



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PIMES)

JULIA TORREÃO PECLY

**Teto de Gastos: da histórica relativização das regras
fiscais no Brasil ao abuso eleitoreiro sob Jair
Bolsonaro**

Recife, PE

2023

JULIA TORREÃO PECLY

**Teto de Gastos: da histórica relativização das regras
fiscais no Brasil ao abuso eleitoreiro sob Jair
Bolsonaro**

*Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação
em Economia (PIMES) do Departamento de Economia da
Universidade Federal de Pernambuco como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.*

Orientador: *Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima*

Recife, PE

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

P368t

Pecly, Julia Torreo

Teto de gastos: da histórica relativização das regras fiscais no Brasil ao abuso eleitoral sob Jair Bolsonaro / Julia Torreo Pecly. - 2023.

79 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2023.

Inclui referências.

1. Governo Federal. 2. Governo - Finanças. 3. Despesa pública. I. Lima, João Policarpo Rodrigues (Orientador). II. Título.

336 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2023 – 075)

JULIA TORREÃO PECLY

Teto de Gastos: da histórica relativização das regras fiscais no Brasil ao abuso
eleitoreiro sob Jair Bolsonaro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Aprovado em: 10/04/2023.

BANCA EXAMINADORA

Dr. JOAO POLICARPO RODRIGUES LIMA, UFPE (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Dra. MARIA FERNANDA FREIRE GATTO PADILHA, UFPE (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. ABRAHAM BENZAQUEN SICSU (Examinador Externo)
Universidade Estadual de Campinas

Para Tozé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, pelo conhecimento, e pelo apoio e paciência.

Agradeço à minha mãe, pelo suporte incondicional.

Agradeço à minha madrinha, pela fé.

RESUMO

O regime do Teto de Gastos, desde a concepção, ignorou as reais necessidades do regramento orçamentário nacional, e por fim vai morrer pelas mãos do presidente que se elegeu jurando protegê-lo, Jair Bolsonaro. Este trabalho propõe uma aproximação da abordagem histórica hegeliana sobre a questão fiscal no Brasil. Oferecemos um olhar amplo sobre o arcabouço fiscal brasileiro, não apenas focado no Teto e no que foi feito dele desde o início de sua vigência, em 2016. A partir de uma perspectiva anterior, entendemos como as leis da contabilidade pública criadas na década de 1960 para organizar o orçamento federal foram desvirtuadas ao longo dos anos. À luz da teoria dos ciclos político-orçamentários, observamos que a expansão de despesas sociais foi usada, no limite das leis eleitorais, para favorecer a reeleição dos governos do PT entre 2006 e 2014, mas que é Jair Bolsonaro quem cruza o limite dessas leis, com a anuência do Congresso Nacional, para tentar se reeleger. Mostramos, ainda, como a política fiscal pré-eleitoral — que diametralmente destoou das bandeiras empunhadas por Bolsonaro durante a campanha eleitoral de 2018 — encontrou o respaldo do eleitor médio e de quadros mais especializados; e sugerimos que esse movimento popular foi usualmente mais afetivo do que racional do ponto de vista econômico ou político.

Palavras-chave: teto de gastos; arcabouço fiscal; contabilidade criativa; despesas sociais; leis eleitorais; gastos eleitoreiros; Hegel.

ABSTRACT

The *Spending Ceiling* regime, from its conception, ignored the real needs of the Brazilian budgetary regulation. In the end, it will die at the hands of the president who got elected on promises to guarantee fiscal responsibility — Jair Bolsonaro. The current work proposes a proxy Hegelian approach of Brazil's fiscal issue. We offer a broad outlook at the national fiscal framework, not only focusing on the Spending Ceiling regime and what has been made of it since 2016. From a longer perspective, we elaborate how Brazilian public accounting laws created in the 1960s have been distorted over the years. In light of the political budget cycle theory, we observe that social expenses have been used, within the limits of electoral laws, to favor the reelection of the Workers' Party between 2006 and 2014. It is Jair Bolsonaro, though, who operates in complete disregard of the law in the attempt of being reelected. Also, we propose a debate on how Bolsonaro's irresponsible pre-election fiscal policy — which diametrically clashed with the flags he wielded during 2018's campaign to reach power — found electoral support of average and expert voters. We suggest that this movement was often more affective than economically and politically rational.

Keywords: spending ceiling regime; public accounting; social expenses; opportunistic expenses; electoral laws; Hegel.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do estoque de restos a pagar a preços de dez/21	28
Gráfico 2 - Tetos e gasto primário de 2022	35
Gráfico 3 - Inflação acumulada dos alimentos em 12 meses, OCDE	42
Gráfico 4 - Como pode evoluir o salário mínimo nos próximos quatro anos?	44
Gráfico 5 - Qual seria o SM se novo plano de Guedes valesse desde 2022?	45
Gráfico 6 - Em que medida os auxílios eleitoreiros aprovados em agosto inflaram o PIB em 2022?	64
Gráfico 7 - Despesa Primária total Convencional x Sem Atipicidades	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A DIALÉTICA HEGELIANA: BREVE EXPOSIÇÃO	2
2. CONTROLE FISCAL E ELEIÇÕES	8
2.1. TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS	9
2.2. O VOTO ECONÔMICO: POR QUE MEXER NA ECONOMIA IMPORTA.....	19
2.3. REGRAS FISCAIS E AUSTERIDADE: A LITERATURA NO MUNDO E O HISTÓRICO NO BRASIL	20
3. O BRASIL EM ANOS ELEITORAIS: NO LIMITE DA LEGISLAÇÃO	39
3.1. O GOVERNO BOLSONARO EM CONTEXTO E NÚMEROS	39
3.2. “PACOTES DE BONDADES” À LA BRASILEIRA	46
3.3. CRUZANDO O LIMITE DA LEI ELEITORAL.....	55
4. DISCUSSÃO: O APOIO A BOLSONARO PARA ALÉM DA POLÍTICA E DA ECONOMIA	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS.....	76

INTRODUÇÃO

Em julho de 2022, ano eleitoral, o Congresso começou a tramitar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do governo que, entre outras coisas, previa o pagamento de um voucher de R\$ 1 mil a caminhoneiros autônomos, a ampliação de benefícios como o auxílio-gás, e um novo valor para o Auxílio Brasil (versão bolsonarista do Bolsa Família). Faltando menos de três meses para o primeiro turno das eleições gerais, a proposta previa despesas de R\$ 38,75 bilhões além do Teto de Gastos do Governo Federal, e ficou conhecida como PEC Kamikaze por ter sido considerada fiscalmente “suicida” até pela própria equipe do ministério da Economia. Para burlar as proibições previstas na Lei Eleitoral, que poderiam ter permitido à Justiça Eleitoral suspender os efeitos da proposta, a PEC incluiu o reconhecimento de um suposto “estado de emergência” provocado pelo aumento do preço dos combustíveis. Era uma tentativa do presidente Bolsonaro de agradar categorias mais próximas a ele, como os caminhoneiros, mas também de abocanhar parte do eleitorado petista nas partes mais pobres no país, especialmente no Nordeste. Nunca antes um presidente tentara injetar tanto dinheiro na economia a menos de 90 dias de uma eleição.

Partidos denunciaram o caráter eleitoreiro da proposta; a consultoria de orçamento da Câmara apontou que a PEC aumentava o risco fiscal do país; mas o texto acabou sendo aprovado por ampla maioria, tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados. Parlamentares críticos da PEC aderiram à proposta sob a justificativa de que não haveria como vetar medidas de transferência de renda no ano em que o Brasil voltou ao Mapa da Fome. (<https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2022/07/01/dirigentes-respondem-por-que-pt-e-pdt-nao-votaram-contrapec-dos-r-41-bi.htm>)

No sistema brasileiro de múltiplos partidos, a manipulação da política fiscal para aumentar a popularidade de governantes em anos eleitorais não é particularidade de nenhuma legenda em específico. As discussões sobre a necessidade de uma ajuste fiscal, por sua vez, ganharam força durante os mandatos de Dilma Rousseff. Em 2016, o Teto de Gastos (oficialmente, Emenda Constitucional 95) foi apresentado como um mecanismo de controle fiscal que ajudaria a coordenar

as expectativas (nacionais e internacionais) sobre a economia brasileira, e evitar o agravamento de uma trajetória fiscal cada vez mais deficitária. O regramento criado por Michel Temer na ressaca do impeachment de Rousseff foi sistematicamente esvaziado pelo governo seguinte, de Jair Bolsonaro, e se tornou uma ferramenta absolutamente ineficiente para impedir a má gestão das contas públicas. Vide a aprovação da PEC Kamikaze.

O presente trabalho não possui uma seção metodológica tradicional assinalada. Em vez disso, propomos a observação e a discussão simultâneas da História em curso, ao longo das seções, por meio de uma aproximação da abordagem hegeliana. Além desta Introdução, — que inclui, abaixo, uma breve subseção explicativa da dialética proposta por Hegel na primeira metade do século XIX — este trabalho conta com três seções, mais as Considerações Finais.

Primeiro, discutiremos por que a expansão fiscal em ano eleitoral é “preciosa”, à luz da teoria dos ciclos político-orçamentários e da teoria do voto econômico. E veremos como o Brasil é prejudicado pela má aplicação e pela paulatina distorção do regime sob o qual as contas públicas brasileiras são organizadas: o regime da competência. Em seguida, mostraremos como o orçamento público tem sido usado, dentro dos limites das leis eleitorais, por presidentes concorrendo à reeleição. Por fim, chegaremos à discussão sobre a trajetória das despesas no governo Bolsonaro. Uma seção extra propõe um debate comportamental sobre o apoio persistente do eleitor médio e de eleitores especializados a Jair Bolsonaro, a despeito do mau desempenho econômico, do desrespeito ao Teto de Gastos (que Bolsonaro jurou proteger) e das denúncias de corrupção.

1. A DIALÉTICA HEGELIANA: BREVE EXPOSIÇÃO

De maneira muito sucinta, Hegelianismo, do filósofo alemão Friedrich Hegel, propõe um esquema dialético tripartite, aplicável a diversas áreas do conhecimento, e que casa a teoria das coisas com suas manifestações práticas. Uma das noções de Hegel — expressa na obra *A Fenomenologia do Espírito* — é a de que “a verdade é o Todo”, e portanto é impossível compreender qualquer conceito ou ideia (ou

qualquer “verdade” de maneira geral) à primeira vista. É preciso aguardar que a coisa — o que quer que seja — se desenvolva ao longo do tempo (ou, em alguns casos, optar por desenvolvê-la você mesmo) para então conseguir entender o que ela significa, e como isso se materializa na prática. No estudo da História, ao casar teoria e prática, chega-se à conclusão de que um conceito histórico se manifestará, em diferentes perspectivas, no movimento real das pessoas.

Nesta curta seção, que fará as vezes da seção metodológica, teremos uma breve exposição do método dialético hegeliano, a partir dos apontamentos da *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Embora o método dialético de Hegel seja apresentado em mais de uma de suas obras, encontramos a explanação mais extensa e completa sobre ele na *Parte I da Enciclopédia de Ciências Filosóficas*, correntemente chamada de “Enciclopédia da Lógica”.

De maneira simplificada, a construção da lógica para Hegel possui três lados, ou momentos. E esses “lados” não são partes da lógica em si, mas, sim, “momentos” de cada conceito (sobre qualquer coisa), ou “momentos” de “qualquer coisa que seja verdade de forma geral”. O primeiro momento é o momento da compreensão, da firmeza, em que os conceitos ou formas têm uma determinação aparentemente estável. É o momento em que se processa a Tese.

O segundo momento — “dialético” ou “negativamente racional” — é o momento da instabilidade. Nele, a rigidez forjada no período anterior (da compreensão) vem a primeiro plano, para ser quebrada; e a forma que tinha sido determinada no princípio vai agora para o lado oposto. Hegel descreve este como um processo de “auto-superação”. A tradução para o português vem a partir do verbo alemão “*aufheben*”, tomado por Hegel em significado duplo para formar um conceito crucial do método dialético hegeliano: “*aufheben*” significa “cancelar” ou “negar” e, ao mesmo tempo, quer dizer “preservar”. Portanto, esse segundo momento, o “dialético”, envolve um movimento dúbio de auto-superação na medida em que aquilo que foi determinado no primeiro momento vai tanto se auto-cancelar como se auto-preservar, enquanto se transforma no conceito oposto. É o momento da Antítese.

O terceiro momento — “especulativo” ou “positivamente racional” — apreende o resultado positivo da dissolução (ou transição) entre as duas

determinações dos dois primeiros momentos. Com isso, Hegel rejeita o tradicional argumento (reducionista, segundo ele) de que quando as premissas de um argumento levam a uma contradição, então essas premissas têm que ser completamente descartadas. É o momento da Síntese.

Esse momento final floresce justamente a partir do caráter dissonante das determinações processadas no primeiro e no segundo momentos (Tese e Antítese); porque é nesse terceiro ato que a Tese e a Antítese se comunicam, a partir de uma característica comum às duas, para se transformarem na Síntese. Para entendermos melhor, é como se existisse algo em particular na determinação alcançada no momento da compreensão (Tese) — uma fraqueza específica, ou algum aspecto específico que foi ignorado por causa da rigidez daquele primeiro momento — que leva à sua destruição no momento seguinte (Antítese). No terceiro momento, há uma definição: a Síntese.

A tríade Tese, Antítese e Síntese se apresenta não apenas para a compreensão de ideias circunspectas, mas também para as elaborações sobre processos históricos, que tenham duração de anos ou décadas, ou mais. Na obra “Filosofia da História”, Hegel procura entender o vínculo de continuidade entre eventos históricos, a partir de seus já apresentados “momentos” de construção da lógica. A partir da dialética de Hegel, é possível compreender o nascimento e a derrocada de movimentos sociais, culturais, político-econômicos - e, por extensão, compreender a História em si, e a verdade do “Todo”. Isso porque, para Hegel, a ideia fundamental por trás da História, assim como acontece com um conceito qualquer (dizendo respeito sobre qualquer coisa que seja verdadeira), é - também por extensão - a lógica.

Por que aplicar a dialética hegeliana para entender a construção histórica do Teto de Gastos brasileiro?

Em 2016, quando foi aprovado o Teto de Gastos, o arcabouço fiscal recebeu um sem-número de críticas no sentido de que achataria os gastos sociais, e de que tratava de maneira inadequada a trajetória ascendente da dívida pública, entre outras coisas, por não considerar o crescimento do PIB e as variações na receita primária. Houve também queixas de parlamentares sobre a rigidez exagerada do orçamento sob o Teto, o que impactaria a capacidade do Congresso de propor

projetos e negociar verbas para investimentos regionais. Contra o enrijecimento da despesa pública, o Congresso acharia, anos depois, um caminho extremo: o Orçamento Secreto (cujo *momentum* trataremos em seção a seguir). O que queremos mostrar, aqui, é que, sob uma aproximação da perspectiva hegeliana, o Teto de Gastos deve ser visto como um dos mais úteis elementos a forjar uma conexão entre a Tese e a Antítese brasileiras dos anos 2010.

Para começar, a rigidez orçamentária imposta ao Congresso Nacional pelo Teto foi diretamente antagonizada por um novo dispositivo que garantiria liberdade aos parlamentares para tomar recursos de uma fatia bilionária do orçamento, com baixa possibilidade de serem identificados — manobra que ficaria conhecida como “Orçamento Secreto”. É bem verdade (e argumentaremos nesse sentido no decorrer do trabalho) que, de maneira ampla, o Teto de Gastos permitiu achatar indiscriminada e constitucionalmente os gastos sociais - com destaque para as áreas de Saúde e Educação. Essa foi, no entanto, uma distorção do objetivo inicial do Teto: ele nasceu como medida paliativa de controle das contas públicas, mas acabou se tornando um dispositivo que penaliza o investimento social. Essa distorção aconteceu na medida que os governos Temer e Bolsonaro ou 1) ignoraram ou 2) não tiveram força política para seguir o entendimento técnico de que, para funcionar, o Teto necessariamente precisaria ser conjugado a outras medidas para enxugar as contas. Isso acabou por rachar as bases políticas e técnicas que tinham permitido à medida ser aprovada para começo de história. Uma vez distorcido, o Teto de Gastos permitiu reabrir com toda força a discussão sobre o arrocho fiscal irresponsável e suas consequências sobre a população vulnerável.

Em dois sentidos muito poderosos, portanto, o Teto de Gastos se relaciona com o processo de “estremecimento” das bases político-sociais que impulsionaram o impeachment de Dilma Rousseff e, em seguida, permitiram eleger Jair Bolsonaro. Primeiro, no sentido de que o Teto passou a ser abertamente utilizado em detrimento dos investimentos sociais; e segundo, no sentido de que o Orçamento Secreto, aprovado “nas barbas” do governo Bolsonaro, deixou claro para boa parte do eleitorado que o governo em questão estava disposto a fazer graves exceções em prol da própria sobrevivência.

Agora, ao fim do sexto ano de vigência do Teto de Gastos, e depois de muitas exceções e perversões do arcabouço fiscal, discute-se uma forma de controle de gastos que represente regras críveis e que não penalizem os investimentos sociais.

O filósofo britânico William Henry Walsh (1960) descreve o projeto intelectual da obra hegeliana “Filosofia da História” como um encontro entre o raciocínio filosófico e o dado histórico. Para completar sua “tarefa”, portanto, o filósofo deve extrapolar os resultados da História empírica, expressa por meio dos dados, uma vez que simplesmente reproduzir esses dados é insuficiente. É preciso “iluminar” a História, “elevando os conteúdos empíricos à altura da verdade necessária”:

*To accomplish this task the philosopher must take the results of empirical history as data, but it will not suffice for him merely to reproduce them. He must try to illuminate history by bringing his knowledge of the Idea, the formal articulation of reason, to bear upon it, striving, in a phrase Hegel uses elsewhere, **to elevate empirical contents to the rank of necessary truth.** (Walsh, 1960, pág. 143) (Grifo nosso)*

Na exploração filosófica da História por Hegel, dá-se o nome de “Fantasma” (do alemão, “Geist”) à “alma” humana, ou ao “espírito” humano. O que Hegel procura explicar é como se dão as mudanças percebidas no “Geist” ao longo do tempo. A pergunta fundamental, portanto, para entender o ponto de partida da descrição filosófica do processo histórico pela perspectiva hegeliana seria: existem leis segundo as quais é possível descrever e, implicitamente, prever, o futuro desenvolvimento da história humana? Hegel acredita que sim.

De acordo com a compreensão dele, cada época histórica tem seu próprio “Fantasma”, ou “Geist”, que, por sua vez, carrega um nível particular de “maturidade”. Cada grande período histórico contribui de alguma maneira para o “estado de arte” do espírito humano, e essa evolução se dá segundo leis próprias de racionalidade e liberdade. Nesse ponto, é fundamental colocar que, para Hegel - assim como para os demais filósofos idealistas alemães, escola da qual Hegel faz parte - racionalidade e liberdade estão sempre intimamente conectadas.

Partindo da definição de que o “Geist” é visto como a essência da existência humana, e que cada momento histórico apresenta um “Geist” próprio, o filósofo procura entender e prever em que direção caminha a essência humana, a partir da apreensão das manifestações “terrenas” do “ Geist”: a política, a economia, as relações sociais, a cultura, a cada momento.

Sob a égide dos conceitos expostos acima, faremos uma aproximação da abordagem hegeliana comparando os acontecimentos em curso no Brasil pré-eleitoral de 2022 com a literatura dos ciclos político-orçamentários e do voto econômico. Entrará no exercício de comparação, ainda, (sob a perspectiva de que “a verdade é o Todo”) uma revisão da condução da política fiscal em anos eleitorais anteriores, por outros presidentes concorrendo à reeleição.

Depois, vamos debater o processo de desmantelamento do regime do Teto de Gastos, sob a premissa de que esse arcabouço fiscal — desde sua concepção — ignorou as reais necessidades da contabilidade pública nacional, e por fim vai morrer pelas mãos do presidente que se elegeu jurando protegê-lo.

Veremos, por fim, como a política fiscal pré-eleitoral - que diametralmente destoou das bandeiras empunhadas por Bolsonaro durante a campanha para chegar ao poder - encontrou o respaldo do eleitor médio e também de eleitores formadores de opinião, em um movimento popular provavelmente mais afetivo do que racional.

2. CONTROLE FISCAL E ELEIÇÕES

A primária razão de existir das regras fiscais é a prevenção de déficits excessivos. O fato de que governos legítimos decidem - para começo de história - embarcar em aventuras fiscais é objeto de estudo dos maiores organismos internacionais de controle. Isso porque, com ou sem regras externas, o orçamento público traz consigo um código intrínseco, e ubíquo: o das restrições intertemporais, que guiam as decisões de consumo entre os tempos presente e futuro. No 'tempo futuro', as restrições orçamentárias são sempre ativas - o que significa dizer, em linguagem direta, que a conta das políticas fiscais insalubres será cobrada, eventualmente.

No curto prazo, os governos operam sob as prerrogativas verdadeiras de que a existência da dívida pública é natural, e o seu crescimento, esperado, uma vez que a realização de políticas públicas naturalmente pressiona os governos por mais recursos. O debate fundamental recai, então, sobre o que pode ser caracterizado como 'déficit excessivo'.

Segundo definiu em 2017 - o primeiro ano do regime do Teto de Gastos - o diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado (IFI), economista Felipe Salto, o custo da dívida não pode ser 'impeditivo', ou seja, não pode inviabilizar a execução de políticas públicas. (<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/divida-publica-brasileira-aumenta-fica-mais-cara-e-e-desafio-para-a-recuperacao-economica/primeiro-mundo-tambem-se-endivida>). Quando o Teto de Gastos foi aprovado, em 2016, o panorama era o seguinte: o Brasil gastaria, naquele ano, 44% do Orçamento da União com pagamento de juros e rolagem da dívida; o PIB em queda prejudicava a arrecadação; e o déficit primário ultrapassaria os 2,4% do PIB, pior taxa histórica apesar do contingenciamento de gastos desde 2015 e medidas para incremento das receitas. Trataremos da situação fiscal do Brasil ao longo do trabalho. Por ora, partimos de um apontamento do Fundo Monetário Internacional: o FMI atesta que o viés deficitário é algo inerente à política fiscal discricionária, ou seja, a política sem um ordenamento que a restrinja de fora para dentro. (<https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/sdn1804-on-second-generation-fiscal-rules.pdf>)

Ainda que haja transparência fiscal e bons sistemas de administração financeira, o legislador tem incentivos para optar por uma trajetória fiscal sub-ótima, com déficits altos no curto prazo, seguidos, no longo prazo, de políticas de austeridade compensatórias. As distorções mais comuns surgem a partir de preocupações com a reeleição (Alesina e Tabellini, 1990).

2.1. TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS

Convém entender que as decisões sobre política fiscal são um trunfo poderoso a ser usado em anos eleitorais, uma vez que a economia é, historicamente, uma das vitrines mais importantes para o político que busca se reeleger. Kramer (1971) analisou o comportamento do eleitor norte-americano entre 1896 e 1964, e sugeriu, entre outras coisas, que os ciclos econômicos explicam cerca de 50% da variância do voto legislativo. Ele conclui que os resultados eleitorais não são aleatórios, ou irracionais, mas em boa parte explicados pelas mudanças objetivas ocorridas sob a gestão do partido incumbente, especialmente na economia.

Foi William Nordhaus quem lançou o conceito do ciclo político-econômico, em 1975, para tentar explicar a coincidência existente entre as flutuações econômicas e as eleições. Ele se baseia na curva de Phillips, em que há um *tradeoff* entre desemprego e inflação. No trabalho de 1989 sobre o tema, o autor defende que:

“a teoria do ciclo político-econômico, que analisa a interação do sistema político com o sistema econômico, surge do fato óbvio de que os eleitores se preocupam com a economia, enquanto os políticos se preocupam com o poder.” (NORDHAUS,W.,1989, pg. 1)

Em 1942, Schumpeter (*apud* Borsani (2003)) já dizia que os políticos visam aos votos da mesma forma que os empresários buscam os lucros. Quatro décadas depois, Nordhaus (1989) argumentou que mesmo os partidos políticos mais fieis a causas ideológicas e a objetivos sócio-econômicos têm incentivos a induzir ciclos econômicos coincidentes com ciclos eleitorais, na tentativa de sinalizar competência

ao eleitor às vésperas de uma eleição. O comportamento oportunista é aquele que maximiza as chances de o partido ser reeleito, em detrimento da política mais 'responsável' e alinhada puramente com o bem-estar da população. Embora o projeto social seja importante também, Nordhaus nos explica: a hipótese de que todo partido escolhe agir de maneira oportunista em anos eleitorais é verossímil porque se eleger é uma condição necessária para implementar qualquer conjunto de políticas públicas (mesmo aquelas que visam, em primeiro lugar, às melhorias sócio-econômicas). Em outras palavras: aos políticos, mesmo os mais bem intencionados, interessa antes de tudo alcançar o poder. Aos eleitores, portanto, é que cabe verdadeiramente (e exclusivamente) a preocupação com a economia real.

Existe, ainda, outra abordagem para os ciclos políticos, que enfatizam não os incentivos "oportunistas" dos agentes políticos, mas analisam os "ciclos partidários" relacionados ao comportamento do líder incumbente. Essa abordagem foi estreada por Hibbs, em 1977, que - assim como Nordhaus dois anos antes dele - mostrou como agentes políticos exploram o *tradeoff* existente entre inflação e desemprego. Ao considerar a existência de partidos, o modelo de Hibbs sugere diferenças "sistemáticas e permanentes na combinação inflação/desemprego escolhida" (pág. 3) a depender de qual seja o partido no poder.

De volta aos ciclos oportunistas, Kenneth Rogoff (1990) montou o primeiro modelo refinado sobre o tema: uma dinâmica de sinalização multidimensional, em que eleitores e políticos são racionais e maximizam a utilidade. A suposição de eleitores racionais diminui a extensão e a probabilidade de ciclos regulares, mas não os elimina completamente. (ALESINA & ROUBINI, 1992). Rogoff chama a nova dinâmica de ciclos político-orçamentários.

De acordo com o novo modelo, assim como no anterior, o líder incumbente tem incentivos para enviesar a política fiscal durante o período pré-eleitoral, aumentando despesas de consumo facilmente observáveis, em detrimento do investimento governamental (não observável a curto prazo). Por prerrogativa do modelo, não existe incentivo para o incumbente distorcer a política fiscal durante os anos sem eleição. Mas quanto mais perto fica o incumbente do período eleitoral, maior é o ganho de distorcer a política fiscal, uma vez que o eleitor só poderá monitorar o desempenho do governo depois que o pleito tiver passado. No equilíbrio,

eleitores podem deduzir a competência do líder a partir do grau de distorção dos impostos e das políticas de gastos.

A razão mais importante para articular modelos sobre ciclos político-orçamentários, de acordo com Rogoff (1990), é engendrar análises sobre variações do bem-estar social: 1) qual seria o efeito de regimes eleitorais alternativos, 2. ou de propostas para equilibrar distorções orçamentárias em anos eleitorais. Uma das conclusões centrais do autor, no entanto, é que os ciclos político-orçamentários são um mecanismo socialmente eficiente para difundir informações acuradas sobre as competências administrativas dos governantes. Esforços para reduzir o ciclo, diz Rogoff (1990), podem reduzir também o bem-estar social - ou porque terão impedido que a informação seja transmitida ou porque terão induzido políticos a escolher maneiras mais socialmente custosas de mandar sinais ao eleitor.

Nas conclusões do artigo, Rogoff (1990) compara o modelo dos ciclos político-orçamentários com o antecessor modelo dos ciclos político-econômicos. No modelo anterior, o governante aumenta a oferta de dinheiro no período pré-eleição, e eleitores respondem positivamente à elevação temporária do produto e da renda. Eles não reconhecem que, depois do pleito, haverá inflação, e que produto e emprego devem voltar a suas taxas naturais. Rogoff (1990) aponta que existem falhas na “história”. Primeiro, explica ele, porque eleições são eventos antecipados, então um aumento na oferta monetária não deveria ter efeitos reais. Segundo, porque, no momento exato do pleito, a política macroeconômica pré-eleições já está dada, e as decisões dos eleitores deveriam ser guiadas pelas promessas para depois da eleição. A segunda ressalva é, de certa forma, também uma autocrítica de Rogoff ao próprio modelo.

A ideia de que candidatos à reeleição têm vantagem eleitoral sobre os desafiantes vai de encontro à noção de que as eleições nos servem a responsabilizar governantes por suas ações. Alguns trabalhos levantam dúvidas sobre até que ponto as eleições - como as conhecemos - são mecanismos de fato adequados para tirar do poder governantes após uma má administração, ou premia-los pelo bom desempenho.

Antes de nos debruçarmos sobre o Brasil e a realidade já bem consolidada de “Pacotes de Bondades” em anos eleitorais, vamos expor trabalhos sobre os

ciclos políticos em outros países. Os “Pacotes de Bondades” à la brasileira, com gastos pré-eleitorais abundantes e, muitas vezes, ineficazes, não parecem servir aos países desenvolvidos como servem aos países em desenvolvimento. Há alguma evidência de ciclos políticos em países desenvolvidos, mas há, também, uma tendência de que a sobreposição artificial entre ciclos políticos e econômicos diminua com o passar do tempo. Isso se deve à transparência política nesses países (Akhmedov, Ravichev e Zhuravskaya, 2002; Scheneider, 2010 apud Henrique Coelho Kawamura, 2010).

Robinson & Torvik (2005) propuseram um modelo probabilístico resolvido por indução retroativa para estudar o fenômeno dos “elefantes brancos”. Em plano mais amplo, o trabalho é uma discussão sobre a má alocação dos recursos nos países em desenvolvimento. Robinson & Torvik argumentam que “elefantes brancos” - definidos pelos autores como projetos de investimento com excedente social negativo - são usados como trunfo nos contextos em que candidatos têm dificuldade de fazer promessas críveis. Os autores explicam que a construção dos “elefantes brancos” deve ser vista como uma ferramenta de redistribuição de renda, mas com o objetivo de influenciar o resultado das eleições. E é a própria ineficiência desses projetos que os transforma em ferramentas convincentes no acerto político entre o governante e seus eleitores ‘de preferência’.

Para explicar melhor, recorreremos a Herbst (1989), para quem “a principal razão por que é tão difícil reformar, e mais ainda privatizar, o setor público de países africanos é que o regime central não acredita estar entre os seus próprios interesses reduzir o tamanho e o escopo do Estado. (...) Estatais são tradicionalmente usadas para distribuir patronagem” (pág. 81). A teoria de Robinson & Torvik (2005) sugere que - na medida em que políticos representam grupos - um projeto socialmente desvantajoso só será visto como politicamente atraente pelo líder incumbente, cujo grupo de eleitores será particularmente beneficiado por esse elefante branco. Quanto maiores forem os rendimentos de estar no cargo, mais provável será que o líder incumbente opte por projetos públicos ineficientes, porque, do ponto de vista político, esses projetos são, sim, eficientes estratégias para se manter no poder.

Robinson & Torvik (2005) modelaram três motivos pelos quais a avaliação politicamente ótima da eficiência do projeto é diferente da avaliação ótima em

termos sociais. Em primeiro lugar, porque os políticos contabilizam a expectativa de aumento de seus lucros pessoais (que incluem as chances de reeleição), e não o aumento total nos lucros. Segundo: na conta da utilidade, políticos aplicam uma taxa de desconto ' α ' sobre a variação na renda dos agentes - a saber, os políticos não valorizam 'por inteiro' o aumento (ou a queda) na renda dos eleitores. Por último: os políticos sobrevalorizam os custos esperados de um projeto em termos de salários. Eles contabilizam cada salário como o custo marginal do último empregado retirado do setor privado para trabalhar na obra pública, quando - na verdade - o custo de salário para a sociedade é a produtividade média do trabalho transferido do setor privado para o público.

Na mesma linha, Acemoglu, Robinson & Verdier (2004), pág. 162, apontam que “muitos países na África e no Caribe sofrem com regimes cleptocráticos, em que o Estado é controlado e conduzido segundo os interesses de um indivíduo, ou de um pequeno grupo, que usam seu poder para transferir uma parcela relevante dos recursos sociais para si mesmos”. Essa lógica se aplica sociedades fracamente institucionalizadas, e encontra semelhanças, no Brasil, com as pequenas cidades do interior dominadas por uma ou duas famílias influentes, geralmente representadas nas prefeituras locais. Em países com instituições mais bem estabelecidas, a natureza da política parece ser outra.

Por exemplo, na Noruega, um estudo de Fiva & Natvik (2013) atestou que os achados de Robinson e Torvik (2005) não se aplicam à realidade norueguesa. O trabalho parte de uma inversão no sentido da causalidade. Em vez de usar a política fiscal para aumentar suas chances de vitória, os autores propõem um modelo em que o incumbente observa suas chances de vitória como exógenas, e então decide qual será a composição dos investimentos. O modelo trata os gastos correntes e os investimentos como *inputs* complementares para o governo; e conclui que os gastos correntes não são afetados pela probabilidade de vitória na reeleição, mas que uma maior chance de ser reeleito incentiva o incumbente a aumentar o investimento nas áreas de preferência do seu eleitorado cativo.

Ashworth (2005) cita os dados de Gelman & King (1990) e Levitt & Wolfram (1997), de que membros do Congresso têm vantagem eleitoral de 7% a 10% - isso em um sistema eleitoral de dois partidos principais, como acontece nos Estados

Unidos e no Reino Unido. Ansolabehere, Snyder & Stewart (2000) mostram que metade da vantagem eleitoral nas eleições ao Congresso nos Estados Unidos (dados de 1872 a 1990) é devida ao voto personificado, e não às vantagens estruturais e administrativas do poder. Essa vantagem “personificada” tenderia a aumentar com a sequência de mandatos. Ashworth (2015) argumenta que esses dados parecem ameaçar o papel democrático das eleições.

Também com dados de eleições legislativas nos Estados Unidos, o trabalho de Eckles et al. (2013) sustenta que as vantagens institucionais tornam o líder incumbente particularmente atraente para indivíduos avessos ao risco, que rejeitam escolhas envolvendo mais incerteza. A vantagem do incumbente seria explicada, dessa forma, não apenas pelo acesso do político à máquina pública, mas encontraria explicação, ex ante, no funcionamento da mente do eleitor e, portanto, uma vez feita a agregação, no perfil do eleitorado. Os autores explicam que as vantagens institucionais - de que gozam os incumbentes - dão aos eleitores mais certeza sobre quem são esses candidatos e do que eles farão no poder. Para Eckles et al. (2013), as características individuais dos eleitores reforçam o viés da vantagem institucional, mas são muitas vezes menosprezadas pela literatura.

Para ficar mais claro. As vantagens institucionais são tipicamente associadas aos benefícios advindos do cargo eletivo. Por exemplo, o “desconto de campanha”, na literatura das Ciências Política e Econômica, é o conjunto de mecanismos que torna a corrida eleitoral menos onerosa para o candidato incumbente do que para o candidato desafiante.

Alesina & Roubini (1992) procuraram entender se desemprego, inflação e crescimento do PIB são sistematicamente afetados pelo *timing* das eleições, e pelas mudanças de governos - isso a partir de dados de 18 países da OCDE. Inspirado no ‘pai da austeridade’ Alesina, e no ganhador do Nobel, Roubini, Borsani (2001) faz um trabalho focado em 15 países da América Latina, para verificar os possíveis ciclos oportunistas nas democracias latino-americanas. As evidências estatísticas mostram que, por padrão, nesses países, no ano posterior a uma eleição geral há diminuição da taxa de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego. O controle da maioria legislativa também impacta o ciclo político, conclui Borsani (2001). Quando o

governo tem maioria no Parlamento, há uma melhora mais marcada dos indicadores econômicos no ano eleitoral.

No Brasil, existem leis que regulam o uso da estrutura estatal no favorecimento de candidatos à reeleição, e o descumprimento pode gerar penas ligadas aos crimes de abuso de poder e improbidade administrativa, por exemplo. Segue um trecho da Lei das Eleições, de 30 de Setembro de 1997:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;”

Baseado nesse regramento, pouco antes do primeiro turno de 2022, o ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Benedito Gonçalves, proibiu o uso dos Palácios da Alvorada e do Planalto para as ‘lives’ (transmissões ao vivo) do presidente Jair Bolsonaro. Lê-se em um trecho da decisão:

“Não foi concedida autorização irrestrita que convertesse bens públicos de uso privativo dos Chefes do Executivo, custeados pelo Erário, em bens disponibilizados, sem reservas, à conveniência da campanha à reeleição”.
(AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (11527) Nº 0601212-32.2022.6.00.0000, julgado em 24/09/2022, publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 27/09/2022)

Semanas antes, o presidente Jair Bolsonaro já tinha sido acionado na Justiça, junto com o presidente da estatal Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Glen Lopes Valente, por uso da TV pública (TV Brasil) para fazer propaganda

eleitoral no feriado de 7 de setembro. A representação foi feita ao Ministério Público Federal pela bancada do PSOL na Câmara, com acusações de atos de improbidade e desvio de finalidade.

Depois do primeiro turno, Bolsonaro continuou a usar as dependências físicas da máquina pública a seu favor. No Palácio da Alvorada, em mais de uma ocasião anunciou à imprensa os apoios de aliados para o segundo turno - em clara violação à legislação eleitoral.

Para o tema específico da manipulação da política fiscal visando ao favorecimento de um candidato à reeleição, mais nos interessa outros dois trechos da Lei das Eleições. Primeiro, a alínea a) do inciso IV do Art. 73 da Lei das Eleições, que diz que, nos três meses que antecedem o pleito, é proibido ao agente público:

“a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;”

O segundo trecho é um parágrafo do mesmo Art. 73, mas que incluído na Lei das Eleições apenas em 2006:

“§ 10º No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”

Foram esses últimos dois trechos que os parlamentares aliados do presidente Bolsonaro procuraram driblar ao incluir, na PEC Kamikaze de julho de 2022, a decretação de um suposto “estado de emergência” provocado pelo aumento do preço dos combustíveis. Desta forma, faltando pouco mais de dois meses para o

primeiro turno da eleições, o Governo Federal pôde liberar novos benefícios sem infringir a lei eleitoral.

Mas a Lei das Eleições estabelece, basicamente, sanções administrativas (multas e perda de mandato ou registro) aos políticos/candidatos pelas práticas durante o ano eleitoral; e dá à Justiça Eleitoral o respaldo legal para fazer cessar práticas em curso - como foi o exemplo citado acima, da decisão que vetou as 'lives eleitorais' bolsonaristas a partir dos Palácios do Planalto ou da Alvorada. Além do quê, até 2022, a Lei Eleitoral não estava preparada para lidar com o advento das *fake news*, que desde 2018 viraram uma categoria histórica nas eleições do Brasil. A “*distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios*” de que fala o parágrafo 10º da Lei das Eleições não compõe, portanto, o regramento que estabelece sanção penal para compra de votos. É o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 1965, que institui como crime eleitoral sujeito à pena de prisão:

“Art. 299 Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.”

Para ilustrar, recorreremos à recente decisão da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal de manter a condenação do ex-governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho por compra de votos nas eleições municipais de 2016. A defesa do político havia apresentado recurso extraordinário contra a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio (TRE-RJ), que, em 2017, condenou Garotinho por comandar um esquema fraudulento para uso eleitoreiro do programa assistencial “Cheque Cidadão”, mantido pela prefeitura de Campos dos Goytacazes. Esse tipo de condenação no Brasil, no entanto, não é comum. Candidatos à reeleição programam suas agendas em ano eleitoral para cumprir, no limite, a legislação.

Como já dissemos, ter nas mãos o controle da máquina pública e da política fiscal, no Brasil, é um trunfo para os candidatos à reeleição. Não por acaso, desde a redemocratização, todos os presidentes da

República - com exceção de Fernando Collor, contra quem foi aberto processo de impeachment no primeiro mandato - foram reeleitos. Mais ainda: Jair Bolsonaro foi o primeiro presidente concorrendo à reeleição a ficar em segundo lugar na contagem de votos do primeiro turno, como aconteceu em 2022.

Embora a literatura econômica tenha introduzido fatores mais abstratos para explicar o que impulsiona o eleitor a 'premiar' o governante com um segundo mandato - como, por exemplo, a aversão do eleitor ao risco, apontado trabalho de Eckles et al. (2013) que vimos acima -, e ainda que, desde 2013, a política no Brasil tenha ganhado contornos emocionais a partir da radicalização do eleitorado por líderes autointitulados apartidários (MICHELE PRADO, 2021), a avaliação é que o eleitor brasileiro continua votando com o bolso. Em entrevista ao DeutscheWelle, o coordenador do MBA em Comunicação da Diretoria de Políticas Públicas da Faculdade Getúlio Vargas, Thomas Traumann, disse que: *“o Brasil é, historicamente, e sempre foi, o país do voto econômico. Toda a nossa teoria na ciência política indica que o voto econômico nada de braçada no Brasil.”* (<https://www.dw.com/pt-br/brasil-sempre-foi-país-do-voto-econômico-diz-analista/a-62798920>)

O comportamento do eleitor brasileiro, portanto, se aproxima da teoria do voto econômico em sua versão mais clássica, construída sobre um modelo do tipo recompensa/punição, em que eleitores satisfeitos com a economia tendem a premiar o partido do presidente, enquanto os insatisfeitos com a economia tendem a puni-lo.

Os políticos, por sua vez, entendem a importância de convencer o eleitor de que a economia vai bem. Para ilustrar, é conveniente recorrer a Bueno (2021), mostrando que tanto no programa Bolsa Família, quanto no programa habitacional Minha Casa Minha Vida, o número de beneficiários historicamente teve aumento considerável nos meses anteriores a uma eleição. Mais adiante, dedicaremos mais tempo ao trabalho de Bueno (2021). O fato é que, para além de resolver (ou mascarar) a situação econômica no ano eleitoral, os políticos entendem que é preciso sinalizar. Das duas, uma: 1) ou que a economia vai bem; 2) ou, na dinâmica com os eleitores mais vulneráveis (maioria do eleitorado no Brasil), que o governo está disposto a gastar dinheiro para proteger a população dos maus ventos econômicos. De uma forma ou de outra, o que o governante deseja comunicar é a

capacidade administrativa do partido incumbente (VIRMANI, 2004; ANDERSON; MORGAN, 2011).

2.2. O VOTO ECONÔMICO: POR QUE MEXER NA ECONOMIA IMPORTA

Existe uma diferença conceitual entre a economia percebida e os indicadores econômicos. Especialmente em países com massas de trabalhadores informais e vulneráveis, são as mudanças individuais na renda e as percepções de risco econômico de cada indivíduo, e não os agregados econômicos, que orientam o eleitor na hora do voto. É essa a percepção individual que, de acordo com a teoria dos ciclos político-orçamentários, o governante-candidato pode tentar distorcer às vésperas da eleição. Análogo ao entendimento de que o sistema tributário brasileiro penaliza os mais pobres porque, percentualmente, são eles quem entregam a maior parte de sua renda ao Estado em forma de imposto, são os eleitores vivendo no limite de seus orçamentos que virarão alvo dos ‘Pacotes de Bondades’ em anos eleitorais.

A forma como as percepções individuais do eleitor sobre situação econômica do país influenciam na hora do voto é do máximo interesse para a teoria econômica, que reconhece a construção do voto econômico como um processo muito mais complexo do que a mera observação dos indicadores macroeconômicos. Hellwig e Marinova (2017) citaram as críticas feitas por Stevenson e Duch (2013, página 308) aos tradicionais indicadores utilizados para capturar performance macroeconômica. Em tradução livre:

“Essas estatísticas não fornecem um panorama completo da economia, são medidas com ruídos construídas a partir de amostras, não raro baseadas na atividade econômica percebida e não na atividade real; são geralmente contraditórias e contestadas politicamente, e não são particularmente precisas à data da primeira divulgação (a julgar pelo tamanho e pela frequência de revisões posteriores).”

A partir desses gargalos percebidos em indicadores macroeconômicos, Hellwig & Marinova (2017) versam sobre a capacidade do voto econômico de

compensar a falta de conhecimento formal do indivíduo médio a respeito de temas político-econômicos. Dizem: “à medida que eleitores são capazes de acessar mudanças na própria renda e convertê-las em sanções a governantes-candidatos, é sustentável que mesmo o eleitor mal informado pode responsabilizar governantes por um mau desempenho (pág. 6)”. A percepção da própria situação econômico-financeira possibilita ao eleitor tomar parte de maneira efetiva na engrenagem da democracia representativa. Marx (2014) vai além e, a partir da segmentação do mercado de trabalho, mostra que a posição do trabalhador no mercado tem relação com a força do voto econômico. Trabalhadores mais vulneráveis tendem a premiar ou punir governantes a partir de variações na renda individual ou familiar, em detrimento dos indicadores econômicos agregados.

De maneira similar, Fossati (2014) e Singer (2013; 2016) enxergam relação positiva entre o grau de vulnerabilidade do trabalhador e a força do voto econômico. E Alt & Lassen (2013) mostram que é possível usar o histórico de desemprego dos vizinhos de alguém para antecipar o comportamento eleitoral dessa pessoa. Segundo nos indicam esses estudos, para entender as escolhas do eleitor em termos das variações na economia, é preciso observar experiências individuais, uma vez que as condições econômicas variam sistematicamente - e além delas, também a forma de perceber a economia.

É essencial ponderar, ainda, que: se, por um lado, o voto econômico é o que permite ao eleitor vulnerável entrar no jogo democrático, é também em nome do voto econômico que governantes decidem entrar em aventuras fiscais em anos eleitorais. E é justamente sobre os eleitores mais vulneráveis que os governos despejam seus pacotes de benesses às vésperas de uma eleição, visando distorcer a percepção individual desses eleitores sobre a economia.

2.3. REGRAS FISCAIS E AUSTERIDADE: A LITERATURA NO MUNDO E O HISTÓRICO NO BRASIL

Planos públicos de austeridade têm sido adotados em diversas partes do mundo com resultados conflitantes - tanto em termos dos efeitos políticos adversos, quanto da redução da dívida pública em si. Para

boa parte dos estudiosos, as regras fiscais têm a vantagem de estabelecer uma métrica clara a ser usada pelas instituições em suas análises. E que podem incentivar, paralelamente, o surgimento de instituições fiscais independentes, não ligadas ao governo central, para complementar o aparato de vigilância. Em países em desenvolvimento, a vigilância, muitas vezes, tem um objetivo principal: evitar práticas de corrupção.

Daniele e Giommoni (2020) estudaram o impacto da austeridade fiscal na corrupção no contexto dos municípios italianos, e apontaram que as regras orçamentárias dentro do ‘Pacto de Estabilidade Interna’ italiano levaram, sim, a uma redução da corrupção, impulsionada por gastos discricionários mais baixos. Embora a política fiscal seja (e deva ser) motivada por outras considerações além de seu potencial impacto sobre a corrupção, esses efeitos não intencionais são do interesse de organizações internacionais e governos, na condução de discussões sobre se (e como) introduzir restrições orçamentárias.

É vasta a literatura de economia política apontando como a discricionariedade fiscal irrestrita pode produzir déficits sistematicamente maiores, em comparação com um ambiente que obrigue os formuladores de políticas a se comprometerem com um curso de ação ideal (Persson e Tabellini 2000). O viés deficitário é algo inerente à política fiscal discricionária - como vimos em seção anterior deste trabalho (<https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/sdn1804-on-second-generation-fiscal-rules.pdf>) - e as regras orçamentárias, na maioria das vezes, são o instrumento escolhido para corrigir os déficits excessivos.

Com o título provocador “Do fiscal rules matter?” (“Regras fiscais importam?”), Grembi et al. (2016) estudaram os efeitos do relaxamento das regras fiscais, comandadas pelo governo nacional, a níveis locais. Eles concluíram que as regras fiscais têm, sim, impacto sobre a acumulação de dívidas, e que o ajuste fiscal parece se dar, principalmente, por meio das receitas municipais. Ainda, mostram que as restrições são mais eficazes nas cidades em que as distorções políticas são maiores.

Grembi *et al.* (2016) explicam que o ordenamento fiscal analisado, posto em prática em cidades italianas a partir de 1999, foi recebido com ceticismo pela população à época, uma vez que a Itália geralmente aparece em último lugar - entre

os países da OCDE - nos rankings de aplicação da lei e eficácia governamental. A partir dessa observação, sugerem que os resultados do estudo sejam estendidos para outros ambientes regulatórios em que a autoridade fiscal tenha sua idoneidade questionada. Como é o caso do Brasil. Chama a atenção, ainda, uma outra conclusão dos autores que é aplicável ao caso brasileiro: de que o desenho ótimo das regras fiscais deveria levar em consideração os incentivos políticos. Vamos nos debruçar sobre isso mais adiante.

Mais um título provocador: “Fiscal Rules - Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?” (Regras Fiscais - Sistema de Políticas Útil ou Ornamento Desnecessário?). O estudo de Kopits (2001) conclui que regras fiscais são ferramentas úteis, mas que contribuem para estabilidade e crescimento apenas em governos com histórico de imprudência fiscal. Asatryan et al. (2015), por outro lado, concluíram que a maior autonomia de governos locais sobre suas receitas resulta em menores taxas de indisciplina fiscal e de endividamento. Os autores estudaram duas extensas bases de dados, que, em conjunto, trazem informações sobre todos os 34 países da OCDE, para um intervalo de mais de três décadas (1975-2008).

Heinemann et al. (2018), por sua vez, fizeram a primeira integração estatística de resultados empíricos no campo dos efeitos das regras fiscais. Os autores exploraram e sintetizaram, a partir de uma análise de meta-regressão, as evidências de 30 publicações feitas entre 2004 e 2014. É um compilado de estudos que explora quais implicações têm as regras fiscais sobre o orçamento dos governos. Heinemann et al. apontam que o impacto das regras é estatisticamente significativo no sentido de restringir o déficit fiscal de um país, mas mostram que o resultado não é tão forte na relação das regras fiscais com a dívida nacional, ou com as despesas públicas.

Eles apontam ainda que, caso presentes, as regras fiscais, em média, reduzem o déficit primário (medido em termos de porcentagem do PIB) em 1,2% até 1,5%. Esse efeito, porém, só é claramente observável para um subgrupo do total de estudos analisados. Os autores concluíram que é necessário buscar evidências empíricas (*a.k.a.* dados) mais robustas, e com relação causal mais clara.

O fato é que, entre 1990 e o início dos anos 2010, mais de oitenta países ao redor do mundo já tinham adotado algum tipo de arcabouço fiscal, segundo nos

mostram Schaechter *et al.* (2012) em um *working paper* do FMI intitulado “*Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules*”. No início da contagem, apenas Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos tinham regras fiscais visando ao controle de gastos do governo central. Nos anos seguintes à bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2008, os próprios governos dos EUA e de mais uma dezena de países europeus afetados pela crise trataram de estabelecer conselhos fiscais independentes do poder eleito. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>)

É importante pontuar, nesta altura, que este trabalho parte da premissa de que visar à eficiência e ao equilíbrio fiscal (embora não à austeridade irrestrita) é questão de responsabilidade social, principalmente em um país com a paisagem socioeconômica do Brasil, com desigualdades profundas.

Falaremos primeiros em termos da eficiência dos gastos no Brasil. Giambiagi (2008) mostrou que, de 1991 a 2008, o gasto primário do nosso governo central passou de menos de 14% do PIB, para uma estimativa de mais de 22% do PIB. Escreve ele: “Nesse mesmo período, a receita do governo central escalou de menos de 15% do PIB para 25% do PIB e a carga tributária de 24% para aproximadamente 36% do PIB. Apesar disso, o investimento público tem sido inferior ao que era nos anos de 1980.” (pág. 1) Um estudo recente por Araújo, Medici & Lobo (2022) focado no sistema público de saúde brasileiro concluiu que, embora o baixo nível dos gastos públicos seja um dos gargalos para a consolidação do SUS, dados mostram que o sistema ao mesmo tempo opera com níveis de ineficiência relativamente altos. Escrevem eles, em tradução livre a partir do inglês: “Se essas ineficiências fossem remediadas, o SUS poderia obter melhores resultados mesmo sem a expansão dos recursos, particularmente no contexto da crise fiscal brasileira” (pág. 94).

Sob a perspectiva das desigualdades de renda brasileiras, dados da Receita Federal de 2006 a 2012 nos permitem dar conta de como o pagamento de juros sobre a dívida pública alimenta a concentração de renda. Em 2012, considerando apenas os valores declarados pelos 10% mais ricos da população brasileira: o 1% mais rico deteve 67% do montante declarado em aplicações financeiras e renda variável (Medeiros *et al.*, 2018). É a concentração de renda dentro da concentração

de renda, com os rendimentos sobre a dívida pública alimentando a concentração de renda no topo. Independentemente das discussões sobre haver, ou não, um limite “saudável” para a relação dívida pública/PIB, o pagamento de mais juros sobre a dívida está ligada ao aumento da concentração de renda no Brasil, de modo que o objetivo a ser perseguido deveria ser o do aumento a eficiência dos gastos existentes (como vimos acima), e não necessariamente o da expansão dos gastos. Embora a expansão passe a ser desejável se considerados o crescimento populacional e o sub financiamento de certas áreas do setor público.

O fato de a literatura corroborar, de uma maneira geral, com a criação de regras fiscais, como dito anteriormente, não significa dizer que a austeridade deva ser aplicada isonomicamente aos variados contextos fiscais.

Born, Müller & Pfeifer (2020) processaram quase três décadas de dados sobre as remunerações ao risco de um calote, além de três medidas alternativas de choque fiscal, para 38 economias emergentes e avançadas. O objetivo foi investigar como mudanças no consumo dos governos (não-antecipadas e exógenas) impactaram, ao longo do tempo, o “prêmio ao risco” exigido como remuneração (pelo mercado) aos títulos da dívida pública desses países. Em outras palavras, os autores procuraram medir a resposta do mercado a medidas de austeridade. Para isso, elaboraram uma variável de “prêmio ao calote” que refletia a quantidade de risco de calote multiplicada pelo preço desse risco. A conclusão é que o impacto sobre o preço da dívida depende das condições “de estresse fiscal” do país tomando as medidas de austeridade. Se há muito estresse fiscal (outra variável elaborada pelos autores), o mercado tende a aumentar a exigência de remuneração e o preço da dívida sobe, portanto decretar austeridade não vale a pena. Se, por outro lado, o estresse fiscal é moderado, cortar despesas públicas tende a reduzir o prêmio ao risco de calote, e portanto a austeridade vale a pena.

A discussão sobre o Teto de Gastos brasileiro (oficialmente Emenda Complementar 95/2016) iniciou girando em torno não apenas da receptividade do mercado às medidas de austeridade, mas, também, dos efeitos de longo prazo que o Teto teria sobre os investimentos públicos, como Saúde e Educação.

Com o tempo, na medida em que exceções para despesas extra-Teto eram abertas, a discussão evoluiu, entre os próprios defensores da EC 95, para os reais

efeitos do arcabouço fiscal sobre o equilíbrio das contas. O próprio governo Bolsonaro sugeriria, no apagar das luzes de 2022, atrelar o Teto de Gastos ao PIB, para que os gastos tivessem também um crescimento real¹.

Mas, antes de abordar diretamente o Teto de Gastos — assim como os esforços empreendidos por seus defensores para transformá-lo na ferramenta fiadora da previsibilidade fiscal no Brasil —, é importante que observemos a trajetória das flexibilizações das outras peças que compõem a legislação orçamentária no país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar (LC) 101 de 2000, tem uma seção dedicada aos “Restos a Pagar”, que são as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro. O artigo em questão é o de número 42, e trata de proibir o governo de fazer despesa, nos últimos oito meses do mandato, “que não possa ser cumprida integralmente dentro dele” (BRASIL, 2000); ou se houver possibilidade do caixa remanescente não ser suficiente para pagar parcelas restantes da despesa no exercício seguinte. Uma vez que a LRF estabelece os parâmetros para o gasto público de todos e cada um dos entes da Federação, o artigo 42, portanto, trata de limitar os gastos em anos eleitorais não apenas do Governo Federal, mas também das prefeituras e dos governos estaduais.

Afonso (2016) nos explica:

“(A LRF) nasceu da Assembleia Constituinte de 1987/88, que adotou a ideia de criar um código de finanças públicas, para dar um tratamento abrangente e harmônico aos diferentes códigos ou leis que regulam tributos, gastos, dívida, orçamento e contabilidade. Não tendo sido apresentado projeto em dez anos da pós-Constituinte, o próprio Congresso Nacional tomou a iniciativa e exigiu, como norma programática da emenda da reforma administrativa de 1998, que o Presidente da República enviasse uma proposta para regulamentar o art. 163 da Constituição Federal.” (pág. 15, Joaçaba, v. 17, n. 1, jan./abr. 2016)

¹ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2022/12/5058631-governo-bolsonaro-sugere-atrelar-teto-de-gastos-ao-pib-e-a-inflacao.html>

Em maio de 2020, pouco mais de dois meses depois do primeiro registro de morte por Covid-19 no Brasil, o Governo Federal sancionou uma LC que fazia diversas modificações à LRF, com objetivo de flexibilizar temporariamente as amarras fiscais do regramento nacional e liberar o orçamento para o combate efetivo à pandemia. A partir da LC 173/2020, o artigo 42 da LRF fica temporariamente suspenso sempre que houver calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. No caso do ano de 2020, a flexibilização do art. 42 interessava principalmente às prefeituras, uma vez que os municípios estavam em ano eleitoral e não poderiam, de acordo com o artigo, empenhar despesas para os quais não houvesse caixa dentro do exercício, sob o risco de incorrer em crime de responsabilidade.

Em Nota Técnica divulgada à época (NT 2123/2020), o Ministério da Economia esclareceu que a suspensão do artigo 42 durante a calamidade da Covid-19 valeria somente para as despesas destinadas ao enfrentamento da pandemia. Mas houve quem discordasse de que é possível fazer essa discriminação. Com artigo pessoal publicado no site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Secretário-Diretor Geral do TCE-SP, Sérgio Ciquera Rossi, alertou que não seria “tarefa fácil a identificação dos gastos diretos e indiretos decorrentes da COVID-19 (...) porque, em verdade, esse Programa (de enfrentamento ao coronavírus) não está destinado somente à luta contra a doença”, mas também ao resgate financeiro pela perda de arrecadação de estados e municípios (<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-alcance-artigo-42-lrf-ano-2020>).

Rossi relembra uma publicação de 2002, de sua coautoria:

“(O) artigo 42 insere-se na seção da LRF que trata de Restos a Pagar (...). Não há falar em Restos a Pagar sem o prévio empenho que as suporte orçamentariamente. (...) O artigo 42 enfoca a disponibilidade financeira; o ajuste entre compromissos e fluxo de caixa, enfocam, eles, o desembolso, a saída de dinheiro público, o pagamento.” (TOLEDO Jr., Flávio Correa de; ROSSI, Sérgio Ciquera; Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada artigo por artigo, 2ª Edição, NDJ, páginas 223 e 224, julho de 2002.)

Os esforços técnicos para que o Orçamento brasileiro tivesse várias etapas de programação das despesas (empenho, liquidação e, enfim, pagamento) remontam à Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que revolucionou o trato das contas públicas, e ficou conhecida como Lei Geral de Orçamentos ou, ainda, Lei de Contabilidade Pública. Essa lei, que não é uma lei militar - mas precisou ser sancionada novamente depois de ter vetos anulados pelo Congresso às vésperas de o general Emílio Médici assumir o poder - foi construída por técnicos com baixa influência do Executivo Federal. O regramento começou a ser discutido a partir de uma conferência de contadores dos governos estaduais, em 1949, e foi elaborada como uma proposta de lei para padronizar e consolidar os processos e instrumentos em uma matéria complexa e hermética: a contabilidade do setor público. (JOSÉ ROBERTO AFONSO, 2016).

Foi essa lei geral de 1964 que definiu que a despesa pública seguiria o regime da competência, em vez do caixa. Desse modo, o gasto passou a ser registrado desde o momento da reserva da dotação no orçamento (empenho), passando pela liquidação - quando o governo verifica que efetivamente recebeu aquilo que comprou -, e por fim o pagamento; enquanto no regime de caixa, o planejamento captava apenas a última etapa da despesa - no momento do efetivo desembolso da verba. A lei também inovou no orçamento ao exigir que a despesa fosse apresentada tanto por natureza ou categoria (e.g.: corrente ou capital, pessoal, encargos da dívida, investimentos) quanto por funções e programas de governo (e.g.: saúde, educação). Com a promulgação da Constituição de 1988, a Lei 4.320 passou a valer como lei complementar, ou seja, como uma norma infraconstitucional. Mas, de lá pra cá, a dinâmica orçamentária muito se afastou desse fio condutor.

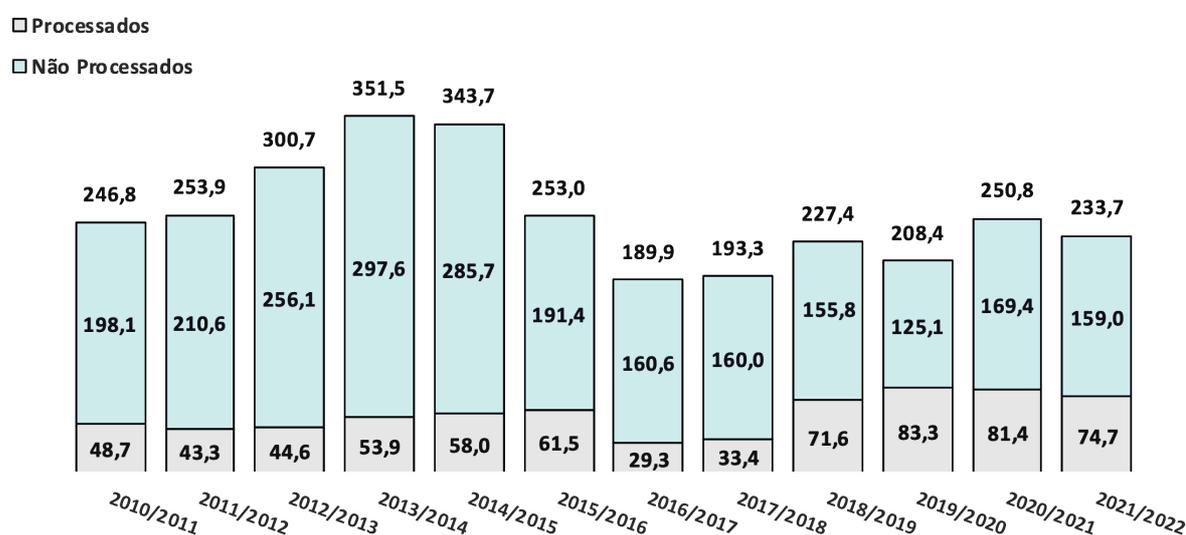
Entre 2013 e 2014 apenas, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), houve aumento em torno de 24% na rubrica “Restos a Pagar”. Era ano eleitoral, e esse crescimento de quase 1/4 (um quarto) dos “Restos a Pagar” foi avaliada como “dentro da normalidade” pelo próprio STN, que em nota oficial afirmou não ter havido “crescimento estrondoso” da rubrica.

Mas é fato que a prática de empurrar as despesas para o exercício orçamentário seguinte alimentou um longo processo de desmantelamento do regime

de competência estreado nos anos 1960 - e, em última instância, contribuiu a justificar o impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

Vejamos o gráfico a seguir. Em números corrigidos a preços de dezembro de 2021, pertence à presidente Dilma Rousseff o pior desempenho em termos da rubrica Restos a Pagar. É importante, no entanto, fazer uma ressalva apontada pelo próprio Tesouro Nacional: de 2018 para 2019, houve mudança na sistemática de pagamento das despesas, associada à emissão das ordens bancárias, o que implicou uma elevação dos “Restos” processados e aumento dos “Restos” pagos na ordem de R\$ 34 bilhões. Isso significa uma quebra estrutural, para baixo, no nível da série histórica. Ainda assim, partindo de uma “linha de largada” recuada em mais de 30 bilhões, o governo do presidente Bolsonaro manteve a rubrica muito próxima ao seu patamar histórico.

Gráfico 1 - Evolução do estoque de Restos a Pagar, a preços de dez/21

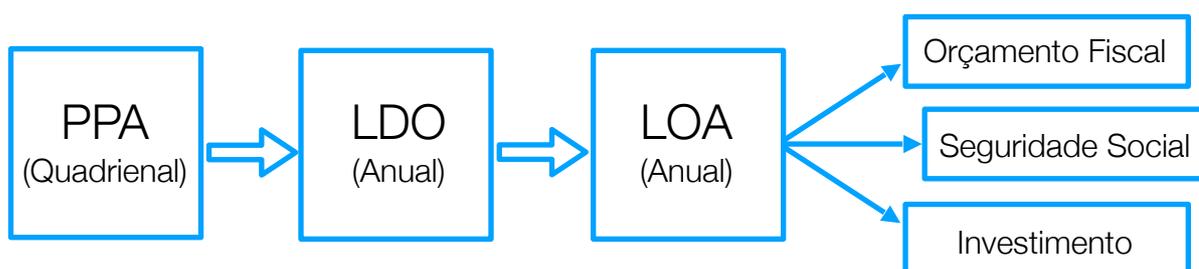


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar - jan/22

Afonso (2016) aponta que a sobre-utilização dos Restos a Pagar acabaram por transformar a rubrica em um “orçamento paralelo, e um símbolo da debilidade do processo orçamentário brasileiro” (pág. 19). Ao pé da letra da lei, essa banalização

dos Restos a Pagar representa o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde estão previstos os três instrumentos de planejamento orçamentário que deveriam estar integrados, mas que, na prática, não se conectam.

Tabela 1 - Organização orçamentária prevista na LRF



A Lei de Responsabilidade Fiscal teoricamente organiza o orçamento em três peças. Só que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pensada para fazer o papel do “pré-orçamento” para o ano seguinte, sempre deixa de fora dotações importantes que depois acabarão por aparecer na Lei Orçamentária Anual (LOA). A proposta orçamentária anual do Executivo, por sua vez, que dá origem à LOA depois da tramitação no Congresso, não raro “adota hipóteses irrealistas para as contas de receita e despesa, e o Congresso, ao invés de corrigi-las, vale-se disso para rever, para cima, a arrecadação, e alocar boa parte dos novos recursos no custeio de emendas parlamentares”. No diagnóstico do autor, “literalmente é a volta ao velho controle na boca do caixa” (Afonso, 2016, pág. 19).

Há, ainda, peça orçamentária anterior às duas mais conhecidas, o Plano Plurianual (PPA), que tem vigência de quatro anos e deve ser entregue ao Congresso, pelo Executivo, antes do fim do primeiro ano de mandato. O PPA vale até o fim do primeiro ano do mandato seguinte, seja o governo reeleito ou não, e deveria ser uma peça estratégica — norteando a confecção da LDO e da LOA. Na prática, o PPA não é considerado “na definição das dotações no orçamento” (Afonso, 2016, pág. 19).

Em decorrência de tantas distorções - em que pese que as manobras contábeis e operações extra-orçamentárias viraram práticas recorrentes para driblar a rigidez do regime de metas para resultado primário - a análise da política fiscal se

tornou muito sensível ao tipo de dado escolhido. Isso contaminou as séries históricas.

Aqui, é conveniente voltar a 2020, e retomar a discussão sobre as providências legais que focaram em liberar o orçamento para permitir gastos com o enfrentamento da pandemia. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) contestaram as modificações que a LC 173/2020 fez à Lei de Responsabilidade Fiscal, alegando que essas mudanças feririam a autonomia dos Estados e do Distrito Federal e, portanto, desrespeitariam o pacto federativo previsto na Constituição. Essas contestações, no entanto, foram julgadas improcedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Lê-se em um trecho do voto do ministro relator Alexandre de Moraes, que foi acompanhado por todos os demais ministros:

*“(Os artigos 7º e 8º da LC 173/2020) pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, **por incompetência ou populismo**, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. Pretende-se, pois, **evitar que alguns entes federativos façam cortesia com chapéu alheio**, causando transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional. (...) A partir do momento que a Constituição Federal permite, em ultima ratio, como forma de adequação das contas públicas a dispensa de servidores públicos estáveis (CF, art. 169, § 4º), **por muito menos pode-se reputar constitucional a norma que prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira.***

((ADI 6442, Min. Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, Publicado em 23/03/2021), **Grifo nosso.**)

No ano seguinte, 2021, o governo sancionou a LC 178, que criava o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, e mexia, mais uma vez, na LRF. Conquanto a LC 178 formalmente declare visar à gestão responsável, e embora tenha, de fato, trazido dispositivos com nova redação com objetivo de uniformizar o cumprimento da LRF entre os entes da Federação, algumas das novas disposições vão de encontro direto ao que está previsto na lei de 2000 (AMORIM BELO, Revista Consultor Jurídico, agosto de 2022).

Para ilustrar, a LC 178/2021 regulamentou, por exemplo, um entendimento do STF sobre a responsabilização de Poderes ou órgãos - em vez da punição ao Ente federativo como um todo - pela desobediência ao limite setorial de despesas com pessoal. Antes da LC 178 era possível à União, com base na LRF, impedir que o governador celebrasse operações de crédito por causa de um descumprimento setorial (de um Poder ou órgão em específico) ao limite de despesas com pessoal. Com a nova lei, ficou decidido que os órgãos e Poderes deverão responder em separado - descolados do Governo Estadual - por esse descumprimento. Essa atualização uniformizou a lei e ajuda a reduzir a judicialização das questões fiscais entre Ente e União.

Outras disposições da LC 178/2021, no entanto, foram alvos de críticas por representarem a antítese dos dispositivos em atuação há mais de duas décadas. Por exemplo, a LC 101, de 2000, determina, em seu artigo 23, que a correção do limite de gastos com pessoal seja feito em, no máximo, oito meses. Segue:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

21 anos depois, o artigo 15 da LC 178 flexibilizou o prazo para eliminação do excesso de gastos com pessoal, de modo que o Poder ou órgão que tenha extrapolado o limite dessa despesa ao fim do exercício fiscal de 2021 só terá que começar a corrigir esse excesso a partir de 2023 (em uma espécie de “carência”), e a uma razão de 10% ao ano. Isso significa que apenas em 2032, depois de onze anos, o Poder ou órgão em questão terá necessariamente retornado ao limite fiscal.

Uma vez que a LC 178 foi aprovada em janeiro de 2021, e portanto no início do exercício fiscal, todos os chefes de Poderes submetidos à LRF - inclusive a União - tiveram com um ano de antecedência a informação de que poderiam terminar o exercício fiscal fora do limite, e, sem atender a qualquer exigência, teriam prazo de carência de um ano para começar a prestar contas, seguido de mais uma década

para sanar, gradualmente, seus excessos de gastos com pessoal. Até o fim de 2032, três pleitos municipais e mais três eleições gerais terão acontecido. A LC 178 criou, portanto, obrigações para os futuros chefes Poderes e órgãos. (Amorim Belo, 2022)

Ainda em 2021, foi a vez da PEC dos Precatórios (PEC 23/2021) se somar às fontes de incerteza fiscal no governo de Jair Bolsonaro, como uma manobra para abrir espaço no Orçamento e evitar que o Governo Federal descumprisse a EC nº 95/2016, ou, em outras palavras, furasse o Teto de Gastos. Essa foi a primeira manobra explícita do governo Bolsonaro para furar o Teto, embora em 2019 a União já tivesse contado com uma alteração na Constituição, pelo Congresso, para conseguir transferir recursos não-obrigatórios para Estados e municípios, referentes à cessão onerosa do pré-sal. Na época, a medida foi entendida como necessária para impedir que, por causa da limitação do Teto, o dinheiro ficasse parado nos cofres federais.

O fato é que, desde a sua concepção, o Teto de Gastos foi atacado como um caminho equivocado para alcançar o superávit primário. A EC 95/2016 fixou, para cada exercício fiscal, um limite particular para as despesas primárias totais do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada uma das partes estabelecer o seu próprio limite, de acordo com as regras da lei. A regra não poderia ser mexida pelos próximos vinte anos, e a revisão do índice de correção anual só poderia acontecer no décimo ano de vigência.

Giambiagi & Tinoco (2019) explicam que formulação original do Teto dependia, para funcionar, da aprovação de uma reforma da Previdência no curtíssimo prazo, e que as mudanças precisariam ser muito robustas. A reforma acabou ficando para o final de 2019 e foi aprovada com distorções como, por exemplo, o favorecimento da classe militar. Desse modo, o Teto de Gastos acabou encurralado por uma premissa já bem consolidada na literatura da economia do setor público: de que as sociedades democráticas produzem um viés contra o investimento público na medida em que favorecem o crescimento das despesas correntes por meio da expansão da seguridade social (Persson e Tabellini, 2002).

Salto & Afonso (2016) já apontavam, antes da aprovação da PEC do Teto de dezembro de 2016, que a eficácia de medidas fiscais depende da efetiva distinção

entre empenho, liquidação e pagamento. Mostramos mais acima nesta seção como os governos brasileiros têm sistematicamente desrespeitado essa distinção, e transformado a rubrica “Restos a Pagar” em verdadeiro orçamento paralelo. Salto & Afonso (2006) citam os alertas do professor Edmar Bacha, de que 1) o Teto pode inviabilizar o Governo se não for bem pensado; e 2) não apenas o gasto primário deve ser levado em consideração, uma vez o gasto com juros também é despesa pública e precisa ser pago.

Em outro artigo, Salto (2016) explicou que o problema mais grave do Teto é que a regra não é balanceada. Nos anos iniciais, momento em que o patamar dos gastos está muito acima do desejável, o limite é praticamente inócuo, mas passa a ser muito rígido nos anos finais. O autor lembra que a razão de ser do Teto de Gastos é o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB. É necessário, no entanto, calibrar a regra para evitar um grau de austeridade muito superior ao necessário (o que via de regra penaliza a população vulnerável) para estabilizar o referido quociente. “*Se a regra for uma espécie de piloto automático, esse objetivo final (de estabilizar a relação dívida/PIB) ficará em segundo plano*”, argumenta Salto (2016, pág 3).

De volta à PEC dos Precatórios, de 2021, o diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado (IFI), economista Felipe Salto, perguntado em entrevista ao programa Roda Vida, da TV Cultura, sobre a gravidade desse projeto em comparação às pedaladas fiscais do governo Dilma, respondeu que a PEC dos Precatórios é uma “pedalada constitucionalizada.” Porque “estamos introjetando na Constituição o financiamento do Estado de modo não-transparente, e em cima de terceiros.” (<https://www.youtube.com/watch?v=9jbET5s3qlA>)

Relatório do próprio Tesouro Nacional, do início de 2022, apontaria que:

“Apesar da melhora observada nas contas públicas em 2021, as expectativas em relação à evolução do quadro fiscal nos próximos anos têm sido fonte de incertezas para o cenário macroeconômico, adicionando importantes fatores de risco para a recuperação da economia brasileira. Essas incertezas estiveram associadas principalmente ao problema de cumprimento do teto de gastos da União em 2022, cuja solução acabou convergindo para a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição conhecida como PEC dos Precatórios. A aprovação dessa PEC resolveu o problema de obediência à

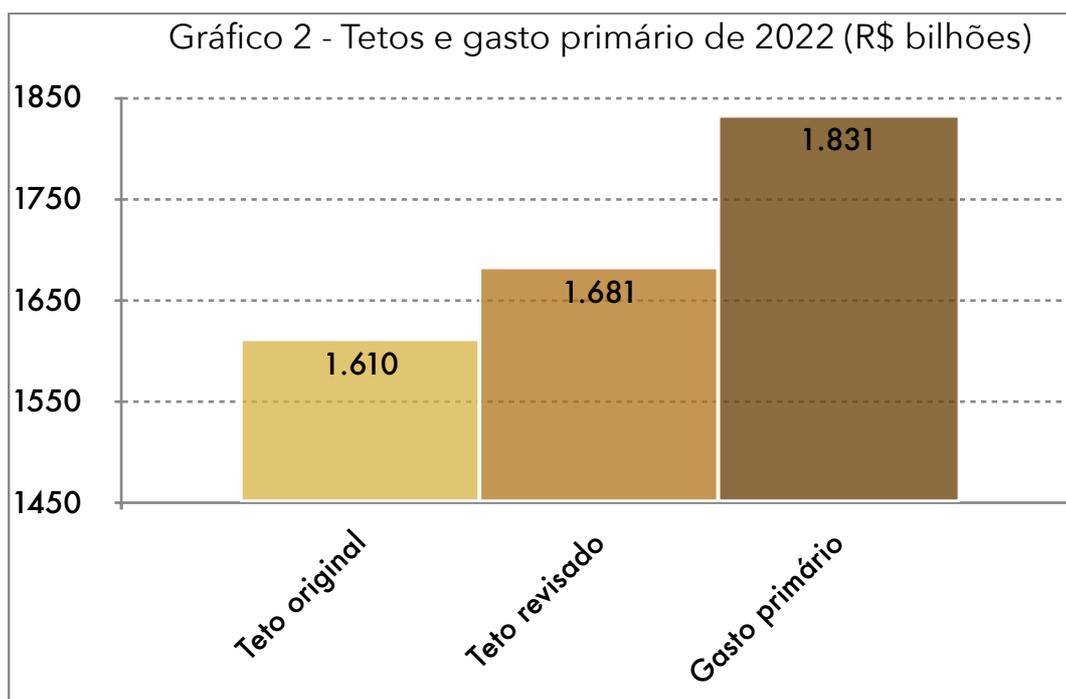
Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 em 2022, mas deu margem à preocupação, por parte de analistas e de segmentos da sociedade, de que sinalizaria o abandono do comprometimento do país com o equilíbrio fiscal. Diante disso, a percepção de risco fiscal tem permanecido relativamente elevada, continuando a representar um fator negativo para o ritmo de crescimento da economia. Exercícios econométricos parecem confirmar que o aumento das incertezas fiscais domésticas ao longo do ano foi, de fato, importante para explicar o aumento das taxas de juros sobre a dívida pública brasileira.” (TESOURO NACIONAL, BRASIL, Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, janeiro de 2022)

Sob o pretexto da pandemia, o Teto de Gastos foi sendo rapidamente esvaziado e tornado inútil. Virou mais um exemplo de regra fiscal perdendo seus poderes originais, embora os canais oficiais continuem usando o regulamento fiscal esvaziado para afirmar que as contas públicas brasileiras estão em trajetória equilibrada. O trecho do relatório citado acima, inclusive, inicia justamente com o apontamento da “melhora observada nas contas públicas em 2021”. No gráfico a seguir, vemos como ficaram os gastos primários do Governo depois do superdimensionamento das despesas orientadas a ganhar as eleições de 2022.

O Teto revisado diz respeito a uma mudança feita pelo Governo Federal no período de apuração da inflação. Antes, o valor que o governo estava autorizado a gastar equivalia ao total das despesas do ano anterior corrigido pela inflação (IPCA) acumulada em doze meses até junho. Para abrir mais espaço no orçamento, a equipe econômica mudou esse cálculo para considerar a inflação acumulada de janeiro a dezembro. Em dezembro de 2021, relatório da Instituição Fiscal Independente do Senado, previu:

“o teto de gastos calculado para 2022 deverá subir de R\$ 1.610 bilhões (regra anterior à PEC dos Precatórios) para R\$ 1.683,2 bilhões, considerando-se a projeção de IPCA de 10,4% para 2021. A chamada “sincronização” (troca da indexação do teto) produz esse efeito de R\$ 73,2 bilhões.”

(https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594517/RAF59_DEZ2021.pdf)



Fonte: PLOA 2023/Consultoria Senado Federal

Ainda sobre o gráfico acima: o gasto primário diz respeito à despesa primária total de 2022, que consta na Proposta de Lei Orçamentária Anual do ano seguinte. A PLOA 2023 foi entregue pelo Governo Federal ao Congresso Nacional no início de setembro de 2022.

Em 2020, a Lei das Diretrizes Orçamentárias - a peça orçamentária que precede a Lei Orçamentária Anual, ano a ano - dispôs expressamente sobre os princípios que deveriam guiar a execução do orçamento federal no ano seguinte. Não por acaso, as novas disposições foram introduzidas à LDO um ano depois de as “emendas do relator” aparecerem pela primeira vez no texto orçamentário. Lê-se no inédito artigo 162 da LDO publicada no fim de 2020:

“A execução da Lei Orçamentária de 2021 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e não poderá ser utilizada para influenciar na

apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”.

(<https://legis.senado.leg.br/norma/33040572/publicacao/33043504>)

O artigo em questão descreve justamente o oposto do que o Orçamento Secreto tentou legalizar — repasses orçamentários sem transparência e concentrados na mão de um único parlamentar. E do ponto de vista do esvaziamento do regramento orçamentário brasileiro, que expusemos ao longo deste capítulo, é possível dizer que as emendas do relator são desdobramentos diretos da Emenda Constitucional 95, uma vez que nasceram para fazer frente direta à rigidez orçamentária imposta ao Congresso Nacional pelo Teto de Gastos. Fica claro, portanto, que a austeridade não é inegociável para todas as rubricas, indistintamente, mas em especial para os gastos sociais. O sequestro de verbas pelo fisiologismo político, apesar de muitas vezes caricato e não generalizável, é uma paisagem bem consumada, e a EC 95 deu um novo passo no sentido de despriorizar o investimento público. Vamos ver, de forma breve, como estão atualmente os gastos com Saúde e Educação dentro do orçamento federal.

Na Saúde, o gasto proposto para 2023, em valores reais, deve ser o o menor da série história que inicia em 2014. Essa retração acontece em desacordo com a paisagem social. De acordo com dados do IBGE, entre 2013 e 2019, o percentual de brasileiros que dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde se manteve estável em cerca de 72% da população, enquanto o contingente da população cresce (PNS/IBGE, 2019). Já o Relatório de Riscos Fiscais da União de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, indica que o envelhecimento populacional vai exigir um investimento adicional de R\$ 50,7 bilhões em Saúde até o ano de 2027.

Se olharmos a alocação dos recursos proporcionalmente à arrecadação federal, as perdas para a Saúde são ainda maiores. Após a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, em dezembro de 2016, o orçamento para a Saúde perdeu espaço relativo dentro do orçamento. Segundo o Grupo de Economia do Setor Público da UFRJ, em texto elaborado para Associação Brasileira de Economia da

Saúde, e coordenado pelo economista Francisco Funcia, a EC 95 “retirou quase R\$ 37 bilhões do SUS entre 2018 e 2022, em comparação com a regra anterior (EC 86).”

Ainda de acordo com Funcia e equipe:

“No projeto orçamentário encaminhado pelo governo para 2023, a combinação dos efeitos da EC 95 com captura do orçamento pelas emendas de relator é particularmente nociva. Para além da perda de R\$ 22,7 bilhões para o SUS em 2023, diante do piso deslizante para a saúde imposto pela EC 95, cujo orçamento passou de 15,8% para 13% da RCL entre 2017 e 2023, R\$ 9,9 bilhões do orçamento do SUS estão alocados em emendas de relator.”

([https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES\(2\).pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES(2).pdf))

Na Educação, o panorama é semelhante, e foi ainda mais precoce: o valor autorizado para a função começou a recuar desde o orçamento de 2015, dois anos antes de o Teto de Gastos entrar em vigor (Rossi *et al.*, 2019). Riyudi Tanno (2021), em Nota Técnica para a Câmara dos Deputados, mostra que a Educação foi a função orçamentária que mais perdeu recursos (em valores absolutos) para outras áreas, entre 2016-2021. Dentro do MEC, essas perdas foram distribuídas de forma desigual, e indicam, ainda, um “remanejamento” de recursos dentro do próprio ministério.

Isso porque a ampliação dos recursos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) reverteu as tendências de queda em duas subfunções do ministério — nas despesas com pessoal e na educação básica — entre 2016 e 2021. Esse movimento estabilizou os gastos totais do Ministério da Educação (Tanno, 2021), mas, observados os recuos locais das despesas com educação profissional e com o ensino superior, os dados apontam para a espécie de “remanejamento” de que falamos. Em outras palavras, Riyudi Tanno (2021) explica que “a ampliação de gastos com o Fundeb pode estar ocorrendo em prejuízo de outras políticas educacionais” do MEC. (https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/nt17_2022, pág. 16).

Tanno (2021) aponta, ainda, que os cortes à Educação ficam mais graves se forem observados em termos das despesas discricionárias. Um levantamento do G1² corrobora com essa visão: entre 2015 e 2019, depois do Teto de Gastos, a verba para obras em universidades federais caiu para menos da metade. É importante o contraponto, no entanto, sobre a limitada expansão dos gastos por estudante matriculado no Ensino Superior. Por exemplo, Costa *et al.* (2021)³ mostram que investimentos totais com Educação em relação ao PIB passaram de menos de 4,6% em 2000 para 6,2% em 2015. Considerando apenas a educação básica para esse período, os investimentos por estudante mais do que triplicaram, saltando de R\$ 807 para R\$ 2.497. Enquanto isso, os gastos por estudante da educação superior subiram apenas de R\$ 8.849 para R\$ 9.084.⁴ Embora tenha havido aumento reconhecido no número de universidades e *campi* durante os governos do PT, o investimento por aluno aumentou menos de 3%.

De qualquer forma, conforme aponta um balanço do Orçamento da União, feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁵, o Brasil chegou a 2021 com um total de 5,6% do PIB investidos em Educação. Em 2015, antes do Teto de Gastos, estávamos a apenas 0,8 ponto percentual de atingir a meta de 7% estabelecida pelo Plano Nacional de Educação para 2019.

Na seção e subseções seguintes, veremos como o investimento deu lugar ao aumento das despesas com fins estritamente eleitorais, exceções orçamentárias que selaram a morte do arcabouço fiscal brasileiro conhecido como Teto de Gastos.

² <https://g1.globo.com/educacao/noticia/90-das-universidades-federais-tiveram-perda-real-no-orcamento-em-cinco-anos-verba-nacional-encolheu-28.ghtml>

³ Texto para discussão do Ipea: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10500/1/td_2631.pdf

⁴ Valores para 2000 calculados com Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

⁵ <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf>

3. O BRASIL EM ANOS ELEITORAIS: NO LIMITE DA LEGISLAÇÃO

Em que pese que os ciclos políticos no Brasil coincidem com os ciclos econômicos, na linha do que nos mostra a literatura dos ciclos político-orçamentários, nunca tinha havido uma elevação tão abrupta e desproporcional de gastos, concentrada nos 90 dias que antecederam as eleições, como se viu sob o presidente Jair Bolsonaro em 2022. As exceções para burlar o Teto iniciaram no fim de 2021 e tomaram força durante os primeiros seis meses do último ano de mandato, mas, durante todo o processo, foram levadas a cabo com anuência do Congresso Nacional (incentivados pela distribuição de emendas ao Orçamento). O resultado é que os números oficiais do resultado fiscal mostram uma situação de estabilidade que não existe, mas que foi artificialmente montada por meio de mudanças de cálculos e adiamento de passivos. Mas é preciso voltar um pouco no tempo para entender a trajetória da política-econômica de Jair Bolsonaro e Paulo Guedes.

3.1. O GOVERNO BOLSONARO EM CONTEXTO E NÚMEROS

Jair Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil em 2018 sob três bandeiras principais: fortalecer a segurança pública, combater a corrupção, recuperar a economia.

A segurança pública é a área de atuação do governo com a melhor colocação em todas as pesquisas de abrangência nacional do então Ibope Inteligência (que passaria a se chamar IPEC EM 2021). Na última pesquisa nacional, entre as nove áreas consideradas, foi a única cujo percentual de aprovação superou o de desaprovação (<https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/governo-de-jair-bolsonaro-e-considerado-otimo-ou-bom-por-40-dos-brasileiros/>).

Em relação à segunda bandeira. Sob Bolsonaro, o Brasil repetiu, em 2019, a nota do ano anterior no ranking de países da Transparência Internacional (TI), que mede a percepção dos indivíduos sobre a corrupção no setor público (Índice de Percepção da Corrupção - IPC). Apesar da nota estável, acabou descendo uma posição no ranking internacional. Em 2020, o país melhorou mais de dez posições e

teve o melhor desempenho no ranking desde 2017. Em 2021, recuou duas posições, mas se manteve no mesmo patamar de 2017.

Aqui, vale uma ressalva. O índice de percepção colhido pela TI para os países monitora a corrupção percebida em ambientes sociais diferentes, com agentes que têm graus diversos de sensibilidade à prática. Por exemplo, a *petty bribe* (a corrupção rotineira, corrente, pequena) certamente encontra tolerância diversa na África Central e na Europa Ocidental, uma vez que os indivíduos respondem aos questionários segundo definição particular do que significa empreender em ação corrupta. A perspectiva de cada sociedade sobre as práticas de corrupção é refém das características socioculturais - quando não pessoais - dos agentes (Warren & Laufer, 2009 apud Johnston, 2004).

Tudo mais considerado, é possível, a partir do paradigma da subjetivização da corrupção, propor uma tese intuitiva - a de que as suspeitas de desvios de verbas e que envolvem integrantes do Governo Federal ou familiares diretos do presidente não contaminaram a imagem de Jair Bolsonaro como os escândalos em governos anteriores macularam a imagem do Partido dos Trabalhadores, porque: (i) as suspeitas não envolvem competências de Jair Bolsonaro no exercício direto do cargo de presidente da República; (ii) as suspeitas envolvem ações anteriores ao início do mandato do presidente Bolsonaro; (iii) as suspeitas envolvem quantias de dinheiro menos significativas, que poderão ser relativizadas pelo eleitor.

Seguimos para a terceira bandeira, em que se define o escopo deste trabalho. A saúde (ou sanitização) fiscal do país e a retomada do crescimento econômico se personificaram na figura do ministro Paulo Guedes, egresso da escola de Chicago, e exaltado — desde a campanha eleitoral — como baluarte das ideias liberais (justificaria, mais tarde, o slogan da equipe econômica, “Mais Brasil, Menos Brasília”). O governo eleito prometeu “chacoalhar as estruturas do Estado e viabilizar as mudanças na máquina”. Entre as promessas, “facilitar a tributação, reduzir a máquina pública, privatizar algumas estatais, abrir a economia e otimizar os serviços” (<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/jair-bolsonaro-reforma-do-estado/#cover>).

Bolsonaro falhou, no entanto, em perceber a importância da articulação política com o Congresso Nacional. As reformas tributária e administrativa, bem

como a agenda de desestatizações, perderam *momentum* — quadro que seria depois agravado pela pandemia do novo coronavírus.

Ainda em 2019, os dados do IBGE frustraram as expectativas de Guedes e companhia sobre o crescimento do Produto Interno Bruto. Após a aprovação da reforma da Previdência apenas em outubro daquele ano, o país cresceu 1,1%, contra os 2% calculados inicialmente pela equipe econômica. Guedes repetiu à imprensa algumas vezes que o crescimento estava “dentro do previsto”.

Os acidentes de percurso, por assim dizer, no projeto econômico do Governo Federal são acompanhados de perto pela imprensa e por instituições civis e econômico-financeiras. Segundo escreveu Laura Carvalho (LSE Latin America and Caribbean Blog, janeiro 2020), “a resposta (econômica) de Bolsonaro tem sido desastrosa, e esses resultados decepcionantes podem representar sua ruína”. No excerto de Carvalho (2020), é evidente a ideia de conexão entre desempenho econômico e voto popular. Essa conexão, como vimos em seção anterior, é comumente vista enquanto ferramenta para avaliar a responsabilização dos políticos pelos eleitores em democracias modernas (Hellwig e Marinova, 2017). (<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.190>)

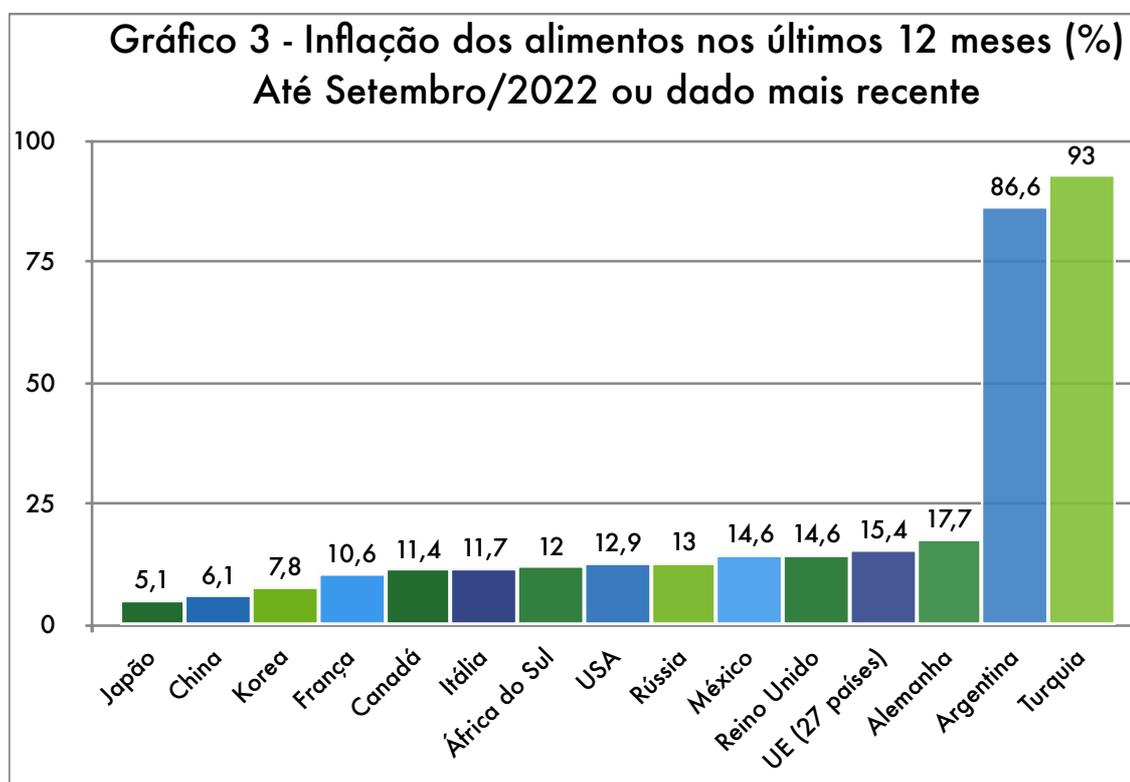
A pandemia da Covid-19, que chegou ao Brasil março de 2020, seria usada pelo governo Bolsonaro como bode expiatório para os maus resultados econômicos a partir da segunda metade do mandato. Depois, Bolsonaro passou a comemorar a retomada do crescimento, que acontecia a despeito da pandemia e da posterior guerra na Ucrânia. Em setembro de 2021, o FMI analisava:

Brazil's economy has returned to pre-pandemic levels, supported by booming terms of trade and robust private sector credit growth, and one of the biggest stimulus packages in emerging markets—nearly 4 percent of GDP in emergency cash transfers alone in 2020. (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/09/22/na092221-brazil-sustaining-a-strong-recovery>)

Mas a retomada do crescimento brasileiro se baseou no crescimento do trabalho informal, sem carteira assinada, e tem sido acompanhada pela piora dos índices de fome e extrema pobreza. Em seu relatório Panorama Social da América

Latina de 2022, a CEPAL estimou que entre 2020 e 2021 apenas, as pessoas em situação de extrema pobreza aumentaram em quase cinco milhões, na região. Um relatório do Insper intitulado “DIRETRIZES PARA O DESENHO DE UMA POLÍTICA PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA”, e assinado pelos economistas Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado, mostra que, de 2015 a 2021, a incidência da extrema pobreza cresceu 3,5 pontos percentuais no Brasil. Segundo apontam os autores, existe uma tendência recente no Brasil de crescimento da desigualdade, de forma que o crescimento na renda *per capita* se traduz em um processo de “prosperidade não compartilhada, onde os mais pobres são excluídos dos benefícios do crescimento econômico” (pág. 4).

Abaixo, vemos o gráfico com a inflação dos alimentos acumulada em doze meses até o mês de setembro de 2022, em dados da OCDE (<https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart>). No mesmo período - de outubro de 2021 a setembro de 22 - o Brasil acumulou inflação de 9,54% no grupo “alimentação e bebidas” do IPCA, monitorado pelo IBGE. Os indicadores relativos à cesta básica, no entanto, desenharam uma trajetória muito mais preocupante.



Fonte: OCDE

Tabela 2 - Variações de preços: Índice da Cesta Básica e IPCA Brasil

Produto/Índice	% em julho	% em 2022	% em 12 meses
Arroz	-0,11	1,70	-7,93
Feijão	-1,69	38,58	28,57
Farinha	1,34	13,99	17,66
Batata-inglesa	-16,62	29,98	66,82
Tomate	-23,68	-15,66	7,45
Açúcar cristal	-0,65	4,45	23,03
Banana-prata	4,04	4,26	35,71
Carne (contrafilé)	-0,83	4,18	9,22
Leite longa vida	25,46	77,84	66,46
Pão francês	1,58	15,35	16,95
Óleo de soja	-2,41	18,77	26,23
Margarina	3,65	15,60	25,61
Café em pó	0,33	15,24	58,12
Índice da Cesta Básica	2,56	23,13	30,01
IPCA	-0,68	4,77	10,07

Fonte: IBGE - IPCA - Levantamento dpto. Economia da PUC-PR

Um deles é publicado por professores do departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) desde outubro de 2021, com base no decreto que regulamentou o salário mínimo (SM) no Brasil. O Decreto Lei nº 399, de 1938, estabelece, no art. 2º, que:

“Denomina-se salário mínimo a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na “região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.” (BRASIL, 2022)

O decreto instituiu a criação das Comissões de Salário Mínimo, que, por sua vez, entre outras coisas, apresentaram uma lista de alimentos com suas respectivas quantidades para cada região do país. Esses gastos com alimentação, que

passaram a ser usados no cálculo do salário mínimo, formam a Cesta Básica Nacional (art. 6º §1º), composta por treze itens.

De acordo com o levantamento da PUC-PR, no acumulado de doze meses até julho de 2022, a Cesta Básica formada por esses treze produtos tinha aumentado 30% (ver tabela acima). Nos sete meses primeiros meses de 2022, o aumento acumulado foi de 23,13%.

Para seguir a metodologia do IPCA, a pesquisa paranaense faz seus cálculos com base nas despesas de consumo das famílias residentes nas áreas urbanas, com rendimentos entre 1 (um) e 40 (quarenta) salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, obtidos a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2017-2018. A ponderação do intervalo de rendimento de 1 a 40 salários é o mesmo utilizado para cálculo do IPCA.

Em agosto e setembro de 2022, houve recuo geral dos preços, medido pelo IPCA, respectivamente de 0,29% e 0,36%. Mas a constatação não muda: tal qual o traço regressivo do sistema tributário brasileiro, a inflação dos alimentos penaliza, principalmente, os mais pobres. O quadro é ainda mais grave se considerarmos o valor do salário mínimo no Brasil. Em setembro de 2022, o Dieese calculou que o SM para manutenção de uma família de quatro pessoas, deveria ser pelo menos 5,2 vezes maior.

Às vésperas do segundo turno da eleição presidencial de 2022, o ministro da Economia, Paulo Guedes, confirmou que, para o eventual segundo mandato, o governo estudava desvincular o reajuste do salário mínimo e das aposentadorias do índice da inflação do ano anterior (Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC). Em vez disso, a correção seria feita pela previsão da inflação, e poderia ser reajustada, em seguida, pelo centro da meta inflação. A medida seria parte da reformulação do Teto de Gastos para “quebrar o piso”, ou seja, frear o crescimento das despesas de “base” que atualmente pressionam o Orçamento federal, como é o caso dos benefícios previdenciários ou aqueles atrelados ao SM - todos corrigidos pelo INPC.

Gráfico 5

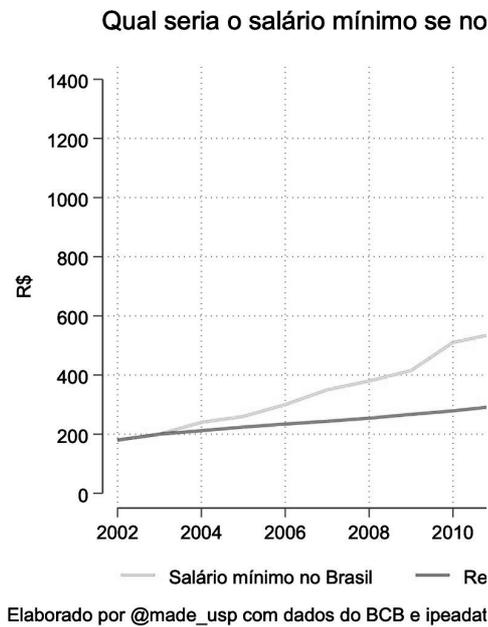
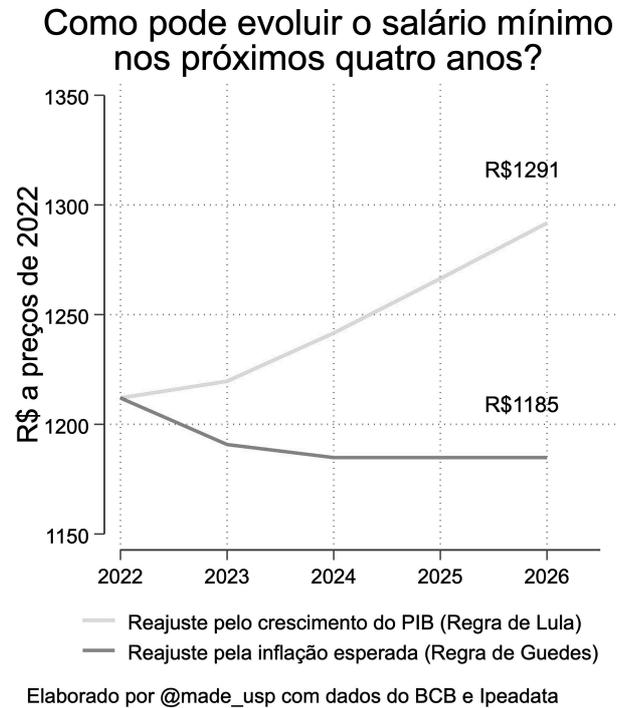


Gráfico 4



O Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades

(MADE) da USP fez um exercício de simulação (gráfico ao lado) dos salários mínimos futuros caso os valores passassem a ser corrigidos pela regra pretendida por Guedes e equipe. O contraponto é feito pela regra de reajuste proposta por Lula caso seja eleito: a reposição da inflação somada à média do crescimento do PIB nos últimos cinco anos. O cenário econômico é de “crescimento baixo e desvio modesto da expectativa da inflação com relação à inflação realizada”.

O MADE-USP fez, ainda, outro exercício comparativo (acima) tomando o SM de 2002 e corrigindo-o a partir da possível nova regra estudada por Guedes. Neste caso, foi considerada a inflação esperada do IPCA, com dados do Banco Central e do Ipea.

De volta ao supracitado relatório do Insper - e antes ainda de nos debruçarmos sobre a extrapolação completa e irrestrita do Teto de Gastos pelo governo Bolsonaro às vésperas da eleição presidencial, que veremos em seção a seguir - Barros & Machado (2022) ponderam sobre a questão fiscal brasileira como restritiva ao combate à pobreza no Brasil. Segue abaixo:

“(...) não podemos argumentar que restrições fiscais sejam um impedimento à implementação de políticas para a superação da pobreza no Brasil. Enquanto a insuficiência agregada de renda da população com renda mensal per capita (não incluindo as transferências públicas) abaixo de R\$210 (linha de pobreza do Programa Auxílio Brasil) é de R\$50 bilhões por ano, ou seja, 0,6% do PIB, o gasto público social brasileiro já alcançava 27% em 2019 (CEPAL, 2021), mesmo antes dos grandes aumentos devidos à pandemia que ocorreram desde então. Assim, no Brasil, a insuficiência agregada de renda da população pobre equivale a apenas 2% do gasto público na área social, ou equivalentemente a não muito mais do que o país despende a cada semana.”

(Relatório **DIRETRIZES PARA O DESENHO DE UMA POLÍTICA PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA**, Barros & Machado, Insper, agosto de 2022)

3.2. “PACOTES DE BONDADES” À LA BRASILEIRA

No sistema brasileiro de múltiplos partidos, a expansão dos gastos em ano eleitoral não é particularidade de uma legenda em específico. Fialho (1997) fez um dos primeiros trabalhos sobre ciclos político-econômicos no Brasil. Utilizando um modelo de séries temporais, a autora buscou “testar a validade da hipótese de existência de ciclo político na economia brasileira, no período 1953-95.” Os resultados estatísticos sugerem que as eleições têm efeito positivo sobre o PIB real, e indicam ser esse “um fenômeno recente, característico do período de abertura política e redemocratização do país iniciado em 1975.”

A autora sublinha que os resultados do modelo de séries temporais é consistente com a análise comparativa das médias de crescimento do PIB real. Entre 1953 e 1994, fora do período eleitoral, a taxa anual média de crescimento do PIB real foi de 4,2%. Em anos eleitorais, sobe para cerca de 6,8% - um incremento de 62%. Nas palavras da autora:

“os efeitos do calendário político sobre o produto interno bruto real, no Brasil, são não apenas estatisticamente significativos, mas também economicamente

substantivos.” (FIALHO, Tânia M. M. (1997) Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil)

Por fim, a autora infere que o comportamento da taxa de crescimento do PIB real brasileiro pode, pelo menos em parte, ser explicado pelos objetivos eleitorais dos governos, especialmente no período 1975-94.

Terra & Bonomo (2005) também investigaram se fatores político-econômicos contribuem para explicar variáveis macroeconômicas - nesse caso, os autores se debruçaram sobre a taxa de câmbio do Real frente ao Dólar. Eles usaram dados de 1964 a 1997, período no qual a cotação da moeda brasileira era controlada pelo Banco Central.

O que os autores encontraram é que as decisões de valorizar do Real foram normalmente observadas antes de eleições federais, enquanto as desvalorizações se deram geralmente depois dos pleitos. Dizem os autores: isso acontece porque, no período em questão, a principal força guiando a política cambial no Brasil era o *tradeoff* entre a inflação e a balança de pagamentos. A valorização do Real ajuda a reduzir a inflação, mas deteriora a balança de pagamentos; assim como a depreciação do Real contribui para o aumento da inflação, mas favorece o saldo da balança de pagamentos. Só que a redução da inflação beneficia uma parte muito maior da população, enquanto a balança de pagamentos, diretamente, diz respeito apenas a um grupo de empresas exportadoras, e às indústrias domésticas que competem, no mercado nacional, com bens importados. Isso explica por que, à véspera de uma eleição, a política cambial escolhida pelos governantes em busca de um novo mandato seja a valorização do Real.

O ano de 2006 marcou as primeiras eleições depois da implantação do Bolsa Família, até então o maior programa de transferência de renda da história do país. Naquele ano, a 90 dias do pleito, o presidente Lula incluiu 1,8 milhão de pessoas no Programa em um único mês, o que significou uma expansão de quase 20% no número de beneficiários. No segundo turno contra Geraldo Alckmin, do PSDB, Lula obteria quase 58 milhões de votos - a maior votação recebida, até hoje, por um presidente brasileiro desde a redemocratização. A academia naturalmente se dedicou a estudar os efeitos do Programa sobre a votação bem sucedida, assim

como a entender as mudanças por que passou a base eleitoral do presidente reeleito.

Hunter & Power (2007) lembraram que o PT não teve, no legislativo, o mesmo desempenho expressivo do presidente reeleito em 2006. Ao contrário, a bancada do PT no Congresso encolheu pela primeira vez desde a criação do partido, na década de 1980. Os autores argumentam que Lula cresceu mais do que o próprio partido ao longo do tempo, e reforçam, especialmente, a resiliência do líder petista na esteira dos escândalos de corrupção que abateram o seu primeiro governo. Terron & Soares (2010) dizem que foi ali, em 2006, que ganhou corpo a discussão sobre o distanciamento entre o líder e o partido, “quando a popularidade de Lula e de seu governo não se estendeu ao PT, como era esperado”. Citando Carreirão (2002), Terron & Soares apontam que Lula juntou-se, naquele ano, ao modelo político de valorização do candidato em detrimento do partido. Até aí, ele era a grande exceção brasileira.

Para ajudar na ilustração do traço personalista da política brasileira, saltamos no tempo até o polarizado ano eleitoral de 2018, quando uma pesquisa do Instituto MDA, encomendada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), mostrou em agosto daquele ano que 6,2% dos eleitores brasileiros pretendiam votar em Bolsonaro para presidente apenas se Lula não concorresse. (<https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/cnt-divulga-resultados-137-pesquisa-cnt-md>) Quatro anos depois, em 2022, de acordo com a pesquisa do Instituto FSB, contratada pelo banco BTG Pactual em setembro, 13% dos eleitores disseram que seu voto poderia mudar até outubro. Dentro desse grupo de indecisos, entre os eleitores que têm como primeira opção o candidato do PT, Lula, 26% declararam que Bolsonaro seria seu segundo nome de preferência. Entre os eleitores indecisos que têm como primeira opção Bolsonaro, 15% apontam Lula como segundo preferido. (<https://static.poder360.com.br/2022/09/pesquisa-fsb-26-set-2022.pdf>)

Os levantamentos demonstram a facilidade com que eleitores transitam entre oponentes declarados e com pautas econômicas e de costumes diametralmente diversas (em comum, os governos Lula e Bolsonaro têm apenas as concessões que fizeram ao fisiologismo legislativo), ignorando a possibilidade de votar em candidatos mais próximos, dentro do espectro político, de suas primeiras

opções. Isso parece reforçar o sistema personalista de que falamos acima, em que o presidente candidato à reeleição usufrui quase que sozinho os louros do bom desempenho econômico, mas sofre também quase que sozinho a responsabilização por maus números.

De volta aos resultados históricos da reeleição de Lula à presidência, a literatura diverge sobre as razões que levaram ao sucesso estrondoso de Lula nas urnas, em 2006, e, depois, sobre os motivos que engendraram mais duas vitórias da sucessora petista, a presidente Dilma Rousseff. O Bolsa Família sempre esteve entre as explicações mais procuradas, uma vez que os governos petistas seguiram expandindo e investindo no Programa, inclusive em anos eleitorais. Em 2014, quando foi candidata à reeleição, Dilma Rousseff anunciou, em abril, um aumento de 10% no valor no Programa Bolsa Família, que, na época, atendia a cerca de 36 milhões de brasileiros.

Pereira et al. (2015) demonstram que o Bolsa Família teve papel preponderante na eleição da candidata do PT, Dilma Rousseff, ainda para o seu primeiro mandato, em 2010. A partir de dados agregados por município, os autores concluem que o efeito do programa de transferência de renda foi superior ao efeito do avanço da economia nos dois mandatos do governo Lula.

Carraro et al. (2009), por outro lado, colocam em dúvida as análises que atribuem ao Bolsa Família a inteira responsabilidade pela reeleição de Lula. Ainda que haja alguma evidência do impacto positivo do Programa na reeleição do petista, esses resultados não são robustos, dizem os autores. Ao mesmo tempo, dados sugerem que o desempenho do petista na eleição de 2006 seja inversamente relacionado à renda municipal per capita, e diretamente relacionado à mortalidade infantil e à desigualdade de renda - traços característicos das regiões menos desenvolvidas, as quais o Programa, por definição, mais beneficiou.

Dizem Carraro et al.: entre as explicações apresentadas por Hunter & Power (2007) para interpretar a mudança na base eleitoral de Lula entre 2002 e 2006, “a hipótese baseada nos fatores econômicos é a explicação mais bem amparada pelos dados” (página ...). Segundo os autores, a diminuição da desigualdade e os ganhos de renda nos setores mais pobres da população parecem ter sido determinantes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstrou, em 2007, que havia

uma tendência recente de diminuição na desigualdade de distribuição de renda, e que os estratos mais baixos da população seriam os mais beneficiados. O período contemplado de 2001 a 2011 chegou a ser apelido de “a década inclusiva”. Carraro et al. argumentam, no entanto, que boa parte desses ganhos não decorreram diretamente das políticas de transferência de renda executadas durante o primeiro governo Lula, mas de mudanças estruturais e demográficas por quais a economia brasileira estava passando. Com ganhos de renda bem preservados graças às baixas taxas de inflação.

Os autores pecam em omitir, no entanto, que o primeiro governo petista reforçou a política anti-inflacionária iniciada nos anos Fernando Henrique Cardoso. Lula anunciou metas de inflação de 8,5% e 5,5%, para 2003 e 2004 respectivamente - números que implicavam forte declínio em relação à taxa efetivamente observada em 2002.

Zucco (2008), por sua vez, partiu diretamente da mudança no perfil do eleitorado lulista entre 2002 e 2006. Análises geográficas simples permitem observar uma virada na base eleitoral lulista, entre eleição e reeleição, para as áreas mais pobres do país. Zucco (2008), apesar de atestar um efeito positivo do Bolsa Família sobre a votação de Lula, apontou também que, no Brasil, candidatos à presidência ligados ao Governo Federal regularmente têm desempenho eleitoral melhor em regiões menos desenvolvidas, entendidas como naturalmente mais dependentes do Estado.

Pinheiro (2012) também parte da mudança no perfil do eleitorado lulista. O autor incluiu uma medida de desempenho econômico dentro da análise quantitativa do desempenho eleitoral de Lula em 2006. A partir disso, fez a comparação direta da importância dos fatores puramente econômicos contra a importância do Bolsa Família, e concluiu que o desempenho da economia é bastante modesto se comparado ao impacto do programa de transferência de renda. No entanto, nem o desempenho da economia nem o Bolsa Família são capazes de explicar a mudança no padrão de votos de Lula entre 2002 e 2006. As conclusões de Pinheiro ecoam aquelas de Carraro et al. (2009) que expusemos anteriormente, sobre as mudanças estruturais e demográficas por quais a economia brasileira passou no início do século XXI.

Bueno (2021) incorporou uma nova variável para estudar o processo decisório do candidato à reeleição. Com dados do Bolsa Família e do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (também do PT), a autora mostra como - dentro dos ciclo político-econômicos - os políticos procuram entender o nível da percepção do eleitor sobre os gastos públicos antes de definir seus gastos pré-eleitorais. Explicamos. A autora sugere que a publicidade institucional para divulgar ações do governo é uma engrenagem vital dos ciclos políticos, e explica que o maior desafio enfrentado pelos candidatos à reeleição é o de fazer com que informações sobre os gastos pré-eleitorais cheguem aos eleitores. Citando o provérbio: “À mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”. Ao candidato à reeleição, não basta gastar, tem que comunicar que gastou. Se os eleitores não ficarem sabendo dos gastos, ou se não forem capazes de atribuir tais gastos ao político em questão, o candidato não tem incentivo para gastar esse dinheiro. Nas palavras da autora, “distribuição *sans* atribuição reduz a intensidade dos ciclos políticos-econômicos” (pág. 1).

Para testar as alegações, Bueno se vale da alínea b) do inciso IV do Art. 73 da Lei das Eleições. O artigo proíbe condutas que podem “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. São proibidas ao agente público, portanto:

“VI – nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;”

Bueno (2021) mostra que tanto no Bolsa Família, quanto no Minha Casa Minha Vida, o número de beneficiários historicamente aumentou consideravelmente nos meses anteriores a uma eleição, mas apenas até o momento em que o governante podia, ainda, fazer a propaganda institucional dessa expansão. Ou seja,

até 90 dias antes do primeiro turno. Isso porque, como vimos na alínea da Lei Eleitoral, acima, depois desse prazo torna-se ilegal para o governante-candidato fazer publicidade institucional de seus atos, programas, obras e serviços. A autora explica que, sem a possibilidade da propaganda institucional - ou, em outras palavras, sem a possibilidade de “reivindicar a autoria das medidas” - deixa de ser interessante para o político entregar esses bens para a população.

Uma das contribuições de Bueno (2021) com esse trabalho é colocar luz sobre a maneira como os políticos - e não os eleitores - percebem a política pública. A autora argumenta que, se os políticos entendessem às mudanças no bem-estar da população como a causa primária do apoio eleitoral, a maximização do bem-estar seria mais importante do que criar oportunidades para “reivindicar” o crédito pelas medidas. E diz mais: a menos que as políticas habitacionais e de transferência de renda maximizem o bem-estar de seus beneficiários precisamente três meses antes das eleições, os achados do trabalho sugerem que os políticos agem para aumentar a habilidade dos eleitores de atribuir “corretamente” o crédito pelas medidas, não para efetivamente melhorar a vida desses eleitores.

Em 2018, Bueno publicara um artigo sobre a guerra informacional que, por vezes, o governante nacional - no caso do Brasil, o Presidente da República - precisa travar para evitar que governantes locais capturem o crédito político de gastos feitos pelo executivo nacional. A autora argumentou que as Organizações Não Governamentais (ONGs) proporcionam um meio alternativo - digamos, terceirizado - para o governo central enfrentar esse desafio. O governo central faz transferências para os prefeitos da ‘situação’ - no linguajar político - e para ONGs, que o ajudam a desbancar os movimentos dos prefeitos de oposição para reivindicar o crédito por medidas que não lhes “pertencem”. Uma das razões que fazem com que governos centrais se aliem a ONGs para este fim é que essas organizações não têm créditos políticos a colher para si mesmas. São, portanto, aliadas politicamente “neutras”.

Para além da expansão de programas sociais, podem-se facilmente encontrar notícias de períodos pré-eleitorais com outros gastos exuberantes, no limite da legislação eleitoral, aprovados pelo palácio do Planalto.

Em junho de 2006, o ministro Marco Aurélio Mello, então presidente Tribunal Superior Eleitoral, posicionou-se contra os reajustes de salários de funcionários públicos anunciados pelo então presidente Lula, que concorreria à reeleição. Marco Aurélio anunciou que, de acordo com sua interpretação da Lei Eleitoral, seria ilegal, a menos de 180 dias do primeiro turno das eleições, qualquer aumento salarial que excedesse a mera recomposição do poder de compra do funcionário. Lula chegou a cancelar compromissos oficiais, na época, para se dedicar à questão. Por fim, o Planalto concluiu que a posição de Marco Aurélio era minoritária dentro da Corte Eleitoral e da Suprema Corte, e seguiu com os reajustes ao funcionalismo.

Em 2010, o presidente Lula começou seu último ano de mandato com autorização recorde para gastos em investimentos, de quase R\$ 97 bilhões (a preços de 2010). Desde 2009, na verdade, como parte da empreitada para eleger a sucessora Dilma Rousseff, o governo já lançara mão de um extenso “pacotes de bondades”, com revisão dos valores das aposentadorias, reajuste do Bolsa Família em 10%, e lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida. Esse último estava planejado a entregar as primeiras construções subsidiadas justamente no primeiro trimestre do ano seguinte, ano de eleição. Lula garantiu, ainda, que outras medidas entrassem em vigor no início de 2010. Uma delas, de reajuste de 10% no valor do seguro-desemprego, foi aprovada com previsão de provocar - sozinha - um impacto de R\$ 1,58 bilhões nos cofres públicos.

Quatro anos depois, a candidata à reeleição, Dilma Rousseff, aproveitou a véspera do dia do trabalho para anunciar “medidas que adoçam os ouvidos dos trabalhadores” - como estampou uma manchete à época. Entre os anúncios, uma medida provisória enviada ao Congresso para modificar a tabela do Imposto de Renda.

Como demonstramos nesta seção, a utilização da política fiscal em ano eleitoral, criando ciclos político-orçamentários, foi prática comum aos presidentes petistas Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nenhum dos dois, no entanto, explicitamente abusou da máquina pública - e desdenhou das leis eleitorais e fiscais - para tentar se reeleger como fez o presidente Jair Bolsonaro. Os governos do PT, como visto, muito bem exploraram a possibilidade de expandir gastos sociais dentro do ano eleitoral. Embora tenham conduzido despesas de maneira estratégica e,

muitas vezes, oportunistas, fizeram-no com planejamento, observando os limites impostos pelas leis eleitorais, e prestando obediência à autoridade da Justiça. O governo Bolsonaro cruzou esses limites, e teve a anuência do Congresso Nacional.

3.3. CRUZANDO O LIMITE DA LEI ELEITORAL

Jair Bolsonaro se elegeu sob promessas de acabar com os programas sociais do PT. O então candidato do PSL - que costumava chamar o Bolsa Família de 'voto de cabresto' - logo descobriria o poder dessas medidas para frear as taxas de desaprovação do seu governo.

Pesquisa do Ibope Inteligência realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em setembro de 2020 apontou que o percentual de brasileiros que avaliavam o Governo Federal como ótimo ou bom subiu para 40%, ante 29% em dezembro de 2019. Na pesquisa, 50% dos entrevistados disseram aprovar a forma de o presidente Bolsonaro administrar o país, enquanto 45% desaprovaram. Em dezembro, 41% aprovavam e 53% desaprovavam. O levantamento Ibope de setembro de 2020 colheu os efeitos do lançamento do auxílio emergencial (AE) pelo Governo Federal, o socorro financeiro destinado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e voltado a combater o contágio econômico pela Covid-19. O benefício pagou R\$ 600,00 por trabalhador, podendo chegar a R\$ 1.200,00 no caso das famílias em que a mulher seja a única responsável financeira (BRASIL, 2020).

Dois anos depois, na campanha bolsonarista à reeleição, o presidente omitiria o fato de que foi o Congresso, e não o Governo, que brigou pelo aumento do valor do AE. O lance inicial da equipe econômica foi dada em 18 de março de 2020, com a proposta de um auxílio no valor de R\$ 200 por pessoa. O Congresso tomou a dianteira, e fixou o valor em R\$ 500. À época, a imprensa noticiou que, nos bastidores, a equipe econômica informara aos deputados que o governo chegaria, no máximo a R\$ 300. Após pressões do então presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, pelo valor mais alto, Bolsonaro passou a anunciar que pagaria um auxílio ainda maior, de R\$ 600. Foi a maneira do presidente de recuperar o protagonismo dentro da negociação.

Aguiar do Monte (2020), Trovão (2020), Barbosa e Prates (2020), e Komatsu & Meneses-Filho (2020) estudaram os impactos positivos esperados do AE na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Esses trabalhos dedicaram atenção às diferenças regionais, haja vista que nos estados mais pobres, com renda

per capita inferior, há maior incremento percentual decorrente de programas de redistribuição de renda. Em estudo seguinte, Barbosa (2020) mostrou que o AE foi responsável por levar a desigualdade no Brasil ao menor patamar histórico. Ao jornal O Globo, o pesquisador afirmou que, não fosse o auxílio de R\$ 600, “todo o esforço redistributivo dos últimos 25 anos teria se perdido.” (<https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-reduz-pobreza-desigualdade-cai-menor-patamar-da-historia-mas-custo-insustentavel-24589106>)

Outro estudo usando microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios adaptada para a pandemia (PNAD Covid-19) previu, a partir da redução do valor do auxílio emergencial para R\$ 300 no mês de setembro, que 11 milhões de brasileiros retornariam à pobreza (Duque, 2020). (<https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>)

Entre o lançamento do AE e o primeiro turno das eleições de 2022, muita água (ou dinheiro) correu sob a ponte do orçamento federal. Um artigo da economista Laura Carvalho (janeiro, 2020) para o blog da London School of Economics, tem contornos premonitórios:

“A questão ainda a ser respondida é se os resultados desastrosos da agenda de Bolsonaro para a grande maioria da população, que claramente se beneficiariam de um forte mercado de trabalho e ainda dependem de serviços públicos e redes de segurança social, também serão a origem de sua queda.”

Em julho de 2022, faltando pouco mais de dois meses para o primeiro turno das eleições gerais no Brasil, o Congresso aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que, entre outras coisas, previa o pagamento de um voucher de R\$ 1 mil a caminhoneiros autônomos, além da ampliação de benefícios como o auxílio-gás e o Auxílio Brasil (o Bolsa Família aumentado). A medida foi aprovada com impacto previsto de R\$ 38,75 bilhões além do Teto de Gastos do governo, em uma tentativa do presidente Bolsonaro de abocanhar parte do eleitorado petista nas partes mais pobres no país, especialmente no Nordeste. Para burlar as proibições previstas na lei eleitoral - que expusemos acima - a PEC incluiu o reconhecimento

de um suposto “estado de emergência” provocado pelo aumento do preço dos combustíveis. Ficou conhecida como PEC Kamikaze, mas acabou aprovada por ampla maioria, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados. Parlamentares fugiram de serem responsabilizados, pela população, por vetar medidas de transferência de renda. E houve os que tenham dito que “era difícil vetar medidas que viriam a beneficiar os brasileiros que mais precisavam”.

Ainda assim, Bolsonaro seguiu tendo dificuldades para penetrar no eleitorado com renda até dois salários mínimos. Interpretando os resultados do primeiro turno das eleições de 2022 à luz dos estudos citados até aqui, a distribuição geográfica dos votos no Brasil parece apontar na direção que nos mostra Carvalho (2020) — Bolsonaro paga a conta da perda de votos principalmente pelo lado da população que depende dos serviços públicos e das redes de segurança social. Ademais, parece ter havido, desde 2006, o estabelecimento estrutural das próprias bases eleitorais lulistas — e não apenas uma mudança da população brasileira em si, como nos explicaram acima Carraro *et al.* (2019).

As bases eleitorais de Lula se firmaram estruturalmente de tal forma que Bolsonaro não conseguiu capturar os votos das camadas mais pobres no Nordeste, embora tenha injetado bilhões de reais em benefícios às vésperas da eleição. A tese bolsonarista de que programas de transferência de renda seriam um modernizado sistema de voto de cabresto, e que para fazê-lo funcionar bastaria ter a máquina pública nas mãos, esbarrou no real desenvolvimento humano de que gozou o Nordeste durante os anos do PT. A distribuição de benefícios às vésperas da eleição (e à revelia das leis eleitorais) não parece ter, portanto, a mesma força de medidas programáticas. Mas o presidente da República seguiria tentando contrabalancear a força petista no Nordeste com recursos excepcionais. Para o segundo turno de 2022, o coordenador do Observatório Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, Manoel Pires, avaliou, em entrevista ao Estadão, que fora inaugurado “um período de competição fiscal predatória promovida, principalmente, por Bolsonaro”. Antes do primeiro *round*, no início de agosto, o orçamento a ser entregue até o final daquele mês já constava com um buraco de R\$ 142,7 bilhões.

Aqui, valem parênteses para equiparar a deficiência bolsonarista na entrega de programas estruturados para as porções mais pobres do Nordeste a uma

deficiência dos governos petistas que permitiram ao bolsonarismo se apropriar das pautas de segurança pública. O tema foi sistematicamente “cedido” a militares e representantes da direita, em um processo de apropriação que rendeu aos partidos de esquerda uma pecha oportunista, mas com apelo eleitoral: de “defensores de bandido”. Embora essa seja uma simplificação incorreta de fenômeno complexo, não há como ignorar que há dados embasando essa construção: em 2010, no fim do primeiro governo Dilma, a escalada da violência já virara caso de calamidade, com mais de 53 mil assassinatos por ano no país, segundo o Atlas da Violência. Eis, possivelmente, a “fraqueza” na Tese petista que encontra contraposição na Antítese bolsonarista.

De volta ao Teto de Gastos e seu papel no controle dos gastos, o governo deu mais um passo largo no sentido da irresponsabilidade fiscal quando negociou com o Congresso a criação do Orçamento Secreto. Em 2019, um projeto de lei do Executivo criou uma nova classe de emendas obscuras, “do relator”, que prescindem registro de origem ou do parlamentar solicitante, e que passaram a servir como instrumento orçamentário para reduzir a transparência na destinação dos recursos. O Orçamento secreto é mais um indicativo — senão o mais forte dos indicativos — de que o efeito do Teto sobre o controle das despesas pode ser feito inócuo caso não haja compromisso fiscal do Executivo e/ou vontade política do Congresso.

Em 2022, parlamentares aliados do presidente Bolsonaro tentaram ampliar ainda mais o poder e a discricionariedade do Legislativo sobre o Orçamento federal. Dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, tentaram passar um mecanismo que tornava obrigatória a liberação dos recursos das emendas de relator — ou Orçamento Secreto — , que para o exercício fiscal em questão somam mais de R\$ 19 bilhões. A medida acabou sendo retirada após pressões, e a regra seguiu com o desenho anterior: as emendas do relator continuaram não sendo impositivas, cabendo à equipe econômica a palavra final sobre a sua liberação. Para o exercício de 2022, o montante reservado já era de vultosos R\$ 16,5 bilhões. Alguns desses recursos liberados no ano eleitoral resultaram em prisões preventivas de políticos, pela Polícia Federal, no Maranhão, no Piauí e em Alagoas — inclusive de um prefeito aliado do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira.

Embora tenha falhado em tornar obrigatório o Orçamento Secreto, a redação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, sancionada em agosto do ano anterior, passou a permitir que deputados e senadores tenham a palavra final sobre a inflação que deve ser utilizada para reajustar o Teto de Gastos do exercício seguinte. Ou seja, o Congresso passou a ter poderes para modificar o indicador calculado pelo Poder Executivo para corrigir o limite das despesas. Marcos Mendes, um dos pais do Teto de Gastos, avaliou, em fala à Folha de São Paulo em junho de 2022, que esse seria mais um passo no processo de ampliação do poder do Congresso sobre o Orçamento e, mais ainda, de enfraquecimento do arcabouço fiscal. Isso se deu por meio de uma mudança na redação do artigo nº 24 da LDO. Segue abaixo:

*“Art. 24. Em atendimento ao disposto no § 4º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na aprovação da Lei Orçamentária de 2023 deverão ser observados os valores máximos de limites individualizados de despesas primárias constantes da mensagem que encaminhar o respectivo Projeto de Lei, sendo possível o ajuste dos referidos valores, **desde que respeitadas as projeções atualizadas do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).**” (Grifo nosso)*

No texto anterior, lia-se, no lugar do trecho marcado em negrito: “desde que respeitadas as projeções atualizadas pelo Poder Executivo”.

Para ilustrar como funciona, na prática, essa diferença entre a previsão do IPCA e a ‘taxa de fato’, vamos tomar o caso da previsão de inflação de 2021, adotada na elaboração do Orçamento de 2022. Os parlamentares aprovaram o Orçamento para aquele ano limitando o avanço das despesas a um crescimento de 10,18% — que era a projeção para o IPCA de 2021 quando a peça orçamentária foi submetida. Baseado nessa taxa, o novo Teto de Gastos foi fixado em R\$ 1,679 trilhão. A inflação, porém, segundo o IBGE, acabou ficando em 10,06%. Sob essa variação, o limite de despesas teria sido de R\$ 1,677 trilhão. O fato de que o Congresso, a partir da modificação no artigo nº 24, passa ter a possibilidade de ajustar o valor da inflação prevista por conta própria abre espaço para o aumento do Teto sem a supervisão da equipe econômica.

A despeito dos ganhos de poder do Congresso sobre o Orçamento Federal, o Brasil vem mostrando, em dados objetivos, resultados fiscais positivos como não se viam há muito tempo. O Resultado Fiscal Estrutural (RFE) de 2021 foi o melhor desde 2008, de acordo com os números oficiais. E no ano seguinte, em agosto de 2022, às vésperas do primeiro turno, o Tesouro Nacional divulgou um superávit primário de R\$ 30,7 bilhões para segundo quadrimestre desse ano, um número que superou em R\$ 47,8 bilhões o resultado previsto para o período. Para registro, o Decreto nº 11.154/2022 estabelecia déficit de R\$ 17,1 bilhões. O Tesouro informou, ainda, que, até agosto, o Governo Federal realizou um resultado R\$ 58,1 bilhões superior à meta estabelecida no mesmo decreto.

Só que para chegar aos resultados, é preciso considerar uma lista de ressalvas incluídas no texto da própria LDO 2022, e também as ressalvas apontadas pela Emenda Constitucional nº 123/2022 (originada da aprovação da PEC Kamikaze). Na LDO, o Governo pontuou que não seriam contabilizados, na meta de resultado primário, os créditos extraordinários voltados para despesas de saúde com a pandemia, e também não os gastos com Pronampe (Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) nem com o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Já a EC nº 123 reconheceu um “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”.

Ganhos atípicos registrados em 2022 também colocam em xeque a ideia de que as contas estão naturalmente em equilíbrio. E o respeito ao Teto de Gastos só parece ser possível, a essa altura, porque o regramento passou a existir apenas virtualmente. O governo obteve receitas extraordinárias com a privatização da Eletrobras (que impulsionou os ganhos com concessões e permissões em R\$ 26,8 bilhões) e com dividendos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que pagou ao Tesouro Nacional R\$ 18,9 bilhões referentes ao lucro registrado em 2020 e 2021. Também entraram nessa conta os dividendos bem maiores do que o usual pagos à União pela Petrobras, que somaram R\$ 49,8 bilhões nos primeiros seis meses de 2022. Para majorar as receitas, o governo pediu às grandes estatais que, inclusive, antecipassem dividendos previstos para 2023, como parte de uma tentativa de neutralizar os efeitos PEC Kamikaze, que

liberou R\$ 41,25 bilhões às vésperas da eleição — além do peso das renúncias fiscais decorrentes da desoneração de combustíveis.

O então secretário especial de Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, Esteves Colnago, ao ser perguntado, em entrevista à Folha de São Paulo, sobre as medidas extraordinárias que ajudaram no quadro fiscal da União, reforçou a crença do governo de que as contas públicas estão em trajetória de equilíbrio. Já o então diretor-executivo da IFI (Instituição Fiscal Independente, órgão do Senado que monitora as contas públicas), Daniel Couri, afirmou ao jornal que a antecipação de dividendos distorce, sem justificativa aparente, o resultado fiscal, ao puxar receitas que seriam computadas apenas em 2023.

“Antecipar receita teria como objetivo satisfazer uma necessidade de fluxo de caixa, mas não me parece haver um problema agora para o Tesouro que justifique essa antecipação. Me parece apenas uma necessidade de apresentar um resultado melhor”, disse Couri na supracitada entrevista ao jornal Folha de São Paulo. E completou: “Antecipar receita é menos dívida agora e mais depois”. A versão do governo, porém, é a de que tem buscado consolidar entre as estatais a distribuição de dividendos com periodicidade trimestral, que é prática comum no mercado privado.

É imperativo contabilizar, ainda, a alteração nos prazos para pagamento dos precatórios por meio das Emendas Constitucionais 113 e 114. A aprovação das duas PECs pelo Congresso Nacional foi resultado de negociações com a equipe econômica de Paulo Guedes, e criou um passivo escondido das estatísticas fiscais do resultado primário. Depois da promulgação das duas emendas, o IFI divulgou relatório com críticas ao adiamento dos precatórios. De acordo com o instituto, o governo conseguiu abrir espaço fiscal para o ano seguinte, mas isso veio “às custas de uma deterioração da confiança na capacidade do país de lidar com as contas públicas.” (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/16/ifi-adverte-que-brasil-ganha-espaco-fiscal-mas-perde-credibilidade>)

Com as novas regras de adiamento, a conta dos precatórios entra em 2023 com previsão de calote de mais de R\$ 51 bilhões. Respaldaado pelas ECs 113 e 114, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) prevê a transferência, para 2023, de mais de R\$ 22 bilhões em precatórios que deveriam ter sido pagos no ano anterior.

O montante vai ser somado às emissões de dívidas judiciais da União “naturais” de 2023, e o saldo total de precatórios para o ano ficará, então, em R\$ 74 bilhões. A previsão de despesas para a rubrica, no entanto, é de apenas R\$ 17 bilhões. O calote é chamado oficialmente de “*estoque de precatórios a pagar*”, e de acordo com cálculos na Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados pode chegar, no ano de 2026, ao montante R\$ 121 bilhões — já corrigidos pela taxa Selic. (https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/09/02/informativo_ploa-2023.pdf)

Adiantar os dividendos e adiar precatórios, no entanto, não foi suficiente. Para fazer cumprir o que restou do Teto de Gastos, o Governo Federal distribuiu cortes em programas sociais, desde merendas escolares e creches até verbas destinadas a tratamentos contra o câncer de mama. Na Educação, logo depois do primeiro turno das eleições, o Instituição Fiscal Independente (IFI), ligado ao Senado Federal, apontaria, às vésperas do segundo turno, um bloqueio de R\$ 3 bilhões destinados à Educação. Universidades federais anunciaram que ficariam sem recursos para o mês de outubro. A grita de entidades da sociedade civil foi tamanha, que o governo, por fim, voltou atrás e reverteu o contingenciamento.

Não parou por aí. A pouco mais de uma semana do segundo turno em 2022, reportagem do UOL mostrou que o governo havia cortado, entre janeiro e agosto daquele ano, 87% da distribuição de leite a famílias em extrema pobreza que acontece por meio do programa Alimenta Brasil (PAB). O PAB atende famílias em situação de extrema pobreza dentro do território da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), que abrange, além dos nove estados nordestinos, ainda as porções norte e nordeste do estado de Minas Gerais.

Esse malabarismo fiscal do governo tenta compensar o buraco criado no orçamento pela descontrolada política fiscal bolsonarista no ano eleitoral. Respalado pelas exceções abertas nas legislações fiscal e eleitoral desde o início da pandemia — e que continuaram a ser renovadas e reinventadas em pleno ano de eleição — o governo Bolsonaro deixou para 2023 um rombo que chegou a ser estimado em R\$ 400 bilhões, segundo projetou, em entrevista ao canal de notícias *GloboNews* e à rádio CBN, o ex-ministro da Fazenda, Henrique Meirelles.

Nas redes sociais, Meirelles tem rebatido o discurso de que as ações do governo não passam de “excepcionalidade constitucional para permitir o custeio de

benefícios sociais e investimentos em 2023”. O ex-ministro argumenta que alternativas constitucionais não podem ser deturpadas em uma espécie de “licença para gastar”, mas teria que se aproveitar a oportunidade criada pelas exceções orçamentárias de forma ordenada, para “reorganizar as contas mantendo o compromisso com a responsabilidade fiscal. (...) Muito diferente de quem muda regras no meio do jogo, criando gastos sem recursos ou dando calote em dívidas”, escreveu.

A plataforma de análise fiscal do jornal Valor Econômico, *Valor Fiscal*, discriminou as principais medidas de alto impacto fiscal lançadas pelo governo Bolsonaro em 2022:

Entre cortes de impostos e novos benefícios, como o Auxílio Brasil de R\$ 600, as medidas terão impacto fiscal de pelo menos R\$ 68,38 bilhões até o fim deste ano (...). Outros R\$ 87 bilhões foram oferecidos em créditos para as micro e pequenas empresas, que puderam também renegociar R\$ 20 bilhões em dívidas tributárias. Por sua vez, trabalhadores tiveram a oportunidade de sacar R\$ 30 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Já os beneficiários do Auxílio Brasil ganharam permissão para tomar empréstimos consignados usando o benefício como garantia, com as operações chegando a R\$ 1,8 bilhão no início desta semana.

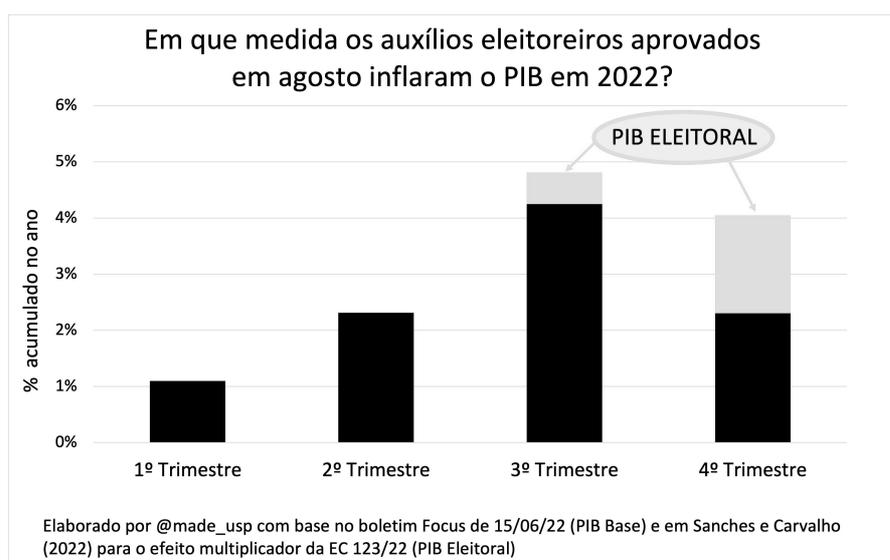
(<https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/21/pacote-de-bondades-tem-impacto-de-r-68-bi.ghtml>)

Na conta dos R\$ 68,38 bilhões entram, além do Auxílio Brasil de R\$ 600, o vale-gás ampliado, o auxílio a caminhoneiros e taxistas e o corte do PIS/Cofins e da Cide sobre gasolina, álcool, diesel, querosene e gás. Junto às demais medidas levantadas pelo *Valor Fiscal*, a injeção de recursos na economia ultrapassa os R\$ 200 bilhões. Se considerarmos medidas anteriores, como a já citada PEC dos Precatórios (que incluiu, além do adiamento dessas obrigações, a mudança no cálculo do Teto relativamente à inflação, e abriu espaço de cerca de R\$ 100 bilhões no Orçamento); e as transferências de 2019 dos recursos federais para estados e municípios beneficiados pela chamada cessão onerosa do pré-sal (que foram retiradas da conta do resultado primário por ingerência do governo), nos

aproximaremos da projeção de R\$ 400 bilhões de reais de rombo fiscal, projetado pelo ex-ministro da Fazenda, Henrique Meirelles.

Em termos de PIB, os gastos eleitorais criaram um efeito não-sustentável sobre o crescimento da economia. O Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP estimou em 1,7 ponto percentual extra sobre a taxa de crescimento de 2022, os efeitos multiplicadores dos benefícios sociais “de última hora” aprovados pelo governo federal. Foram considerados apenas alguns dos auxílios colocados em prática na EC 123/22 após aprovação da PEC Kamikaze, no valor total de R\$ 35 bilhões. Gráfico a seguir.

Gráfico 6



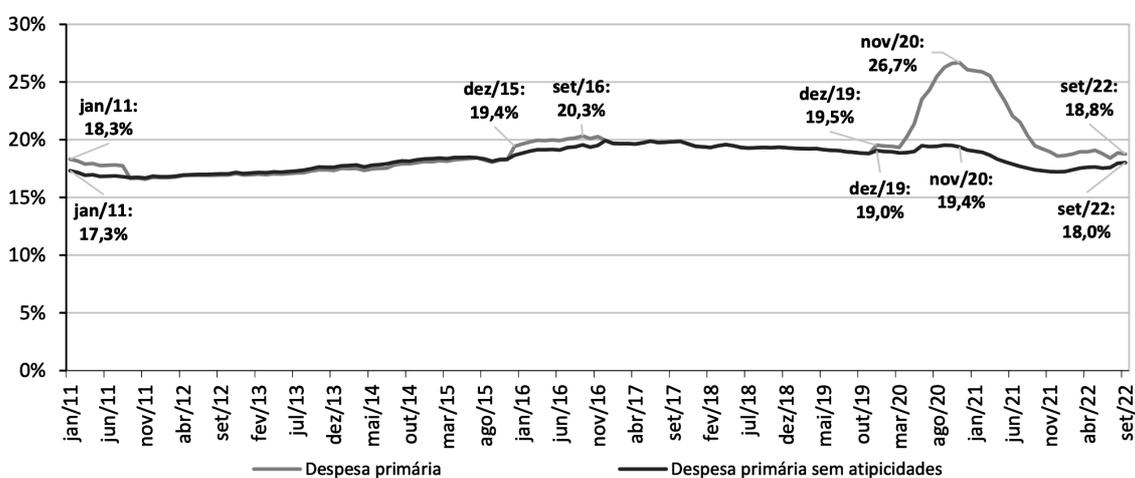
Em outro gráfico, na página seguinte, elaborado pelo IFI do Senado em outubro de 2022, é possível observar o descolamento entre as linhas da trajetória da despesa primária total *versus* a trajetória com desconto das despesas atípicas. Localizamos o pico desse descolamento em novembro de 2020, no auge da pandemia da Covid-19, mas observamos também que as trajetórias não mais voltam a coincidir depois disso, indicando a persistência dos gastos atípicos em detrimento das despesas recorrentes.

Embora o IFI conclua, à luz do gráfico em questão, que as curvas “indicam que a despesa primária permanece relativamente controlada” , é mais crítica a

interpretação de que houve uma substituição entre as classes de despesas (recorrentes x atípicas). As atipicidades consideradas são apresentadas e descritas pelo IFI no Estudo Especial nº 17, de dezembro de 2021. (https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/601316/RAF69_OUT2022.pdf)

Ao fim da ação dos estímulos eleitorais artificiais, e sob as previsões de

Gráfico 7 - DESPESA PRIMÁRIA TOTAL CONVENCIONAL x SEM ATIPICIDADES



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

desaceleração da economia em 2023 — com consequente queda da arrecadação — Jair Bolsonaro deixa para trás uma situação fiscal previsivelmente tempestuosa. Às vésperas do segundo turno das eleições, em outubro de 2022, o Banco Central já apontou um recuo maior do que o esperado da economia brasileira durante o mês de agosto: o Índice de Atividade Econômica do BC (IBC-Br), considerado uma prévia do PIB, contraiu 1,13%.

4. DISCUSSÃO: O APOIO A BOLSONARO PARA ALÉM DA POLÍTICA E DA ECONOMIA

A utilização da política fiscal em ano eleitoral, forjando ciclos político-orçamentários, é — por fato — prática comum a todos os presidentes brasileiros concorrendo à reeleição. Bolsonaro e seus aliados, no entanto, forjaram inauditas brechas políticas e legais para um ano eleitoral, legalizando — com aval do Congresso e da Procuradoria Geral da República — o abuso da máquina pública para tentar reeleger o presidente. Mas o Governo Federal não apenas explorou as brechas abertas dentro da letra da lei.

Além dos registros oficiais da flexibilização de leis fiscais e eleitorais, com anuência do Congresso Federal, muitos foram os registros jornalísticos da tentativa de compra de votos - por empresários bolsonaristas coagindo funcionários, ou mesmo pelo poder público, por meio das prefeituras aliadas ao Governo Federal.

Ao fim do processo eleitoral em dois turnos, que deu a vitória ao candidato desafiante, o ex-presidente Lula (PT), desenrolaram-se alegações, pelos eleitores da parte derrotada, de que as eleições haviam sido fraudadas, mesmo com o reconhecimento da vitória petista por observadores internacionais e por aliados políticos de peso do presidente derrotado (como o presidente da Câmara, deputado Arthur Lira, e o ex-ministro da Infraestrutura do governo Bolsonaro, o governador eleito de São Paulo, Tarcísio de Freitas).

O historiador Reinhard Kühnl (1975), em seu ensaio intitulado *Problemas de uma Teoria do Fascismo Alemão*, descreve as falhas em considerar o processo de construção desse movimento por uma perspectiva unidimensional. A escolha, neste ponto, de procurar um paralelo em estudos sobre o Fascismo Alemão na tentativa de compreender os níveis de adesão de eleitores à disfuncional política bolsonarista parte da constatação de que fenômenos e escolhas político-econômicas têm, invariavelmente, níveis de afetividade; a escolha não necessariamente se relaciona com o grau de radicalização que o governo atingiu.

O fato é que, apesar da política fiscal irresponsável com bilhões de reais em gastos extra-Teto, das denúncias de corrupção contra integrantes-chave do governo, da demissão do presidente da Caixa Econômica Federal após relatos de assédio

sexual — Bolsonaro, que empunhou as bandeiras do conservadorismo e da anticorrupção, teve mais de 58 milhões de votos; ganhou entre os eleitores nas faixas mais altas de renda; e nas vinte cidades brasileiras com maior IDH, venceu em 17 delas. Kühnl (1975) escreve sobre o fascismo alemão:

“a complexidade do problema claramente demanda metodologia igualmente complexa. Para entender o fascismo, os materiais históricos e empíricos precisam ser combinados a abordagens sociológicas, psicossociais e político-econômicas; e tudo isso deve ser unificado em um método sócio-científico. (...) estudos focados em aspectos individuais do fascismo alemão podem ter valor considerável enquanto “blocos de montar” de uma teoria em desenvolvimento.” (New German Critique, 1975, No. 4, pp. 27. Acesso em <https://doi.org/10.2307/487690>)

No momento em que os eleitores bolsonaristas mais radicalizados passaram a clamar pela intervenção das Forças Armadas para suspender o resultado das eleições, mesmo sem qualquer prova material de fraude, o fenômeno já deixara de ser político e passara - em definitivo - a ser afetivo.

Como já dissemos, o método dialético hegeliano, manifesto por meio da tríade Tese, Antítese e Síntese, se apresenta não apenas para a compreensão de ideias circunspectas, mas também para as elaborações sobre eventos históricos e - por transitividade - do contínuo encadeamento desses momentos, que resultam na História em si. Hegel rejeita o papel do historiador-filósofo como alguém que apenas cataloga esses eventos de maneira descritiva. Ao contrário, a observação da História em conjuntos de três momentos (ou lados) - sejam eles uma Tese, sua Antítese e, por fim, a Síntese - exige do pesquisador um esforço de reconhecimento das características fundamentais de cada grande evento histórico, de modo que os eventos possam ser vinculados ao momento anterior e, da mesma forma, ao momento seguinte. Eis a “iluminação” da História pretendida por Hegel, na busca pela verdade histórica.

Em que pese que, na era das redes sociais, os acontecimentos políticos e econômicos se desenrolam aos olhos dos eleitores minuto a minuto, por causa do compartilhamento das informações em tempo real, os agentes têm a impressão de reconhecer a si próprios como os construtores daquela “verdade histórica”. É a

“*post-truth*”, ou “pós-verdade”, escolhida palavra do ano de 2016 pelo dicionário de Oxford, e que denota - de acordo com o dicionário - “*circunstâncias em que os fatos objetivos não influenciam a formação da opinião pública tanto quanto os apelos à emoção ou à crença pessoal*”. (<https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>)

Rais, Fernandes & Cidrão (2019) citam a obra “*The righteous mind: why good people are divided by politics and religion*” (“*A mente moralista: por que pessoas boas são segregadas por política e religião*”), de Jonathan Haidt (2012), para explicar que:

a origem das preferências políticas advém, primeiramente, de intuições (...). Emoções e intuições são maneiras de se processar informação - a mais fácil e natural delas, pelo menos. E, durante anos, esse tipo de cognição tem possibilitado a adaptação do ser humano em seu habitat natural e até a sua vitória, até hoje, na guerra da seleção natural. (página 29, Revista do Tribunal Regional Eleitoral-RS, ano 24, n. 46, jan./jun. 2019)

Em Silva, Tamaki & Fuks (2022), encontramos esforços para converter as percepções subjetivas (dos agentes de uma sociedade) em métricas objetivas. Em 2018, o Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais - do inglês *Comparative Study of Electoral Systems*, ou apenas CSES - conduziu questionários presenciais em 172 cidades de todos os estados brasileiros. O trabalho de campo foi conduzido logo depois do segundo turno das eleições presidenciais daquele ano, quando Jair Bolsonaro foi eleito. A partir de um módulo desses dados, os brasileiros Silva, Tamaki & Fuks (2022) construíram uma escala de “atitudes populistas”, baseado no grau de concordância dos entrevistados às três assertivas abaixo.

M1 *What people call compromise in politics is really just selling out on one’s principles.*

AE1 *Most politicians do not care about the people.*

PC1 *The people, and not politicians, should make our most important policy decisions.*

O módulo em questão foi desenvolvido pelos autores Hobolt *et al.* (2016), baseado em escalas anteriores de Hawkins, Riding & Mudde (2012) e Akkerman,

Mudde & Zaslove (2014). Os três itens acima foram apresentados aos entrevistados no Brasil em paralelo a uma escala de 1 a 5, em que 1 corresponderia a “Discordo fortemente” e 5 representa “Concordo fortemente”. Como em outros países em que a escala foi aplicada, o nível de concordância médio dos brasileiros que participaram foi consideravelmente alto: levemente inferior a 4 no caso do primeiro item, e superior a 4 no caso dos dois demais.

Silva, Tamaki & Fuks (2022) operacionalizaram as três assertivas listadas acima da seguinte forma: primeiro, calcularam um índice com a resposta média dos respondentes às três perguntas. Em segundo, criaram duas categorias: as pessoas populistas seriam aquelas que classificaram com “4” ou “5” o grau de concordância com as três assertivas; não-populistas, por outro lado, são as pessoas que deram um valor menor do que “4” a pelo menos uma das três assertivas. A partir disso, os autores avaliaram o impacto de atitudes populistas sobre a decisão de voto dos entrevistados no primeiro turno das eleições de 2018. A “categoria de referência” é a escolha de *não* votar no candidato *não-populista* Fernando Haddad (PT). Além do populismo, as duas principais variáveis independentes são *ideologia* e *atitudes não-liberais*.

A *ideologia* é medida com uma escala de esquerda-direita, com marcações de 0-10; o posicionamento na escala é autodeclarado. Para *atitudes não-liberais*, os autores consideram mais uma variável do questionário da CSES. Os entrevistados responderam de 1 (discorda fortemente) a 5 (concorda fortemente) para o seu grau de concordância com a assertiva: “O desejo da maioria deveria sempre prevalecer, até sobre os direitos de minorias”.

As hipóteses do trabalho são quatro:

H1: *Um maior grau de atitudes populistas deve aumentar a chance de apoio a Bolsonaro.*

H2: *A defesa de ideologia mais à direita está conectada com maiores chances de apoio a Bolsonaro.*

H3: *Grau mais alto de visões anti-liberais está associado a maior chance de votar em Bolsonaro.*

H4: *Existe um efeito de reforço entre atitudes populistas e ideologia de direita no voto por Bolsonaro.*

A quarta hipótese diz respeito a uma suposição teórica: se o apreço do agente por atitudes populistas forem combinadas com as preferências políticas dele para prever sua escolha de voto dentro de um campo ideológico, as atitudes populistas diferenciariam Bolsonaro de outros candidatos à direita. Esse é o “efeito de reforço” entre ideologia e populismo. Os autores concluem, no entanto, que:

“as atitudes populistas desempenharam pouco ou nenhum papel na explicação do apoio a Bolsonaro (em 2018). Os determinantes comportamentais para votar nele foram, em vez disso, a ideologia de direita, e suas atitudes anti-liberais e anti-democráticas, mais alinhadas, portanto, com a dimensão radical do discurso bolsonarista do que com seu lado populista.” (Electoral Studies, Volume 75, 2022, 102434, ISSN 0261-3794, página 26)

A explicação pode ser que, dizem os autores, enquanto o populismo tem, sim, peso para explicar o apoio a candidatos radicais mas com senso democrático, esse efeito desaparece quando o candidato de retórica populista flerta abertamente com o autoritarismo. É como se, no caso de candidatos com retórica anti-democrática, a dimensão populista do discurso perdesse relevância.

Destacam os autores: os achados são preocupantes. Eles mostram que as atitudes anti-democráticas/anti-liberais funcionam como variável significativa para prever o apoio conquistado pelo presidente eleito. E mais, a força dos posicionamentos autoritários como variável explicativa pode indicar que o populismo de direita não é o resultado de insatisfações democráticas e/ou políticas, mas das preferências expressamente anti-democráticas de boa parte do eleitorado.

As promessas bolsonaristas apontadas anteriormente neste trabalho como os alicerces da campanha presidencial de 2018 contemplam áreas concretas e estratégicas do serviço público, e que vinham

produzindo resultados questionáveis⁶ sob a petista Dilma Rouseff. O programa de governo de Jair Bolsonaro entregue à Justiça Eleitoral em 2018, no entanto, não propunha quaisquer medidas concretas para enfrentar os problemas reais, apenas objetivos vagos e soluções reducionistas. Conforme admitiria anos depois o próprio marqueteiro da campanha bolsonarista, Marcos Carvalho, Bolsonaro nunca teve propostas consistentes (DIEGUEZ, 2022). Essas promessas incipientes - mas largamente aceitas - são o primeiro sintoma do que se transformaria, ao longo do mandato, na escassa (ou quase inexistente) racionalidade por trás do bolsonarismo e de seus apoiadores mais fieis.

A possibilidade de fazer oposição aos erros dos governos petistas conferia ao bolsonarismo ares de objetividade. Quando Bolsonaro passou a responder pelos desmandos do próprio governo, e não pela expectativa de corrigir os erros de governos passados, apoiadores precisaram renovar seus votos com o bolsonarismo embasados por ideias irreais mais radicais, como a de que precisariam proteger o país, com as próprias mãos, da suposta “ameaça comunista” contida nas instituições brasileiras. Neste ponto, agrava-se o discurso explícito a favor do rompimento institucional. Teses como a do “marxismo cultural” torna-se-iam, portanto, os escombros finais do bolsonarismo, e ainda conduzem a fatia mais reacionária de seus eleitores.

Em “*Cultural Marxism and the Radical Right*” (Marxismo Cultural e a Direita Radical), ensaio/capítulo do livro de 2014 “*The Post-War Anglo-American Far Right: A Special Relationship of Hate*” (A Extrema-Direita Anglo-Americana do Pós-Guerra: Um Relacionamento Especial de Ódio), Jérôme Jamin examina as dinâmicas conspiratórias do termo “marxismo cultural”. Um dos casos explorados por Jamin aconteceu em 2011, em Oslo, na Noruega, quando ultradireitista Anders Behring Breivik matou 77 pessoas sob a justificativa de combater o marxismo cultural que tomava conta da Europa. Em um manifesto de 1.500 páginas, Breivik explicou como o marxismo teria se “infiltrado” no continente depois da Segunda Guerra Mundial, e

⁶ Com o mau desempenho dos números do Tesouro Nacional, o governo passou a usar de “puxadinhos” para maquiar os resultados. Por exemplo, o resultado fiscal de 2013 foi maquiado à custa dos estados e municípios, que tiveram o repasse do salário-educação referente a dezembro de 2013 adiado para janeiro do ano seguinte. Em 2015, o Brasil encerrou o ano com a taxa Selic no maior patamar desde outubro de 2006, em 14,25%; e, ao mesmo tempo, com a maior inflação oficial em 13 anos (10,67%), mais de quatro pontos percentuais acima do teto da meta.

se transformado na forma “politicamente correta” do pensamento ocidental (MEDEIROS & VALENTE, 2011).

De volta ao Brasil, o objetivo mais importante do bolsonarismo, portanto - e isso ficaria claro ao longo dos quatro anos de governo - não seria o de recuperar a economia por meio da diminuição do tamanho do estado, nem o de melhorar a segurança pública para ricos e pobres; e muito menos o de fazer política de outra forma, mais transparente e honesta. Na medida em que Jair Bolsonaro falhasse em cada grande setor que prometera revolucionar dentro do serviço público, tornaria-se patente que o objetivo principal - e subjacente a todos os demais - era tão simplesmente o de erradicar o pensamento de esquerda no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos práticos, o Teto de Gastos chegou ao fim durante o governo Bolsonaro, e a equipe econômica do próximo governo será desafiada a sugerir uma nova regra para controle da despesa pública. Embora o primário objetivo de qualquer arcabouço fiscal seja manter uma trajetória fiscal balanceada, sobressai a necessidade de, desta vez, estabelecer limites críveis para os gastos.

O arcabouço fiscal que passou a valer em 2017, com primeira revisão programada para dez anos depois, já nasceu fadado a fracassar uma vez que não havia condições políticas para a realização imediata de outras reformas — previdenciária, tributária e administrativa — necessárias a não tornar o Teto impeditivo para o investimento público. Para sanear a base das despesas orçamentárias, Paulo Guedes e equipe chegaram a anunciar um plano atrapalhado de acabar com a vinculação do salário mínimo à inflação, de modo a “quebrar o piso” das despesas previdenciária, por exemplo. Tudo que Guedes e cia. conseguiram, no entanto, foi render ataques ferrenhos ao presidente-candidato Jair Bolsonaro às vésperas do segundo turno, e a proposta acabou sendo desmentida depois que o custo político já era irreversível.

Sob a ótica da herança fiscal bolsonarista, o presidente-eleito Luiz Inácio Lula da Silva terá dificuldades consideráveis para conciliar agenda social e responsabilidade fiscal. As contas do Tesouro Nacional foram maquiadas para gerar bons indicadores, e o mercado — chamado de “sensível demais” por Lula no início da transição entre governos — tem muito mais poder sobre as contas públicas em 2022 do que costumava ter quando o petista chegou à Presidência duas décadas antes. Lula assume o Planalto em 2023 com a União dependente do mercado credor até para pagamentos cotidianos. Além do quê, o cenário global desfavorável também não deve ajudar o governo — como em outras ocasiões — a fechar suas contas.

A partir do governo de transição, a frente ampla encabeçada por Lula e Alckmin já conseguira negociar com o Congresso um limite bilionário para despesas fora do Teto, para bancar o custo geral do programa Auxílio Brasil. Elevam-se, portanto, na largada, as despesas permanentes do exercício 2023 — embora o

movimento seja entendido como inevitável pelas lideranças parlamentares, independentemente do grau de sensibilidade do mercado. A expectativa, a seguir, é pela proposição do novo arcabouço fiscal para fazer cumprir o compromisso lulista com os quadros pró-austeridade de sua frente ampla. Por outro lado, os orçamentos previstos para áreas cruciais, como Saúde e Educação, que são prioridade número zero para uma outra porção robusta de aliados na frente ampla lulista, estão no menor nível em dez anos. É um desafio e tanto.

A mera composição dessa frente ampla, no entanto, com agentes que acenam, de um lado, para a criação de um novo dispositivo de controle fiscal; e, do outro, para a premência de se manterem metas de investimento em Saúde Educação, parece nos indicar que podemos estar chegando à Síntese, no sentido hegeliano, do processo histórico desenvolvido na última década. O descontrole fiscal do triênio 2013-2014-2015, que culminou com o impeachment da presidente Dilma Rousseff e a construção do Teto de Gastos, deu lugar a uma equipe econômica (Guedes & companhia) que manobrou o Teto, negociou o Orçamento Secreto e depauperou as contas públicas brasileiras.

Esse processo de síntese hegeliana se daria não apenas no âmbito político-econômico, mas também em termos comportamentais. Lembramos que Jair Bolsonaro, enquanto agente político e social, se aproveitou e estimulou uma espécie de “revisionismo” dos valores sociais (ensejado pela radicalização da ojeriza ao PT), e conseguiu ampla adesão popular a seus discursos autoritários. Agora, embora Lula tenha ganhado a eleição por uma margem apertada, estão postas as condições para que os setores não-radicalizados do eleitorado bolsonarista (mas que se recusaram a votar em Lula/no PT), bem como eleitores que votaram nulo ou branco, aquiesçam ao projeto de frente ampla e de pacificação social.

É importante que se diga, também, que, embora crítico ao Teto de Gastos, este trabalho partiu do pressuposto de que um conjunto de regras fiscais robusto e praticável é, sim, necessário ao crescimento e ao desenvolvimento de um país como o Brasil, ao mesmo tempo em que sejam observadas as necessidades sociais do país. Como mostramos ao longo do trabalho, os nossos agentes, historicamente, respondem a incentivos eleitorais e interesses personalistas, flexionando regras para

criar um ambiente econômico confuso e imprevisível, e assim forçando para baixo a eficiência do gasto público no Brasil.

Nos últimos anos, porém, - catalisada pela pandemia da Covid-19, que obrigou governos a colocarem em prática versões de uma política de “*helicopter money*” - voltou a ganhar espaço, em grupos de economistas heterodoxos, a discussão do equilíbrio fiscal à luz da Nova Teoria Econômica, ou Teoria Monetária Moderna (TMM). A ideia, em resumo, de que não existe limitação financeira - mas apenas limite REAL (veremos a seguir) - para o gasto público em governos monetariamente soberanos promete ganhar espaço no novo mandato do presidente Lula, e há de ser explorada em trabalhos futuros sobre as regras fiscais brasileiras. Stephanie Kelton, uma das principais defensoras da TMM, refuta a ideia de que os déficits fiscais, por si só, são um problema, e defende que sejam usados em benefício da economia:

we can't use deficits to solve problems if we continue to think of the deficit itself as a problem [...] Once we overcome the myths and accept that federal deficits are actually good for the economy, we can pursue fiscal policies that prioritize human need and public interest. (KELTON, 2020, p. 10-12)

Gomes (2022), em trabalho que analisa a aplicabilidade da TMM no Brasil para o período de 2000-2019, explica que isso não quer dizer que, segundo a teoria, não devam existir limites para o gasto público. Diz ela: “A preocupação do aumento de gastos (sejam eles públicos ou privados) deve ser com o pleno uso dos fatores de produção disponíveis (DALTO et al., 2020, p. 25-26) e, conseqüentemente, com a inflação.”

Ainda, um trabalho futuro deve debater o regramento fiscal brasileiro à luz da eficiência do gasto público no Brasil. É incompleto debater o nível ótimo de dívida pública, ou a melhor ferramenta para medir a saúde das contas brasileiras, sem que se procure entender qual é o nível aceitável de improdutividade para uma máquina pública do tamanho da brasileira.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, C. D.; MORGAN, J. **Economic Voting and Incumbent Mayoral Elections in Canada: 1997:2010**. 2011. Paper prepared for presentation at the Annual Meetings of the Canadian Political Science Association, Waterloo, CA, 2011. Available at: <<https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2011/Anderson.pdf>>.
- ANSOLABEHERE, Stephen; SNYDER, James; STEWART, Charles. (2000). **Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage**. *American Journal of Political Science*. 44. 10.2307/2669290.
- ARAUJO, Edson & MEDICI Andre & LOBO, Maria Stella. (2022). **Efficiency and sustainability of public health spending in Brazil / Eficiência e sustentabilidade do gasto público em saúde no Brasil**. 86-95. 10.21115/JBES.v14.n1.(Suppl.1):86-95.
- ASHWORTH, Scott. **Reputational Dynamics and Political Careers**. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 21, No. 2 (Oct., 2005), pp. 441-466 (26 pages). Published By: Oxford University Press
- BONOMO, Marco; TERRA, Cristina. **The Political Economy of Exchange Rate Policy in Brazil: 1964-1997**. Textos para discussão EPGE-FGV no 341.
- BUENO, N.S. (2022). **The Timing of Public Policies: Political Budget Cycles and Credit Claiming**. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12688>
- CRUZ, Valdo. PATU, Gustavo. Junho, 2006. **Após sondar Justiça, Lula dará reajuste a servidores**. Folha de S. Paulo. (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2406200615.htm>)
- ECKLES, D.L.; KAM, C.D.; MAESTAS, C.L. et al. **Risk Attitudes and the Incumbency Advantage**. *Polit Behav* 36, 731–749 (2014). <https://doi.org/10.1007/s11109-013-9258-9>

FIALHO, Tânia M. M. (1997) **Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil**. Revista Brasileira de Economia. V. 51, n. 3, p. 379-389.

FIVA, J. H., & NATVIK, G. J. (2013). **Do re-election probabilities influence public investment?** Public Choice, 157(1/2), 305–331. <http://www.jstor.org/stable/42003204>

FUX, Luiz. Supremo Tribunal Federal. Março, 2021. **Apreciação do mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525** — Plenário Virtual (<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9329676>)

GORDON, Sanford; LANDA, Dimitri. (2009). **Do the Advantages of Incumbency Advantage Incumbents?**. The Journal of Politics. 71. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1277281>

HUNTER, Wendy; POWER Timothy J.. **Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006**. Latin American Politics and Society, Vol. 49, No. 1 (Spring, 2007), pp. 1-30 Published by: Distributed by Wiley on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4490505>

JAMIN, J. (2014). **Cultural Marxism and the Radical Right**. In: Jackson, P., Shekhovtsov, A. (eds) The Post-War Anglo-American Far Right: A Special Relationship of Hate. Palgrave Pivot, London. https://doi.org/10.1057/9781137396211_4

JIMÉNEZ, Carla. Maio, 2014. **Um pacote de bondades revela nas entrelinhas a candidata Dilma Rousseff**. El Pais Brasil. (https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/01/politica/1398946436_294200.html)

KOPITS, George. **Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?** (September 2001). IMF Working Paper No. 01/145, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=879947>

KRAMER, G. H. 1971. **Short Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964**, American Political Science Review, 65, 131–43.

LOPES DA FONSECA, M. (2017). **Identifying the Source of Incumbency Advantage through a Constitutional Reform**. *American Journal of Political Science*, 61: 657-670. <https://doi.org/10.1111/ajps.12287>

MADUEÑO, Denise. Agosto, 2009. **Para ajudar Dilma, Lula lança pacote de bondades**. *O Estado de S. Paulo*. (<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-ajudar-dilma-lula-lanca-pacote-de-bondades,419822>)

MADUEÑO, Denise. Maio, 2010. **Câmara aprova pacote de bondades a servidores**. *Agência Estado*. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-pacote-de-bondades-a-servidores,556647>

MEDEIROS, M., & CASTRO, F. Á. de .. (2018). **A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012, a partir de informações do Imposto de Renda**. *Economia E Sociedade*, 27(Econ. soc., 2018 27(2)). <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v27n2art8>

MEDEIROS, S., & VALENTE, L. (2011). **O Manifesto de Anders Breivik. Um atentado anunciado: Noruega, 22 de julho de 2011**. *Revista Estudos Políticos UFF*. ISSN: 2177-2851 v. 2 n. 4: 2011/02

NARUHIKO SAKURAI, Sergio; AQUINO MENEZES-FILHO, Naercio. **Fiscal Policy and Reelection in Brazilian Municipalities**. *Public Choice*. Vol. 137, No. 1/2 (Oct., 2008), pp. 301-314 (14 pages). Published By: Springer

PEREIRA, A. E. G., SHIKIDA, C., Ribeiro, F. G., & NAKABASHI, L. (2015). **A ELEIÇÃO DE DILMA EM 2010 E SEUS DETERMINANTES: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**. *Análise Econômica*, 33(64). <https://doi.org/10.22456/2176-5456.40076>

PRADO, Michele – *Tempestade Ideológica – Bolsonarismo: A Alt-Right e o Populismo Iliberal no Brasil* – 2021 (Editora Lux).

ROBINSON, James A. & TORVIK, Ragnar; **White elephants**, *Journal of Public Economics*, Volume 89, Issues 2–3, 2005, Pages 197-210, ISSN 0047-2727, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.004>

ROGOFF, Kenneth. (1990), Equilibrium Political Budget Cycles

RAIS, Diogo; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. **Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018**. Revista do TRE-RS, Porto Alegre, ano 24, n. 46, p. 19-51, jan./jun. 2019.

SALOMON, Marta. Junho, 2006. **A 90 dias da eleição, Lula dá Bolsa-Família a 1,8 milhão**. Folha de S. Paulo. (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2906200602.htm>)

SALOMON, Marta. Janeiro, 2010. **Lula abre ano eleitoral com reforço de caixa. Folha de S. Paulo**. (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0501201005.htm>)

SALTO, FELIPE. 2016. **Os Quatro Problemas da PEC do Teto**. Artigo publicado pelo Instituto Teotônio Vilela, acesso via https://joserobertoafonso.com.br/20wp-content/uploads/2021/09/160914_os_quatro_problemas_da_pec_do_teto.pdf)

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. **Hegel's Dialectics** - First published Fri Jun 3, 2016; substantive revision Fri Oct 2, 2020. (<https://plato.stanford.edu/entries/hegel-dialectics/>)

UOL POLÍTICA, Abril, 2014. **Dilma anuncia aumento no Bolsa Família e correção da tabela do IR** (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/04/30/com-queda-em-pesquisa-dilma-anuncia-aumento-no-bolsa-familia-e-correcao-da-tabela-do-ir.htm>)

VIRMANI, A. **Economic Growth, Governance and Voting Behaviour: an application to Indian Elections**. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations – ICRIER, jul., 2004. [Working Paper n. 138].

ZUCCO, C. (2008). **The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections**. Journal of Latin American Studies, v. 40, p. 29-39.