



NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DA CRISE VIVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO

Pedro José Alcantara Mendonça¹
Maria Cristina Cereser Pezzella²

Resumo: O objetivo do presente artigo é discutir e encontrar saídas para a diminuição do endividamento do Estado brasileiro como forma de se obter e disponibilizar mais recursos para os investimentos públicos na prestação de serviços básicos à população brasileira assegurados e positivados em seu texto constitucional.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Prestação de serviços públicos; Privatização; Desestatização; Despesas públicas; Taxa de juros.

NEED FOR EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE FACE OF THE CRISIS PASSED BY THE BRAZILIAN STATE

Abstract: The objective of the present article is discuss and find ways to reduce the indebtedness of the brazilian State as a way to obtain and make available more resources for public investments in the execution of basic services to the brazilian population assured and positive in its constitutional text.

Keywords: Fundamental rights; Provision of public services; Privatization; Desestatization; Public spending; Interest rate.

INTRODUÇÃO

¹ Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2009). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET (2008). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2005). Auditor-Fiscal Tributário do Município de São Paulo (2007-2010). Atualmente, é Oficial Registrador do 1. Ofício de Registro de Imóveis de Concórdia-SC.

² Professora de Direito Econômico da UFRGS; Professora do PPGD da UNOESC. Professora visitante da ADAPT, em Roma. Possui Doutorado em Direito pela UFPR (2002). Mestrado em Direito pela PUCRS (1988). Foi Avaliadora do INEP/MEC e Supervisora do SESu/MEC. Coordenadora Executiva do Curso de Direito da Faculdades de Itapiranga - FAI em 2010 e 2011. Professora da UNISINOS do PPGD e Graduação (1994 a 2007), do PPGD da UCS e da Graduação e da Assistência Judiciária Gratuita nas cidades de Bento Gonçalves e Caxias do Sul (2009). Aprovada em 1a. lugar na Universidade Estadual do Oeste do Parana, UNIOESTE (2007-2008) - Membro da Comissão de Pesquisa e da Comissão Eleitoral (2007-2008). Professora da PUC-RS (1998 a 2003) Graduação e Pós. Professora do CESUPA (2002-2004). Professora da Universidade Luterana do Brasil - ULBRA (1994 a 1996). Coordenou o projeto político pedagógico da FGS apresentado em 2002 e aprovado. Escritora de artigos jurídicos e livros, dentre eles: A eficácia na Defesa do Consumidor - O poder do jogo na publicidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.v. 264p. e Propriedade privada no Direito Romano. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998. 224p. Advogada inscrita na OAB-RS sob o número 25524 com escritório na Av. Carlos Gomes 1492, conj. 311 - Bairro Três Figueiras em Porto Alegre- RS.



Nos dias atuais vivenciamos uma crise fiscal do Estado Brasileiro para a qual a sociedade precisará encontrar caminhos para resolver a necessidade da população por serviços públicos em paralelo com um Estado cada vez com menos recursos e com déficits orçamentários constantes e seguidos que o leva a um estado de letargia e de endividamento em espiral.

A Constituição Federal, denominada de Constituição Cidadã por sua característica garantista, enumerou uma série de direitos e garantias à população brasileira que poderiam ser classificados em três, quatro, até cinco gerações, a depender da posição doutrinária.

Contudo, esta divisão do rol de direitos não será objeto de estudo no presente artigo, em razão de que focaremos a discussão no endividamento do Estado brasileiro em conexão com o aumento preemente da necessidade da população por serviços básicos para lhe garantir um nível mínimo de dignidade e qualidade de vida.

Sabe-se que nosso texto constitucional é recheado de direitos e garantias, denominadas de fundamentais, os quais, na prática e objetivamente, não são prestados nem fornecidos pelo Estado a contento, mostrando-se uma verdadeira letra morta sem efetividade e com uma aplicação precária, o que nos leva a tentar buscar caminhos para uma implementação plena ou, ao menos, mais integral dessa nossa carta de direitos.

Poderia-se falsamente tentar justificar a necessidade de se restringir o leque de direitos e garantias, a fim de que se assegure uma implementação mínima e razoável de algum deles, ou se diminuir a intensidade de sua aplicação, a qual ficaria mitigada a certos casos e situações, sob o pretexto de que o país não teria recursos nem muito menos condições financeiras de arcar e custear todos os direitos previstos e positivados.

Entretanto, não partiremos por este caminho, que a nosso ver se mostra falacioso e extremamente perigoso, pois se vale de argumentos duvidosos e falsos, e provavelmente gerará prejuízo à coletividade com a diminuição e a restrição de direitos e garantias fundamentais.

A fim de discutirmos caminhos alternativos para um melhor cumprimento dos direitos fundamentais por parte do Estado, neste artigo faremos inicialmente uma retrospectiva da tentativa recente do governo brasileiro de alienar parte do seu patrimônio por meio de um programa de privatizações com a transferência à iniciativa privada de



empresas de sua titularidade ou a execução de serviços públicos, por meio de concessões ou permissões, como forma de diminuir o déficit público e melhorar a prestação de serviços tidos por essenciais à coletividade.

Posteriormente teceremos comentários sobre a política nacional de alocação dos recursos públicos percebidos por meio de tributos, a real necessidade de redução dos gastos públicos, a relação entre dívida pública e Produto Interno Bruto, e entre nível de investimento e crescimento econômico, em paralelo com as opções escolhidas para o financiamento da dívida pública brasileira, notadamente a emissão de títulos da dívida com o pagamento de elevadas taxas de juros a título de remuneração aos credores.

Sendo assim, qual seria a estrada ou o percurso a ser seguido para se superar a crise fiscal e conseguir a efetiva implementação dos direitos fundamentais? Diminuição do Estado? Privatizações e concessões para a busca de mais recursos? Redução e contingenciamento dos gastos públicos? Melhoria na gestão orçamentária na alocação dos recursos públicos?

O assunto é complexo e tentaremos abordá-lo por partes para ao fim se buscar, ou ao menos pinçar, para estudo e reflexão, algumas saídas ou idéias que possam colaborar na busca por possíveis soluções para a efetiva implantação de direitos fundamentais em meio à crise fiscal vivida pelo Estado brasileiro.

1 DIMINUIÇÃO DO ESTADO

1.1 CONCEITOS DE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO

Um dos tópicos para se discutir verdadeiramente a crise do Estado brasileiro talvez passa por uma análise complexa da necessidade ou não de se diminuí-lo de tamanho, na qual ganha destaque as alienações de empresas públicas e as concessões de serviços à iniciativa privada com o intuito de se arrecadar recursos para custear a implementação dos serviços tidos por essenciais.

Sabe-se que há conceitos mais amplos ou mais restritos dos termos desestatização ou



privatização, em que pese os mesmos estejam sempre interligados e inter-relacionados em uma relação de gênero/espécie.

Portanto, para alguns a privatização figuraria como gênero que abrangeria diversos métodos de redução do tamanho do Estado.

Nesse sentido a lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro³, a qual afirma:

" privatização, em sentido amplo abrange todas de medidas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: a) desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); b) desmonopolização de atividades econômicas; c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização); d) a concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo); e) os contracting out (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização."

Entretanto outros autores entendem que o correto seria o inverso, na qual a privatização apareceria como espécie, de forma que definem a desestatização como um fenômeno muito mais abrangente, a qual figuraria como gênero que abrangeria diversos métodos de redução do tamanho do Estado, dentre os quais estaria situada a privatização, que trataria exclusivamente da venda de ações ou do controle acionário de empresas estatais à iniciativa privada.

Perfilhando este entendimento, o Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto⁴ aduz:

"Por via de consequência, a privatização não é mais que uma troca de bastões entre proprietários-controladores de unidades empresariais, tendo por objeto uma atividade que já era econômica desde o início. O Estado deixa de ser proprietário-controlador de unidade econômica, substituído que fica por empresa(s) ou empresário(s) do Setor Privado, no mesmo ramo de negócio. Logo, a privatização pode ser conceituada como transferência do domínio público de uma empresa para

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

⁴ BRITTO, Carlos Ayres. A privatização das empresas estatais à luz da Constituição. *Revista de Direito Público*, nº 12, outubro-dezembro/1995.



o domínio privado dessa mesma empresa, em caráter naturalmente oneroso ou negocial. Assim é que o tema deve ser compreendido, neste início de investigação, porque o Estado, ao virar empresário, não torna pública nenhuma das atividades econômicas que venha a desempenhar. Se tornasse, aí, sim, a privatização ganharia o sentido de despublicização de atividade.”

Contudo, para o objetivo do presente trabalho essa classificação da privatização em espécie/gênero ou gênero/espécie ou qualquer outra que se utilize não terá maiores implicações e consequências, sendo que, inclusive, em muitas situações utilizaremos as expressões como sinônimos, o que, desde já, gostaríamos de deixar consignado, pois analisaremos de fato a tentativa de diminuição do tamanho do Estado por meio da transferência total ou majoritária de empresas públicas ao domínio privado e a atribuição a particulares da execução de serviços públicos, os quais passarão a deter a titularidade e o controle de atividades anteriormente situadas dentro da esfera estatal, em paralelo com a utilização e a alocação dos recursos arrecadados por parte do ente público concedente pela transmissão ou cessão desses seus direitos.

1.2 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

No presente capítulo falaremos do processo de privatização no Brasil de seu início na década de oitenta somente até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, deixando de tecer maiores considerações sobre o período de Luiz Inácio “Lula” da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, a fim de não alongar demais a discussão sobre o tema e tratar apenas de seu período de maior intensidade.

Podemos enumerar que o início da tentativa de diminuição da figura do Estado brasileiro, por meio de alienação de empresas públicas, surgiu na década de 1980, em razão da eclosão de uma poderosa crise da dívida externa levando a um intenso processo de realinhamento do papel das empresas estatais na economia dos mais díspares e diversos países.

Dentro de um contexto de grande dificuldade global para se contrair empréstimos, internos e externos, os governos passaram a implementar e a estudar estratégias para transformar o seu setor produtivo, dentro das quais se destacou o cancelamento de qualquer



iniciativa que levasse à criação de novas empresas públicas e, notadamente, a privatização.

Dentro desse cenário de crise financeira internacional, o governo do general João Figueiredo (1979-1985), editou o Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, que disciplinou normas para a transferência, a transformação e a desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, este que seria, na visão de grande parte dos estudiosos sobre o tema, o primeiro instrumento legal de normatização das privatizações no Brasil.

Entre os critérios para a privatização de empresas estatais, ficou estabelecido que as mesmas apenas poderiam ser alienadas a grupos brasileiros, tal como estariam excluídas as empresas responsáveis por atividades diretamente vinculadas à Segurança Nacional, a critério do Presidente da República (art. 4º, I); aquelas submetidas ao regime legal de monopólio estatal (art. 4º, II); bem como as responsáveis pela operacionalidade de infraestrutura econômica ou social básica ou produtora de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado detenha para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, sem com ele competir (art. 4º, III); e por fim as empresas instituídas com o objetivo de manter o controle nacional do processo de desenvolvimento ou evitar a desnacionalização de setores básicos da economia (art. 4º, III).

Dessa forma, nesse momento, foi mantida a subordinação do programa de privatização à ideologia de segurança nacional e aos princípios nacional-estatistas norteadores do regime militar brasileiro.

Apesar de ser o marco inicial do processo de transferência de bens do Estado para a iniciativa privada, o dispositivo legal do governo Figueiredo teve pouca efetividade prática, em razão da abrangência restrita do projeto.

Poderíamos dizer que, mesmo que timidamente se comparado com os governos futuros, um programa de privatizações de empresas estatais foi de fato implementado após a redemocratização, durante o governo de José Sarney (1985-1990) por meio do sistema BNDES.

Apesar de inicialmente manter os mesmos critérios de definição das empresas que poderiam ser incluídas no projeto de privatização estabelecidos durante o regime militar, de modo a manter uma certa linha restritiva, a administração de Sarney, capitaneada pelo ministro da fazenda, Maíson de Nobrega, a partir da publicação do Decreto nº 95.886, 29 de



março de 1988, disciplinando o “Programa Federal de Desestatização”, distanciou-se da preocupação com a segurança nacional e com uma reserva de mercado ao setor privado nacional.

Dessa forma, não foram disciplinadas quaisquer restrições sobre quais empresas poderiam ser ou não privatizadas, bem como com relação aos adquirentes do patrimônio público, anteriormente limitados às pessoas físicas ou jurídicas nacionais.

Essas transferências do capital público para o setor privado foi coordenada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o qual promoveu um saneamento financiamento em empresas no qual detinha participações por meio de um programa de privatizações.

Sendo assim, com a justificativa de estancar os prejuízos sofridos pela BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, cujas empresas controladas concentravam mais de 50% do volume dos desembolsos do banco no período 1982-1985, os quais eram voltados basicamente para custear gastos, buscou-se a alienação de parte desses ativos dentro do objetivo de se transferir o controle acionário e gerencial das mesmas para a iniciativa privada.

Outro argumento para as alienações seriam que os constantes aportes de capital nas empresas controladas acabaram deixando para um segundo plano os investimentos em participações minoritárias, descumprindo o próprio objeto social da instituição financeira BNDES.

Além disso, os mesmos não conseguiram estancar a sangria nessas empresas estatais, pelo próprio contexto econômico no qual estavam inseridas, tais como a dificuldade de se assegurar uma administração profissional, a pouca flexibilidade gerencial para atuar em mercados muito competitivos somada a extrema complexidade de se implementar um padrão estável de reajustes de preços, em razão da prática corriqueira de se utilizar empresas estatais para combater a realimentação inflacionária.⁵

Em que pese uma parte da literatura tratar essas privatizações no período Sarney como pragmáticas e desprovidas de qualquer viés ideológico, nas quais o BNDES seria um mero gestor racional capaz de tomar decisões estratégicas em seu interesse próprio, ceifando

⁵ VELASCO JR, Licínio. A privatização no Sistema BNDES. Revista do BNDES 33, junho 2010.



participações e ativos que lhe davam prejuízos, outros estudiosos do tema defendem que essa conduta inauguraria o projeto neoliberal, que seria melhor implementado nos anos seguintes, ao lançar as linhas estruturantes do projeto de privatização brasileiro.

Passando para a análise do mandato de Fernando Collor de Mello (1990-1992), pode-se dizer que as privatizações fizeram parte do programa econômico de governo do “caçador de marajás” desde o início de sua campanha eleitoral.

Com sua assunção ao poder, por meio da implementação do Programa Nacional de Desestatização – PND, com a edição da Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, posteriormente convertida na Lei nº 8.031, de 12 abril de 1990, o processo de privatização ganhou uma força até então inexistente nos governos pretéritos.

Assim, a desestatização passou a figurar como um mecanismo de reestruturação da atuação do Estado na ordem econômica e financeira, sendo que o art. 1º disciplinava que o PND tinha dentre seus objetivos fundamentais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público (art. 1º, I); reduzir a dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público (art. 1º, II); permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada (art. 1º, III); promover a modernização do parque industrial brasileiro, majorando a sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia (art. 1º, IV); possibilitar à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (art. 1º, V); e, por fim, promover o fortalecimento do mercado de capitais, por meio do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (art. 1º, VI).

Em linhas gerais, na visão do governo Collor, essas privatizações constituiriam uma peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado e da máquina pública, visando um aumento de sua eficiência administrativa e produtiva.

Sabe, entretanto, que o principal objetivo da privatização foi utilizar os valores percebidos para sanear e aliviar o déficit crescente das contas públicas, sendo uma marca negativa do PND do Governo Collor a possibilidade de os investidores comprarem as ações



das empresas privatizadas valendo-se das mais variadas formas de pagamento.

Portanto, para possibilitar a redução de seu endividamento e estimular a demanda pelos ativos ofertados, apesar de os lances poderem ser realizados apenas em cruzeiros, foram aceitos pelo Estado como forma de pagamento a moeda brasileira (cruzeiro), a antiga moeda brasileira (o cruzado novo), os títulos e créditos externos, os títulos do fundo nacional de desenvolvimento, os títulos da dívida agrária, os certificados de privatização, as debêntures da Siderbrás, bem como pela compensação com outras dívidas do Governo Federal ou de entidades direta ou indiretamente controladas por ele.

Na prática a grande parte dos pagamentos foram feitos com as chamadas “moedas pobres”⁶, de modo que não houve de fato um saneamento das contas públicas nem mesmo uma redução da dívida pública federal como objetivado inicialmente pelos privatistas, mostrando-se falacioso esses argumentos empregados como justificativa para a feitura de privatizações durante o governo Collor.

Com a crise política proveniente do impeachment de Fernando Collor de Mello, houve um questionamento do próprio PND, de modo que coube ao curto governo de Itamar Franco (1992-1994), que já era composto pelos principais nomes que governariam o país ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a tentativa de reconstrução da unidade em torno do projeto privatista, merecendo destaque as medidas que tomou para um aumento do nível de participação do Poder Legislativo no processo de privatização e a tentativa de substituição das chamadas “moedas podres” por “moedas sociais”⁷, ou seja, a grande parte dos pagamentos necessitariam ser feitos em moeda corrente da qual uma parte seria empregada para investimentos em obras sociais.

Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2003), o processo de privatização e de concessões de serviços públicos foi intensificado e ganhou corpo tornando-se um dos principais instrumentos de reforma do Estado, merecendo destaque a vinculação administrativa do PND ao Ministério da Fazenda, as alienações de participações minoritárias por meio de procedimentos mais simplificados para avaliação e

⁶ Títulos de dívida pública com pouca liquidez, os quais são negociados no mercado com deságio (desconto) devido ao inadimplemento da obrigação por parte do emissor, ou à dúvida sobre a capacidade do mesmo em efetuar o seu pagamento na data de vencimento.

⁷ Investimentos estatais em setores fundamentais como projetos nas áreas de ciência e tecnologia, saúde, defesa nacional e meio ambiente.



venda, a desregulamentação de atividades e mercados, a eliminação de qualquer tipo de discriminação ou restrição ao investimento de capital estrangeiro e a supressão das diferenciações entre empresas nacionais e empresas estrangeiras.

Por meio da reedição de diversas Medidas Provisórias, iniciando-se pela nº 841, de 19 de janeiro de 1995 até a publicação da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e a aprovação de algumas emendas constitucionais, o governo de FHC fez vários recortes e realizou diversos ajustes nos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, disciplinado inicialmente pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

Com a transformação e a superação progressiva dos meios de pagamento predominantes nas privatizações de “moedas podres” para dispêndios em moeda corrente, poderia-se levar a crer que esses recursos seriam finalmente vertidos em investimentos estatais em projetos nas áreas de ciência e tecnologia, saúde, defesa nacional e meio ambiente, usando-se as chamadas “moedas sociais”, ou seja, aplicados visando à implementação e a efetivação dos direitos e garantias disciplinados pelo próprio texto constitucional.

Entretanto, o que de fato ocorreu é que a partir do momento em que FHC assumiu a Presidência da República e Pedro Malan o Ministério da Fazenda, o uso dos recursos oriundos das privatizações passaram a ser destinados, primordialmente, para a redução da dívida pública.

Apesar de existir dentro do governo FHC certos grupos que defendiam que os montantes oriundos da privatização deveriam ser utilizados na retomada do crescimento econômico através de investimentos do BNDES em setores estratégicos da economia, valendo-se, inclusive, caso necessário, de medidas protecionistas à indústria nacional em face da concorrência externa, houve uma clara predominância, capitaneada por Pedro Malan, o qual, inclusive, figurou como ministro da fazenda durante todo o período FHC, para que os valores obtidos pelo governo fossem utilizados para o cumprimento do ajuste fiscal.

Portanto, partindo-se das premissas de que as empresas estatais deveriam ser privatizadas em função dos prejuízos que geravam ao erário público, dos casos endêmicos de corrupção e de ineficiência de suas estruturas burocráticas, consolidou-se o projeto privatista, apoiado pela grande mídia e por ampla maioria do Congresso Nacional, por meio



do qual as empresas foram de fato privatizadas e os recursos obtidos utilizados na tentativa de promoção do equilíbrio das contas públicas e da redução da dívida interna e externa.

Afinal, durante esse período de alienações houve de fato esse propalado equilíbrio das contas públicas? Ocorreu efetivamente uma diminuição do déficit público com a redução da dívida pública interna e externa?

Em que pese todas as alienações realizadas sem as contrapartidas adequadas com a transferência do patrimônio público para o setor privado, não houve de fato uma diminuição das dívidas do Estado brasileiro nem muito menos um equilíbrio das contas públicas.

Quando se analisa todos os gráficos que mostram a evolução da dívida pública bruta, interna ou externa, verifica-se claramente que o que de fato aconteceu foi um incremento da dívida, de modo que os recursos arrecadados com as privatizações das empresas públicas não colaboraram para um equilíbrio do déficit público.

Desse modo podemos afirmar com concretude que um dos motivos justificadores das privatizações das empresas públicas não se mostrou verdadeiro na prática.

Alguns autores, diferentemente do que se alardeou à época do início do processo de privatização para justificar as alienações, que a situação de crise das empresas estatais seria fruto da inoperância administrativa e da incompetência de sua burocracia, defendem que a dificuldade financeira das mesmas estava diretamente ligada às diretrizes da própria política econômica do governo militar marcadas por projetos pouco realistas de preços dos produtos e pela utilização das empresas estatais para a captação de créditos externos e para a contenção do boom inflacionário por meio de controle de tarifas de serviços públicos.

Sendo assim, criticam duramente as alienações realizadas com contrapartidas muito baixas para o Estado brasileiro abdicar da participação em alguns setores estratégicos da economia de interesse público fundamental.

Dessarte, em pese não possamos negar o enorme avanço no setor de telefonia e na universalização da energia elétrica sentidos pela população com a transferência dos serviços para a iniciativa privada, a dura realidade e o que de fato se deu com a implementação e a efetivação do projeto privatista neoliberal na década de 1990 foi que o bloco dominante que controlava o poder político do país, maciçamente apoiado pela grande mídia, conseguiu conquistar a transferência de empresas públicas, e o domínio sobre as concessões de serviços públicos, para a sua titularidade a custos baixos e a preços irrisórios,



com a agravante de que parte dos recursos dispendidos para pagamento foram disponibilizados e financiados pelo próprio tesouro brasileiro a custos módicos e insignificantes.

Infelizmente perdeu-se uma grande oportunidade para a arrecadação de valores substanciais e para que ao menos parte dos recursos percebidos pudessem ter sido aplicados para o cumprimento dos ditames constitucionais, na busca da concretização e da plena realização de direitos fundamentais à população.

2 A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA ECONOMIA

2.1 CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS

Após a análise do processo de privatização ocorrido no Brasil do fim da década de oitenta até meados da década de noventa, passaremos ao estudo das despesas públicas, ou seja, a forma como vêm sendo gasto os recursos arrecadados pelo Estado brasileiro.

O exame da aplicação dos recursos públicos permitirá avaliar as prioridades governamentais com relação à alocação do dinheiro arrecadado nos diferentes setores e segmentos da economia.

Destarte, por meio da seleção dos gastos a serem realizados, o governo conduz sua política fiscal ao estabelecer suas prioridades na alocação dos recursos, podendo focar, por exemplo na prestação de serviços públicos básicos à população, na realização de investimentos em alguns setores da economia, ou na busca de um superávit primário das contas públicas e no pagamento de juros da dívida.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, dividiu as despesas em dois grandes grupos: as despesas correntes e as despesas de capital.

As despesas correntes não geram crescimento do patrimônio público e seriam aquelas necessárias para a execução dos serviços públicos e à manutenção do próprio Estado,



as quais se subdividem em despesas de custeio e despesas de transferências correntes.

As despesas de custeio (art. 12, §1º) asseguram o funcionamento da própria máquina pública, figurando entre elas, por exemplo, as despesas com salários, compra de material de consumo, remuneração de serviços prestados por terceiros, locação de imóveis.

As despesas de transferências correntes (art. 12, §2º) são aquelas realizadas sem qualquer contraprestação direta de serviço ou fornecimento de bens pelo credor, estando entre elas as transferências feitas de um nível de governo a outro, aquelas decorrentes da lei do orçamento e as destinadas a atender a despesas correntes de autarquias e fundações, o pagamento de inativos e pensionistas, as subvenções sociais e econômicas e o pagamento de juros da dívida pública.

Por outro lado as despesas de capital seriam aquelas economicamente produtivas por gerarem um crescimento do patrimônio público, dividindo-se em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Os Investimentos (art.12, §4º) constituiriam as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro, por exemplo em empresas agrícolas ou industriais.

As Inversões Financeiras (art. 12, §5º) seriam as verbas destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; à compra de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; para a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Por fim, as Transferências de Capital (art. 12, §6º) integrariam as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização



da dívida pública.

Infelizmente, o caminho que vem sendo trilhado na condução de sua política fiscal pelos governos brasileiros nos últimos anos é o aumento das despesas de capital em transferências de capital, por meio da amortização da dívida pública, e das despesas correntes em transferências correntes, através do pagamento de juros da dívida, sem uma correta discussão, renegociação e implementação de taxas de juros realistas, justas e compatíveis, como forma de remunerar o capital disponibilizado pelos credores.

2.2 O PAGAMENTO DE JUROS, A REDUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS E SUA RAZOABILIDADE

Se nos depararmos para analisar o peso de cada componente na estrutura de gastos do governo brasileiro, apuraremos que nas últimas décadas houve um grande crescimento das despesas com amortizações e juros da dívida pública, em detrimento de investimentos em áreas carentes à população brasileira como saúde e educação.

Alguns economistas defendem ferrenhamente a necessidade de um constante corte de gastos por parte do Poder Público como forma de se reduzir a dívida pública e consequentemente diminuir as despesas com juros e aumentar os níveis de investimento.

Esse ajuste fiscal partiria da fixação de metas anuais de redução das despesas, a qual seria seguida de reformas estruturais com o objetivo de estancar o crescimento em espiral das despesas obrigatórias, que notadamente nos últimos anos vem se mostrando incontrolável.

Defenderia-se que o Estado brasileiro deveria ser mais eficiente e eficaz ao ser hábil de prover mais bens e serviços públicos a seus cidadãos utilizando menos recursos, ou seja, fazer mais com menos.

Agindo assim seria possível diminuir os gastos com o rolamento da dívida e elevar o nível de investimento, acarretando em um ciclo de virtuosismo com um aumento da arrecadação do Estado pelo próprio crescimento da economia, possibilitando um queda gradual da taxa de juros.



Evidentemente que, caso fosse possível e razoável, poderia-se tentar atingir um superávit fiscal tão somente por meio do corte de despesas, mas com a necessidade premente da população brasileira por serviços básicos, os quais, apesar de positivados no texto constitucional, não vem sendo prestados pelo Estado a um nível mínimo que a possibilite ter uma razoável qualidade de vida; e a imprescindibilidade da realização de investimentos por parte do Poder Público em uma economia extremamente dependente de seus recursos para a melhora de sua infraestrutura, não vislumbramos espaço para um corte de gastos mais drástico em um orçamento público que direciona quase metade dos seus dispêndios para o pagamento de juros da dívida pública.

Notadamente que não estaríamos incentivando um gasto irracional e impensado, em razão da extrema importância em se realizar um equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, mas efetuando uma reflexão que atualmente mais importante e urgente que se discutir corte de gastos é se debater o valor e os montantes pagos a título de juros da dívida pública.

2.3 NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO E PRODUTO INTERNO BRUTO – PIB.

Se compararmos a relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto - PIB do Brasil com outros países, verificaremos que dívida alta não é sinônimo de subdesenvolvimento e falência, pois países ricos e desenvolvidos como o Japão e os Estados Unidos possuem uma proporção de dívida em relação ao PIB muito superior a brasileira.

Assim, o problema não é o valor da dívida em si, mas sim as condições que foram pactuadas no momento de sua feitura, de modo que Japão e Estados Unidos desembolsam valores muito inferiores para o pagamento de juros proporcionalmente ao seus PIBs.

Portanto, a maior dificuldade é que a dívida brasileira é composta em sua maioria por títulos a curto prazo e com a incidência de uma taxa de juros das mais elevadas do Planeta. A combinação desses fatores mostra-se bombástica e implica em um elevado ônus para as contas públicas por meio do qual os déficits acabam sendo financiados pela contratação de novas dívidas em péssimas condições gerando um círculo vicioso.

Dessa forma, a principal meta a ser seguida pelos governantes não deveria ser a



redução do nível de dívida-PIB, como falsamente alardeado pela grande mídia e alguns “especialistas” em finanças públicas, mas sim o estabelecimento de condições e regras nos financiamentos públicos que atendam verdadeiramente os interesses nacionais.

2.4 NÍVEL DE INVESTIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO.

Outro agravante de se verter boa parte dos recursos públicos para o pagamento de juros é o prejuízo proporcionado ao crescimento econômico do país.

O crescimento econômico de uma nação é fruto da confluência positiva de vários fatores e aspectos. Entretanto, um dos motivos determinantes para que de fato ocorra é a realização de investimentos por períodos longos e expressivos. O investimento é importante porque produz um gasto adicional na economia que gerará renda e consumo com a ampliação da capacidade produtiva que atenderá justamente a este aumento de renda e consumo e propiciará novos investimentos, fechando, assim, um ciclo virtuoso.

Portanto, sabe-se que taxas de investimento elevadas (como percentual do PIB) estão associadas a maiores taxas de crescimento do PIB, de modo que a redução do nível de investimento comprometerá o potencial de crescimento da economia a longo prazo, gerando uma perspectiva menor de arrecadação e conseqüentemente menos recursos para serem gastos pelo Estado na execução de políticas públicas.

A economia chinesa, famosa por seus altos níveis de crescimento econômico nos últimos anos, tem sua política fiscal pautada em altos níveis de investimento, de modo que o governo chinês investe anualmente o equivalente a quase 20% do PIB, enquanto, no Brasil, o governo federal não aloca mais que 1% do PIB.

Dessarte, caso a política fiscal brasileira continue pautada primordialmente para a geração de superávits primários elevados, com manutenção de reservas de recursos correntes para o pagamento de juros, com a diminuição dos níveis de investimento, a conseqüência continuará sendo o atingimento de índices negativos de crescimento econômico e a contínua escassez de recursos nos cofres públicos.

Sendo assim, caberia a nossos governantes seguir uma política fiscal que defenda



verdadeiramente os interesses nacionais e da população em geral, dentro da qual se mostra mais necessária e premente a discussão com os credores dos valores pagos a título de juros da dívida pública do que o corte de gastos e investimentos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos dizer que sentimos muita tristeza, mas ao mesmo tempo esperança, quando verificamos a forma como vem sendo conduzida a política fiscal do Estado nacional e alocados os recursos arrecadados, seja por meio de privatizações de empresas públicas ou concessões de serviços, ou na forma de pagamento de tributos por parte de todos os cidadãos brasileiros.

Tentando-se abster de quaisquer paixões político-partidárias ou viés ideológico, no presente trabalho nos propusemos a discutir primordialmente dois assuntos para o enfrentamento da crise vivida pelo Estado brasileiro: a privatização de empresas estatais e a análise da maneira que o governo vem alocando os recursos públicos na economia.

Após a feitura do processo de privatizações, verificamos que os valores percebidos com as alienações de empresas nacionais e as concessões de serviços públicos a “preço de banana” foram usados para a amortização e o pagamento de juros da dívida pública, mas a dívida continuou aumentando exponencialmente com projeções de atingir níveis insustentáveis nos próximos anos, de modo que se questiona a real necessidade e adequação das alienações com contrapartidas muito baixas para o Estado abdicar da participação em setores da economia de interesse público fundamental.

A análise da alocação dos recursos feita pelo governo nas últimas décadas, mostrou que a condução da política fiscal brasileira buscou o atingimento de superávits primários para a amortização da dívida pública e o pagamento de seus juros, em detrimento da aplicação de recursos em gastos sociais e investimentos, proporcionando lucros excessivos a bancos e a demais aplicadores de capital financeiro sem produzirem um único lápis, e estrangulando o crescimento econômico, ao invés de promover uma auditoria e renegociação da dívida pública, e a manter a taxa de juros a níveis aceitáveis para compensar o verdadeiro risco Brasil e em patamares compatíveis com a capacidade brasileira de pagamento.



A crise em que se encontra a administração pública brasileira, com o sucateamento e má prestação de serviços essenciais à população, evidencia a urgente necessidade de um esforço sistemático por parte dos governantes e da própria sociedade civil na gestão dos recursos públicos, a qual, conforme explicitamos, não passa apenas pela redução das despesas do poder público, mas primordialmente pela redefinição dos valores dispendidos a título de juros e para a amortização da dívida pública.

Gostaríamos de destacar que por mais que este estudo tenha se esforçado para enumerar os principais pontos a serem debatidos para se minimizar a crise do Estado brasileiro, ainda haveria uma gama considerável de questões a enfrentar que, a nosso ver, também se mostrariam primordiais para a discussão e inter-relacionadas com os temas abordados: reforma tributária; combate à corrupção; aprimoramento da gestão pública; regulação da mídia e o controle da propriedade dos meios de comunicação; as quais, infelizmente, pela própria abrangência que demandariam, ficaram para serem discutidos em outros artigos.

Por fim, em uma época na qual que se mostra praticamente consolidada a existência de alguns valores fundamentais inquestionáveis em diferentes culturas, prestigiados em declarações e cartas de direitos dos mais díspares povos, vislumbra-se cotidianamente no Estado brasileiro que uma grande parte dos direitos positivados no texto constitucional não são usufruídos nem gozados por boa camada de sua população, para a qual falta serviços básicos que lhe garanta um nível mínimo de dignidade e qualidade de vida, sob o pretexto da ausência de recursos por parte do Estado.

Longe de querer esgotar a discussão sobre os assuntos trazidos à baila, neste artigo procuramos debater soluções para abrir caminhos que levem à implementação e à efetivação dos direitos positivados no texto constitucional, de modo que se propicie de fato uma vida digna a todas as pessoas indistintamente, independente de idade, credo, sexo, cor e classe social. Sigamos na luta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ALMEIDA, Monica Picolo. Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Disponível em:

<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1263.pdf>. Acesso em: dezembro 2016.

ARAÚJO, Victor Leonard; COSTA, Gloria Maria Moraes da; MELO, Hildete Pereira de. O BNDES nas privatizações do governo Sarney: pragmatismo ou uma política neoliberal? Disponível em:

http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_victor_leonardo_araujo_gloria_maria_costa_hildete_pereira_mello_o-bndes-nas-privatizacoes-do-governo-sarney-pragmatismo-ou-uma-politica-neoliberal.pdf. Acesso em: dezembro 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES: 50 anos de desenvolvimento. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html. Acesso em: dezembro 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. A privatização das empresas estatais à luz da Constituição. Revista de Direito Público, nº 12, outubro-dezembro 1995.

CASTRO, Matheus Felipe de. Capitalista Coletivo Ideal: o Estado, o Mercado e o Projeto de Desenvolvimento na Constituição de 1988, 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. Gastos Públicos: cortar para crescer. Um novo arranjo para romper o imobilismo. Disponível em: www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=4953. Acesso em: janeiro 2017.

VELASCO JR, Licínio. A privatização no Sistema BNDES. Revista do BNDES 33, junho 2010.

_____. A Economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-54.pdf. Acesso em: dezembro 2016.