

# Em busca do futuro

Fernando Rezende

Economista, consultor nas áreas de finanças públicas e política fiscal

O mundo passa por grandes transformações na economia e na sociedade devido ao avanço da economia digital e da mudança na geopolítica mundial, com a posição que a China ocupa no cenário global. As expectativas sobre o que temos pela frente apontam para a ampliação das disparidades sociais e regionais e a necessidade de repensarmos o processo orçamentário e o modelo de gestão fiscal. Mas o assunto sequer é mencionado entre nós e passa ao largo das preocupações das autoridades econômicas do país.

A recente notícia veiculada pela revista *The Economist* (edição de 20 de março de 2021), sobre a divulgação pelo governo britânico de uma estratégia para reposicionar o país nesse novo mundo, após seu desligamento da União Europeia, é um exemplo a ser seguido por nós. Esse documento, intitulado “Global Britain in a Competitive Age”, apresenta uma detalhada revisão das políticas de segurança, defesa e



ajuda externa, considerada como a mais radical revisão desde o fim da Guerra Fria.

Ciência e tecnologia são os pilares dessa estratégia que aspira o reconhecimento da Grã-Bretanha como um superpoder nesses campos em 2030. Para tanto, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (R&D) deverão subir do nível atual de 1,7% do PIB para 2,4% em 2027, com o aporte de 15 bilhões de libras. Os investimentos nessa área deverão ter como foco introduzir mudanças tecnológicas que concorram para a produtividade da economia e para a proteção do meio ambiente, com maior controle das mudanças climáticas e inovações que contribuam para o aproveitamento da biodiversidade, sem agredir o meio ambiente.

Nessa linha importa ressaltar o reconhecimento da importância de uma atuação proativa do Estado na economia para conduzir a implementação dessa estratégia com

o aporte de recursos públicos, adotando um perfil mais parecido com o de um Estado ativo e intervencionista como o francês.

### **O momento e a oportunidade**

Não é a primeira vez que o Brasil enfrenta uma crise de grandes proporções como a deste momento, mas o desafio para nós é muito maior. É a primeira vez em que se dissemina na sociedade brasileira uma sensação de crescente insegurança com respeito ao futuro e de desconfiança na capacidade do governo para liderar a saída da crise. Os índices de desemprego não param de crescer e devolvem boa parte da população brasileira às condições de pobreza de onde acreditavam haver saído para sempre. As alavancas do crescimento foram desmontadas e com elas diminuem as esperanças de que a saída da crise será rápida. O desalento toma conta de grande parte do povo e repercute no ambiente político, que é sacudido pela falta de confiança na capacidade de as instituições vigentes encontrarem um caminho diferente para enfrentar os desafios do momento.

O enfraquecimento do Estado é o responsável pela situação. Crises passadas levaram as lideranças políticas da época a tomar medidas para dotar o Estado de condições para restabelecer a ordem, recuperar a autoridade e liderar o processo de retomada do crescimento. Isso não se vê nesse momento. O desequilíbrio e os conflitos entre os

---

## As alavancas do crescimento foram desmontadas e com elas diminuem as esperanças de que a saída da grave crise que atravessamos será rápida

---

poderes do Estado são os elementos que debilitam sua capacidade de agir. Com frequência, o noticiário registra a interferência de um poder sobre o outro, ignorando o princípio de autonomia dos poderes que rege a organização do moderno Estado democrático. Ao enfraquecimento do Executivo e o crescimento espantoso da judicialização da despesa pública, se adiciona a anulação de medidas tomadas pelo Legislativo por decisões intempestivas do Judiciário e a insegurança que tais ocorrências geram para empresários e consumidores.

O lema inscrito na bandeira brasileira resume bem as responsabilidades básicas de um Estado moderno: *ordem e progresso*. Manter a ordem interna e a segurança externa para proporcionar as condições essenciais ao progresso. Por seu turno, não há progresso sem ordem, sem estabilidade institucional e econômica e capacidade para

tomar as medidas necessárias para impulsionar a economia e prover os serviços essenciais à população.

A força do Estado se sustenta na confiança que ele inspira na população e isso depende de ele estar sempre à frente dos acontecimentos. Isto é, ele precisa se antecipar aos fatos para agir preventivamente com vistas a amenizar os impactos de crises externas e atuar proativamente para capitalizar os ganhos internos em momentos favoráveis. Para tanto, é necessário que as ações do Estado sejam pautadas por um planejamento de médio e longo prazos. Um planejamento que oriente a formulação de estratégias, a formulação das políticas públicas e o estabelecimento de metas a serem estabelecidas para cada caso.

### **Qual é o caminho a seguir?**

A primeira etapa de um percurso que visa à reconstrução do Estado é a que trata da reforma do processo orçamentário. Ao longo das últimas décadas, a importância do orçamento público para o exercício das responsabilidades do Estado e a vitalidade da democracia foi solenemente ignorada. O orçamento deixou de ser o principal instrumento para garantir o equilíbrio dos poderes para se transformar numa das próprias causas para a multiplicação dos conflitos. A destruição do processo orçamentário acarretou a irrelevância do orçamento como instrumento fundamental para organizar as ações do Estado e criar

as condições necessárias à eficiência e à eficácia das políticas públicas, com a consequente ineficiência da gestão e o desinteresse dos profissionais mais qualificados para o exercício das funções burocráticas. Na ausência de estratégias assentadas num planejamento competente, o horizonte do orçamento foi ofuscado e o Estado abandonou uma ação proativa para acomodar-se a uma atitude reativa.

Há 30 anos que o Brasil está aprisionado numa armadilha fiscal de baixo crescimento. Num ambiente em que grandes transformações sacodem o mundo, é preciso reconhecer que não dá mais para empurrar o problema com a barriga como fica mais do que evidente com as alterações promovidas pelo Congresso na proposta para o orçamento de 2021 encaminhada pelo Executivo, que já vêm sendo objeto de críticas por infringirem normas que foram introduzidas ao longo do tempo para não enfrentar a essência do problema.

Qual foi a mudança que tem provocado essas críticas? A transferência de R\$ 26,5 bilhões previstos para o pagamento das chamadas despesas obrigatórias referentes ao pagamento de benefícios previdenciários, abono salarial e seguro-desemprego, para garantir a execução de emendas parlamentares ao orçamento federal, contornando a regra de ouro, as metas previstas na LDO e abrindo espaço para a realização de um novo auxílio emergencial. O enfrentamento do problema é adiado, mas não é re-

---

## É preciso colocar em debate a reforma do processo orçamentário para que o Brasil escape da armadilha fiscal do baixo crescimento e construa seu futuro

---


solvido. Por trás desses remendos está a hipótese de que o problema fiscal será resolvido com a retomada do crescimento econômico, mas isso é uma ilusão.

O que há de equivocado nessas críticas? Afinal, as emendas parlamentares também são despesas obrigatórias, conforme o disposto em emendas constitucionais. O equívoco está no reconhecimento da natureza da obrigação. Há duas espécies de obrigações no modelo de gestão das despesas públicas. Uma trata de direitos individuais previstos em leis que regulam os dispositivos constitucionais que tratam da matéria. Esse grupo inclui os benefícios previdenciários, a remuneração dos servidores, e os benefícios assistenciais aos mais pobres, como é o caso do Bolsa Família.

A outra espécie refere-se a obrigações de outra natureza, como os direitos coletivos dos cidadãos que dependem da provisão de serviços

públicos para terem acesso a bens essenciais para uma existência digna e adquirirem condições para galgar a escada da ascensão social, a exemplo da educação, da saúde e das condições de moradia. Alguns desses direitos têm previsão constitucional, como as vinculações constitucionais de receitas a gastos em saúde e educação, assim como a mencionada execução de emendas parlamentares, mas o modelo de gestão fiscal adota procedimentos que permitem reconhecer o fato, mas adiar o pagamento, mediante recurso aos chamados Restos a Pagar.<sup>1</sup>

Não dá mais para continuar escondendo o tamanho do problema. É preciso colocar em debate a reforma do processo orçamentário para que o Brasil escape da armadilha fiscal do baixo crescimento e trate da construção de seu futuro. Isso requer a elaboração de um plano estratégico que abra espaço para a discussão do enorme desequilíbrio nas prioridades de alocação dos recursos públicos.

Esconder o problema por meio de artifícios é como condenar o Brasil a atravessar uma corda bamba numa forte ventania. Não vai dar certo. É preciso adotar um novo modelo de gestão fiscal no marco de um processo de reforma orçamentária para que o Brasil caminhe em direção a um futuro ansiado pelas novas gerações de brasileiros. 

---

<sup>1</sup>Convém mencionar que o estoque de "Restos a Pagar" para 2021 é de R\$ 227,8 bilhões, acima do déficit primário de R\$ 215,3 bilhões.