quanto mais “planejar” uma cidade! (Vide CV do autor) (FLORIPAMANHÃ, 2012, p.40).

Este trecho aponta indícios de como a Floripamanhã procurava operar ideologicamente, fazendo o uso de opiniões de professores universitários, profissionais e técnicos de diversas áreas para legitimar a limitada participação popular no plano. A orientação do discurso expresso nesse parecer chega como uma espécie de “carteiraço”, em que somente os “técnicos” possuem capacidade de conduzir e deliberar qualquer processo desta natureza, numa situação típica do que Lefebvre (2008, p. 68-69) chamava de terrorismo intelectual:

A pressão da técnica, dos técnicos e tecnocratas, da epistemologia, das pesquisas de natureza puramente técnica e epistemológica, conduzia a um terrorismo intelectual. A burocracia sempre faz reinar um terrorismo. Há o que se deve e o que não se deve falar. No último decênio, havia o que se considerava sério e o que não era sério. O espírito de seriedade era, e continua sendo em muitos lugares, a expressão de um terrorismo latente, ligado, ademais, ao sentido da responsabilidade, ao respeito à competência, qualidades incontestáveis da tecnoburocracia.

Isso leva ao dia 18 de março de 2010, quando é então realizada uma Audiência Pública, visando a apresentação do plano, no Teatro Álvaro de Carvalho, centro da cidade. Na prática, esta audiência indica que o processo participativo, para os membros da coordenação do plano, era necessário apenas ao final, para legitimar o projeto. Não é acaso que as críticas dos movimentos populares e comunitários voltavam-se, em

---

<sup>6</sup> O autor na verdade se refere a resolução nº 25 do Conselho das Cidades.



especial, ao conteúdo da resolução nº 25 do Conselho das Cidades o qual previa a participação social em todas as etapas envolvidas no Plano Diretor.

Nessa lógica, cabe interpretar a brutal revolta da população no dia da Audiência Pública como um descontentamento geral quanto à forma como o processo foi conduzido e quanto ao próprio conteúdo do plano, tanto que a Audiência precisou ser interrompida por causa dos protestos. Ishida (2013, p. 29), ao descrever o episódio, relata que a Audiência parecia muito mais ganhar traços de um “drama” do que a de um rito.

Tudo começou assim: à mesa instalada no palco foram sentando os autores do Plano Diretor e os representantes do poder municipal, conforme a chamada do mestre de cerimônias. Estavam visivelmente sérios, tensos e desconfortáveis. Afinal, para eles uma Audiência Pública deveria ser apenas um rito obrigatório e enfadonho. Um dever do ofício, por assim dizer. Mas, com tanta gente, e gente barulhenta e inquieta, era o último lugar onde gostariam de estar. Enfim, para um simples rito, certamente não havia mais clima. Nele se renunciava algo que, sendo num teatro, o clima era o de um drama.

A proposta foi então revista pelos técnicos do IPUF durante um ano, e nesse interim ocorreu a divulgação de uma segunda versão do Plano Diretor ao Núcleo Gestor, que havia sido desativado em janeiro de 2009 (DOS SANTOS, 2015, p. 423) e reativado em novembro de 2011, a mando do Ministério Público (VILLAÇA, 2013). O prefeito Dário Berger ainda tentou encaminhar o projeto à Câmara de Vereadores no dia 23 de março de 2010, todavia as pressões dos líderes comunitários e movimentos populares impediram a votação (DOS SANTOS, 2015). Em vias de uma nova eleição para prefeitura de Florianópolis e o desgaste político que a gestão da época havia sofrido, as tentativas de retomar as discussões do Plano foram frustradas pelo calendário eleitoral do então prefeito.

Em 2012, nas eleições para o cargo de prefeito de Florianópolis, o candidato eleito, a princípio, se apresentaria como contrário ao que até então se assistia. Conforme Aguiar (2015, p. 24-25):

Eis que, ao longo de 2013, como prometido em campanha, o novo mandatário da cidade retoma o debate do PD. Recompõe a equipe do IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis com técnicos reconhecidos pelo histórico de trabalhos sobre Florianópolis e por suas trajetórias acadêmicas, enterrando de vez o CEPA - Centro de Estudos e Planificação do Ambiente. Realiza-se em abril de 2013 um evento na UFSC, chamando todos os interessados para que conheçam os “novos” paradigmas que guiaram o novo processo de construção do PD. Em maio o núcleo gestor do plano, que conduziu os debates desde 2006, retoma as atividades após três anos de suspensão dos trabalhos, em 2010. E mesmo que de forma atabalhoada, em julho é realizada a Conferência das Cidades.

A aparente recuperação dos processos de 2006 não durou muito tempo, pois no mesmo ano o Núcleo Gestor foi novamente destituído e um novo Plano Diretor entrou em votação no dia 27 de novembro de 2013. Em 27 do mês seguinte foi feita uma segunda votação, que aprovou a proposta com mais de 600 emendas, e em 17 de janeiro de 2014 ocorreu a publicação no Diário Oficial, sob a Lei 482/2014. Entretanto, uma ação civil pública foi movida pelo Ministério Público e acatada pelo juiz do Tribunal Regional Federal, determinando a suspensão do plano e a realização novamente de mais 13 audiências públicas, além de nova votação. Segundo o juiz, houve o entendimento de falta de participação popular, com descumprimento do Estatuto das Cidades (AGUIAR, 2015, p. 25). Ao final, o caso foi parar no Superior Tribunal de Justiça que suspendeu a revisão do PDF e fez valer a lei 482/2014.

Tanto do Anteprojeto de Lei como a Lei nº 482/2014, guardam em grande medida os anseios da classe empresarial, expressas também pela Associação Floripamanhã e seus porta-vozes. No último caso, a única coisa que ficou de fora da Lei nº 482/2014 foi a proposta da RBU, revelando possíveis conflitos internos ao *bloco*. Segundo Aguiar (2015, p. 25), “a essência da proposta de 2010 se manteve e está materializada no plano aprovado em 2013”, ou seja, isto significa que o Plano Diretor de 2014<sup>7</sup>, guarda essencialmente a proposta do Anteprojeto de Lei de 2010, este último inspirado no Floripa 2030. Questões como a multicentralidade no modelo espacial urbano; a forma como se configuraria as principais vias; o uso de diversos modais de transporte; a preocupação com a paisagem, enquanto forma de valorização do turismo e imobiliária; as propostas de distribuição populacional, as quais orientam a população de mais baixa renda para as regiões mais longínquas da metrópole catarinense; o foco em explorar economicamente as “vocações” de Florianópolis para o turismo, TICs e os setores relacionados à eles; estão expressos da mesma maneira nos três projetos (Anteprojeto de Lei, Lei 482 de 2014 e Floripa 2030).

Sendo assim, parece haver uma grande influência no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, a partir de 2009, por parte do setor hegemônico da cidade, valendo-se de um instrumento para este fim: a ONG Floripamanhã. A entidade possui um duplo papel no contexto urbano espacial da cidade: o primeiro é de ser o elo que liga parte do segmento empresarial a frações da sociedade civil florianopolitana, pois a entidade reúne, entre seus associados e em torno de seus projetos, não só

---

<sup>7</sup> Lei nº 482.

empresários e entidades empresariais, mas profissionais de diversas áreas, com destaque para professores de diversas universidades da região; em segundo, a atuação desses profissionais, com pareceres e opiniões, legitimam as ações de políticos que advogam em favor da neoliberalização de Florianópolis. Inclusive, o uso de professores universitários é algo emblemático para a cidade, já que esse foi um segmento social com um importante papel na resistência ao Plano de Desenvolvimento do Campeche.

Desse modo, a presença de professores universitários em projetos como o *Sapiens Park* parece revelar uma estratégia dos principais segmentos empresariais do município em fragmentar essa importante categoria na disputa político-ideológica pelo espaço urbano. E isso repete-se na atuação da ONG, em uma escala de disputa maior, já que a Floripamanhã procura operar com questões que envolvem toda a região metropolitana de Florianópolis. Assim, a ONG possui um papel central dentro do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis, pois ela expressa e advoga em favor dos interesses empresariais.

Nesse sentido, a atuação do *bloco* de Florianópolis provoca uma fratura na sociedade florianopolitana: a sociedade civil passa de uma esfera em que os movimentos populares caminhavam para abalar a hegemonia da classe dominante da capital catarinense, para uma esfera fraturada, presa aos seus próprios conflitos. Assim, a classe dominante colocou os movimentos que questionavam a ordem urbana na defensiva, valendo-se de uma coalizão de classes orientada por uma ideologia mais substantiva que o simples discurso do “turismo como vocação”. Parafraseando Montaño (2010), reveste-se a coerção, a dominação, a ditadura (próprias da “sociedade política” florianopolitana), de consenso, direção, hegemonia (na órbita da “sociedade civil”), o que se traduz na supremacia de uma classe. No caso, a classe dominante de Florianópolis, que faz isso através do *bloco hegemônico metropolitano*.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre Estado e sociedade civil na (re)produção do espaço urbano de Florianópolis provoca três tipos de reflexões que podem ou não valer para outras cidades. A primeira, de âmbito teórico-analítico, intitulado *bloco hegemônico metropolitano*, é uma noção ainda em construção. É necessário observar se esse fenômeno pode ser constatado em outras regiões. Se sim, em que circunstâncias ele emerge? Podemos traçar paralelos ou encontrar similitudes no processo que ocorreu em Florianópolis? Para isso é preciso atentar para a conexão existente entre capitalistas e

rentistas do solo urbano com outras frações de classe, em especial para aquelas responsáveis pela produção de ideologias. Existe algum elo que é responsável por unir os interesses de uma classe com a outra? No caso de Florianópolis, o papel dos técnicos, profissionais liberais e em especial professores universitários que trabalharam em cima de propostas como a “Rota da Inovação” e o “Floripa 2030” podem ser considerados esse elo.

O caso de Florianópolis, entretanto, guarda uma peculiaridade que talvez possa ser observada em outras cidades e regiões metropolitanas: a emergência do binômio Turismo-Construção civil. Por sua vez, esses setores dependem fortemente de fatores externos que influenciam na vinda ou não de turistas para região e das transformações no meio urbano de cunho infraestrutural. Apesar de esses não serem os únicos setores dinamizadores da economia (TIC), são seus interesses que movem os ideólogos das disputas no interior da sociedade civil florianopolitana, ou seja, são esses os setores que exercem sua hegemonia sobre as questões que dizem respeito a cidade e sua região metropolitana.

A segunda reflexão é uma constatação que pode valer tanto para o caso de Florianópolis como para o restante do Brasil. Os “avanços democráticos”, o fim da ditadura civil-militar e a crescente importância da temática urbana no âmbito nacional (com a aprovação do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das cidades) foram os condicionantes para o desenvolvimento do MCQV em Florianópolis. Contudo, a articulação entre ambientalistas, comunidade, profissionais da área, quando colocada sob a situação do Plano Diretor da cidade, não foi capaz de deter o ímpeto dos interesses da classe dominante para região metropolitana de Florianópolis. Aqui observa-se um movimento dialético típico de uma democracia burguesa: abre-se espaço para novos agentes participarem, contudo como os aparelhos de opressão e ideológicos são controlados pela classe burguesa, esta última encontra formas e meios de lidar com aqueles que se opõem à ordem, mesmo em um ambiente “democrático”. A formação do *bloco hegemônico metropolitano* de Florianópolis é uma expressão da necessidade da classe dominante da ilha de operar no âmbito da sociedade civil frente ao crescente questionamento à ordem urbana que procurava estabelecer-se na cidade.

Assim, observa-se também o cerceamento dos espaços de participação popular. E isso nos conduz para a terceira e última reflexão: a institucionalização da participação popular no Plano Diretor permitiu com que o controle social ficasse a cargo de um órgão do município (IPUF), e este, por sua vez, estava sob o comando do executivo e o

controle do legislativo. Por mais que a etapa inicial do Plano Diretor de Florianópolis tenha tido suas virtudes, ela orientou as demandas e o processo decisório para via institucional, logo, por mais bem reconhecidos que fossem os técnicos do IPUF, sujeitou-se os anseios da população aos mandos e desmandos da prefeitura e da câmara municipal. Observa-se que, apesar da forte resistência que se viu nas etapas seguintes ao plano, a Lei 482/2014 foi aprovada no âmbito do parlamento, onde o poder econômico da burguesia possui mais influência. Mesmo o judiciário sendo acionado, ao final o Superior Tribunal de Justiça resolveu a questão em favor da aprovação da Lei nº482 e mostrou que mesmo na dimensão urbana o Estado continua a ser “um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX; ENGELS, 2008, p. 12).

Essas reflexões apontam para pelo menos três desafios para uma agenda de pesquisa na área: 1. É preciso entender que os movimentos populares contra a ordem urbana neoliberal esbarram, não somente em forças institucionais (órgãos federais, estaduais, executivo, legislativo e judiciário), mas também em articulações no interior da sociedade civil oriundas dos interesses das próprias classes dominantes; 2. Deve-se analisar as questões das cidades por meio de uma abordagem que entenda as construções políticas e ideológicas como expressão da luta de classes que ocorre no interior das urbes; 3. Os estudos na área devem contemplar uma revisão crítica do que foi a “abertura democrática” e a institucionalização da participação popular nas discussões sobre o meio urbano brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, André Ruas. **Analisando o Floripa 2030: um modelo hegemônico de cidade.** 2015. 229 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CASTRO, D. G. *et al.* **Rio de Janeiro: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidade de poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

DE LUCA FILHO, Vinícius. **A geografia das feiras de negócios em Santa Catarina: origem, evolução e dinâmica das transformações.** 2014. 426 f. Tese (Doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DOS SANTOS, Samuel Steiner. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville.** 2015. 627 f. Tese (doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FLORIPAMANHÃ. Ata da Assembleia Geral Extraordinária e Ordinária da Associação Floripamanhã realizada no dia 08 de abril de 2010. In: **Assembléia geral extraordinária e ordinária da associação Floripamanhã.** 2010. S. n. Florianópolis. 2010.

\_\_\_\_\_. **Floripamanhã 10 anos: Para fazer do futuro de Floripa nosso melhor presente.** S. n. Florianópolis. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre o Plano Diretor: Contribuições Técnicas para a Revisão do Projeto de Lei do PDP de Florianópolis.** S. n., Florianópolis. 2012.

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

ISHIDA, Américo. Por trás do Pano. IN: PERES, Arlis B. et al. **Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2013. p. 30 – 32.

LABORATÓRIO DE ORIENTAÇÃO DA GÊNESE ORGANIZACIONAL. LOGO. **Rota da Inovação venha inovar com Floripa: A cidade e a Marca.** Revista nº 1. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LINS, Hoyêdo Nunes. Cidades fractais: a Ilha da Magia e seus alquimistas. **Pesquisa & Debate.** São Paulo, Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 22, n. 1 (39), 2011.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATTOS, Carlos de. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 47, p. 81-104, 2010.

OURIQUES, Helton Ricardo. **Turismo em Florianópolis: uma crítica a "indústria pós-moderna".** f. Dissertação (Mestrado) – Curso de mestrado em geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações.** Florianópolis: Editora UFSC. 2012.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC.** 2013. 331 f. Tese

(Doutorado) – Curso Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

SILVA, Ludovico. **A mais-valia ideológica**. Florianópolis: Ed. Insular. 2013.

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: A via de contorno norte-Ilha**. 1994. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis. 1994.

\_\_\_\_\_. **Segregação Silenciosa: investimentos públicos e a dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970 – 2000)**. Florianópolis: Ed. UFSC. 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. p. 1-14.

VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In: PERES, Arlis B. et al. **Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2013. p. 33–53.

*Recebido em 20 de março de 2019 e aceito em 29 de março de 2019.*