

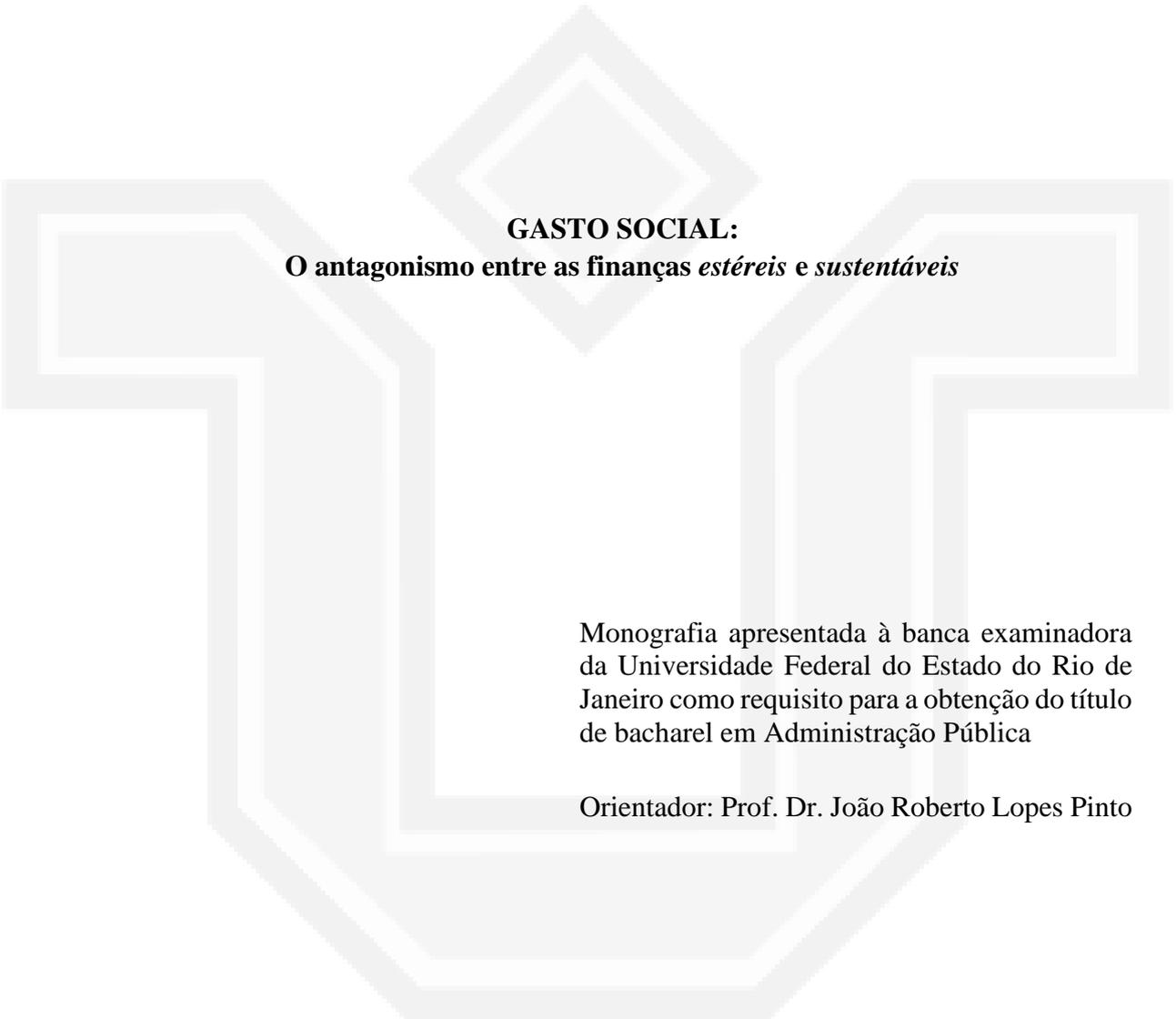
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MANUELA MARTINS PARENTE DE MELLO

GASTO SOCIAL:
O ANTAGONISMO ENTRE AS FINANÇAS *ESTÉREIS* E *SUSTENTÁVEIS*

Rio de Janeiro
2023

MANUELA MARTINS PARENTE DE MELLO



GASTO SOCIAL:
O antagonismo entre as finanças *estéreis* e *sustentáveis*

Monografia apresentada à banca examinadora
da Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro como requisito para a obtenção do título
de bacharel em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. João Roberto Lopes Pinto

Rio de Janeiro
2023

MANUELA MARTINS PARENTE DE MELLO

GASTO SOCIAL:
O ANTAGONISMO ENTRE AS FINANÇAS *ESTÉREIS* E *SUSTENTÁVEIS*

Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada em: 14/07/2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Roberto Lopes Pinto (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Jose Geraldo Pereira Barbosa
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Rodolfo Liberato de Noronha
Universidade Federal Fluminense

AGRADECIMENTOS

Primeiro agradeço a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, por ser uma faculdade pública que resiste mesmo em meio à múltiplos ataques sofridos e momentos conturbados como o período remoto.

Agradeço ao meu orientador e professor João Roberto Lopes Pinto não apenas pelo auxílio na realização deste trabalho, como também nas magníficas aulas de Políticas Públicas I e II que fizeram com que eu me encantasse pelo tema.

Simbolicamente agradeço à minha mãe, que não está mais viva, mas que tenho certeza de que se estivesse ficaria orgulhosa e surpresa por seguir uma área tão diferente das esperadas artes cênicas. À minha pequena, mas muito querida família, minha tia, minhas primas, minha avó, que acompanhou boa parte da minha trajetória, meu irmão, minha cunhada, meus amados sobrinhos e, especialmente, ao meu pai, que esteve ao meu lado e me apoiou nos momentos mais difíceis e mais alegres.

Aos meus amigos da escola, do fundamental ao ensino médio, que guardo e guardarei para sempre com muito amor e carinho. Também aos queridos que conheci e me aproximei durante a faculdade.

Ao meu companheiro por todo o amor traduzidos pelos momentos de escuta e compreensão a quem pude contar nesse final de faculdade.

E a todos aqueles que me acompanharam em minha trajetória ao longo desses quatro anos.

“De nada vale toda a riqueza financeira acumulada numa sociedade que perdeu a capacidade de produzir”

André Lara Resende

“É fácil se livrar das responsabilidades. Difícil é escapar das consequências por se ter livrado delas”

Graciliano Ramos

RESUMO

O presente trabalho advém de uma inquietação a respeito do posicionamento do gasto com políticas sociais dentro do orçamento estatal. Orçamento nesse contexto não se trata das especificidades apresentadas no Plano Plurianual, ou em suas leis subsequentes, mas sim nas diferentes abordagens quanto à política fiscal do Estado brasileiro. Para isso, busca entender como a relação do incentivo financeiro de políticas de saúde, educação, previdência, entre outras áreas entendidas como essenciais à dignidade humana, estão atreladas aos números de desenvolvimento econômico brasileiro à luz dos conceitos de finanças *sustentáveis* e finanças *estéreis*. Com base nesta distinção, pretendemos abordar processos legislativos referentes a projetos de leis e leis complementares, que buscam incentivar tanto a presença dessas políticas dentro do orçamento como também as que promovem um Estado voltado para o capital privado e a contenção do gasto público, como ponto focal da economia estatal. Por fim, procura vislumbrar o cenário político da atualidade compreendendo as principais notícias acerca do estímulo do caráter social no orçamento público.

Palavra-chave: Gasto social, finanças *sustentáveis*, finanças *estéreis*, desenvolvimento

RESUMEM

El presente trabajo proviene de una inquietud respecto a la disposición del gasto en políticas sociales dentro del presupuesto estatal. Presupuesto, en este contexto, no se trata de las especificidades presentadas en el Presupuesto Plurianual, o en sus leyes subsecuentes, sino en los diferentes abordajes en torno a la política fiscal del Estado brasileño. Es para eso que busca entender cómo la relación del incentivo financiero de políticas de salud, educación y previsión, entre otras áreas entendidas como esenciales a la dignidad humana, están entramadas a los números de desarrollo económico brasileiro a la luz de los conceptos de finanzas *sustentables* y finanzas *estériles*. En base a esta distinción pretendemos abordar procesos legislativos referentes a proyectos de leyes y leyes complementarias, que buscan incentivar tanto la presencia de esas políticas dentro del presupuesto así como las que promueven un Estado orientado hacia el capital privado y la contención del gasto público, como punto focal de la economía estatal. Finalmente, procura vislumbrar el escenario político de la actualidad comprendiendo las principales noticias acerca del estímulo del carácter social en el presupuesto público.

Palabras-llaves: Gasto social, finanzas sustentables, finanzas estériles, desarrollo

Sumário

1	Introdução.....	9
2	A Importância e os Desdobramentos Econômicos das Políticas Sociais.....	12
3	Finanças <i>Estéreis versus</i> Finanças <i>Sustentáveis</i>	16
4	Finanças <i>Estéreis</i> e <i>Sustentáveis</i> na Legislação.....	21
5	Conclusão.....	28
6	Referências.....	29

1 Introdução

Política social propriamente dita provém de uma categoria de política pública que tem como objetivo principal a proteção e a promoção social, ou seja, um conjunto de medidas promovidas pelo Estado associadas à ideia de oferta de bens e serviços para toda a sociedade carente, através de transferência de renda e regulação parcial do mercado (CASTRO, 2012). Tal conceito é comumente associado à participação do Estado dentro de questões de luta social no intuito de mitigar a desigualdade, contraditoriamente, inerente à ele. A discussão se intensifica no início do século XX, mais especificamente nos Estados Unidos, onde ocorria uma grande crise do liberalismo e uma figura com ideais conciliadores, isto é, menos extremista, começava a tomar força. John Maynard Keynes, economista britânico foi o propulsor da teoria econômica keynesiana, que, resumidamente, acreditava na participação do Estado na economia de forma menos invasiva que as teorias anteriores, combinando a participação do mercado com um Estado presente a fim de promover o bem-estar social.

No Brasil a política social historicamente é associada à partidos que estão no centro-esquerda do eixo político. No período pós ditadura foi perceptível seu aumento e a principal intensificação ocorreu durante o primeiro e segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pertencente ao Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2011. Entre as principais políticas sociais promovidas à época, a mais conhecida não apenas popularmente, mas também reconhecida mundialmente o Bolsa Família, pretendia retirar pessoas da miséria através de subsídio financeiro. Buscava-se aí conciliar crescimento com distribuição de renda, retomando a ideia da função do Estado na redução da desigualdade social.

A abordagem fiscal, neste caso, sugere uma estreita relação das políticas sociais como pontos relacionados ao desenvolvimentismo econômico. Surge, então, o questionamento de como materializar essa ideia na prática do cenário brasileiro. Sobre essa perspectiva, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizou um estudo, publicado no comunicado número 75 de 3 de fevereiro de 2011 intitulado “Gasto com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”. Em síntese, o estudo pretende comprovar que o indivíduo que requer melhores condições, gera maior valor e o converte em alimentos, serviços e produtos industriais que gerarão mais empregos, fazendo a economia se movimentar. Isto é, investir em políticas que estimulem o âmbito social se mostra uma estratégia imprescindível para o firmamento de uma nação economicamente mais forte, por sua vez, mais democrática.

Para sintetizar a discussão, Cardoso Jr. e Raimundo (2020) utilizam do conceito teórico de *sustentabilidade* fiscal (GIMENE, 2019) para classificar dois tipos de finanças. Os autores separam as finanças entre *sustentáveis* e *estéreis* (2020, p. 57), descrevendo da seguinte forma:

Finanças *sustentáveis* são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as finanças *estéreis* são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, pobreza e concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia.

Através dessa definição será avaliado como o Estado brasileiro tenderia a operar por um viés mais voltado para o lado das finanças *estéreis*, buscando estimular e proteger o capital privado através de leis que abertamente incentivam sua expansão, e simultaneamente restringem o gasto público. Este processo não ocorre, porém, sem tensões. Com políticas como projetos de leis de responsabilidade social e fiscal que acreditam que as finanças *sustentáveis* têm poder de desenvolvimento econômico.

O Brasil é um país regido democraticamente com precisa influência da Constituição de 1988 e de suas leis complementares. A principal lei que dispõe a respeito de seu compromisso fiscal, ou seja, onde e como o dinheiro público deve ser aplicado, é a Lei Complementar 101/2000, comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em nenhuma parte da lei consta a obrigação do Estado com o investimento em políticas sociais, de maneira oposta, em suas complementaridades, parece buscar um Estado que apoia a lógica financista, de incentivo de capital privado dentro das instituições estatais.

Na legislação brasileira, desde o Plano-Real, é sustentado que o Estado tem um caráter fiscalista e financista, ou seja, prioriza a entrada do capital privado, protegendo sua permanência legalmente e ao mesmo tempo controla o gasto público. A teoria por trás desse pensamento é a macroeconômica clássica, que acredita que o Estado só pode realizar um gasto/investimento se previamente tiver poupado. A consequência desse processo é um Estado que não investe, precisando estar sempre recorrendo a “ajuda” do capital privado para existir, aumentando o seu nível de endividamento e, por conseguinte, de restrição fiscal.

Vislumbrando a lacuna da responsabilidade social na legislação brasileira, em 2020, Tasso Jereissati, à época senador pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), inscreve o Projeto de Lei de Responsabilidade Social. O objetivo principal do PL é reduzir a taxa geral de pobreza, entretanto, o projeto tem maior ênfase na criação de novas políticas do que em responsabilizar o Estado pela falta de compromisso fiscal. Em contrapartida, o Fórum

Brasil de Orçamento (FBO) propõe um projeto nacional de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social, que entende as lacunas deixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e preza por um Estado responsável socialmente.

Neste sentido, o presente trabalho se inicia com a reflexão sobre como o gasto social pode ser traduzido em investimento e crescimento econômico, tendo o trabalho citado do Ipea como referência. Na sequência discutiremos a distinção entre finanças *sustentáveis* e finanças *estéreis*, a partir das contribuições de Gimene (2019) e Cardoso Jr. e Raimundo (2020). Com base nesta distinção, analisaremos as premissas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas propostas legislativas que buscaram fazer um contraponto à referida Lei.

2 A Importância e os Desdobramentos Econômicos das Políticas Sociais

A política social surge no Brasil na Constituição Federal de 1988 e desde então se mostrou ser um importante meio para o combate à desigualdade de renda no Brasil. O falacioso argumento que, normalmente, se contrapõe aos direitos ali consagrados de que “não se deve dar o peixe e sim ensinar a pescar” não se sustenta pois faltam recursos básicos para a grande maioria da população. Dando continuidade a metáfora, não adianta ensinar o ribeirinho a pescar se ele não tem os instrumentos necessários. Não conseguirá comparecer às aulas se não tiver como se locomover, se não tiver o que comer antes de sair de casa. E mesmo assim, se tudo isso não for um percalço, se em épocas de seca, a água do rio secar e todo o sua fonte de sustento acabar, ficará sem nada.

Na prática pessoas à margem da sociedade, isto é, que estão abaixo da linha da pobreza, não tem o que comer. Se não tem o mínimo para a sobrevivência humana, como poderão produzir? O Estado precisa oferecer alternativas, pois se optar por negligenciar, será ele que sofrerá as consequências diretas dessas crianças no futuro. Sociedade e Estado andam lado-a-lado, renunciar as responsabilidades individuais não parece ser “nada demais” ao vislumbrar apenas o presente, mas no futuro os desenrolares dessa escolha poderão trazer muito mais malefícios, inclusive econômicos, como veremos em seguida.

A lógica que sustenta as políticas sociais é de proteção e promoção social. Proteção remete a ideia de indivíduos em cenários de fragilidade social, grupos e famílias vulneráveis às circunstâncias da vida, seja por ter uma idade avançada ou prematura, incapacidade de se autossustentar em decorrência de fatores externos ou mesmo pessoas em situações de risco. Já a promoção no sentido de gerar oportunidades buscando resultados que garantam justiça e equidade. A ideia principal é de que a igualdade está relacionada a expansão da oferta de bens e serviços, sendo esses ampliados principalmente por escolarização e acesso à saúde de qualidade. A união desses dois pontos resulta não apenas na garantia dos direitos básicos para os cidadãos, mas entrega para a sociedade um sentido de justiça, incentivando a produtividade.

Em 3 de fevereiro de 2011 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um comunicado intitulado “Gasto com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda” que procura confirmar essa afirmação. O intuito é comprovar que a política social é uma estratégia imprescindível para o firmamento de uma nação economicamente mais forte, por sua vez, democrática. A ideia é de que o gasto social não rende apenas ao indivíduo, mas contribui diretamente para toda a sociedade. O investimento em política social beneficia todos na medida que o indivíduo diretamente beneficiado com a

política pública melhora o cenário macroeconômico. Em ampla escala, esses indivíduos ao receberem melhores condições básicas são estimulados a incentivar um expansivo mercado interno de consumo em massa. Resumidamente, o indivíduo que requer melhores condições, gera maior valor e o converte em alimentos, serviços e produtos industriais que gerarão mais empregos, fazendo a economia se movimentar.

A utilização do Produto Interno Bruto como ponto de partida do texto provavelmente, pois não é justificado pela instituição, advém por ser um indicador reconhecido mundial como o principal termômetro de uma economia. Em síntese, ele é o resultado da soma de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região, portanto mede o nível de produção, a atividade econômica, de um local. O Brasil é composto por milhares de cidadãos, esses são os principais responsáveis por sua produtividade, se o país apresenta baixa produtividade (PIB baixo) pode significar que as pessoas que o habitam não têm condições suficientes para produzir. Entretanto, se o país estimula a produtividade das pessoas, seus números tendem a subir.

Segundo o documento (IPEA, 2011), em 2005 o gasto social correspondeu a 21,1% do PIB, sendo seus componentes a previdência social (7,0% do PIB), previdência do setor público (4,3% do PIB), educação (4,05%), saúde (3,33%), assistência social (1,04%), trabalho e renda (0,63%) e outros (0,75%). O movimento de incentivo a esse gasto mostrou um novo padrão de arranjo econômico, possível responsável pela aceleração do crescimento da economia a partir de 2004. De mesmo modo a situação promove outro benefício, dificilmente mensurável em larga escala, de melhoria no bem-estar da população. Entende-se que a pobreza se encontra no mais baixo escalão de bem-estar social, para sair desse estado é preciso da garantia dos direitos básicos, proporcionado por meio das políticas sociais. Sendo assim, o aumento da renda das famílias explicita um êxito da agenda de políticas sociais e logo, um direcionamento positivo do gasto social.

A fim de relacionar o ciclo de onde o gasto distribui renda e promove o crescimento econômico, foi utilizado o método Matriz de Contabilidade Social (*Social Accounting Matrix*, ou SAM) que constitui em uma matriz quadrada em que as linhas são gastos realizados por uma entidade e as colunas a receita equivalente a ele. A estrutura matricial quadrada dá a ideia de um fluxo circular, inicia-se com um investimento externo e ao final do ciclo acaba-se retornando a ele. Seu objetivo não se trata de analisar as causalidades, mas sim entender o princípio econômico de que toda despesa tende a gerar uma receita, sendo aplicável tanto em cada entidade particularmente, como na economia como um todo.

O Sistema de Contas Nacionais do IBGE mostra que, para o ano de 2006, a cada R\$1,00 gasto com investimento, exportações e gastos do governo, retorna R\$1,57 adicional de PIB, ou seja, um gasto de 1% do PIB, retornará em média um crescimento econômico de 1,57% do PIB. Se focarmos apenas na renda das famílias, parâmetro utilizado para medir o nível de bem-estar, o multiplicador do gasto autônomo é de 1,17%, ou seja, ao investir 1% do PIB, aumentará em média 1,17% da renda familiar. Vale ressaltar que pela falta de mudanças estruturais produtivas e de consumo, o resultado relativo ao ano de 2011 não apresenta diferença substancial, entretanto, visando o cenário político decorrente nos últimos 12 anos, atualmente o estudo apesar de ser ultrapassado, mantém sua importância como objeto de pesquisa.

Com o resultado da matriz, percebe-se que os gastos sociais têm efeito multiplicador de 1,37% de crescimento no PIB, já na renda familiar representa um aumento de 1,85% em média. A Tabela 1 destrincha os números e traz os dados dos investimentos no setor de construção civil e exportações de *commodities* agrícolas e extrativas a fim de comparar suas influências no PIB e na renda familiar.

Tabela 1 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto

Tipo de Gasto/Demanda	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das Famílias (%)
Demanda Agregada (Investimento, exportações e gastos do governo)	1,57	1,17
Educação e Saúde	1,78	1,56
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Investimento no Setor de Construção Civil	1,54	1,14
Exportações de <i>Commodities</i> Agrícolas e Extrativas	1,40	1,04

Fonte: IPEA (2011).

Vale um recorte sobre a importância do multiplicador de educação, sendo o mais alto analisado. A educação pública no Brasil abrange, majoritariamente pessoas de baixa renda, tal grupo é o mais atingido pelas políticas públicas no setor, devido ao aumento de renda, as famílias afetadas tendem a não poupá-la, não por escolha, mas por necessidade. Esse consumo

incide sobre produtos nacionais (mais baratos do mercado interno), o que ajuda positivamente a economia do país, principalmente comparado a atividades que beneficiam as classes mais ricas, como o setor de serviços e a agro-exportação.

Sendo assim, o objetivo da tabela, somado a conclusão da matriz de contabilidade social, não é diminuir a importância dos demais investimentos, e sim comprovar que os gastos sociais têm valor econômico, ou seja, contribuem positivamente para o PIB. Além disso, a matriz demonstra que os impostos gastos com políticas sociais retornam em 56% para o caixa do tesouro, ou seja, o efeito multiplicador do PIB gera receita governamental, se pagando no futuro.

Em uma segunda análise do comunicado, foi feita uma pesquisa que buscou investigar 12 grupos de famílias e suas relações com gasto público social (educação, saúde, previdência social, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), investimento do setor de construção civil, exportações de *commodities* agrícolas e extrativas, e gasto com juros sobre a dívida pública através do Índice de Gini. Foi simulado também a taxa de variação percentual em relação ao índice observado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. Os resultados demonstraram a importância das políticas sociais para a diminuição da desigualdade. O Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família foram os que mais mostraram contribuição significativa no avanço da desconcentração de renda no país, além de simultaneamente provocarem aumento do PIB.

O estudo apesar de estar desatualizado tem caráter exemplar, pois utiliza de dados e estatísticas de um determinado momento para demonstrar que responsabilidade social do governo gera frutos positivos para a economia do país, e ainda, tem efeito democratizante. Além disso, conseguiu mensurar a importância das políticas sociais no Brasil, refutando o argumento de que seria visto como um fardo dos gastos públicos. Então, o gasto social além de trazer benefícios diretos de distribuição de renda, portanto, bem-estar das famílias, desenvolve a economia brasileira.

3 *Finanças Estéreis versus Finanças Sustentáveis*

O termo finanças se refere a ciência que estuda a gestão do dinheiro de uma ou mais instituições. As finanças públicas são compreendidas como a execução orçamentária do Estado e suas relações com a sociedade e com empresas privadas. Ela é composta por dois principais componentes, as receitas, ou seja, formas de arrecadação financeira do Estado, e as despesas, isto é, seus custos e investimentos. Para entender o debate de finanças *estéreis versus* finanças *sustentáveis* primeiro é preciso destrinchar como se constituem as finanças públicas do cenário brasileiro.

As receitas estatais são provenientes basicamente de três meios: (1) tributação; (2) títulos públicos; e (3) restituição de dívida. A tributação no Brasil é feita, majoritariamente, através da aplicação de impostos, contribuições sociais, multas, taxas, entre outros, através de dois modelos. O primeiro é regressista e é aplicado sobre produtos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) de forma indistinta, independente de quem está comprando, consideram apenas o que está sendo comprado. Dessa forma penalizam as camadas mais baixas que são obrigadas a gastar um percentual da sua renda muito elevado em impostos, já que tais camadas tendem a usar toda a sua renda no consumo. Os tributos diretos (renda e patrimônio) são arrecadados de forma mais justa, através do modelo progressista, considerando quem está consumindo. Pessoas com maior poder aquisitivo pagam mais. O problema é que existe um desequilíbrio entre as duas formas de tributação no Brasil, as arrecadações feitas de forma regressiva são muito mais expressivas em comparação as progressivas, fazendo com que as famílias mais pobres tenham maior impacto no percentual da renda (CASTRO, 2012).

O segundo modo de arrecadação do fundo público é por recursos potenciais, isto é, títulos públicos que dependem de visão externa de investidores acerca da política monetária e fiscal do país. O governo brasileiro disponibiliza uma série de títulos públicos para que o capital privado tenha a possibilidade de investir no governo. O capital privado tende a investir apenas no que for vantajoso para si, portanto, só investirá em fundos públicos se acreditar que o governo será bem-sucedido, observando através de suas escolhas políticas. Existem ainda outras formas de influência do capital privado na esfera das finanças públicas que serão aprofundadas mais à frente.

E por fim, a arrecadação pela dívida pública, que consiste em empresas que devem ao Estado e, ao pagarem as dívidas, acrescido de juros, somam valor ao fundo público. Esse método, na prática, acaba por gerar valor negativo ao Estado devido a forma como é gerido atualmente. Cardoso Jr. (2022) analisou que em 2020 o gasto com a manutenção material e os

serviços técnicos de cobrança das empresas superou o valor arrecadado pela dívida, se tornando assim uma arrecadação de débito negativo.

Entendido então como o Estado arrecada as finanças é preciso compreender como organiza o gasto público. As despesas públicas são constituídas por três principais demandas: (1) custeio da máquina pública; (2) gastos provenientes de políticas públicas; e (3) quitação de dívidas. O gasto público é um fator de grande contradição pois está a todo tempo sendo visto como um fardo negativo para o governo. Segundo a teoria macroeconômica clássica, que constitui o senso comum econômico, o governo só pode gastar se antes tiver poupado. A ideia é de que a despesa pública deve ser organizada a partir de uma lógica liberal de orçamento equilibrado, sem considerar os múltiplos benefícios econômicos que os desdobramentos do gasto podem gerar. Essa ideia de poupança exacerbada é chamada por Gimene (2019) de “austericídio” e se difere da “austeridade”, entendido como uma ideia positiva, de aversão ao desperdício.

Gimene (2019) trabalha a ideia de *sustentabilidade* fiscal para fazer justamente de contraponto com esse equilíbrio fiscal meramente contábil, que procura um desenvolvimento baseado apenas em reduções. Ele defende um regime fiscal muito baseado em modelos estrangeiros de países desenvolvidos que considera a quebra do ciclo econômico autorizando a União o incentivo do gasto social “como forma de estimular investimentos e o consumo das famílias, o que possibilitará ampliação das receitas e, conseqüentemente, uma maior sustentabilidade para as finanças públicas” (ibid., p. 18).

Sobre essa perspectiva Cardoso Jr. e Raimundo (2020) organizam o debate do gasto público brasileiro dividindo as finanças por dois vieses, as finanças *sustentáveis* e as finanças *estéreis*. Os autores utilizam a ideia de Gimene como alternativa dinâmica de economia saudável, sendo essa a considerada finança *sustentável*. O gasto é um fenômeno dinâmico e deve trazer a sensação de que a economia está constantemente passando por mudanças e que não deve ser estático, muito menos, reativo. É preciso pensá-lo como um importante instrumento de política econômica positiva, que fortalece ao mesmo tempo a sociedade e a economia. Os autores definem (2020, p. 57):

Finanças *sustentáveis* são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política.

A demonstração desse conceito pode ser aplicada da forma como vimos antes no comunicado do Ipea (2011), comprovando que na prática há possibilidade da administração do

gasto público ser economicamente efetiva. As implicações da utilização das finanças *sustentáveis* como estratégia de desenvolvimento socioeconômico são viáveis quando associadas a mecanismos institucionais favoráveis a tal modelo. O incentivo do gasto *sustentável* supre demandas e carências sociais básicas, que há anos vem sendo negligenciadas pelo Estado, a fim de promover um desempenho econômico e social utilizando do potencial de crescimento e de inclusão das camadas mais pobres da sociedade. No próximo capítulo será abordado exemplos de propostas de leis que buscam responsabilizar o governo do cumprimento legal do gasto social.

Ainda assim, as finanças *sustentáveis* não são a única forma de gasto público, podemos ver que existem outras responsabilidades do Estado brasileiro no desdobramento das finanças públicas. O governo brasileiro legalmente detém outros compromissos financeiros, seja com empresas de capital privado, misto ou até com outros países. Uma parte considerável das despesas correntes são destinadas ao pagamento de dívidas e são definidas por Cardoso Jr. e Raimundo (2020, p. 57) como *estéreis*:

Já as finanças *estéreis* são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, pobreza e concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia.

O compromisso fidedigno do Estado com as finanças *estéreis* é decorrente de um processo histórico brasileiro, ascendente desde a ditadura, de privatização das finanças públicas (CARDOSO, 2022). Esse incentivo a quitar dívidas é decorrente de uma linhagem econômica liberal, presente não apenas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964, como também sustentado pela própria Constituição Federal de 1988 através de mecanismos econômicos aparentemente neutros. Sua sustentação não prioriza o Estado, nem se quer aprimora-o, apenas privilegia agentes econômicos, tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros.

Para além do caráter financista, o Estado brasileiro também tem forte influência fiscalista, não apenas influenciando a dominância do capital privado como também o legitimando legalmente e assegurando que será protegido por leis. Tais mecanismos estão presentes em diversas Emendas Constitucionais (EC), são exemplos EC n. 01/1994 (restrição de impostos para políticas públicas), EC n. 17/1997 (terceirização e privatização), EC n. 95/2016 (teto de gastos), além das Propostas de Emenda Constitucional (PEC), PEC n. 187/2019 (extinção de fundos públicos), PEC n. 188/2019 (redução de recursos destinados a financiamento de programas de desenvolvimento econômico), e PEC n. 32/2020 (a chamada

reforma administrativa) e medidas infraconstitucionais, com destaque para a Lei Complementar n. 01/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que será aprofundada no próximo capítulo.

O incentivo a financeirização promovido diretamente pelo Estado causa um enriquecimento dos grupos favorecidos socioeconomicamente, concentrados nas mãos de poucas pessoas já detentoras de poder. Assim, promove a exclusão em um movimento antidemocrático dos grupos que são justamente mais beneficiados pelas finanças *sustentáveis*, colocando o debate de finanças *sustentáveis* e *estéreis* como antagônico na gestão do gasto público.

Os problemas tendem a crescer ainda mais quando a única forma de redução de gastos é justificada na contramão das finanças *sustentáveis*, demonstrando a falta de preocupação da lógica liberal na responsabilidade com a sociedade, colocando a economia contábil na frente das pessoas. A teoria quantitativa da moeda justifica que se deve, acima de tudo, poupar o gasto porque quanto mais moeda emitida pelo Banco Central, maior seria a inflação. Essa ideia acrescentou a base econômica no século XX, e à época fez bastante sentido, porém, atualmente como pudemos ver anteriormente, existem outros recursos que influenciam a relação entre dívida e o Produto Interno Bruto.

Na contramão dessa lógica liberal Resende (2022) acredita que o Estado pode criar poder aquisitivo sem antes ter que poupar recursos. Isso se dá por uma cadeia de fatores equivocados que sustentam a teoria monetária clássica e que refutam a política fiscal brasileira atual. Para o autor, tudo começa com a errônea equiparação entre o valor da moeda e o valor do dinheiro, como se tais conceitos pudessem ser medidos e comparados através de uma unidade de medida unificada. Assim, o valor monetário é uma representação abstrata da realidade, portanto suscetível de interferência temporal e ideológica.

Um possível mecanismo de controle de inflação é a taxa de juros, por tratar de meras “suposições subjetivas” pode ser usada como mecanismo de política monetária visto que é controlada pelo Banco Central (endógeno) enquanto a demanda de capital pelo setor privado (exógeno). Os bancos então não geram crédito por demanda da população e sim por boas condições de investimentos e essa concepção de momento favorável é extremamente afetada pelo cenário político. “Moeda não causa inflação, dado que é apenas o índice do registro contábil dos ativos e passivos na economia. É o aumento dos preços que, por definição, obriga ao aumento dos valores monetários”, Resende (2022, p. 57).

Visto isso, existem diversas formas de controlar os impulsos inflacionários que não seja através da redução do gasto social. A teoria macroeconômica clássica fortalece a ideia das finanças *estéreis* como essenciais e principais despesas do Estado, colocando de lado o potencial desenvolvedor das finanças *sustentáveis*. Esse princípio reforça a ideia de austericídio, utilizando como desculpa o discurso anti-inflacionário para beneficiar o processo de financeirização e negligenciar a maior parte da sociedade.

4 Finanças Estéreis e Sustentáveis na Legislação

Como já analisado, o Estado brasileiro se organiza em um arranjo normativo e institucional por um viés fiscalista e um financista (CARDOSO, 2022). Esse arranjo é o principal responsável pela privatização das finanças públicas nacionais, provenientes das finanças *estéreis*. Por outro lado, existem propostas de leis e tentativas de mudanças legislativas que buscam responsabilizar o Estado com o investimento social, incentivando o gasto com finanças *sustentáveis*. Nesse sentido, procura-se identificar as leis que validam, ou ao menos tentam incentivar, cada um desses dois processos, em boa medida, opostos.

As índoles fiscalista e financista do Estado são reforçadas por uma série de leis, desde a Lei de Finanças (Lei 4.320/1964) até a abundante quantidade de Propostas de Emendas Constitucionais que há anos vem construindo um enfraquecimento do Estado como instituição economicamente independente e principal regulador econômico da sociedade. Por um lado, o caráter fiscalista limita o gasto público se preocupando exclusivamente com as dívidas e, simultaneamente, é extremamente rigoroso com a gestão e execução orçamentária. Por outro lado, o caráter financista protege os investidores privados e incentiva o gasto público financeiro, criando manobras legais sem limites superiores e consequências. Então, é possível reparar que o tratamento do próprio Estado com a máquina pública comparado ao setor privado é totalmente desproporcional e, a contrafluxo, prioriza o setor privado.

Cronologicamente, a primeira lei que rege sobre as finanças públicas e que ainda vigora (ao menos em parte) até o momento foi a Lei n. 4.595 que estrutura o Sistema Financeiro Nacional e cria o Banco Central Brasileiro e o Conselho Monetário Nacional, seguida da Lei das Finanças em 1964, durante um período em que o país começava a enfraquecer cada vez mais os laços com a democracia. Ainda antes da redemocratização, a Lei n. 6.404 de 1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas S/A, estipulava dividendo obrigatório mínimo a acionistas. Em 1987 o sistema Financeiro Nacional é internacionalizado pela Lei n. 1.289 e em 1988, na Constituição Federal, é regulamentado.

Seguindo para a década de 1990, a Emenda Constitucional 01/1994 cria o Fundo Social de Emergência que age contra os recursos destinados a políticas sociais, abrindo margem para desvinculação de 20% do valor arrecadado por impostos e contribuições da União vinculados por lei a fundos ou despesas nos dois anos seguintes, utilizando como justificativa a necessidade de equilíbrio fiscal. Em 1996 (EC 10) é feita a mudança de nome para Fundo de Estabilização Fiscal com a mesma justificativa anterior acrescida da obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública, sendo prorrogada até 1997 e depois, novamente,

para 1999 (EC 17). Em 2000 (EC 27), o Fundo de Estabilização Fiscal muda mais uma vez de nome para Desvinculação de Receitas da União e é prorrogado paulatinamente até 2015. Em 2016 a emenda (EC 95) limita o gasto público à correção da inflação, com desvinculação expandida de 20% para 30% dos recursos e é novamente prorrogada até 2023.

A lei mais conhecida por estipular os parâmetros fiscais do Estado é a Lei Complementar n. 01/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dentre seus objetivos temos o estabelecimento de normas voltadas à responsabilidade fiscal, a estipulação e obrigatoriedade de metas, a busca por uma ação planejada e transparente, prevenção de riscos, correção de desvio e ainda estipula sobre condições e limites da dívida, renúncia de receitas e geração de despesas. Ou seja, é uma das leis mais importantes sobre o tema das finanças brasileiras e apesar de sua importância e extensão, é uma lei extremamente parcial e incompleta. Além disso, contribui para *enrijecimento e criminalização do gasto público* (CARDOSO, 2022), incluindo “sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social” (ibid., p. 274), adiciona limite orçamentário para despesas com pessoal e abre a possibilidade de demissão de servidores públicos tanto na União, como nos Estados e nos Municípios.

Ademais, um conjunto de aparatos legislativos, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso e estimulado pelo primeiro mandato do governo Lula corroboraram para a expansão do capital privado dentro das finanças públicas de forma mais agressiva nas últimas década. Em 1997, o Decreto n. 2.271 dá o primeiro ponta pé legitimando a terceirização e a privatização em atividades no serviço público, em 2000 a Lei n. 10.101 prevê a participação privada em Lucros e Resultados públicos, em 2003 é revogado pela EC 40 o art. 192 da Constituição, que limitava a taxa de juros reais a 12% aos ano e em 2004 as Parcerias Público-Privadas são regulamentadas. Em 2007, na Lei n. 11.491 é criado o fundo de investimento do FGTS e no mesmo ano é revogada a antiga Lei das S/A e substituída pela Lei n. 11.638, favorecendo ainda mais os acionistas.

Mais recentemente houve um movimento mais intenso na financeirização com a retomada da direita ao poder, implementando um atraso substancial mascarado de Emenda Constitucional 95, também conhecida como Teto de Gastos. O objetivo era, através do Novo Regime Fiscal, limitar veemente o gasto público por 20 anos. Entretanto, o “gasto público” que a Emenda Constitucional se referia era apenas o gasto social, já que no texto não era limitado o gasto financeiro, o teto era imposto apenas para despesas primárias. A EC fez parte de uma manobra que começou com Michel Temer e teve continuidade com Jair Messias Bolsonaro com

o Plano Mais Brasil. O projeto se tratava de uma série de três PECs que tinham o intuito de melhorar as contas públicas, mas só deixavam o Estado ainda mais dependente do capital financeiro. Algumas das medidas foram a extinção de fundos públicos, redução de recursos destinados a programas de desenvolvimento econômico e a condição da promoção dos direitos sociais pela exigência do equilíbrio fiscal. Sem esquecer a Lei Complementar 179/2021, que garantiu a autonomia do Banco Central.

Com a crise da COVID-19 mais uma gama de reformas foram passadas como emergenciais. Um exemplo foi o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que suspendeu os concursos públicos e os prazos de validade dos já homologados, congelou salários de algumas categorias e suspendeu pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social. Ainda durante a crise, a proposta de PEC 32, conhecida como PEC da Reforma Administrativa foi mais um desses mecanismos que buscou mudar 27 trechos da Constituição/88 e introduzir de 87, sendo quatro artigos inteiros. Como se analisou, umas das áreas bastante afetadas pelo governo Bolsonaro foi o funcionalismo público que na PEC sofreu fortes impactos.

Assim, por meio dos atos normativos listados na linha do tempo do fenômeno da privatização das finanças públicas no Brasil (...), é possível demonstrar que vem se desenvolvendo no país um processo contínuo de institucionalização, de cunho ao mesmo tempo fiscalista e financista, e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos, tudo isso a partir de uma contradição associada à retórica da transparência das contas e da responsabilização dos agentes públicos (CARDOSO, 2022, p. 56)

Na contrapartida desse movimento existem correntes que acreditam que o Estado deve se responsabilizar pelo gasto social e se preocupar menos com os interesses privados. De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) garante fornecer o direito aos brasileiros de ações sociais, em seu artigo 6º define: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (p. 18), portanto devem ser colocado em prática.

O Projeto de Lei Nº 5343, de 2020 conhecido como Lei de Responsabilidade Social, surge como um dos mecanismos para incorporar a responsabilidade social, que não é institucionalizada, a fim de preencher essa lacuna. O objetivo do PL era voltado para a redução da taxa geral de pobreza e extrema pobreza e tem autoria do ex-senador do Ceará, Tasso Jereissati. Na época da publicação, Tasso era senador pelo Partido da Social Democracia

Brasileira, localizado ao centro direita do eixo político, simpatizante de uma economia neoliberal, apoiadora de um Estado menor e do incentivo ao caráter financista.

A ideia principal do projeto era simplificar os programas de distribuição de renda com intuito de facilitar os meios governamentais de auxílio financeiro, usando plataformas unificadas já existentes. Ou seja, a intenção do projeto era mais de reestruturar projetos que já existem e criar novos de forma conjunta, do que propriamente regular o aparato fiscal. O projeto apresenta diversas lacunas, principalmente na captação de recursos, ponto essencial de qualquer política pública. A equiparação de responsabilidade social e redução da pobreza apresentada no texto é bastante delicada, como vimos anteriormente, a responsabilidade social do Estado vai muito além da erradicação da pobreza. Outros recursos também precisam ser de responsabilidade estatal para que essas pessoas consigam enfrentar a miséria e mais, viver uma vida com bem-estar social.

O projeto foca muito no combate à pobreza como sinônimo de responsabilidade sociais e acredita que será possível através de, principalmente, três programas sociais: (1) o Benefício de Renda Mínima (BRM), com objetivo de substituir o Bolsa Família; (2) o Poupança Seguro Família (PSF), serviria como um FGTS para trabalhadores informais, ou seja, uma poupança que pode ser sacada caso o trabalhador apresente queda na renda; e (3) o Programa Mais Educação (PME), incentivaria os jovens a concluir o ensino médio através de depósitos mensais financeiros do governo que poderão ser sacados pelos alunos após a formatura. Quanto a origem dos recursos para implementar e manter os programas, o projeto não se aprofunda sobre, mas prevê obedecer o teto de gastos.

O ponto de maior destaque do projeto, que faz jus ao título, é de responsabilização do Estado no cumprimento de metas. É previsto que a cada três anos sejam estabelecidas metas sólidas para acabar com a pobreza e caso, ao passar do prazo, elas não tenham sido cumpridas, o Estado deverá responder por responsabilidade administrativa. Sendo assim, o projeto em si pouco se sustenta, pois não entende a responsabilidade social como sinônimo de avanço econômico. A lógica liberal sustentada principalmente por partidos de centro direita é de que justiça social está associada apenas ao combate à pobreza. Atualmente o projeto de lei se encontra arquivado desde o final de 2022.

Contudo o Fórum Brasil do Orçamento (FBO) propôs um amplo debate sobre uma Lei de Responsabilidade Fiscal e Social que entra como complemento a LRF e busca não apenas responsabilizar os servidores públicos pelo não cumprimento das metas, como também obter equilíbrio fiscal sem descuido com o gasto social, organizar o orçamento público, diminuir a

desigualdade social e gerir um Estado com eficiência e eficácia. O FBO “é uma articulação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, sem estatuto político e partidário, voltado à defesa e à garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas públicas” (BEHNKEN e RICCI, 2007, p. 38), acreditando que, para isso, é preciso de iniciativas que parem de focar estritamente na questão orçamentária e no equilíbrio fiscal financeiro.

No artigo “Lei de Responsabilidade Fiscal e Social”, Behnken e Ricci (2007) traçam panoramas do que é responsabilidade social por diferentes perspectivas. Como é perceptível em muitos conceitos da administração pública, a responsabilidade social se iniciou como um conceito ligado ao mercado privado, com intuito de incentivar as organizações a dirigirem suas empresas levando em consideração o desenvolvimento social, englobando toda a sua rede de conexões. Assim, em 2002, o FBO define cinco princípios a serem aplicados na conversão para a esfera pública: (1) promoção do empoderamento social; (2) desenvolvimento sustentável; (3) combate às desigualdades sociais e regionais; (4) participação e controle social; e (5) transparência e clareza nas informações.

Contudo, a proposta do texto não é criar em si uma nova Lei de Responsabilidade Fiscal e Social, e sim estabelecer parâmetros sólidos que auxiliem e incentivem políticos do Brasil inteiro a começar a pensar sobre o tema e implementar em suas regiões. Dessa forma, aos poucos, conseguir expandir as propostas e fazer um movimento forte e unificado de interesse de várias grupos espalhados por todo o Brasil. Para isso definem três eixos:

a) o estabelecimento de mínimos sociais, metas sociais anuais e quadrianuais a serem definidas por cada ente federativo a partir de definição de prioridades de melhorias sociais; b) a criação de um **Sistema Público de Monitoramento de Políticas e Metas Sociais**, financiado com recursos públicos e composto por representantes dos conselhos de direitos e políticas públicas já existentes no país; c) a inclusão desta lei no ciclo orçamentário vigente, ou seja, estabelecendo como norma a criação de metas sociais na Lei Orçamentária, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual dos municípios, estados e União. ” (BEHNKEN e RICCI, 2007, p. 39)

Além disso, é incluído o princípio da responsabilização das autoridade públicas e um regimento a ser seguido pelo Sistema Público de Monitoramento. Então, justifica-se o nome de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social por equilibrar o compromisso do Estado com a destinação financeira de recursos públicos para o pagamento de serviços e juros da dívida pública, sem desconsiderar políticas públicas de cunho social garantidas pela Constituição Federal.

Os resultados que o projeto procura obter são de priorizar o gasto social sem comprometer o equilíbrio fiscal, muito menos, incentivar o gasto exacerbado e irresponsabilidade fiscal, mas com o propósito de quebrar com as amarras imposta pela Lei de

Responsabilidade Fiscal, “a responsabilidade fiscal deve estar a serviço da justiça social por meio da busca pelo equilíbrio fiscal e da conduta ética e moral das autoridades públicas na gestão dos recursos administrados” (BEHNKEN e RICCI, 2007, p. 39).

Ao final, são dados exemplos de projetos de leis que vem sendo aplicadas, como o caso de Maringá, que aprovou a segunda Lei de Responsabilidade Social Municipal. A iniciativa tem como objetivo a busca pela responsabilidade social de forma planejada, transparente, descentralizada e integrada com a sociedade, criando órgãos de incentivo à participação popular. Ainda são instituídas metas sociais no orçamento, tais como:

I - sugerir a Política Municipal de Responsabilidade Social; II - acompanhar e avaliar as Políticas Públicas e Privadas de Responsabilidade Social; III - avaliar e conferir o Certificado Municipal de Responsabilidade Social; IV - apresentar sugestões técnicas para melhoria das Ações de Responsabilidade Social aos poderes públicos e organizações postulantes ou certificadas como de Responsabilidade Social. (MARINGÁ (PR), 2006, art. 5º)

A Lei Nº 7.144 do Município de Maringá foi implantada em 2006 e teve como diferencial também a implementação do programa Escola da Cidadania, que disponibiliza formação para atuar no poder público de forma responsável com os mecanismos sociais, disponível para toda a população interessada. O Fórum de Responsabilidade Social, também instituído pela lei, foi uma forma de fiscalizar o cumprimento da lei, formado não apenas por agentes governamentais (Poder Legislativo Municipal e Poder Executivo Municipal), como também pela sociedade civil, instituições, associações de bairros, entidades de classe e instituições de ensino superior, promovendo a participação popular.

Quanto a responsabilidade fiscal, a lei também está a par. No texto inclui a obrigação de traçar o Plano de Metas Plurianual Social e o Plano de Metas Social Anual no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, destacando a necessidade da presença de políticas públicas nos planos de desenvolvimento. A fim de incentivar a pesquisa e ter maior controle sobre o funcionamento da lei, com dados palpáveis, promove os indicativos de planejamento sobre os seguintes tópicos: mapa social; diagnóstico social; diagnóstico do capital social; cadastro de instituições; e cadastro do voluntariado.

O exemplo de Maringá é mais um passo para o movimento de criação e incentivo de leis que promovem o caráter *sustentável* das finanças públicas brasileiras. Legislações como essa são importantes para quebra de um projeto de predomínio do caráter fiscalista do Estado. Em um cenário, como é o caso brasileiro, em que as finanças *estéreis* são dominantes na política fiscal, se voltando para o formalismo liberal de privatização financeira, a inversão desse quadro e o aumento das finanças *sustentáveis* não apenas promove a justiça social e o equilíbrio dos

gasto públicos, como também reflete os interesses e valores sociais dentro do governo, em um movimento democrático de participação popular da sociedade civil.

5 Conclusão

O trabalho promoveu uma análise acerca da conjuntura do gasto público brasileiro, analisando a Administração Pública brasileira sob a dimensão da gestão das finanças públicas. Vale ressaltar que o debate se mostra relevante, principalmente tendo em vista o cenário político atual. Em diversos momentos a questão do gasto social como investimento e o debate entre gastar e poupar permeiam sobre os debates governamentais.

Apesar de controverso, o Novo Arcabouço Fiscal de 2023 proposto por Fernando Haddad é um exemplo da importância desses debates. O atual ministro da fazenda propôs buscar um Estado com maior espaço fiscal, principalmente se comparado ao passado. A lógica aplicada, sem abandonar por completo a perspectiva fiscalista, parece seguir a linha de pensamento de Resende (2022), entendendo que no atual momento as despesas serão maiores do que as receitas e a criação desse déficit pode ser positiva se alinhado a isso houver um claro pronunciamento dos objetivos. Com o gasto nos lugares certos, investindo em políticas públicas, todo o valor se converte em investimento e consegue compensar a trajetória gerando superávit no momento seguinte. De forma simplista, assim os investidores terão maior segurança no governo.

O atual presidente faz questão por diversos momentos se mostrar preocupado com a justiça social no Brasil, Lula (2023) diz “A minha política é simples. É incluir o povo pobre no orçamento” demonstrando como a política social deve fazer parte do plano econômico brasileiro. O presidente busca um Estado forte com participação popular e responsabilidade social, sabendo que quando bem aplicado, o gasto social tem retornos positivos, como comprovado no estudo de 2011 do Ipea. Contudo, como buscamos demonstrar, a tendência tem sido no sentido do fortalecimento da perspectiva das finanças *estéreis* na gestão fiscal brasileira.

O investimento em políticas sociais eficientes deve ser constante. Reforçar que o Brasil está quebrado é uma falácia neoliberal sem visão a médio e longo prazo e que entende que a riqueza de um país se mede por valores financeiros. Como verificado, em meio ao antagonismo entre as formas de gestão das finanças públicas, exposto neste trabalho, o domínio das finanças *estéreis* se mostra persistente. Neste cenário, não parece haver espaço para um efetivo avanço das políticas sociais, sem que se efetive uma gestão das finanças públicas orientada pelo reconhecimento de que o “gasto social” é, de fato e direito, investimento. A Administração Pública tem como objetivo fundamental priorizar os objetivos coletivos e não agradar agentes particulares de alto poder aquisitivo, principalmente quando se está a buscar, efetivamente responsabilidade fiscal e social.

6 Referências

BEHNKEN, L. M.; RICCI, R. A responsabilidade fiscal e social. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n° 261, p. 36-45, mar. 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CARDOSO JR., J. C.; RAIMUNDO, L. C. Ilusões Fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, vol. 10, n° 1, 9. 50-65, 2020.

CARDOSO JR., José Celso. Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. *In*: RUDINEI, Marques; CARDOSO JR., José Celso. **Dominância financeira e privatização da finanças públicas no Brasil**. 1. ed. Brasília: Fonacate, 2022, p. 248-281.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

COMUNICADOS DO IPEA: INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília, n° 75, 2011.

GIMENE, M. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, vol. 9, n°1, p. 5-24, 2019.

LULA: “A minha política é simples. É incluir o povo pobre no orçamento”. **Gov.br**, 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/lula-201ca-minha-politica-e-simples-e-incluir-o-povo-pobre-no-orcamento201d>>. Acesso em: jul. de 2023.

MARINGÁ. Lei N° 7.144, 03 de maio de 2006. Institui a lei de responsabilidade social do município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR: Sistema Leis Municipais, 2006.

RESENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: A crise da macroeconomia. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.