

# ORÇAMENTO E DESENVOLVIMENTO: CAMINHOS PARA A JUSTIÇA SOCIAL

Luiz Alberto dos Santos<sup>1</sup> e José Rodrigues Costa Neto<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre orçamento público, política fiscal e desenvolvimento econômico no Brasil contemporâneo, considerando os desafios da conjuntura nacional e internacional. Examina-se como o equilíbrio fiscal, as taxas de juros, o controle do gasto público e o papel do Estado podem ser articulados em favor da justiça social e do crescimento sustentável. Sustenta-se que a responsabilidade fiscal deve coexistir com a responsabilidade social e que o país necessita de um projeto nacional de desenvolvimento capaz de conciliar estabilidade macroeconômica, inovação e inclusão. Com base nas contribuições e reflexões de autores como Bresser-Pereira, Amartya Sen, Mariana Mazzucato, Daron Acemoglu e James Robinson, o trabalho propõe caminhos para um novo pacto desenvolvimentista orientado por valores democráticos e distributivos no Brasil.

Palavras-chave: orçamento público; desenvolvimento; justiça social; equilíbrio fiscal; Estado.

## 1. INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Advogado (UFRGS), Mestre em Administração, Doutor em Ciências Sociais (UnB), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP), Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas e Professor-Colaborador da EBAPE/FGV.

<sup>2</sup> Presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF, entidade sindical de base regularmente constituída, representante dos servidores do Poder Judiciário e do MPU no DF e das Justiças Federal e Eleitoral do AC/RO/RR e do Judiciário Federal do Estado do Tocantins.

O orçamento público, elaborado anualmente pelo Poder Executivo e submetido ao crivo do Congresso Nacional, reflete as prioridades da sociedade e é o principal instrumento de coordenação das políticas econômicas e sociais. No Brasil, sua execução expressa a tensão entre a busca por equilíbrio fiscal e a necessidade de combater desigualdades históricas, assim como as pressões político-partidárias por maior participação na tomada de decisão sobre a alocação de recursos, mas, também, sobre a sua execução. Desde a Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu papel central na promoção dos direitos sociais, mas o desafio de compatibilizar essa agenda com a sustentabilidade das contas públicas, num contexto em que déficits públicos têm sido recorrentes desde 2015<sup>3</sup>, permanece no cerne do debate econômico e político.

De acordo com Bresser-Pereira (2022), o desenvolvimento requer um Estado capaz de planejar, coordenar e implementar políticas que articulem crescimento, estabilidade e equidade. Isso implica reconhecer que o orçamento público, apesar da existência de normas constitucionais, como as veiculadas pelas Emendas Constitucionais nº 95, de 2016, 109, de 2021, e 126, de 2022, e a regulamentação baixada nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP 101, de 2000) e da Lei Complementar no Novo Regime Fiscal Sustentável (LCP 200, de 2023), não deve ser reduzido a um mero instrumento de controle de gastos, mas compreendido como um mecanismo estratégico de indução do desenvolvimento. O equilíbrio fiscal é fundamental, mas deve ser obtido sem comprometer a capacidade do Estado de investir e de garantir direitos, ou de promover investimentos e adotar medidas anticíclicas em situações de crise econômica.

A partir de 2014, o Brasil enfrentou forte desaceleração econômica, agravada por políticas de austeridade e, mais recentemente, pelos efeitos da pandemia de COVID-19. Em 2015, segundo o IBGE, houve queda de 3,5% e, em 2016, 3,3%; em 2020, de 4,1%; de 2014 a 2024, a média anual do crescimento real do PIB brasileiro, desde então, foi de apenas cerca de 0,85% ao ano. Em 2025,

---

<sup>3</sup> Desde 2015, o Governo vem realizando déficits primários, que atingiram o ápice de R\$ 573,2 bilhões em 2020; em 2022, foi alcançado superavit primário de R\$ 64,8 bilhões, mas por conta de receitas extraordinárias. Desde 2023, voltaram a ocorrer déficits, e segundo o Relatório de Acompanhamento Fiscal de Outubro de 2025 da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI), houve déficit primário do governo central de R\$ 100,9 bilhões no acumulado de 2025 até setembro. Segundo a IFI, o governo precisará de um esforço adicional de R\$ 27,1 bilhões no último trimestre de 2025 para alcançar a meta de resultado primário zero, estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, já consideradas as exclusões permitidas por lei.

o acumulado de 4 trimestres, até junho, foi de 3,2 %, mas as projeções do mercado apontam um crescimento de 2,2% a 2,5%, no ano.

O contexto internacional de incerteza — marcado pela guerra na Ucrânia, pela reconfiguração das cadeias globais de valor, pelo “tarifaço” imposto pelo Governo dos Estados Unidos da América e pelas pressões inflacionárias — também impõe desafios adicionais à condução da política fiscal e monetária. Nesse cenário, discutir orçamento e desenvolvimento é refletir sobre o modelo de Estado e sobre as bases do contrato social que sustenta o país.

## 2. O PAPEL DO ESTADO NA ERA GLOBAL

A literatura econômica recente reconhece a importância de um Estado ativo no processo de desenvolvimento. Mariana Mazzucato (2014), uma das principais estudiosas do tema na atualidade, argumenta que o Estado não deve ser visto como mero regulador ou corretor de falhas de mercado, mas como um agente empreendedor, capaz de liderar missões estratégicas e fomentar inovações orientadas ao bem comum, assumir riscos e direcionar investimentos em inovação e sustentabilidade

Tal perspectiva rompe com a visão neoliberal do Estado mínimo e propõe uma atuação pública voltada a missões de longo prazo, especialmente em áreas estratégicas como transição energética, digitalização e reindustrialização.

Segundo Bresser-Pereira (2022), um dos principais ideólogos do desenvolvimentismo no Brasil, o desafio central do desenvolvimento brasileiro consiste em articular crescimento econômico com estabilidade macroeconômica e equidade distributiva — um tripé que requer tanto prudência fiscal quanto estratégia nacional de investimento. Esse equilíbrio, entretanto, tem sido comprometido por políticas pró-cíclicas e por um regime fiscal que, em muitos momentos, prioriza o ajuste contábil em detrimento da expansão produtiva e social.

No Brasil, a retração da capacidade estatal, decorrente de décadas de restrição orçamentária e de desmonte institucional, limitou a execução de políticas de desenvolvimento regional e setorial. O investimento público caiu para níveis historicamente baixos, comprometendo a infraestrutura e a

produtividade nacional<sup>4</sup>. A restauração dessa capacidade requer uma reforma do sistema orçamentário, com foco em eficiência, transparência e visão estratégica.

Acemoglu e Robinson (2012) destacam que as nações que prosperam são aquelas que constroem instituições inclusivas, capazes de garantir a participação social e a distribuição equitativa dos frutos do crescimento. O Brasil, entretanto, apesar de avanços ocorridos na década de 2001-2010, convive com instituições parcialmente extrativas, nas quais a concentração de poder econômico e político dificulta a plena democratização das oportunidades.

Isso implica que, simultaneamente ao fortalecimento da democracia e instrumentos de participação e controle social, o Estado brasileiro deve fortalecer suas instituições fiscais e democráticas, de modo que o orçamento público não seja capturado por interesses particulares ou corporativos, mas orientado para a universalização de oportunidades e o fortalecimento da coesão social.

### 3. EQUILÍBRIO FISCAL, JUROS E INVESTIMENTO

O equilíbrio fiscal tem papel de relevo na estabilidade macroeconômica, mas não pode ser tratado como um fim em si mesmo. O Brasil convive há décadas com uma armadilha de juros elevados, que transferem renda para o setor financeiro e inibem o investimento produtivo. Segundo Bresser-Pereira (2022), essa combinação de juros altos e câmbio apreciado desestimula a indústria e perpetua a dependência de commodities, limitando a capacidade de o país gerar empregos de qualidade e inovação tecnológica. Bresser-Pereira (2016) defende o “novo desenvolvimentismo” como alternativa ao neoliberalismo: um projeto nacional capaz de promover o investimento produtivo, o fortalecimento do mercado interno e a integração competitiva ao comércio internacional.

A política monetária restritiva, adotada em resposta à inflação pós-pandemia, teve efeito desproporcional sobre o investimento e o consumo. Embora o controle de preços seja essencial, o custo social de juros elevados é expressivo. As elevadas taxas de juros, historicamente praticadas

---

<sup>4</sup> Segundo o IBRE/FGV (<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/comportamento-recente-do-investimento-publico-no-brasil>), após atingir valores próximos a 2,5% do PIB no final de 2014, a média da taxa de investimento público no período 2015-2021 se reduziu para 1,3% do PIB. Em 2024, a média do período 2022-2024 foi de 1,8% do PIB.

no Brasil<sup>5</sup>, representam um dos principais entraves ao desenvolvimento. Elas ampliam o custo do crédito, inibem o investimento e canalizam recursos para a especulação financeira. Bresser-Pereira (2022) denomina esse fenômeno de “armadilha da taxa de juros alta”, pela qual o Estado transfere renda do setor produtivo para o rentismo, comprometendo a capacidade de investimento público e privado. A solução exige uma estratégia de coordenação entre política fiscal e monetária, que promova crescimento sustentado e estabilidade de preços sem sacrificar a justiça social.

O equilíbrio fiscal sustentável passa por uma reforma tributária progressiva, que reduza a regressividade do sistema e amplie a base de arrecadação sobre renda e patrimônio, objetivos parcialmente atingidos pela EC 132, de 2024, mas cujo processo de implementação levará algumas décadas, e que têm sido objeto de propostas de reformulação do imposto de renda que, contudo, enfrentam forte resistência política.

Além disso, é necessário reavaliar as regras fiscais, como os limites de gastos, ora fixados pela Lei Complementar nº 200/2023, que têm restringido de forma excessiva a capacidade de investimento público. Um arcabouço fiscal moderno deve preservar a credibilidade das contas públicas, mas permitir flexibilidade anticíclica, de modo que o Estado possa agir em períodos de crise.

#### 4. CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E EFICIÊNCIA

A eficiência do gasto público é fundamental para garantir legitimidade social ao orçamento. O controle deve ir além do ajuste linear e buscar a qualificação do gasto, com foco em resultados e impactos. O Brasil já avançou na institucionalização de instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas carece de mecanismos de avaliação contínua de políticas públicas e de vinculação dos resultados ao processo orçamentário; a EC 109/2021 inseriu no art. 37 da Constituição o §16, que prevê que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

A experiência internacional demonstra que políticas de desenvolvimento bem-sucedidas envolvem o fortalecimento da capacidade analítica do Estado. Países como Coreia do Sul e Finlândia investiram fortemente em planejamento estatal e coordenação interministerial. No Brasil, a

---

<sup>5</sup> Em 2022, o Brasil alcançou o posto de país com a maior taxa de juros reais do mundo (8,16%); em outubro de 2025, era a segunda maior taxa do mundo (9,51%), superada apenas pela Turquia (12,34%).

retomada do planejamento de médio e longo prazo — via Plano Plurianual (PPA) e planos setoriais — deve ser acompanhada de sistemas de monitoramento e transparência que garantam *accountability* e participação social.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

O desenvolvimento brasileiro exige uma estratégia integrada que combine política fiscal, industrial e ambiental, em um contexto de crise climática e aumento do desmatamento e exaustão de recursos hídricos, mas sob forte pressão da exploração de minérios, expansão do agronegócio e necessidade de reindustrialização e geração energética. Mazzucato (2018) propõe que governos adotem missões públicas capazes de direcionar investimentos para desafios estratégicos, como a transição ecológica e a economia digital. No caso brasileiro, isso significa fortalecer o investimento público em infraestrutura verde, ciência e tecnologia, além de promover parcerias público-privadas orientadas ao interesse coletivo, mas sem a renúncia ao papel estatal de formulador de estratégias de desenvolvimento.

A retomada da política industrial é essencial para elevar a produtividade e gerar empregos de qualidade. O orçamento público deve priorizar áreas com potencial multiplicador, como energia renovável, biotecnologia, semicondutores e economia criativa. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições financeiras públicas devem atuar de forma contracíclica, apoiando setores estratégicos e reduzindo desigualdades regionais, valorizando o empreendedorismo e a inovação.

Essas ações precisam estar alinhadas a uma política de sustentabilidade ambiental e social. O Brasil, rico em capital humano e recursos naturais, tem condições únicas para liderar a transição energética global, com matriz limpa e vasto potencial em bioeconomia e tecnologias verdes. Um orçamento voltado ao desenvolvimento deve, portanto, integrar critérios de sustentabilidade e inclusão em todas as suas etapas — do planejamento à execução.

## 6. DESIGUALDADE E JUSTIÇA SOCIAL

A desigualdade é o principal obstáculo à consolidação do desenvolvimento nacional. Como observa Sen (2000), o verdadeiro progresso não se mede apenas pelo crescimento do PIB, mas pela expansão das liberdades e das capacidades humanas.

A desigualdade de renda no Brasil atingiu em 2024 o menor nível da série histórica (Gini 0,506), com redução de 2,3% em relação a 2023, impulsionada pela queda do desemprego, reajuste real do salário-mínimo e ampliação de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Segundo o IBGE, a renda dos 40% mais pobres cresceu 9,3%, enquanto a dos 10% mais ricos subiu 2,9%. No 1º semestre de 2025, o Coeficiente de Gini ficou em 0,514, abaixo dos níveis pré-pandemia; projeções indicam continuidade da queda se o emprego se mantiver forte, embora a taxa de juros excessiva (Selic 15%) possa frear avanços. Apesar do progresso recente, o Brasil segue entre os mais desiguais do mundo, com o 1% mais rico concentrando 28,3% da renda total.

A política orçamentária, nesse sentido, deve ser avaliada por sua eficácia em reduzir desigualdades e ampliar o acesso a bens e serviços essenciais.

A pobreza e a exclusão social geram não apenas injustiça moral, mas também ineficiência econômica. Altos níveis de desigualdade reduzem a demanda agregada, comprometem o potencial de crescimento, reduzem a confiança no Estado, e geram instabilidade política. Políticas de transferência de renda, educação e inclusão produtiva são instrumentos indispensáveis para romper o ciclo da pobreza. No entanto, essas políticas só serão sustentáveis se ancoradas em um sistema fiscal progressivo e em uma estrutura produtiva dinâmica.

O Estado deve, portanto, adotar uma abordagem dual: de um lado, assegurar proteção social e direitos básicos; de outro, criar condições para autonomia econômica e emancipação cidadã. O orçamento público é o elo entre essas dimensões e deve refletir um pacto social que combine eficiência e solidariedade.

## 7. CONCLUSÃO

O Brasil necessita de um novo pacto desenvolvimentista que una responsabilidade fiscal, estabilidade macroeconômica e justiça social. O orçamento público, orientado para o desenvolvimento, deve ser compreendido como instrumento estratégico de transformação e não apenas de contenção. Isso requer reformas institucionais, fortalecimento da capacidade estatal e redefinição das prioridades orçamentárias.

A experiência internacional mostra que países que alcançaram prosperidade duradoura combinaram estabilidade fiscal com investimento público orientado a objetivos de longo prazo. O

desafio brasileiro é reconstruir a confiança nas instituições fiscais e, simultaneamente, ampliar o espaço para políticas que promovam inovação, emprego e sustentabilidade.

Como enfatizam Bresser-Pereira (2022) e Mazzucato (2018), o Estado deve atuar de forma coordenada, assumindo papel de liderança no processo de desenvolvimento. A conciliação entre equilíbrio fiscal, juros sustentáveis e justiça social exige decisões políticas corajosas e uma visão de futuro. O orçamento é, portanto, o principal campo de disputa pelo modelo de país que o Brasil deseja construir: um projeto nacional que una crescimento, democracia e justiça.

Vinculações constitucionais e regras fiscais rígidas, como o teto de gastos instituído em 2016, reduziram a flexibilidade do orçamento para responder a crises econômicas e sociais. O orçamento impositivo, implementado nos últimos 10 anos, e cuja fatia no gasto total tem sido ampliada sucessivamente, acaba por agravar essas dificuldades, gerando um novo tipo de patrimonialismo.

O Brasil precisa, portanto, de um novo pacto orçamentário e político, capaz de unir responsabilidade fiscal e social em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, que recoloca o Estado como protagonista do futuro e garanta às próximas gerações um país mais justo, próspero e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e justiça social. São Paulo: FGV Editora, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus setor privado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. Missão economia: um guia para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2018.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.