

A GESTÃO LULA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO¹

Sílvio Ferreira Júnior²

Resumo: Passados dois mandatos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso, é flagrante, no Brasil, o aumento do endividamento externo e do desemprego, a retração econômica e a concentração social da renda. O discurso contido no Plano Plurianual da gestão do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, propõe a transição do “modelo de modernização conservadora” para o modelo “produtivista de crescimento acelerado e de inclusão social”. A análise conjunta do Plano Plurianual 2004-2007, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos de 2000 a 2004 revela contradição entre o discurso inicial e a gestão atual do governo, não permitindo evidenciar nenhuma transição do modelo de desenvolvimento para os próximos quatro anos.

Palavras-chave: finanças públicas; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Anual; gestão Lula.

Classificação JEL: H50.

Lula's administration: an analysis starting from the Brazilian budget model

Abstract: *After two consecutive mandates of president Fernando Henrique Cardoso, it is obvious that external debt and unemployment, economic retraction and social income concentration are increasing in Brazil. The speech contained in the Pluriannual Plan of the current president's administration, Luiz Inácio Lula da Silva, proposes the transition from the “conservative modernization model” to the “productive accelerated growth and social inclusion model”. The analysis of the Pluriannual Plan 2004-2007, of the budget guidelines and 2000-2004 budgets reveals a contradiction between the initial speech and the government's current administration. The results show no evidence that allow us to expect a new development model for the next four years.*

Key-words: *public finances; Pluriannual Plan; Budget Guidelines Law; Annual Budget; Lula's administration.*

JEL classification: *H50.*

¹ Recebido em 27/04/2004. Liberado para publicação em 22/03/2005.

² Economista, mestre em Economia Aplicada e doutorando em Economia Aplicada (bolsista do CNPq). Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa silviofj@hotmail.com.br

1. Introdução

A vitória esmagadora de Luiz Inácio Lula da Silva sobre seu concorrente José Serra, na última eleição presidencial, reflete o sentimento e a esperança dos brasileiros de que um governo de esquerda possa, finalmente, promover um plano de desenvolvimento sustentável com a finalidade de atender aos reais interesses do país como nação.

O Brasil enfrenta, atualmente, recorde histórico de desemprego à taxa de 20,7%, ou 2 milhões de pessoas, na grande região de São Paulo, segundo dados do Dieese. No país como um todo, são 7,7 milhões de desempregados, segundo o IBGE. A despeito dos Planos Plurianuais (PPA) dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (os planos “Brasil para Todos” e “Avança Brasil”), não se verificou a retomada do crescimento sustentável nem a queda do desemprego. Tendo como ilustração o último plano, a meta de criar 8,5 milhões de empregos no período de 2000 a 2003 não saiu do papel, assim como as previsões de crescimento econômico.

O documento *Brasil, a Era do Real*, uma espécie de prestação de contas dos dois governos FHC, diz que o crescimento lento da economia explica a dificuldade de ampliar o emprego. “A geração de 8,9 milhões de empregos (desde 1993) ocorreu ao mesmo tempo do crescimento do desemprego em 3,4 milhões”, afirma o texto (SALOMON, 2003).

Diversos analistas de mercado e do governo justificam como fatores restritivos ao crescimento do PIB a crise energética, a piora no cenário externo em função da crise econômica da Argentina e os acontecimentos terroristas do dia 11 de setembro de 2001. No entanto, essa explicação corre o risco de ser simplista. Antes de aceitá-la, deve-se questionar se o comportamento modesto do PIB não seria reflexo de duas combinações: a ausência de um plano de desenvolvimento de longo prazo, que permita melhoria e ampliação da intra-estrutura e da capacidade produtiva, e a priorização de políticas econômicas restritivas, com juros altos e superávits primários recordes que, no intuito de garantir estabilidade, acabam por provocar a retração da economia e o aumento do desemprego, beneficiando os agentes do mercado financeiro em prejuízo da sociedade.

A consequência mais flagrante do modelo de desenvolvimento adotado nos oito anos de mandato FHC foi a maior propensão ao endividamento externo e à concentração social da renda. Utilizando o pensamento de Celso Furtado, pode-se dizer que falta ao Brasil não só o crescimento sustentado mas também o verdadeiro desenvolvimento, que só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada.

E agora, no governo Lula, é possível alimentar a esperança de um novo modelo de desenvolvimento? Haverá indícios de transição entre o “modelo de modernização

conservadora” e o modelo “produtivista de crescimento acelerado e de inclusão social”, conforme o discurso contido no PPA do novo governo?

Correndo o risco de não obter respostas científicas para essas perguntas, o presente trabalho pretende oferecer subsídios para a discussão, tendo como principal instrumento de análise o Modelo Orçamentário da Constituição de 1998. Nesse sentido, utilizaremos as informações e os dados contidos no Plano Plurianual, na Diretriz Orçamentária e no Orçamento Anual do novo governo, comparando-os, na medida do possível, com os dados da gestão do antigo governo.

2. Síntese do modelo orçamentário brasileiro após a Constituição de 1988³

O texto constitucional promulgado em 1988 trouxe inovações significativas no sistema de elaboração e de apreciação dos instrumentos que compõem o chamado “modelo orçamentário” federal. Tal modelo passou a ser regulado por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O projeto de lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos. Deve ser enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, tendo vigência a partir do segundo ano de mandato da administração que o elabora até o final do primeiro ano do governo subsequente.

O projeto de lei do PPA deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

O projeto de LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (quatro meses e meio antes do envio do projeto de orçamento). Ele estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do orçamento, fixando seus principais parâmetros, dispõe sobre alteração na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento (BNDES, CEF, dentre outras) e autoriza a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal.

³ Esta seção foi toda baseada em BARACHO (2003) e GIACOMONI (1997).

Sílvio Ferreira Júnior

A lei estabelece, assim, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (e.g., lista de projetos prioritários, normas sobre convênios, fixação das metas de resultado primário, relação dos riscos fiscais).

As prioridades e metas definidas pela LDO para os programas e ações são apresentadas anexas ao texto legal, constituindo-se num detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, selecionadas para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício.

Com o advento da Lei Complementar nº 1, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou também a conter dois anexos de extrema importância para orientar o governo e a sociedade sobre a condução da política fiscal. Trata-se do Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios, que dão uma dimensão da austeridade dessa política, e o Anexo de Riscos Fiscais, em que estão contidos os chamados passivos contingentes, ou seja, aquelas dívidas ainda não contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial, poderão vir a aumentar a dívida pública.

A partir da LDO, aprovada pelo Legislativo até 30 de junho de cada ano, a Secretaria do Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias do poder Legislativo e do Judiciário. O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser encaminhado ao Congresso Nacional anualmente até o dia 31 de agosto e aprovado até o final de cada ano.

A LOA deve conter as prioridades e as metas contidas no PPA, que deverão ser atingidas naquele ano, e incluir três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. O orçamento da União está dividido em três segmentos: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social; e c) orçamento de investimentos das empresas estatais.

O orçamento fiscal, entre outros, contempla os gastos com investimentos de infra-estrutura, com saúde, educação, manutenção dos ministérios, parcelas de receitas tributárias federais transferidas para estados e municípios e discrimina as receitas de origem tributária, patrimonial, de empréstimos obtidos e de alienação de ativos da União. O orçamento da seguridade social lista os desembolsos que serão feitos com benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões etc.), assistência social e saúde e discrimina as receitas de contribuições sociais e de transferências recebidas do orçamento fiscal. Esses dois orçamentos envolvem todos os órgãos da administração direta e indireta da União e seus fundos. O orçamento de investimentos das empresas estatais contempla apenas esse tipo de gasto, com as respectivas fontes de financiamento.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

Pela análise conjunta desses três instrumentos, depreende-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento no Brasil confere ao PPA, à LDO e à LOA uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa anualmente as ações e os programas a ser executados por meio de projetos, atividades e operações especiais. À LDO cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA e definir as regras e normas que orientam a elaboração da lei orçamentária que irá vigorar no exercício seguinte ao da edição da LDO.

3. O Plano Plurianual do Governo Lula⁴

3.1. Análise do processo de elaboração

O PPA do governo Lula foi elaborado utilizando a mesma metodologia do Avanço Brasil, que orientou as metas oficiais até este ano, e idealizado na era Fernando Henrique Cardoso. Tal adoção parece contradizer o discurso do governo Lula, principalmente no que se refere ao “planejamento de Estado” adotado pelo governo anterior. Segundo o chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, José Carlos Miranda, apesar de a execução do Avanço Brasil não ter sido valorizada e as metas não atingidas, os instrumentos são bons e avançaram muito nestes últimos anos no que diz respeito à supervisão dos programas (RAMOS, 2003).

De fato, conforme destacou BARACHO (2003), no Avanço Brasil inaugurou-se novo sistema gerencial, intensificando-se o processo de gestão por programas, em que, a partir de um problema concreto percebido pela sociedade, é criado um programa para solucioná-lo. Define-se, então, um objetivo a ser alcançado e um indicador capaz de medir os resultados obtidos, que permitirá assegurar a avaliação permanente das ações de governo.

Se, por um lado, não houve novidade metodológica, por outro, o novo PPA — Plano Brasil para Todos: Participação e Inclusão — apresentou como novidade a participação social em seu processo. Ao longo de sete semanas, entre maio e julho, foram realizados fóruns estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal, com a presen-

⁴ As informações e os dados não referenciados nesta seção foram obtidos diretamente do site do governo (www.planobrasil.gov.br).

Sílvio Ferreira Júnior

ça de pelo menos um ministro designado pelo presidente da República. No mesmo período, os ministérios organizaram fóruns temáticos com as organizações dos respectivos setores.

Aconteceram também seminários nacionais sobre grandes temas de caráter geral, como política industrial, política de infra-estrutura, política de segurança pública, política nacional de desenvolvimento regional, política científica e tecnológica, entre outros. O governo participou como convidado de fóruns promovidos por organizações da sociedade para debater o PPA. Os governadores dos estados foram convidados pelo presidente da República a discutir o PPA em reuniões regionais. Prefeitos e assembleias legislativas também são interlocutores do governo federal no processo de discussão e elaboração do PPA.

A ampla consulta à sociedade sobre o Plano Plurianual 2004-2007 pareceu, a princípio, confirmar o compromisso do governo federal com a participação social nas grandes decisões nacionais. No entanto, questiona-se se a consulta popular não teria sido mera peça de *marketing*, uma vez que ela não foi verificada durante o processo de elaboração das diretrizes orçamentárias e do orçamento para 2004. Já que um processo de consulta e debate naqueles moldes requer volume significativo de recurso financeiro público, deve-se ficar atento para que não resulte mais em excesso de gravame e menos em resultados concretos. Por outro lado, dada a iniciativa do governo, caberia às organizações sociais empenhar-se na continuidade do processo participativo, fiscalizando e cobrando as tarefas do poder gestor.

3.2. Breve descrição e análise das propostas contidas no PPA

O Plano Brasil para Todos está dividido em três megaobjetivos que correspondem a cinco dimensões e caracterizam a estratégia de desenvolvimento de longo prazo pretendida pelo governo Lula. Esses megaobjetivos são decompostos em 24 desafios a ser alcançados com a execução de 374 programas e 4.300 ações. Seguem abaixo os megaobjetivos e os desafios correspondentes.

MEGAOBJETIVO I - Inclusão social e redução das desigualdades sociais (dimensão social).

Desafios:

1. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania.
2. Promover o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência) e à educação.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

3. Ampliar a transferência de renda e aprimorar seus mecanismos.
4. Promover o aumento da produção e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular.
5. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural.
6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade e de mobilidade urbana.
7. Promover a redução da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação à marginalização e ao crime.
8. Democratizar e universalizar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias.
9. Promover a redução das desigualdades raciais.

MEGAOBJETIVO II - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades (dimensão econômico-produtivo-regional).

Desafios:

10. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.
11. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego.
12. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa.
13. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.
14. Ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento.
15. Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável.
16. Reduzir as desigualdades regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local).
17. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais com justiça ambiental.
18. Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais.

Sílvia Ferreira Júnior

MEGAOBJETIVO III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (dimensão democrática).

Desafios:

19. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos.
20. Valorizar a cultura nacional em sua diversidade.
21. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas integradas.
22. Preservar a integridade e a soberania nacionais.
23. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz e de direitos humanos no cenário internacional.
24. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.

As principais metas do PPA 2004-2007 são:

- A) Educação => Erradicação do analfabetismo — alfabetizar 16,3 milhões de adultos; 100% da população com idade entre 7 e 14 anos na escola; melhorar qualidade do ensino.
- B) Saúde => 100 milhões de pessoas atendidas pelas equipes de saúde da família até 2007.
- C) Saneamento => Ampliação da taxa de cobertura de serviços urbanos de coleta e tratamento de esgoto de 50,9% em 2003 para 57,9% em 2007.
- D) Reduzir em 25% o déficit habitacional das famílias com renda até 5 salários mínimos; financiar ou apoiar a produção de 1,2 milhão de unidades habitacionais.
- E) Assistência social/transferência de renda => Incluir 11,4 milhões de famílias que vivem com menos de R\$100 por mês por pessoa no programa de renda mínima até o ano de 2006.
- F) Reforma agrária => Fortalecimento da agricultura familiar; consolidação de assentamentos precários e novos assentamentos que beneficiarão 265,4 mil.
- G) Ciência e tecnologia => Aumento do número de doutores formados por ano, passando de 6,3 mil para 10 mil.
- H) Tecnologia da informação e inclusão digital; aumento das exportações de software de US\$ 100 mil para US\$ 2 bilhões.
- I) Agricultura e pecuária => Triplicar o volume de exportação de carne.
- J) Micro e pequenas empresas => Duplicação da participação das médias e pequenas empresas nas exportações.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

- L) Meio ambiente => Duplicar a área de florestas com manejo adequado.
- M) Energia elétrica => Acréscimo de geração e transmissão de energia e universalização dos serviços na área rural.
- N) Transportes => Recuperação de 75% da malha rodoviária federal.
- O) Recursos híbridos => Revitalização e integração da bacia do Rio São Francisco.
- P) Criar 7,8 milhões de empregos até 2007.
- Q) Estimular o crescimento econômico de 18% nos próximos quatro anos.
- R) Estabilizar a inflação em 4% ao ano.

A orientação estratégica do governo, que norteou a elaboração dos objetivos, desafios, e metas do PPA, está publicada no “Plano Plurianual 2004-2007/Orientação Estratégica de Governo/Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”. Não cabe aqui fazer um resumo da publicação. Optou-se, contudo, por destacar os pontos mais controversos e fazer, em seguida, um breve comentário.

A publicação traz uma precária definição do que, ao longo do texto, é chamado de “modelo de crescimento por consumo de massa”. O § 2º anuncia que “o Plano Plurianual (...) vai inaugurar um modelo de desenvolvimento”. Segundo os autores, esse “modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira” (§ 42). Essa lógica implica, conforme o texto, em um “círculo virtuoso”, em que haveria uma relação de causa e efeito interativa entre “ampliação do consumo” ó “investimentos e produtividade” ó “aumento de rendimentos”. Os encadeamentos causais, como “as políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo e reduzir o desemprego, favorecendo o aumento de salários, o que viabiliza o consumo...” (§ 50), são simplistas. Um passo anterior a essa seqüência causal seria enfrentar o problema da oferta de crédito no país. As disponibilidades de crédito à taxa de juros acessíveis são um pré-requisito para que a economia cresça de forma sustentável. Atualmente, essa disponibilidade está em torno de 23% do PIB e já atingiu 36% em 1995. Nos Estados Unidos, a quantidade de crédito concedida às empresas e famílias corresponde a 145% do PIB (BILLI, 2003).

No item III. 4 (§§ 36-41), intitulado “Políticas Sociais e Consistência do Modelo”, há uma série de afirmações pouco esclarecedoras. No § 36, por exemplo, o texto afirma que “nos primeiros anos de implementação do PPA, a elevação do investimento sem aumento do déficit (...) resultará na redução do consumo total (...), não do consumo das classes mais pobres (o que implica, então, na redução do consumo das classes mais ricas ou abastadas)”. Em primeiro lugar, que fórmula possibilita o crescimento sem aumento de déficit ou diminuição de receitas? Do mesmo modo, seria interessante saber como e com quais mecanismos o governo vai restringir o consu-

Sílvia Ferreira Júnior

mo da classe rica. Em segundo lugar, qualquer restrição do consumo via elevação de juros sacrificará ainda mais a população pobre e a classe média. Em terceiro lugar, um dos instrumentos utilizados largamente no governo FHC, que possibilitaram (e ainda possibilitam) o aumento de recursos para investimentos sem gerar déficit, é o aumento da carga tributária, que penaliza o capital produtivo e o consumidor de baixa renda.

De fato, conforme declarou o diretor do Departamento de Economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Roberto Faldini, diante do presidente do Banco Central, “há no país uma *agiotagem oficial*, pois, além de não investir, de não poder crescer, as empresas brasileiras transferem parcelas crescentes de seus resultados ao governo, via tributos, e ao sistema financeiro, via juros” (DIAS, 2003).

Ainda no § 36 consta que “(...) A definição de políticas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres (...) e do consumo dos mais ricos é um dos pontos centrais da agenda do novo governo”. O texto indica que a renda e o consumo são os motores (pontos centrais) para o crescimento do país. Buscando uma tradução mais simples, basta o povo ter o que comer e onde trabalhar que o país crescerá. Essa afirmação oculta o impacto do comércio internacional e as escolhas das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento sustentável do país.

No § 39 consta que “a redução da taxa real de juros contribuirá para o objetivo de restringir o ritmo de expansão da renda e do consumo dos mais ricos, para dar espaço ao aumento do consumo da camada menos favorecida da população”. Não se tem um único exemplo nos países capitalistas em que a classe rica diminuiu o consumo em razão da queda ou aumento das taxas de juros. Esse instrumento — os juros comerciais — tem, na verdade, impacto restrito no consumo das camadas mais pobres da população devido à baixa capacidade de endividamento.

O § 40 diz que “é preciso reconhecer que — por causa das restrições à ampliação das despesas e pela ampliação dos investimentos públicos — os recursos para a expansão dos programas de transferência de renda aos mais pobres também são limitados”. Essa afirmativa ignora que há inúmeros instrumentos de obtenção de recursos ou de diminuição de gastos que o governo poderia utilizar. Um deles, por exemplo, seria a renegociação da taxa de superávit primário com o FMI. Utilizando a matemática simples, pode-se verificar que atualmente os 4,25% sobre o PIB, que o Brasil precisa reter em caixa, promovem um desaquecimento de R\$ 44 bilhões na economia. Isso significa que, a cada 0,1% que o governo conseguir baixar do superávit, o país reterá R\$ 1 bilhão para investimento interno.

Na página 6 do referido documento, lê-se: “(...) o planejamento estratégico das ações de governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o

desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no país: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos — e conseqüente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica — e manutenção de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo”.

Percebe-se, portanto, a tentativa de acomodação de orientações díspares: a ampliação da inclusão social e redução das disparidades sociais e regionais, de um lado, e as restrições no investimento público, como a manutenção da balança de pagamentos e do superávit primário, de outro. O debate nacional nos últimos anos trata justamente da inércia da ação governamental na área social em virtude dos 8% do PIB de superávit primário (superior aos 4,25% negociados com o FMI). A engenharia administrativa sugerida não tem precedentes na história política.

O § 42 afirma que “o PPA objetiva inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas”. Sabe-se que o crescimento via expansão do mercado implica em reestruturar hábitos e infraestruturas, e estas não são propostas de médio prazo, embora o PPA seja um plano de médio prazo, tornando a questão, portanto, fora dos limites do mandato presidencial. Outro fator importante é que o mercado não é um instrumento adequado para equacionar injustiças sociais, pois não se pauta pela conduta ética, mas por interesse comercial.

No item V.4, da Dimensão Ambiental, o § 66 destaca uma hipótese que há muito tempo foi refutada pelos cientistas: “a estreita relação entre degradação ambiental e degradação social”. Não há provas suficientes ou evidentes de que haja uma relação causal entre pobreza e degradação ambiental. Se as populações pobres habitam ecossistemas degradados é porque foram *empurradas* para essas regiões, onde a baixa produtividade e o valor econômico das terras afastaram o capital especulativo imobiliário.

No que se refere ao § 71, pode-se concordar que o PPA deve prever “a adoção de critérios socioambientais para as políticas públicas”. Espera-se que o governo Lula inaugure um tempo no qual os projetos que promovem grandes impactos, como barragens, usinas hidrelétricas, entre outros, sejam objetos de estudos de impactos ao meio ambiente, à saúde humana e animal, além dos impactos sociais e econômicos.

Pode-se concordar também que a estratégia de fortalecer a democracia brasileira, radicalizando o processo democrático, conforme expresso no item V.5, da Dimensão Democrática (§§ 72-79), é fundamental para que o país ingresse em um novo espaço político de justiça social e igualdade de direitos. Programas nesse sentido

Sílvio Ferreira Júnior

poderiam impulsionar um “grande movimento cultural”, favorecendo “o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um país mais justo econômica e socialmente”.

Como análise geral sobre o “Plano Plurianual 2004-2007/Orientação Estratégica de Governo/Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, percebe-se que os objetivos são pertinentes, mas os meios ineficientes. De fato, o texto guia é lacônico no que se refere aos meios para atingir tais objetivos. Para ilustrar, em sua dimensão social, o documento do Ministério do Planejamento cita ações de caráter estrutural (políticas de emprego e educação, microcrédito e apoio à agricultura familiar) e emergencial (Fome Zero e Bolsa-escola). Em seguida, são citadas várias ações e políticas destacadas em diretrizes governamentais de gestões públicas passadas: redistribuição de renda, elevação sistemática do salário mínimo, redução do custo do crédito, entre outras. Na dimensão econômica do PPA, destaca-se a promoção do crescimento estável e a ampliação do emprego, a partir da consolidação do equilíbrio macroeconômico (“requisito para o crescimento sustentável”). Enfim, não é apresentada qualquer inovação no método de gestão para alcançar os objetivos estratégicos de crescimento sustentável, emprego e inclusão social.

Em síntese, percebe-se que, se por um lado o PPA 2004-2007 caracteriza-se por possuir a capacidade de detectar os problemas socioeconômicos existentes no país, fixando os objetivos e as metas necessárias, por outro apresenta a fraqueza de se basear em uma visão distorcida das relações causa-efeito, no que se refere aos problemas constatados e às soluções associadas.

3.3. Análise dos recursos e dos gastos do PPA

O Quadro 1 permite comparar os planos Brasil para Todos e Avança Brasil no que se refere à distribuição dos recursos estimados, por megaobjetivo, deflacionados pelo IGP-DI 2003. O PPA Brasil para Todos prevê recursos de R\$ 1,857 trilhão contra, aproximadamente, R\$ 1,681 trilhão do PPA Avança Brasil. Verifica-se que o atual governo elegeu o desenvolvimento social como o principal indutor do crescimento econômico, uma vez que 60% dos recursos serão destinados à dimensão social e 36% à dimensão econômico-produtivo-regional, contra os 20% e 53% respectivamente destinados a essas duas dimensões no PPA do governo anterior.

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

Quadro 1. Distribuição, por megaobjetivo, dos recursos previstos nos PPAs Brasil para Todos e Avança Brasil

| Megaobjetivos | PPA Brasil para Todos | | PPA Avança Brasil | |
|---------------|-----------------------|-----|-------------------|-----|
| | Bilhões R\$ | % | Bilhões R\$ | % |
| 1 | 1.114,20 | 60 | 710,06 | 42 |
| 2 | 668,52 | 36 | 891,11 | 53 |
| 3 | 74,28 | 4 | 80,77 | 5 |
| TOTAL | 1.857,00 | 100 | 1.681,94 | 100 |

Fonte: www.planobrasil.gov.br; CONORF (2002). Adaptado pelo autor
Valores deflacionados (IGP-DI 2003).

No entanto, quando se analisam os dados desagregados, conforme apresentados nos Quadros 2A e 2B, percebe-se que 60% dos recursos destinados à dimensão social correspondem a gastos com previdência social, de modo que apenas 40% desse total estará efetivamente disponível para investimentos e demais aplicações sociais. Além do mais, sabe-se que o atual sistema previdenciário brasileiro tem se caracterizado mais como fator concentrador da renda, além do fato de que os recursos destinados a esse fim não possuem a flexibilidade e a mobilidade requeridas para adoção de políticas sociais.

Quadro 2A. Gastos por função previstos para o megaobjetivo 1

| Megaobjetivo 1 | bilhões R\$ | % |
|--------------------|-------------|-------|
| Previdência social | 766.57 | 68,80 |
| Saúde | 147.07 | 13,20 |
| Educação | 62.40 | 5,60 |

cont.

Sílvio Ferreira Júnior

| Megaobjetivo 1 | bilhões R\$ | % |
|---|-------------|--------|
| Organização urbana (habitação, saneamento e urbanismo) | 60.17 | 5,40 |
| Assistência social | 54.60 | 4,90 |
| Organização agrária | 6.69 | 0,60 |
| Outros | 16.71 | 1,50 |
| TOTAL | 1.114,20 | 100,00 |

Fonte: www.planobrasil.gov.br. Adaptado pelo autor.

No que se refere aos gastos com o megaobjetivo 2 (Quadro 2B), percebe-se que as funções ligadas ao setor produtivo, à infra-estrutura e ao apoio à exportação correspondem aproximadamente a 75% do total. Esses valores refletem o reconhecimento do atual governo de que tais funções são estratégicas para equilibrar o balanço de pagamentos do comércio exterior por meio do estímulo às exportações e da substituição das importações.

Quadro 2B. Gastos por função previstos para os megaobjetivos 2 e 3

| Megaobjetivo 2 | Bilhões R\$ | % | Megaobjetivo 3 | Bilhões R\$ | % |
|------------------------------|-------------|-------|--|-------------|-------|
| Setor produtivo | 220.478 | 32,98 | Gestão e aperfeiçoamento institucional | 42,46 | 57,16 |
| Infra-estrutura | 212.857 | 31,84 | Defesa nacional | 12,75 | 17,16 |
| Apoio a estados e municípios | 122.139 | 18,27 | Segurança pública | 8,96 | 12,06 |
| Apoio à exportação | 65.983 | 9,87 | Essencial à justiça | 2,73 | 3,68 |

cont.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

| Megaobjetivo 2 | Bilhões R\$ | % | Megaobjetivo 3 | Bilhões R\$ | % |
|---------------------------|-------------|--------|---------------------------|-------------|--------|
| Informação e conhecimento | 6.084 | 0,91 | Relações exteriores | 2,42 | 3,26 |
| Meio ambiente | 7.220 | 1,08 | Direitos da cidadania | 1,48 | 1,99 |
| Outros | 33.760 | 5,05 | Cultura, desporto e lazer | 3,48 | 4,69 |
| TOTAL | 668.520 | 100,00 | TOTAL | 74,28 | 100,00 |

Fonte: www.planobrasil.gov.br. Adaptado pelo autor.

Conforme o Quadro 3, verifica-se a importância da participação dos gastos públicos no PPA Brasil para Todos, após somar os recursos do orçamento fiscal, e da seguridade social e de investimento das estatais, que correspondem a R\$ 1,510 trilhão, ou 81,31% do total dos recursos de R\$ 1,857 trilhão previsto. O Plano Avança Brasil previa recursos da ordem de R\$ 1,683 trilhão, em que os investimentos privados representavam a maior parte dos recursos estimados, da ordem de 30%, enquanto estes, no plano atual, correspondem apenas a 2,1% do total. Percebe-se, assim, que o **PPA do atual governo amplia a participação dos gastos públicos no desenvolvimento do país.**

Quadro 3. Fontes de recursos e valores previstos no Plano Brasil para Todos

| | Bilhões de R\$ | % |
|---|----------------|-------|
| Orçamento fiscal e da seguridade social | 1.367 | 73,61 |
| Bancos oficiais (BNDES, CEF, BB etc.) | 195 | 10,50 |
| Investimento das estatais | 143 | 7,70 |

cont.

Sílvia Ferreira Júnior

| | Bilhões de R\$ | % |
|--|----------------|--------|
| Fundos de desenvolvimento (FGTS, FAT etc.) | 79 | 4,25 |
| Parcerias privadas | 55 | 2,96 |
| Outras | 18 | 0,97 |
| TOTAL | 1.857 | 100,00 |

Fonte: www.planobrasil.gov.br. Adaptado pelo autor.

Os dados do Quadro 4 permitem evidenciar que o governo atual pretende destinar maior montante de recursos às regiões menos favorecidas. As regiões Norte e Nordeste ficaram com 41% do total previsto no PPA Brasil para Todos, enquanto no PPA Avança Brasil previam-se 36% do total dos recursos para aquelas regiões.

Os números do PPA 2004-2007 dão a impressão, portanto, de que o governo atual elegeu o desenvolvimento social como principal indutor do crescimento econômico, tendo o Estado como financiador e avalista do processo.

Quadro 4. Distribuição, por região, dos recursos previstos nos PPA Brasil para Todos e Avança Brasil

| Região | PPA Brasil para Todos | | PPA Avança Brasil | |
|--------------|-----------------------|-----|-------------------|-----|
| | Bilhões R\$ | % | Bilhões R\$ | % |
| Norte | 315,69 | 17 | 201,91 | 12 |
| Nordeste | 445,68 | 24 | 413,92 | 24 |
| Centro-Oeste | 129,99 | 7 | 163,21 | 10 |
| Sudeste | 724,23 | 39 | 550,22 | 33 |
| Sul | 241,41 | 13 | 353,35 | 21 |
| TOTAL | 1857 | 100 | 1683 | 100 |

Fonte: www.planobrasil.gov.br. Adaptado pelo autor.

3.4. Análise orçamentária

Visto que aproximadamente 74% dos recursos previstos no PPA virão do orçamento fiscal e da seguridade social, nesta seção será feita a análise da distribuição das despesas orçamentárias dos últimos três anos e da despesa do orçamento previsto para 2004, no intuito de verificar possíveis mudanças no curto prazo pretendidas pelo novo governo.

O Quadro 5 apresenta a participação relativa das despesas realizadas do orçamento fiscal e da seguridade social do governo federal, classificadas por categoria e natureza econômica. Percebe-se que, enquanto na gestão anterior havia a tendência de aumento das despesas correntes e de diminuição das despesas de capital, a gestão atual tem procurado reduzir significativamente a participação das despesas correntes, via diminuição das despesas de manutenção da máquina pública (pessoal e encargos) e das outras despesas correntes (que inclui a previdência), aumentando, por outro lado, a participação das despesas de capital, via aumento da participação dos gastos com amortização e, principalmente, com refinanciamento da dívida. Além disso, a participação dos gastos com juros e encargos da dívida manteve-se mais ou menos constante.

Quadro 5. Participação relativa das despesas realizadas do governo federal, por categoria e natureza econômica¹

| GRUPO DE DESPESA | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------|-------------|
| | Realizado | Realizado | Realizado | Realizado ² | Projeto Lei |
| DESPESAS CORRENTES | 40,56 | 48,68 | 50,24 | 41,02 | 31,93 |
| Pessoal e encargos sociais | 9,45 | 10,85 | 11,12 | 8,85 | 5,78 |
| Juros e encargos da dívida | 6,30 | 8,75 | 8,19 | 6,90 | 8,08 |
| Outras despesas correntes | 24,81 | 29,08 | 30,93 | 25,27 | 18,06 |
| DESPESAS DE CAPITAL | 59,44 | 51,32 | 49,76 | 58,98 | 66,32 |

cont.

Sílvia Ferreira Júnior

| GRUPO DE DESPESA | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------------------|-------------|
| | Realizado | Realizado | Realizado | Realizado ² | Projeto Lei |
| Investimentos | 1,64 | 2,42 | 1,50 | 0,14 | 0,54 |
| Inversões financeiras | 1,85 | 3,39 | 310 | 1,41 | 2,25 |
| Amort. e refinanc. da dívida | 55,95 | 45,52 | 45,16 | 57,44 | 63,53 |
| Amortização da dívida | 7,12 | 9,05 | 10,22 | 7,35 | n,d, |
| Refinanciamento da dívida | 48,83 | 36,47 | 34,94 | 50,09 | n,d, |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços Gerais da União. Adaptado pelo autor.

¹ Orçamento fiscal e da seguridade social.

² Não inclui o último trimestre

Nota-se, ainda, que a participação dos investimentos (que representa a contribuição do governo à formação bruta de capital fixo da economia) nos gastos totais tornou-se insignificante na gestão atual. As inversões financeiras (gastos com aquisições de imóveis ou bens de capital já existentes) também apresentam participações pouco expressivas, mesmo considerando-se os valores previstos para o ano de 2004. Essa evidência permite afirmar que o governo tem diminuído relativamente sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores na economia, uma vez que os investimentos representam a criação de riqueza nova, enquanto as inversões financeiras não geram efeitos positivos à renda nacional, implicando apenas em transferência de propriedades entre agentes econômicos.

O Quadro 6 permite avaliar o grau de eficiência em que é realizado o planejamento orçamentário do país. Os valores referentes ao ano de 2003 devem ser analisados considerando-se que o último trimestre não está incluído. No que se refere aos anos de 2000 a 2002, percebe-se maior aproximação entre as despesas correntes planejadas e realizadas, explicada principalmente pela melhoria na previsão para os pagamentos de juros e encargos da dívida. Quanto às despesas de capital, a aproximação entre as despesas previstas e realizadas pode ser atribuída ao aumento da participação dos gastos realizados com amortização da dívida, conforme visto anteriormente no Quadro 5.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

Quanto ao ano de 2003, nota-se que já no final do terceiro trimestre as despesas realizadas de amortização e refinanciamento da dívida já superavam o planejado em aproximadamente 28%. Pode-se dizer que o melhor planejamento nos serviços de juros, encargos e amortizações da dívida, no intuito de estabilizar a dívida em relação ao PIB, contribuiu para a maior eficiência nos gastos públicos totais.

Quadro 6. Relações entre as despesas previstas e realizadas do governo federal, por categoria e natureza econômica¹

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ² |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|
| GRUPO DE DESPESA | R/P | R/P | R/P | R/revisado ³ |
| DESPESAS CORRENTES | 84,99 | 92,08 | 96,81 | 64,71 |
| Pessoal e encargos sociais | 98,75 | 97,32 | 99,61 | 71,34 |
| Juros e encargos da dívida | 49,70 | 75,20 | 94,24 | 46,22 |
| Outras despesas correntes | 97,38 | 96,66 | 96,54 | 70,09 |
| DESPESAS DE CAPITAL | 49,77 | 47,37 | 94,84 | 115,46 |
| Investimentos | 68,63 | 74,78 | 55,69 | 6,04 |
| Inversões financeiras | 91,85 | 81,37 | 83,03 | 35,76 |
| Amort. e refinanc. da dívida | 48,64 | 45,09 | 98,09 | 127,97 |
| TOTAL | 59,55 | 61,80 | 95,20 | 87,36 |

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços Gerais da União.

Adaptado pelo autor.

¹ Orçamento fiscal e da seguridade social.

² Não inclui o último trimestre.

³ As despesas foram revisadas pelo governo sucessor.

A atenção especial que o governo tem dado aos gastos com a dívida pode ser evidenciada no Quadro 7, que mostra as variações reais, em relação ao ano de 2000, das despesas realizadas do governo federal, por categoria e natureza econômica.

Sílvio Ferreira Júnior

Percebe-se que os gastos com juros e encargos e amortização da dívida cresceu expressivamente de 2000 a 2002 e o planejado para o ano de 2004 é de um crescimento ainda mais expressivo. Por outro lado, o governo tem diminuído os gastos com refinanciamento da dívida. Certamente o intuito é de reduzir o estoque da dívida em relação ao PIB. Os dados para 2003 não serão analisados, pois ainda estavam em andamento durante a elaboração do presente trabalho.

Quadro 7. Variações reais, em relação ao ano de 2000, das despesas realizadas do governo federal, por categoria e natureza econômica¹

| GRUPO DE DESPESA | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------|---------------|---------------|------------------------|--------------|
| | Realizado | Realizado | Realizado ² | Projeto Lei |
| DESPESAS CORRENTES | 6,46 | 8,27 | -32,64 | 21,70 |
| Pessoal e encargos sociais | 1,83 | 2,84 | -37,63 | -5,38 |
| Juros e encargos da dívida | 23,24 | 13,60 | -27,09 | 98,35 |
| Outras despesas correntes | 3,97 | 8,99 | -32,15 | 12,55 |
| DESPESAS DE CAPITAL | -23,40 | -26,82 | -33,90 | 72,49 |
| Investimentos | 30,82 | -19,95 | -94,43 | -49,35 |
| Inversões financeiras | 62,22 | 46,35 | -49,47 | 87,48 |
| Amort. e refinanc. da dívida | -27,83 | -29,44 | -31,61 | 75,56 |
| Amortização da dívida | 12,77 | 25,41 | -31,28 | n,d, |
| Refinanciamento da dívida | -33,75 | -37,44 | -31,66 | n,d, |
| TOTAL | -11,29 | -12,59 | -33,39 | 54,60 |

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços Gerais da União. Adaptado pelo autor.

¹ Orçamento fiscal e da seguridade social.

² Não inclui o último trimestre.

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

O Quadro 7 permite evidenciar ainda uma redução significativa dos gastos reais em investimentos, que diminuirá em aproximadamente 50% em relação aos gastos realizados no ano de 2000, conforme o planejado para 2004. Essa questão será discutida mais adiante.

O Quadro 8 apresenta a participação relativa das despesas realizadas do governo federal por grupo de funções⁵. As funções agregadas no grupo denominado “administração pública” (administração, relações exteriores, judiciária, legislativa, essencial à justiça, direitos da cidadania, encargos especiais e reservas de contingência) e a função “previdência social” referem-se às *atividades-meio* do setor público, enquanto as funções agregadas nos grupos “social” (assistência social, cultura, desporto e lazer, defesa nacional, educação, gestão ambiental, habitação, organização agrária, saneamento, saúde, segurança pública, trabalho e urbanismo), “infra-estrutura” (ciência e tecnologia, comunicações, energia e transporte) e “setor produtivo” (agricultura, comércio e serviços e indústria) referem-se às *atividades-fim*⁶.

Percebe-se que os grupos de funções-meio do governo federal (administração pública e previdência social) absorvem acima de 86% dos gastos totais em todos os anos considerados. A partir de 2001, enquanto a participação dos gastos com previdência social declinou (menos de 6% no orçamento planejado para 2004), a participação dos gastos da administração pública cresceu expressivamente devido, principalmente, às despesas com os serviços da dívida, que estão incluídas na função operações especiais.

Quadro 8. Participação relativa das despesas realizadas do governo federal, por grupo de funções¹

| Grupo de Funções ² | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------|-----------|
| | Realizado | Realizado | Realizado | Realizado ⁴ | Planejado |
| Adm. Pública ³ | 73,21 | 68,44 | 68,47 | 75,62 | 82,35 |
| Social | 9,57 | 11,17 | 10,72 | 7,65 | 5,91 |

cont.

⁵ A classificação por função, ou funcional, procura identificar a área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas serão executadas, fornecendo a alocação dos recursos públicos por finalidade de gasto.

⁶ BARACHO (2003), ao sugerir essa classificação, salienta que há controvérsias entre classificar a função “Previdência Social” como um meio ou como um fim do setor público.

Sílvia Ferreira Júnior

| Grupo de Funções ² | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------|-----------|
| | Realizado | Realizado | Realizado | Realizado ⁴ | Planejado |
| Previdência Social | 15,15 | 17,82 | 18,26 | 15,50 | 11,03 |
| Infra-estrutura | 0,89 | 1,12 | 2,23 | 0,53 | 0,49 |
| Setor Produtivo | 1,18 | 1,45 | 0,33 | 0,70 | 1,23 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços Gerais da União.

Adaptado pelo autor.

¹ Orçamento fiscal e da seguridade social.

² As 28 funções foram agregadas para facilitar a análise.

³ Inclui serviços da dívida.

⁴ Não inclui o último trimestre.

A participação dos gastos no grupo de função “social” tem diminuído continuamente desde 2001, e o planejado para 2004 corresponde praticamente à metade do realizado naquele mesmo ano. A participação dos gastos nos grupos de funções “infra-estrutura” e “setor produtivo” é pouco expressiva, não superando, conjuntamente, 2,6% no período analisado. Não há intenção, por parte do atual governo, de aumentar a participação desses gastos, uma vez que suas participações no total planejado (5,9%) são menores que as participações nos gastos realizados em 2001, 2002 e 2003, conforme o Quadro 8. O motivo será discutido mais à frente.

O Quadro 9 mostra as variações reais, em relação ao ano de 2000, das despesas realizadas do governo federal, por grupo de funções. Percebe-se que há uma tendência de queda dos gastos destinados aos grupos “social” e “infra-estrutura” que se confirma com os valores dos gastos planejados para 2004, aproximadamente 4,5% e 15% menores que os realizados no ano de 2000, respectivamente. Os gastos planejados para o setor produtivo são 61,5% superiores aos realizados em 2000, embora sua participação nos gastos totais seja pouco expressiva, conforme já verificado.

A Gestão Lula: uma análise a partir do modelo orçamentário brasileiro

Quadro 9. Variações reais, em relação ao ano de 2000, das despesas realizadas do governo federal, por grupo de funções¹

| Grupo de Funções ¹ | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------|---------------|---------------|------------------------|--------------|
| | Realizado | Realizado | Realizado ³ | Planejado |
| Adm. Pública ² | -17,06 | -18,48 | -31,37 | 68,39 |
| Sociais | 3,50 | -2,13 | -46,76 | -4,54 |
| Previdência Social | 4,33 | 5,31 | -31,89 | 12,48 |
| Infra-estrutura | 11,76 | 119,77 | -60,50 | -14,56 |
| Setor Produtivo | 8,96 | -75,30 | -60,29 | 61,54 |
| Total | -11,29 | -12,59 | -33,39 | 54,60 |

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços Gerais da União. Adaptado pelo autor.

¹ As 28 funções foram agregadas para facilitar a análise.

² Inclui serviços da dívida.

³ Não inclui o último trimestre.

A diminuição da participação dos gastos destinados aos grupos “infra-estrutura” e “setor produtivo” já está prevista no PPA 2004-2007. Segundo informações do PPA, a maior parte dos gastos dos grupos “infra-estrutura” e “setor produtivo” para o período 2004-2007 será financiada pelo BNDES e pelas estatais. Estas financiarão 65% dos gastos em infra-estrutura, enquanto apenas 6,1% desses gastos serão financiadas pelo orçamento fiscal e da seguridade social. O BNDES financiará 94% dos gastos referentes ao grupo de funções “setor produtivo”.

A diminuição da importância dos gastos do governo no grupo de funções “setor produtivo”, tanto no que se refere às variações negativas ao longo do tempo quanto à diminuição de sua participação nos gastos totais, é preocupante, uma vez que diminui o poder do Estado de adotar políticas anticíclicas no sentido de evitar uma retração indesejada na economia, como a que vem ocorrendo hoje no Brasil. Diante de um ambiente econômico dominado por expectativas pessimistas, as empresas não têm incentivos para investir. Atualmente o BNDES, único agente financiador de longo

Sílvia Ferreira Júnior

prazo do país, simplesmente não tem encontrado empresários dispostos a captar recursos. Conforme declaração do economista Carlos Lessa, presidente do BNDES, “o banco dispõe de R\$ 7 bilhões em caixa sem encontrar quem queira tomar empréstimo” (LAHÓZ & CAETANO, 2003).

Keynes, em sua *Teoria Geral*, fala com receio de “quando desfalece o espírito empreendedor e colapsa o otimismo”, ressaltando que “a prosperidade econômica é excessivamente dependente da atmosfera política e social apropriada pelos homens de negócios”. Assim, nem a queda dos juros é remédio eficiente. Ela pode não apenas ser lenta demais mas também quase inútil quando há a queda da “eficiência marginal do capital”. Nesse sentido, o governo brasileiro tem diminuído continuamente sua capacidade de realizar gastos do tipo *keynesiano*.

No entanto, a diminuição da importância dos gastos do governo no grupo de função “social”, tanto no que se refere à sua variação negativa quanto à diminuição de sua participação nos gastos totais, contraria as informações do Plano Plurianual 2004-2007, de que o Megaobjetivo I — **Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais (dimensão social) — será alcançado com os recursos do orçamento fiscal e da seguridade social. Percebe-se, portanto, que há uma contradição no confronto dos dados do PPA com os dados do orçamento para 2004, colocando em dúvida se o governo realmente vê “o desenvolvimento social como indutor do crescimento econômico”.**

3.5. Análise da diretriz orçamentária

A Lei de Diretriz Orçamentária estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e inclui anexos de metas fiscais, de riscos fiscais, de metas anuais, além de incluir anexo dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial. Esse documento, portanto, possui informações e dados que permitem fazer análises importantes das conduções do governo no que se refere aos aspectos econômicos e até mesmo políticos. Já adiantando, o texto da referida lei evidencia o que os dados mostrados até agora neste trabalho já permitiram mostrar.

O Anexo IV dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial, §§ 5-6, consta que “(...) o objetivo da política monetária é perseguir as metas definidas anteriormente pelo CMN (...)” e, “(...) continuará sendo equilibrada de forma a conduzir a inflação corrente para níveis compatíveis com as metas do médio prazo e evitar que a inflação se acomode em patamares mais elevados.”. Ainda, no § 12, “dentro desse regime, a política monetária foi fundamental

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005

para reverter as expectativas de inflação e reafirmar os compromissos com a estabilidade da moeda, o que, em conjunto com a ênfase na disciplina fiscal e os resultados alcançados pela balança comercial, contribuiu para reduzir a excessiva volatilidade da taxa de câmbio”.

No Anexo III.B das Metas Anuais, § 1, consta que “o objetivo final da gestão fiscal do governo é garantir a estabilidade de preços e criar condições para o desenvolvimento sustentado da economia, através da redução gradual da relação dívida pública/PIB, do alongamento da maturidade média dos títulos públicos e da criação de condições para a redução das taxas de juros”. No § 12, “a redução da relação dívida/PIB abrirá espaço para (...) o aprimoramento da política fiscal e do processo orçamentário. Nesse sentido, dever-se-á estudar mecanismos de ajuste anticíclico da política fiscal, inclusive no tocante às metas de superávit primário”.

É inequívoco que o governo Lula se apoiou nos mesmos pilares teóricos do governo Fernando Henrique Cardoso para elaborar seu modelo de política econômica. Trata-se de uma política baseada no seguinte tripé da teoria econômica ortodoxo-liberal: a) câmbio flutuante com plena mobilidade de capitais (isto é, liberalização financeira externa); b) regime de metas de inflação com um banco central autônomo; e c) regime de metas para os superávits fiscais primários. Esse tripé tem o objetivo de fazer com que o governo ganhe credibilidade para acumular reputação perante o mercado financeiro doméstico e o internacional.

Conforme evidência empírica nos dois mandatos do Fernando Henrique Cardoso, essa política é incompatível com o crescimento econômico sustentável, uma vez que sempre depende do humor do mercado financeiro doméstico e internacional. Assim, há sempre um limite para a queda da taxa de juros, imposto pelos capitais financeiros de curto prazo. Abaixo desse limite, os capitais iniciam um processo de saída com riscos de desvalorização cambial e inflação, que levam novamente o Banco Central a adotar a política monetária restritiva. Além disso, se alguma pressão inflacionária voltar ao cenário, o Banco Central utilizará o único instrumento que possui para sufocá-la: a elevação da taxa de juros.

O Quadro 10 permite verificar o grau de imprecisão e ineficiência no planejamento das diretrizes orçamentárias sob a política econômica ortodoxo-liberal. Percebe-se uma relação inversa entre taxa de inflação e taxa de crescimento do PIB e entre a taxa de inflação e o superávit primário do governo. De outro modo, há uma relação direta entre taxa de inflação, superávit primário e taxa de juros, uma vez que esta última esteve, em termos nominais, em 18% e 25%, nos anos de 2001 e 2002 respectivamente.

Sílvio Ferreira Júnior

Quadro 10. Valores previstos e realizados da taxa de crescimento do PIB, da taxa de inflação e do superávit primário em relação ao PIB do governo central

| | Crescimento do PIB | | Inflação | | Superávit Primário | |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | Previsto | Realizado | Previsto | Realizado | Previsto | Realizado |
| 2000 | 4,00% | 4,36% | 6,00% | 13,80% | 2,65% | 1,86% |
| 2001 | 4,50% | 1,42% | 4,30% | 10,36% | 2,60% | 1,83% |
| 2002 | 5,00% | 1,52% | 3,45% | 13,51% | 2,10% | 2,42% |
| 2003 | 5,00% | 2,25% ¹ | 3,00% ¹ | 26,51% ¹ | 1,80% ¹ | 2,45% ¹ |

Fonte: Ministério do Planejamento; Ministério da Fazenda.

As metas fiscais para os anos de 2004, 2005 e 2006 são de manter o superávit primário do governo central em 2,5% do PIB, no intuito de reduzir sua dívida líquida de 35,53%, em 2004, para 34,11%, em 2006, e a dívida líquida do setor público como um todo, de 55,01%, em 2004, para 51,43%, em 2006. Isso é claro, considerando-se a previsão de crescimento do PIB de 3,5%, 4,0% e 4,5% em 2004, 2005, 2006, respectivamente, o que permitirá a queda na taxa nominal de juros média implícita sobre a dívida líquida de 14,88%, em 2004, para 10,88% ao ano, 2006. Como esperar um crescimento do PIB nessas magnitudes sem uma política monetária menos restritiva? Percebe-se que o governo atual deverá contar com a sorte que o anterior não teve em oito anos.

Em relação ao ano de 2003, os dois últimos parágrafos do **Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias afirmam que** “a elevação dos juros e uma postura mais seletiva na concessão de financiamento levaram os agentes financeiros privados a uma redução, em termos reais, na oferta de recursos. Ressalte-se, no entanto, que, enquanto o estoque de crédito do setor privado cresceu 10,5% em termos nominais, para uma inflação de 12,5%, os créditos do BNDES aumentaram 30,1% no mesmo período. (...) o redirecionamento do crédito, especialmente de instituições públicas de fomento, permitirão o acesso de importante parcela do setor produtivo à tomada de crédito, especialmente no que se refere às pequenas e médias empresas”. A falácia dessa afirmativa já está comprovada, uma vez que, conforme visto, não há demanda

pelos recursos do BNDES, refletindo a falta de expectativas quanto ao aquecimento sustentado da economia, crescimento esse que não ocorrerá sob o modelo de política econômica que prega o aperto fiscal e diminui a participação do governo na demanda agregada.

4. Conclusões

A análise conjunta do Plano Plurianual 2004-2007, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos de 2000 a 2004 revela uma contradição entre o discurso inicial e a gestão atual do governo Lula. O “Brasil para Todos” pretende ampliar a participação dos gastos públicos no desenvolvimento do país e eleger o desenvolvimento social como indutor do crescimento econômico.

No entanto, os orçamentos de 2003 e 2004 evidenciam o contrário, ou seja, a diminuição da importância e do montante dos gastos destinados ao grupo de funções “social”, “infra-estrutura” e “setor produtivo”, o mesmo para os gastos em investimentos, na classificação econômica. Por outro lado, percebe-se uma tendência expressiva de aumento, tanto do valor quanto da participação, das despesas realizadas com os serviços de juros, encargos e amortizações da dívida, no intuito de estabilizá-la em relação ao PIB.

A Lei de Diretriz Orçamentária torna inequívoca a opção do governo Lula pela continuidade de uma política econômica ortodoxo-liberal cujo objetivo é fazer com que o governo ganhe credibilidade para acumular reputação perante o mercado financeiro doméstico e o internacional.

Há, portanto, uma tentativa de acomodação de orientações extremamente díspares: a ampliação da inclusão social e redução das desigualdades sociais e regionais, de um lado, e as restrições no investimento público, como a manutenção da balança de pagamentos e do superávit primário, de outro.

Conforme a evidência empírica dos últimos oito anos, o resultado da política econômica ortodoxo-liberal será certamente o aumento do desemprego, a concessão de míngua dos aumentos salariais aos servidores públicos, programas sociais limitados e a redução drástica do volume de investimentos públicos, com conseqüências negativas nos níveis de investimentos privados e no PIB.

As evidências, portanto, permitem refutar a possibilidade de alimentar a esperança de um novo modelo de desenvolvimento para os próximos quatro anos.

Sívio Ferreira Júnior

5. Referências bibliográficas

- BARACHO, M.A.P. *Gastos governamentais em agricultura no Brasil e em Minas Gerais*. 2003. 420 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.
- BILLI, M. Oferta de crédito não pára de cair no país. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 31 mai. 2003, p. Caderno B, p.1.
- DIAS, J.A. Fiesp acusa ‘agiotagem oficial’ com juros e impostos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 31 mai. 2003. Caderno B, p.3.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- LAHÓZ, A.; CAETANO, J.R. Como voltar a crescer. *Revista Exame*, São Paulo, Editora Abril, ano 37, n.17, p. 44-54, 20 ago. 2003.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>>. Acesso em: 26 out. 2003.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>>. Acesso em: 28 out. 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Plano Plurianual 2004-2007*. Orientação estratégica de governo. Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br>>. Acesso em: 05 nov. 2003.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Controladoria-Geral da União. *Balancos gerais da União*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/cgi/bgu1.htm>>. Acesso em: 25 out. 2004.
- RAMOS, M. Novo PPA usará base do Avanço Brasil. *Ilumina – Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético*. Notícias comentadas. Disponível em: <<http://www.ilumina.org.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2003.
- SALOMON, M. Lula quer criar emprego com jornada menor. *Folha Online*. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2003

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 401-428, 2005