Por um Estado 4.0 para um Brasil já em 4.0



Fotos Bianca Gens

José Roberto Afonso
Professor do IDP e ISCS/ Universidade de Lisboa, consultor independente



Fotos Divulgação

Geraldo Biasoto Jr.
Professor do IE/Unicamp

Da revolução digital até a pandemia da saúde, a economia e a sociedade brasileira sofreram transformações radicais, mas o mesmo não se passou com o poder público e as suas políticas, ainda voltados para um mundo digamos analógico. Isso não se resolverá usando a internet para expor ações de governo ou abusando das redes sociais para divulgar as dos governantes. É preciso reconfigurar instituições e redirecionar políticas econômicas e sociais para compreender e responder aos novos desafios impostos pelo mundo digital. A começar porque ele tende, por si, a ampliar as desigualdades.

Para tentar resumir em um indicador a profundidade e a rapidez das mudanças, vale ver o que aconteceu com a ocupação dos brasileiros superada a pandemia – *vide* gráfico 1 a seguir. Em junho deste ano, a população ativa (acima de 14 anos), chegou a 173 milhões, cerca de 4 milhões a mais do que em dezembro de 2019, um incremento de 2,4%. A população ocupada chegou a 98,3 milhões, um incremento de 2,7 milhões ou 2,9%, que diminuiu o desemprego. Ao decompor essa variação no setor privado formalizado, impressiona a dispersão: os empregados com carteira das empresas chegaram a 35,8 milhões, com incremento de 829 mil ou os mesmos 2,4%, mas os trabalhadores por conta própria e com CNPJ saltaram para 6,4 milhões, um aumento perto de 1,4 milhão ou 26,9%. Ainda predomina a informalidade, com mais de 19 milhões de trabalhadores sem CNPJ, mas o fato é que os ditos donos dos próprios negócios já ultrapassaram os 25 milhões e este grupo respondeu por metade do incremento das ocupações nos últimos 2 anos e meio.

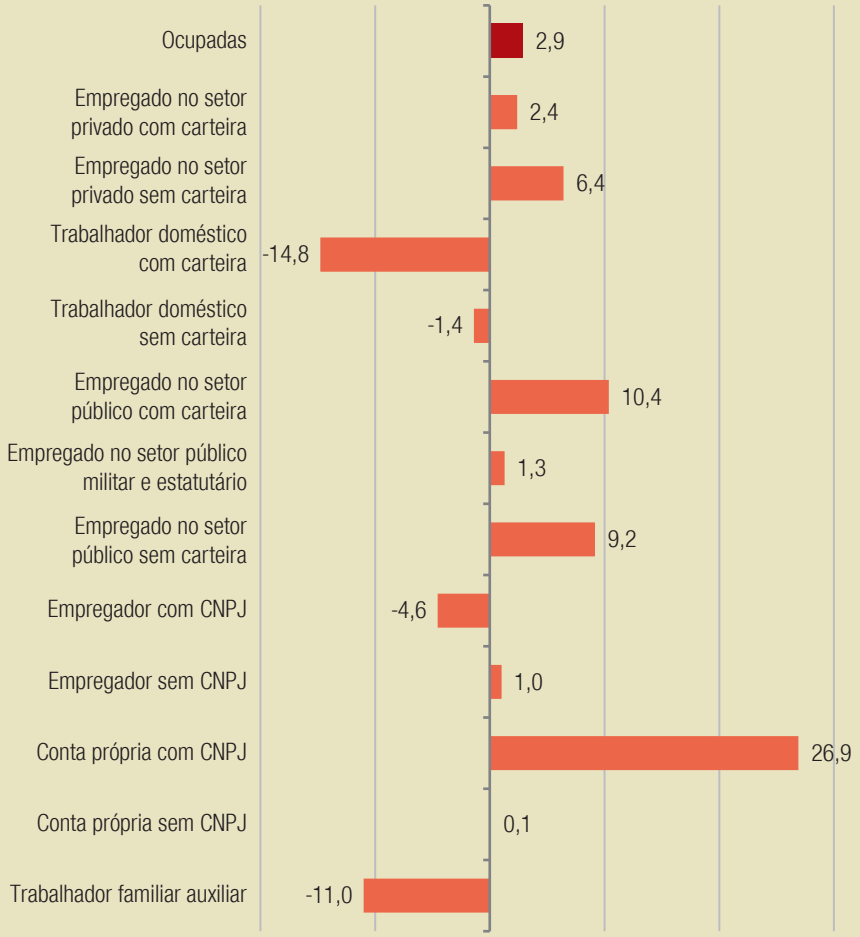
A comemorada queda do desemprego atual é muito mais explicada pela expansão forte durante a pandemia do empreendedorismo do medo, cuja faceta mais visível passa por uma explosão das adesões ao MEI (microempreendedor individual).[1] Isso mudou relações trabalhistas, comerciais e sociais. Ao que parece, as autoridades governamentais nem perceberam, e alguns especialistas se perdem ao pensar em renúncia tributária.

Mais da metade dos trabalhadores brasileiros ocupados, hoje, não possui proteção social, nem direito ao seguro-desemprego ou auxílio-doença, diante de infortúnio, quanto menos a renda futura porque sequer poderão se aposentar – *vide* gráfico 2 a seguir. A reforma previdenciária nem chegou a discutir esse fenômeno antigo, mas que agora se tornou inevitável e premente. Resta o auxílio emergencial, que de tapa-buraco emergencial se tornou peça recorrente, crescente e permanente, ao se transformar em benefício que vai muito além da assistência social, diante da ausência de uma política social estruturada. Inovar com uma lei de responsabilidade social em muito ajudaria, a começar por melhor articular as diferentes áreas que compõem a ordem social e, sobretudo, as diferentes esferas e unidades de governo que a formulam e executam.[2]

Diante da volta do flagelo da fome e da miséria, o auxílio emergencial poderia ser o ponto de partida para se remodelar a proteção aos trabalhadores. Que significa antes de tudo, o tratar como tal, e não apenas usar a velha ótica celetista e dar amparo somente àqueles que possuem carteira assinada. É preciso aproveitar a oportunidade da opção crescente por se formalizarem como empreendedores. A começar por inovar e criar a figura do MEI Social, no qual o auxílio se convertesse em remuneração por serviços pontualmente prestados para a comunidade. Há ainda que recuperar uma rede de formação profissional com governos locais, o Sistema S e o FAT, para formar jovens e desempregados e para retreinar empregados para novas profissões e ocupações, sonhando em criar o MEI Requalificado. Já a mão de obra que já era mais qualificada (como da área de TI) tem que ser incentivada e premiada ao se diversificar e expandir, classificada como MEI Inovadora.

Gráfico 1: **População ocupada por categoria de ocupação:**

Var. % jun. 2022 x dez. 2019



Fonte primária: Pnad. Elaboração: Thiago Felipe.

Mais que gerar emprego com carteira de trabalho, é preciso reconhecer que já será uma enorme vitória gerar e manter postos de trabalhos minimamente formalizados e geradores crescentes de renda, aptos a uma economia cada vez mais moderna e desigual. Daí se pode enfrentar o maior dos desafios, que será construir um novo modelo de proteção social. O Estado terá que a longo prazo trocar a cobertura do rombo da Previdência Social pela assistência integral ao trabalhador, que comece por transformar o seguro-desemprego em seguro-destrabalho.[3] Para aqueles empreendedores mais qualificados e mais bem-sucedidos, se tiver incentivos regulatórios e tributários corretos, o próprio seguro privado poderá atendê-los como proteção às intempéries e depois à velhice.

Não apenas as relações trabalhistas que se tornaram comerciais, como mostrado antes, em muitos outros as-

Há décadas o debate econômico e político, no país, é prisioneiro de uma oposição que não existe no mundo real. As dinâmicas do setor público e do setor privado não são independentes

pectos também a política econômica e a social brasileira precisam se ajustar às mudanças estruturais já disparadas, mas ainda em curso no país, por mais que o governo pareça algo desconectado ou atrasado em relação às economias avançadas, mas empresas e famílias estão mais próximas ou perfeitamente conectadas. A premência da retomada de investimentos, sobretudo em grandes projetos produtivos e de infraestrutura, é outro desafio a destacar.

A mesma falsa oposição pode ser vista na relação entre os mundos estatal *versus* privado. Há décadas o debate econômico e político, no país, é prisioneiro de uma oposição que não existe no mundo real. As dinâmicas do setor público e do setor privado não são independentes. É uma afirmação que pareceria óbvia, no entanto, todas as articulações das políticas públicas têm tido por base uma espécie de ruptura entre os campos privado e público.

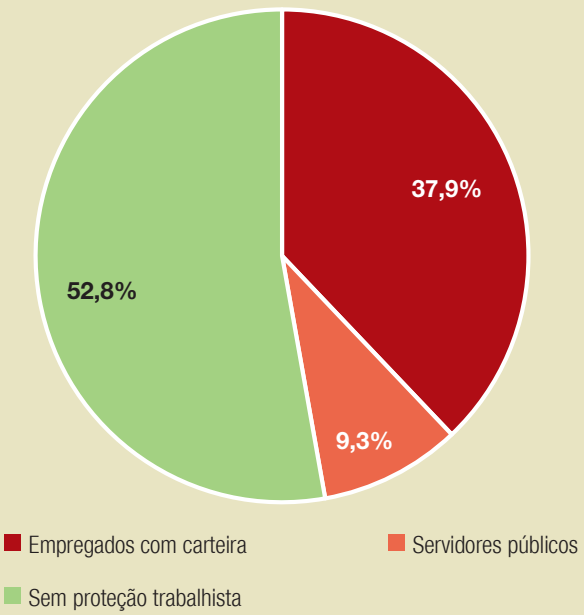
Essa ruptura se manifesta, nas proposições mais conservadoras, no olhar o Estado como um agente externo à economia brasileira. Sendo assim, bastaria retirar o Estado e abrir caminho para a iniciativa privada. Logicamente, algum acerto restaria fazer na estrutura de financiamento e nos marcos regulatórios. De uma forma ou de outra, este século viu este filme na organização do entorno das parcerias e concessões. O que foi bom, mas totalmente insuficiente, como o comprova toda a carência de infraestrutura ora registrada.[4]

As posições mais à esquerda também trouxeram o tema da parceria com o setor privado, mas o comando sempre teve que permanecer com o Estado. O trato dado ao parceiro privado foi, em geral, reflexo de sua percepção como executor subalterno frente à supremacia do Estado. Decerto que investimentos ganharam o palco da economia, mas o custo foi alto, tanto em subsídios, quanto em eficiência, pelos obstáculos colocados à emergência de alternativas de projeto e execução.

É inegável que se pode fazer diferente, mas, para tanto, é preciso uma adequada compreensão dos desdobramentos da relação entre Estado e iniciativa privada. Esta, é evidente, dispõe de capacidade técnica e agilidade operacional e financeira para enfrentar custos e riscos de empreendimentos de porte. Só não é menos evidente que a história da economia brasileira, crivada por imensa participação e controle governamental, tanto direta como regulatória, produz condicionantes e riscos aos

Gráfico 2: **Trabalhadores: empregados c/ carteira x demais:**

Em % dos trabalhadores ocupados (jun./2022)



Fonte primária: Pnad. Elaboração: Thiago Felipe.

projetos que são de difícil digestão pelo setor privado. Pior que isso, o mercado de capitais não consegue formas razoáveis de assegurar recursos em projetos onde um imenso risco nas condições macro se sobrepõe aos riscos normais de construção e execução.

A experiência internacional recente mostra novos arranjos em termos de planejamento e políticas públicas. A integração entre as estruturas empresariais e o Estado é crescente, seja no delineamento de metas ambientais, seja na condução das instituições públicas de pesquisa e desenvolvimento em seu relacionamento com os laboratórios de empresas privadas. A Nasa e o National Institutes of Health (NIH) são apenas dois exemplos dessa forma de condução integrada da pesquisa e das inovações entre o público e o privado, realidade demonstrada em diversos trabalhos, notadamente nos produzidos por Mariana Mazzucato.[5]

O Brasil é diferente. Tomamos, como exemplo, a questão ambiental. Em pleno século XXI o país terá que ficar assistindo a grandes obras em combate com as instâncias de regulação e fiscalização? Legislações malfeitas e obras sem cuidado ambiental só podem resultar em paralisia do investimento e transferência ao Estado do custo do amadorismo público-privado. Vale lembrar, incapaz de definir seus objetivos, o Estado brasileiro repassa ao privado escolhido para realizar o investimento, o diálogo (ou o duelo) com agências do próprio Estado, para que decisões estratégicas sejam tomadas. Assim, nem se Deus realmente for brasileiro.

O setor privado tem se desincumbido, como possível, das tarefas que o Estado não tem tido capacidade de executar, especialmente em termos de planejamento. Mas isto decorre do tamanho das carências. O desenvolvimento econômico e social do século XXI será pautado pela capacidade de ir à frente da realidade corrente e preparar o país para antecipar as demandas.

É premente se definir e se assumir o papel do Estado 4.0 naquela que já está consolidada como economia 4.0. Isto não é comprar TI para administração pública, ou colocar seus serviços em *sites* na internet.[6] Vai muito além do governo eletrônico e mesmo governança pública, porque se trata de remodelar a forma de formular e executar políticas, econômicas e sociais.

A realidade atual só pode refletir as dificuldades que teremos. A questão do investimento público é emblemática e nos leva diretamente ao campo em que a crise institucional é mais profunda e pode gerar maiores estragos ao futuro governo: o teto de gastos. Hoje, o país está dotado de uma regra fiscal completamente destroçada por inúmeros fura-teto, retratando uma triste realidade de desequilíbrio institucional e a fragilidade das instituições que não conseguem nem mesmo barrar uma entidade como o orçamento secreto.

Em seu nascimento, o teto de gastos já era uma excrescência. Ainda assim, poderia ser legitimado como "a medida possível para o clima político de um governo que assumia na esteira de um processo de *impeachment*". Mas manter uma aberração por tantos anos num país que foi pioneiro em instrumentos fiscais no contexto internacional só pode ser explicado pela indigência do debate econômico.

A experiência internacional recente mostra novos arranjos em termos de planejamento e políticas públicas. A integração entre as estruturas empresariais e o Estado é crescente

Seria evidente que a estrutura pública precisaria crescer junto com a economia, especialmente num país onde o Estado tem tantas funções sociais e econômicas. Se bem estruturado, o próprio conceito de teto teria que ser alterado em pouco tempo de crescimento do produto. Mas o problema é mais grave, a arquitetura do teto de gastos brasileiro incluiu a Previdência Social e o investimento público. O primeiro mostrou que sua dinâmica não depende de uma caneta, mas das condições demográficas e do mercado de trabalho, ampliando em 6 pontos percentuais sua participação na despesa total entre 2014/2015 e 2021. O segundo virou a variável de ajuste no curto prazo, tendo sua participação na despesa caindo à metade, com os conhecidos efeitos desastrosos no longo prazo.

Há que se reconhecer as diferentes naturezas e dinâmicas das finanças governamentais, dado que os gastos têm efeitos diferentes sobre a economia

Mas o que se configura como mais aterrador é a absoluta inobservância das tarefas da máquina pública para com as questões sociais, de um lado, e as necessidades do aparelho econômico, de outro. O quadro a seguir mostra o gasto em despesas discricionárias do governo federal entre a média de 2014 e 2015 e o ano de 2021. Ciência e tecnologia ter gasto real 63,8% inferior, a educação perder R$ 24 bilhões, a assistência social despencar em 55% são indicadores inconcebíveis para um país sério. E eles encobrem um desmantelamento de gastos e instituições públicas.

Para reparar o erro do teto de gastos, hoje muito mais produtor de incertezas fiscais e degeneração da máquina pública, é necessário criar um novo quadro da presença do Estado na economia e ele tem que ser compatível com a economia 4.0 em um país onde a presença do Estado sempre foi estruturante.

Há que se reconhecer as diferentes naturezas e dinâmicas das finanças governamentais, dado que os gastos têm efeitos diferentes sobre a economia. Os investimentos que geram retornos financeiros e econômicos não devem estar misturados com a máquina pública que tem que gerir o dia a dia do Estado. A nova economia tem recursos de crédito e de capital para bancar ações públicas em parceria com o setor privado que tenham retorno positivo. Uma grande inovação para as contas públicas brasileiras seria implementar uma velha ideia de Keynes e dotar nosso ordenamento fiscal de um orçamento de capital.[7] Por meio dele seriam cursados os grandes projetos destinados a romper os gargalos da infraestrutura brasileira e aproximar o país das condições necessárias para estar presente no mundo da economia digital. Vale notar que o orçamento de capital seria constituído por projetos com participações pública e privada, construídos numa ótica de eficiência e governança compatível com seu financiamento no mercado de capitais por captação de recursos com papéis distintos dos atuais.[8]

A inovação pode, se bem gerida, representar um marco na capacidade do Estado brasileiro colocar em marcha a expansão de nossa infraestrutura em parceria com agentes privados. Ao mesmo tempo, ficará mais clara a missão do controle do gasto corrente. Na vigência do teto de gastos, o recurso do corte de investimentos obscureceu todo o processo, inserindo um caráter de prêmio à ineficiência que chegou ao ápice no orçamento secreto. Vale notar que as emendas de

Tabela 1: **Evolução da relação entre Previdência e investimentos frente à despesa total, em R$ bilhões de agosto de 2022**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesas	1.690,18	1.721,72	1.703,18	1.685,26	1.718,29	1.764,96	2.313,73	1.768,46
Benefícios	636,18	645,11	691,45	733,86	744,86	767,19	789,03	778,79
Investimento	125,59	82,47	88,1	59,98	67,29	68,83	124,02	61,3
Benefícios/despesas	37,6%	37,5%	40,6%	43,5%	43,3%	43,5%	34,1%	44,0%
Investimento/despesas	7,4%	4,8%	5,2%	3,6%	3,9%	3,9%	5,4%	3,5%

Fonte: Resultado primário da Secretaria do Tesouro Nacional, elaboração própria.

Tabela 2: **Evolução das despesas discricionárias federais (média 2014/2015 a 2021) em R$ bilhões constantes**

Valor executado de despesas discricionárias por categoria (R$ em bilhões)	2014/ 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação em 2021 contra a média 2014/2015
Despesas Discricionárias	212,24	192,9	154,2	163,7	199,8	128,2	134	-36,90%
Saúde	25,25	27,1	30,2	37,2	35,6	28,1	32,5	28,50%
Educação	45,34	39,4	31,3	31,8	26,7	22,9	21,4	-52,90%
Defesa	21,05	19,5	16,6	19,4	23,7	14	12,3	-41,70%
Transporte	19,23	17,5	14,2	13,6	11,3	10,8	8,8	-54,10%
Administração	8 ,75	7,5	7,8	10	8,3	7	6,5	-25,70%
Ciência e tecnologia	8 ,85	7,8	5,5	5,4	4,8	3,8	3,2	-63,80%
Segurança pública	3 ,51	3,6	4	4,4	4,3	3,6	3,3	-5,80%
Assistência social	6 ,12	6,2	5,3	4,2	4,7	3	2,7	-55,10%
Demais	74,12	64,3	39,3	37,7	80,5	35,1	43,3	-41,60%

Fonte: Relatório do Tesouro Nacional (Tabela 1.2-B do RTN). Dados em valores constantes a preços de agosto de 2022 (corrigidos pelo IPCA).

parlamentar chegaram a representar, em 2020 e 2021, 39% do investimento orçamentário federal.[9]

Enfim, os desafios que o mundo digital coloca aos poderes e às políticas públicas exigirá um salto conceitual. As políticas de proteção social e de suporte ao empreendedorismo terão que deixar de ser concebidas como caridades do Estado aos pobres e despossuídos. O senso comum gerou uma noção de que a riqueza é gerada no grande negócio, sendo transferida por mecanismos tributários e de gasto ao pequeno negócio e ao pobre. O mundo digital já jogou essa lógica pelo ralo e as políticas públicas terão que se reinventar para construir novos padrões de coesão social. A divisão entre econômico e social tem que ser relida de forma muito mais integrada e harmônica.

Os desafios do Estado brasileiro no século XXI não serão os de antes, mas serão imensos, dado que exigirão uma nova forma de pensar a ação pública num mundo de forte concorrência empresarial, mercados permanentemente em renovação, extinção e recriação de formas e qualificações do trabalho, além de imensas tensões no campo social. É tremendo o desafio para criar um Estado 4.0 para um Brasil que já está 4.0.

[1]Entre outros, ver: Microempresa é macroempregador, escrevem José Roberto Afonso e Ramos de Abreu. *Poder360*, 13/12/2020. Disponível em: https://tinyurl.com/2ms4uym3.

[2]Vale mencionar que foram apresentados dois projetos com tal denominação no Senado Federal, pelos senadores Tasso Jereissati (ver detalhes em: https://tinyurl.com/2eddwkwz), em 2020, mais focado na expansão de benefícios assistenciais, e Alexandre Silveira (https://tinyurl.com/2eddwkwz), em 2022, com o objetivo mais abrangente de harmonizar as diferentes matérias da ordem social da Constituição.

[3]AFONSO, J. R. Isolamentos, seguro-destrabalho e empreendedorismo social. *Poder360*, 3/4/2020. Disponível em: https://tinyurl.com/2n5ytgkg.

[4] IEDI. O papel da infraestrutura na retomada da economia brasileira. *Carta Iedi*, n. 1.089, 2021. Disponível em: https://tinyurl.com/2obs2zha.

[5]Entre outros trabalhos de Mariana Mazzucato, ver: Reconstruir o Estado. *Project Syndicate*, 15/4/2021. Disponível em: https://tinyurl.com/2zc6jlfj.

[6]Sobre o tema, ver artigo na *Conjuntura Econômica*, na edição de junho de 2022, José Afonso e Bernardo Monteiro, disponível em: https://bityli.com/cHsvgdIR.

[7]Tese é detalhada por José Afonso, no livro *Keynes, crise e política fiscal*. Saraiva, 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/2zeo6qpt.

[8]Proposta desenvolvida no artigo na *Conjuntura Econômica*, edição de junho último, em parceria com Murilo Viana e Thiago Abreu, sob o título: A premência do investimento, sobretudo em infraestrutura e público. Disponível em: https://tinyurl.com/2zeo6qpt.

[9]RESENDE, C.; DWECK, E. Uma tragédia anunciada. UFRJ/GESP, 19.