

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE – DARCY RIBEIRO
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JÉSSICA DA CRUZ RANGEL QUEIROZ

**FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO NOVO REGIME FISCAL
E SUA RELAÇÃO COM A CRISE FISCAL BRASILEIRA**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2018

JÉSSICA DA CRUZ RANGEL QUEIROZ

**FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO NOVO REGIME FISCAL
E SUA RELAÇÃO COM A CRISE FISCAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, situada no município de Campos dos Goytacazes – RJ, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Dr. Ricardo André Avelar da Nóbrega

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ, 2018

JÉSSICA DA CRUZ RANGEL QUEIROZ

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO NOVO REGIME FISCAL E SUA RELAÇÃO COM A CRISE FISCAL BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, situada no município de Campos dos Goytacazes – RJ, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 12 de Julho de 2018

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Mestre Rosângela Maria Amorim Benevides Guimarães

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Prof. Dr. Ricardo André Avelar da Nóbrega

(Orientador)

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

JULHO DE 2018

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa surgiu a partir do cenário de intenso debate público acerca da implementação do Novo Regime Fiscal brasileiro, proposto e implementado pelo Governo Federal no ano de 2016, para o enfrentamento à crise fiscal brasileira, instalada no país a partir do ano de 2014. Diante da ausência de consenso com relação à medida em questão, no que tange sua natureza pragmática ou ideológica, definiu-se a mesma, e a crise fiscal à qual visa solucionar, como objeto desta pesquisa. Com o objetivo de atestar ou contestar a imprescindibilidade e efetividade alegada à implementação do Novo Regime Fiscal, investigou-se os postulados teóricos sobre os quais o mesmo se sustenta, a relação destes com o contexto de crise fiscal no país, e os interesses aos quais representam. Para tanto, além do recurso a fontes oficiais e jornalísticas, para levantamento preliminar acerca dos discursos predominantes no debate público sobre o tema, procedeu-se ao levantamento de bibliografia acadêmica multidisciplinar, predominantemente de ênfase teórica e histórica, para a realização de leituras sistemáticas tencionadas à interpretação do novo regime e da crise fiscal, bem como dos discursos comuns e correntes de pensamento que os definem.

Palavras Chave: Crise Fiscal Brasileira; Novo Regime Fiscal; Papel do Estado; Neoliberalismo; Financeirização da Economia.

Agradeço à minha família pela paciência e apoio, sem os quais eu não teria realizado o sonho da graduação; agradeço à Gabriela Delgado, por todo o incentivo e cuidado, sem os quais tudo teria sido mais difícil; e agradeço ao meu orientador, Ricardo Nóbrega, pelo suporte e dedicação, sem os quais eu não teria chegado ao final deste ciclo que se encerra para que outro surja.

Dedico este trabalho à minha querida filha, Lilith; ao meu esposo e melhor amigo, Henrique; à minha família como um todo, sobretudo minha mãe, avós, irmãos e sobrinhos; aos meus amigos, sobretudo à Gabriela Delgado; aos professores e demais profissionais desta instituição que foi divisora de águas em minha vida; aos meus colegas de curso e aos camaradas do curso de Ciências Sociais, que estiveram comigo todos estes anos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06.
1. POSTULADOS TEÓRICOS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA.....	08.
1.1. O NOVO REGIME FISCAL BRASILEIRO.....	12.
1.2. FINANCEIRIZAÇÃO ECONÔMICA E A LÓGICA NEOLIBERAL.....	15.
2. O NEOLIBERALISMO E A CRISE FISCAL BRASILEIRA.....	20.
2.1. OS PLANOS NEOLIBERAIS NO BRASIL E SEUS EFEITOS.....	24.
2.2. O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA.....	33.
3. CAPITALISMO FINANCEIRO E HEGEMONIA NEOLIBERAL.....	44.
CONCLUSÃO.....	57.
REFERÊNCIAS.....	59.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil esteve inserido em um cenário de crise generalizada, marcado pela incerteza e instabilidade socioeconômica, fruto da recessão enfrentada pelo país. Os efeitos negativos desta crise que além de multifacetada já vem se prolongando desde o ano de 2014, têm se refletido de maneira cada vez mais insustentável sobre o cotidiano da população brasileira, que agoniza a espera de respostas do Estado. Contudo, segundo reza a cartilha ortodoxa do Governo Temer, ecoada nas colunas de jornais e nos telejornais em horário nobre, não haveria alternativa para que o país tivesse condições de voltar à normalidade e recobrar sua caminhada rumo ao desenvolvimento socioeconômico, que não o Estado priorizar a saúde das contas públicas da União. E a melhor forma de se fazer isso, ainda segundo as argumentações do governo, seria pondo o combate à crise fiscal brasileira no centro do planejamento estratégico do governo tencionado ao enfrentamento da recessão. Este entendimento por parte do governo tem ensejado medidas de austeridade que vêm promovendo, desde o início de sua vigência, um amplo ajuste fiscal que, a despeito de provocar vozes de contestação em diversos setores da sociedade, bem como de penalizar a população, a capacidade de implementação e gestão de políticas públicas do Estado, e o potencial de desenvolvimento socioeconômico da nação, ambos já tão fragilizados, tem sido justificado nas falas oficiais como um avanço que beneficiará a todos.

Diante do cenário posto, estabeleceu-se a principal destas medidas, o Novo Regime Fiscal brasileiro, implementado através da Emenda Constitucional nº95/2016, e a Crise Fiscal à qual o mesmo pretende resolver, como objetos de estudo desta pesquisa. Objetivou-se, a partir desta escolha, a construção de um estudo teórico que, uma vez desnudando os fundamentos e interesses por trás da supramencionada argumentação do governo, fosse capaz de corroborá-la ou questioná-la, no que tange a efetividade das medidas implementadas. Buscou-se, assim, responder à seguinte questão: sobre quais postulados teóricos está sustentado o Novo Regime Fiscal brasileiro, como os mesmos se relacionam com o atual contexto de Crise Fiscal, e a quais interesses os mesmos representam?

A hipótese da qual partiu a pesquisa, confirmada no decorrer da mesma, assumia a percepção de que a base teórica relacionada à formulação do Novo Regime Fiscal, longe de se pautar sobre pressupostos neutros e meramente pragmáticos, como geralmente o quer o debate público e a opinião de especialistas sobre o tema, estaria sustentada sobre pressupostos hegemônicos orientados à saúde do mercado financeiro, em detrimento da saúde das contas públicas nacionais e de tudo o mais que se afeta com sua inorganicidade.

O Novo Regime Fiscal brasileiro seria, portanto, uma proposta acima de tudo ideológica, atrelada ao fato de o mesmo estar inserido no sistema de produção para a manutenção do qual, os pressupostos que o sustentam foram pensados. A construção de cenários de crise fiscal, no mesmo sentido, seria tanto sintoma quanto sustentáculo do modo de produção e acumulação de capital vigente em âmbito global, a partir do qual se estrutura a atuação dos Estados. E a narrativa sustentada pelo governo, embuído de autoridade e pretensa legitimidade para tal, seria o instrumento através do qual se procede ao convencimento da opinião pública com relação as medidas implementadas.

Admitiu-se, para o desenvolvimento do trabalho, a relevância de se trabalhar com uma base metodológica que se pusesse a analisar o objeto de pesquisa para além do que é dado e consolidado sobre o tema no discurso comum e, sobretudo, no discurso governamental. Para tanto, além do recurso a fontes oficiais e jornalísticas, para levantamento preliminar acerca dos discursos predominantes no debate público sobre o tema, procedeu-se ao levantamento de bibliografia acadêmica multidisciplinar, predominantemente de ênfase teórica e histórica, para a realização de leituras sistemáticas tencionadas à interpretação do novo regime e da crise fiscal, bem como dos discursos comuns e correntes de pensamento que os definem.

Com relação à apresentação dos resultados da pesquisa, excetuadas esta introdução e a conclusão do texto, o mesmo se dividirá em três capítulos. O primeiro apresentará as regras fiscais e orçamentárias nacionais, bem como o Novo Regime Fiscal, enquanto resultado da implementação dos postulados neoliberais sobre a economia brasileira, se evidenciando, ainda, sua natureza predominantemente orientada aos interesses do capital financeiro. O segundo discutirá os efeitos diretos e indiretos do neoliberalismo sobre a dívida pública brasileira e conseqüentemente sobre a crise fiscal enfrentada pelo país. O terceiro, por último, buscará alinhar o apresentado até então através da elucidação acerca dos processos históricos globais que culminaram no capitalismo financeiro e hegemonia do pensamento neoliberal, de modo que se possa encaminhar o trabalho à sua conclusão.

Em outras palavras, o texto que se segue, trata de desfazer uma ideia comum no imaginário popular, de que as políticas econômicas de um governo, uma vez respeitando as regras estabelecidas para o funcionamento e atuação do Estado, operam-se de maneira neutra e inquestionável. Evidencia-se que no caso atual do Brasil, tanto a natureza das políticas econômicas do governo, quanto suas regras fiscais e orçamentárias, possuem base teórico-ideológica neoliberal, que não só cria a narrativa sobre a crise fiscal brasileira de uma perspectiva enviesada, como também se relaciona direta e indiretamente às causas da mesma.

1. POSTULADOS TEÓRICOS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

Quando pensamos no conceito de crise de uma forma ampla, é comum que a primeira imagem que venha à mente seja a de um contexto de ruptura, de dificuldade, de turbulência. Abagnano (2007) ao conceituar crise de um ponto de vista filosófico, não se distanciou muito desta concepção. Para ele, um contexto de crise seria essencialmente marcado por transformações gradativas que pudessem exercer impacto significativo sobre o estado de normalidade das coisas. Bobbio, Pasquino e Matteucci (1998), por sua vez, já haviam definido crise não como um processo de transformação no estado de normalidade das coisas, mas como o momento exato da ruptura deste estado de normalidade, portanto, como um fenômeno de natureza abrupta e capaz de gerar mudanças imediatas. Em um exercício metafórico, se é que se pode chamar deste modo, é possível que se adapte ambas as definições de crise, que são gerais e não específicas à seara das finanças públicas, para que se entenda o atual contexto de crise fiscal no qual está inserido o país, buscando-se identificar, assim, disfunções e anomalias presentes tanto em contextos de transformações paulatinas, quanto de ruptura abrupta.

Por outro lado, se caminhamos ao conceito de crise especificamente fiscal, originalmente cunhado por O'Connor apud Bobbio, Pasquino e Matteucci (1998), passamos a construir uma interpretação e narrativa da crise fiscal brasileira, a partir de um modelo metodológico que determina com clareza o que avaliar. Segundo o mesmo, crises fiscais podem ser entendidas como um fenômeno de afetação da saúde financeira do Estado diante de sua incapacidade de arcar com suas funções elementares, e isto devido ao nível de despesa que essas funções demandariam, ser reiteradamente e progressivamente superior ao nível de receita à disposição.

A fórmula parece simples. Se os gastos de um governo forem continuamente maiores que suas receitas, sem alteração nesta tendência, é natural supor que em algum momento o Estado não possa mais arcar com os déficits e então entre em colapso. Analisar a crise, deste modo, passaria tanto pela identificação dos elementos que ensejaram os constantes déficits, e das funções do Estado, numa abordagem de longo prazo, quanto pela identificação do momento do colapso, numa abordagem de ruptura. No Brasil contemporâneo, contudo, vige uma estrutura orçamentária, hegemônica no ocidente, mas de implicações específicas para os países periféricos, que acrescenta, ainda, outros elementos e especificidades a esta análise.

Por exemplo, para que se considere orgânicas as contas públicas nacionais, mais que a evitação de um cenário como o exposto acima, é preciso que se proceda à manutenção de

contínuos superávits primários através de metas estabelecidas anualmente, estas que foram adotadas no país a partir do tripé macroeconômico instituído no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1999. Pensar em crise fiscal nestes termos, não seria o mesmo que discutir a permanência de déficits no longo prazo, como o quer O'Connor apud Bobbio, Pasquino e Matteucci (1998), tampouco bastaria uma avaliação pontual de ruptura, ou mesmo dos processos que internamente às regras do jogo orçamentário, o tornasse paulatinamente insustentável. Para tocar o cerne da crise fiscal brasileira, é preciso extrapolar as perspectivas de observação que se limitam à aplicação das regras orçamentárias, para sair em busca de um entendimento acerca das razões e implicações de serem essas as regras orçamentárias vigentes. Porém, para que isto seja possível, é necessário antes, que se parta da mesmas, afinal, qualquer discussão relativa à Crise Fiscal Brasileira e ao Novo Regime Fiscal, doravante NRF, inevitavelmente precisará passar pela abordagem às regras fiscais e orçamentárias vigentes no país.

Destarte, se passará a diante a uma breve discussão acerca das mesmas. A discussão aqui proposta aponta, ainda, para a necessidade de entendimento sobre duas noções que embora possam parecer óbvias, nos escapam por vezes, ainda que sejam fundamentais para que se entenda com clareza a complexidade do problema tratado pela pesquisa. Primeiro, é preciso que se tenha de prévio esclarecido que a gestão fiscal e orçamentária no Brasil se opera a partir de um conjunto de regras muito específico, rígido e bem estruturado, e que o NRF não o altera, o aprofunda. Além disto, é necessário que se tenha em mente que este conjunto de regras não se estabelece de maneira neutra ou meramente pragmática, mas se sustenta, este sim, sobre uma base teórica que se liga a interesses econômicos específicos. Partindo-se deste ponto, um terceiro entendimento se faz necessário: tampouco são neutros o funcionamento do aparelho de Estado ou aquilo que se entende por seu tamanho. Ao contrário disto, ambos atrelam-se significativamente aos interesses econômicos hegemônicos de cada época, e se operacionalizam a partir de correntes de pensamento ligadas a estes interesses.

É importante, por exemplo, que se pense o Orçamento Público no Brasil como o principal instrumento de planejamento do Estado brasileiro. Contudo, é igualmente importante que não se incorra no erro de acreditar que montantes maiores ou menores de gasto público, tenham relação exclusiva com questões técnicas, meros erros ou acertos de cálculo e gestão. Em geral, a noção que se tem acerca do que se chama popularmente de inchaço do Estado brasileiro, passa pela análise fria dos números sem que, no entanto, se inclua no debate sobre o assunto, reflexões sobre o gasto público conformar em si, um modelo

de Estado que converge com a realização de três funções elementares ao aprofundamento democrático e solidificação institucional do Estado ocidental moderno, conforme sistematizado pela Teoria das Finanças Públicas. Estas funções, a saber, alocativa, distributiva e estabilizadora, foram absorvidas pelo Estado moderno em resposta a importantes processos históricos vividos pela humanidade. É inegável que a expansão do Estado ocasionada pela absorção de tais funções, gerou impacto cumulativo sobre o gasto público e tributação. Contudo, assim como não foram neutros os processos que culminaram nesta expansão, não é neutra também a narrativa acerca de sua insustentabilidade. (OLIVEIRA, 2009)

Sobre as funções mencionadas, a alocativa surgiu na história do Orçamento Público como uma resposta às falhas de mercado. Para corrigí-las o Estado tornou-se ativo na viabilização de infraestrutura e bens de uso coletivo que, uma vez incapazes de gerar mais valia ao mercado privado, terminavam sendo subfornecidos ou até mesmo não fornecidos. Sua finalidade atrela-se aos imperativos do desenvolvimento econômico e social. A função distributiva, por sua vez, surgiu a partir da insatisfação popular e da necessidade de o Estado promover intervenções que reduzissem os níveis de desigualdade socioeconômica, no que tange o acesso à renda, a bens e serviços públicos e benefícios da vida em sociedade. Enquanto resposta às insatisfações sociais, sua finalidade centra-se na garantia à sustentabilidade da classe trabalhadora, através de políticas como estabelecimento de tributação progressiva, fornecimento de educação gratuita e universal, transferência de renda, etc. Por último, a função estabilizadora surgiu diante da necessidade de se promover equilíbrio no nível dos preços e de empregos. Sua finalidade anticíclica visa corrigir oscilações econômicas e declínios da produção, da acumulação e da estabilidade socioeconômica. Para o exercício desta função o Estado mexe em alíquotas e taxas de juros para incentivar investimento, viabiliza obras para absorver mão de obra ociosa e aumentar o nível da renda nacional, dentre outros. (ARVATE e BIDERMAN, 2009)

O orçamento público no Brasil passou a incorporar essas três funções somente após o declínio do Regime Militar, quando a Constituição de 1988 veio a reestruturar, dentre outros temas, o modelo de elaboração e execução orçamentária que vinha enfraquecido do período anterior devido à ausência de transparência, de propósitos nobres e de participação popular. Embora ainda hoje não se possa falar de uma incorporação plena de cada uma dessas funções, foi a partir de então que o orçamento público nacional, contemplando em algum nível cada uma delas, assumiu um papel central no planejamento e desenvolvimento socioeconômico do país (OLIVEIRA, 2009). Para além das funções do orçamento, no entanto, e partindo-se à

composição técnica e formal da peça orçamentária no Brasil, cabe apresentar, pelo menos introdutoriamente, a estrutura sobre a qual a mesma se ergue.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Senado Federal (2017a), o Orçamento Público realizado no Brasil a partir da CF/88, é definido como uma demonstração documental das previsões de arrecadação tributária e de despesa pública autorizadas para cada área de governo, e se opera em conjunto com outros dois instrumentos de planejamento orçamentário. A esta demonstração documental chama-se Lei Orçamentária Anual (LOA), que como o nome já antecipa, é elaborada e aplicada anualmente. Antes da elaboração da LOA ou, para todos os efeitos, do orçamento propriamente dito, o governo se incumbe de preparar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), também anual, que define o que é imediatamente prioritário no âmbito da gestão pública, bem como estabelece as regras que o governo deverá considerar para elaborar e aplicar o orçamento do próximo exercício anual.

Tanto a LDO quanto a LOA, explicam ainda os materiais informativos do Senado Federal (2017a), seguem um plano maior, responsável por estabelecer quais grandes investimentos serão realizados durante um período maior que corresponde a quatro anos. Esse plano é chamado Plano PluriAnual (PPA) e consiste em uma importante ferramenta de planejamento da qual os governos dispõem para a definição não só das prioridades regionais e nacionais de médio prazo, como também das metas para cada área de atuação do governo e das estratégias a serem aplicadas para tornar tais metas tangíveis. Tem-se, assim, na estruturação da execução orçamentária do país, um tripé de três importantes leis periódicas: o PPA, a LDO e a LOA. O mesmo processo se repete em outros níveis de governo.

Embora previstos na Constituição Federal de 1988, os PPAs, LDOs e LOAs são detalhados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei 101/2000, doravante LRF, que normatiza a gestão fiscal nacional, regulando sobretudo a execução das despesas públicas. Segundo Reis (2001), a LRF é o instrumento jurídico brasileiro que determina que os resultados fiscais de cada exercício orçamentário sejam equilibrados e, na ponta, superavitários. O que significa dizer que o conceito de Responsabilidade Fiscal que impera sobre as contas públicas no Brasil consiste, em tese, no dever do Estado de gastar de forma sustentável, de acordo com sua capacidade de gerar receitas, para que haja evitamento de endividamento progressivo da União, estados e municípios.

Tal entendimento apesar de fazer soar neutra e pragmática a LRF, ignora que o controle que a mesma exerce sobre as despesas públicas primárias e supostamente sobre a dinâmica do endividamento primário, não se verifica com o mesmo rigor quando o assunto é geração

financeira de dívida pública. Apesar da inegável necessidade de se pensar ferramentas capazes de racionalizar a execução orçamentária no país de maneira sustentável e exequível, e de ter sido a LRF a lei que nos deu perspectivas de suprir essa necessidade, o fato é que a mesma foi desenvolvida e implementada no país, segundo Oliveira (2009), a partir das orientações neoliberais preconizadas no Consenso de Washington no ano de 1988, conforme se discutirá em detalhe no terceiro capítulo deste trabalho. O que significa dizer que a LRF a despeito de seus benefícios, tem cumprido ao longo dos últimos anos, o propósito de acumulação de capital ao mercado financeiro mediante a geração de reiterados superávits fiscais, que conforme os define Fattorelli (2013b, p. 34), consistem na:

economia forçada de gastos públicos para possibilitar a sobra de recursos que são destinados ao cumprimento de meta imposta pelo FMI desde 1998. Essa meta é calculada como um percentual do Produto Interno Bruto (PIB), mas recai unicamente sobre a parte do Orçamento Federal referente aos gastos primários, isto é, sobre os gastos e investimento sociais. Já os gastos com juros da dívida – classificados como não primários, não entram nesse cômputo. Da mesma forma, as receitas não primárias, especialmente a emissão de novos títulos da dívida, também não entram no cálculo da meta de Superávit Primário.

A adoção de estruturas legais rígidas para o controle orçamentário no Brasil, embora por um lado pudesse se justificar na necessidade de se evitar a repetição dos erros cometidos pelo regime militar nesta área, por outro lado não evitou a continuidade do endividamento público brasileiro. Isto porque para além de qualquer motivação legítima de combate à corrupção ou insustentabilidade fiscal, o que sustentou sua adoção de fato foi, acima de tudo, a necessidade de sobrevivência do sistema capitalista de produção a partir das lacunas para sua expansão, encontradas no setor financeiro global, este que passou a se alimentar vorazmente dos recursos públicos de economias fragilizadas, tendo como acesso aos mesmos, justamente os superávits fiscais. Ou seja, o propósito da LRF, antes de ser a garantia de organicidade das contas públicas nacionais, foi a criação de superávits fiscais. Propósito este, inclusive, comum à implementação do Novo Regime Fiscal Brasileiro, ao qual se discutirá a seguir.

1.1. O NOVO REGIME FISCAL BRASILEIRO

De acordo com o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (2016), as despesas primárias da União passaram, nos últimos vinte anos, de 14% em relação ao PIB, para 19,9%, o que corresponderia a uma taxa média de crescimento real do gasto de 6% a.a. O discurso do Governo Temer relativo à proposição da PEC 241/55 de 2016, que posteriormente veio a se tornar a Emenda Constitucional 95 (EC nº95) e instituído o NRF, argumentava que

diante desta taxa média de crescimento do gasto primário, a única alternativa ao estabelecimento de um teto ao mesmo, seria que a carga tributária nacional aumentasse em 6p.p. até 2019. Argumentava-se assim que seria o NRF a ferramenta que evitaria o crescimento do endividamento e da carga tributária no Brasil.

O Ministro da Fazenda, Meirelles apud Canário (2017), à época argumentava no mesmo sentido, afirmando que teriam sido os excessivos gastos primários os responsáveis pela derrocada da economia brasileira, uma vez que obrigaram o governo a assumir compromissos fiscais insustentáveis que pressionaram os juros para cima, tornando grave o problema da dívida pública nacional, o que por sua vez teria reduzido os índices de confiança do país e, portanto, feito com que os investidores evitassem investir no país. Para ele, assim que implementado o NRF, o país sinalizaria solidez em seu compromisso de controle fiscal e, recobrando os investimentos, tornaria a crescer. O Ministro interino do Planejamento, Oliveira apud Canário (2017), acompanhando o raciocínio de Meirelles, dizia, ainda, que sendo o principal problema do país os gastos públicos primários, caberia ainda pontuar que mais que os gastos discricionários, eram problemáticos os gastos obrigatórios e estruturais, o que, portanto, demandava do país reformas amplas e estruturais.

A partir desta narrativa sobre a crise fiscal, aprovou-se a EC nº95, que instituiu à União, através do NRF, um teto para os gastos primários, com duração de vinte anos, a partir do qual os gastos públicos passariam a ser calculados anualmente sempre em referência ao valor do limite do ano anterior corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que na prática significa aumento real zero dos gastos. Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016, p.10), o NRF oferece como vantagens a redução da pressão para aumento da carga tributária; a estabilização macroeconômica através de superávits primários; a redução do endividamento público e consequente aumento da credibilidade do país diante de investidores; e o fortalecimento do planejamento, uma vez que representa uma âncora para a política fiscal e “*incentiva a sociedade a reavaliar suas prioridades*”. Tais promessas, no entanto, embora ainda seja cedo para uma análise mais cuidadosa, não têm sido compatíveis com os primeiros resultados da implementação do NRF.

A primeira frustração com relação ao prometido se deu nas expectativas de receita. O país não retomou seu crescimento após a implementação do novo regime, conforme havia sido assegurado pelo governo, e devido a isso, segundo a Câmara dos Deputados (2017), o governo precisou revisar as metas impraticáveis anunciadas para 2017 e 2018, em 20 e 30 bilhões, respectivamente. Apesar de, em tese, a revisão de metas evitar o aumento da

tributação, a mesma implica, por outro lado, segundo a lógica de mercado, em sinalização de insegurança e incerteza aos investidores, com relação à capacidade do país honrar sua dívida e manter os compromissos que assume. Na ponta, essa sinalização surte justamente o efeito ao qual se dizia pretender evitar com a aprovação da PEC. Com o aumento da instabilidade fiscal, a percepção de risco financeiro para investidores tende a aumentar, e consequentemente as recompensas tendem a ser proporcionais. Além disso, a dívida pública também se expande, representando uma piora nos indicadores de solvência do setor público, outro efeito que caminha na contramão do assegurado nos discursos governamentais.

Não bastasse os primeiros efeitos e a verificação imediata de contradição entre o pretendido e o realizado, as projeções de impacto do NRF sobre áreas essenciais como saúde, educação e assistência social, realizadas por entidades como Fiocruz (2018), IPEA (2016a; 2016b; 2016c), Auditoria Cidadã da Dívida (2016; 2017) e outros, apontam ainda a conclusões preocupantes que passam desde pela análise do que demandará tal reforma para que se chegue aos resultados pretendidos, a saber, uma série de outras reformas estruturais, até por análises das perdas de recursos para essas áreas e seus efeitos negativos na capacidade de gestão do Estado brasileiro para o aprimoramento da qualidade de seus serviços básicos prestados, o que no longo prazo além de resultar em sacrifícios sociais, pode vir a resultar em uma demanda crescente, ao contrário do imaginado, de gastos primários e financeiros.

Para que se entenda o que motiva a escolha pelo NRF, afinal, se todos os indícios apontam para sua ineficiência, cabe lembrar que, como dito, assim como as regras fiscais e orçamentárias vigentes no país, o NRF possui orientação neoliberal. Isso significa dizer que embora os governos tenham autonomia para projetar e implementar tais orientações à sua maneira, no geral tenderão sempre à execução de ajustes fiscais para controle dos gastos governamentais e geração de superávits. Tais medidas fazem sentido, afinal, operacionalizam-se internamente a um sistema econômico de lógica capitalista predominantemente financeira, que se beneficia das mesmas, o que significa que o mercado responde positivamente à economia do país que as implementa.

Contudo, apesar da fórmula neoliberal geralmente funcionar em economias pautadas pela dinâmica da financeirização, devido às razões comentadas anteriormente, sobretudo no curto prazo, a mesma exige um alto preço a ser pago, conforme se discutirá a seguir, afinal, trazem consigo efeitos colaterais que, no longo prazo, geram dificuldades que se refletem, dentre outras áreas, em cenários de crise fiscal, na financeirização excessiva das economias, e

no esgotamento das próprias medidas neoliberais que passam a não surtir efeitos positivos tão facilmente, como é o caso do NRF.

1.2. FINANCEIRIZAÇÃO ECONÔMICA E A LÓGICA NEOLIBERAL

Apesar da necessidade de serem entendidos separadamente, o neoliberalismo e a financeirização das economias guardam relação entre si, uma espécie de ciclo retroalimentar ao qual se tentará evidenciar ao longo deste trabalho. Para países emergentes, os Planos Neoliberais surgidos quando o setor financeiro se expandia no mundo e caminhava rumo à própria hegemonia no seio do capitalismo global, representaram a oportunidade de resolução de suas dificuldades inflacionárias pelas vias da financeirização de suas economias e políticas econômicas. Apesar das soluções em questão funcionarem para estes fins, cobraram e cobram a estes países, o alto preço da subordinação de seu futuro aos interesses do capital financeiro, sobretudo daquele oriundo de países desenvolvidos, afinal, *“os planos econômicos sob a influência do arcabouço teórico neoliberal que foram aplicados aos países emergentes a partir da década de 1990 os colocaram numa condição de grande vulnerabilidade frente ao capital internacional, o que os fez passar por fortes crises em função dos ataques especulativos que sofreram”*. (SINGER Apud MOREIRA, 2010, p.39)

Segundo Moreira (2010), para que a expansão do capital financeiro possa ocorrer, ela precisa girar, sobretudo, em torno de abertura comercial e da coordenação da taxa de juros praticada na economia em questão. As taxas de juros elevadas, apresentadas como medidas para contenção da inflação, respondem na realidade à insegurança dos investidores estrangeiros com relação às economias emergentes, remunerando-os tanto mais quanto maiores riscos oferecerem aos investimentos. Uma vez que altas taxas de juros representam melhores remunerações aos investidores, compensam a insegurança e risco de se investir em uma economia instável, o que gera uma tendência de atração de investimento para as economias que os praticam. Essa intensificação na entrada de capitais em um país exerce influência direta sobre seu câmbio. A queda do câmbio, ou seja, a valorização da moeda nacional diante da expressiva entrada de capitais no país, estimulada pelas condições expostas anteriormente, gera efeitos positivos e negativos. Com a moeda valorizada, as importações tornam-se mais baratas e as exportações mais caras, o que gera uma tendência, geralmente confirmada posteriormente, de incorrência em déficits na Balança Comercial.

No entanto, antes que tal tendência possa se confirmar, o cenário é de ampliação da oferta e da competitividade no mercado interno de bens de consumo, além de aquecimento econômico no mercado imobiliário e nas bolsas. Quanto mais capitais entram em um país através de negócios nas bolsas de valores e para atuação no mercado imobiliário, mais investidores são atraídos ao mesmo, assim como tanto mais se diversifica e amplia o seu consumo à medida que ampliam-se suas importações. Em geral a economia se aquece, empregos são gerados, os índices nacionais evoluem positivamente, dentre outros. O resultado de toda esta movimentação é que *“o país passa a viver uma euforia financeira provocada pela entrada volumosa de capitais externos. Os governos nacionais passam a desfrutar de grande popularidade devido ao clima de prosperidade que passa a dominar o país”*. Contudo, junto a tal euforia, tem-se em resultado uma economia frágil, dependente dos humores do mercado financeiro, que ao menor sinal desfavorável aos seus rendimentos, como crises internas ou externas, *“passa a adotar uma postura de reversão dos motores que antes estavam impulsionando sua entrada”*, deixando a economia à qual passa a abandonar, em crise (MOREIRA, 2010, p.41).

Segundo Moreira (2010), quando os investidores iniciam a retirada de capital do país, demandam dólares a serem trocados pela moeda nacional. Dólares estes já intensivamente demandados no contexto anterior, para a cobertura dos déficits da Balança Comercial. Tem-se assim uma elevação no câmbio e desvalorização da moeda nacional, com inversão do contexto anterior. O remédio neste caso passa a ser a intensificação das medidas que levaram a tal cenário. Aumenta-se os juros mais uma vez para contenção ou reatração aos capitais externos e internos, porém, quando muito elevados, os juros tendem a gerar mais efeitos perversos sobre a economia. Novamente, embora em primeiro momento pareçam produzir efeito positivo, posteriormente acarretam desaceleração produtiva, recessão e endividamento público. Moreira (2010) explica que os juros altos têm um duplo efeito inibidor sobre a produção. Primeiro porque inibem o consumo, depois porque os custos do investimento se ampliam. Além de tudo, os juros altos impactam no aumento das despesas públicas, tanto porque quando maiores os juros sobre a dívida interna, maiores serão os dispêndios para que se arque com os mesmos, quanto porque quanto maior for a desaceleração da produção, maior será o nível de desemprego no país, o que por sua vez aumenta a inadimplência e obriga o Banco Central do país a socorrer o setor financeiro em risco. Como se não bastasse, o mesmo cenário provoca baixa nas receitas do governo devido à menor arrecadação tributária, e altas

nas despesas porque a demanda por serviços públicos, como saúde e educação, se amplia em decorrência da pauperização da população.

No saldo tem-se o agravamento do déficit público e da dependência do Governo com relação à venda de títulos internos para obtenção de recursos que os cubram, o que conseqüentemente aumenta a dívida pública. Se tivermos em mente que os superávits, propositados ao pagamento de juros da dívida interna, são reiteradamente atingidos justamente mediante a venda de novos títulos, então tem-se claro a existência de um sistema que mantém o Estado refém de uma lógica perversa que o obriga a endividar-se reiteradamente a juros altos para pagar os juros de dívidas anteriores.

As medidas intencionadas a conter a sangria de capitais do país, termina por mostrar-se além de ineficaz, um agravante à mesma no longo prazo, afinal, após estabelecido o processo explicitado acima, discute Moreira (2010), em algum momento o Governo não conseguirá mais cobrir seus déficits, o que leva indicadores a aumentarem a incerteza e risco para investimentos no país que, mais uma vez, vê-se diante de intensificação da fuga de capitais, que por sua vez pressiona o câmbio para cima e esvazia as reservas cambiais do país. Outra elevação dos juros torna-se necessária e o ciclo se repete indefinidamente até o total colapso da economia em questão. Outra saída ao problema, no entanto, que constitui o cerne da manutenção dos planos e economias pautadas pelos modelos neoliberais, e no final das contas produz o mesmo efeito, é recorrer, para além de a credores internos, a agentes financeiros interestatais de grande porte, como o FMI, G7 e outros, para a recomposição das reservas cambiais. Segundo Moreira (2010, p.43):

[...] o socorro virá sempre e quando o país se dispuser a efetuar o ajuste estrutural preconizado pelo pensamento neoliberal. Para realizar esse ajuste exigido, o país que está recebendo os empréstimos terá que se esforçar para reduzir drasticamente os seus gastos e investimentos em todos os níveis do governo e terá que se empenhar para aumentar a receita tributária. A combinação desses dois esforços tem como objetivo gerar superávits para que o país possa pagar os juros da dívida. O ajuste estrutural ortodoxo, segundo o receituário do FMI, também contempla a proibição de qualquer tipo de política que privilegie o aumento da capacidade produtiva, do emprego e do consumo. Recomendam uma política de juros altos para inibir a produção, o consumo e bem remunerar os investidores, a fim de que eles voltem a se interessar pelo país (permanecendo ou retornando a ele). Indicam ainda a contenção do crédito e da emissão de moeda.

O receituário em questão termina por gerar um cenário de recessão artificial, marcado por desaceleração econômica, desemprego, endividamento, crise generalizada. À medida que se agrava a recessão, as empresas nacionais entram em derrocada, mas com a promessa tácita

de que uma vez o mercado funcionando livremente, aquelas empresas que sobreviverem poderão se beneficiar do cenário, já que passam, neste caso, a experimentar um contexto de favorecimento ao seu potencial competitivo interna e externamente. A concorrência interna é menor e com a alta do câmbio as importações tornam-se mais caras e as exportações mais baratas. Essas empresas começam a ganhar terreno internamente ao cobrirem as lacunas deixadas pela queda nas importações e pela falência de outras empresas nacionais, e a ganhar terreno externamente devido ao menor custo de exportação (MOREIRA, 2010).

Aos poucos os empregos começam a ser recuperados, o consumo se expande, a economia se aquece, a produção começa a se recuperar e o Estado aumenta sua capacidade de gerar superávits, sinalizando uma vez mais um ambiente favorável aos investidores. Assim, o ciclo se repete, as entradas de capitais externos tornam a se intensificar, o câmbio cai, a moeda nacional se valoriza, as importações voltam, a competitividade interna se amplia e a prosperidade torna a fazer parte do cenário econômico, a despeito do “*rastros de destruição formado por um número expressivo de pobres, miseráveis, marginalizados e sem emprego, sem renda, sem teto e talvez até sem esperança*”. (MOREIRA, 2010, p.44)

Como visto, embora de fato as medidas neoliberais tenham precisado de cada vez mais rigidez para que cumpram seu propósito, o insucesso não é característica exclusiva do NRF, mas algo que faz parte da própria lógica de funcionamento neoliberal, que cria cenários de desaceleração produtiva para o ganho do mercado financeiro e consequente estabilização da economia no curto prazo. Depois do discutido, inclusive, fica mais fácil entender a razão das alegações do Governo Temer sobre a necessidade de implementação do Novo Regime Fiscal, que pouco se relaciona com contenção da insustentabilidade dos gastos primários, e muito se atrela com a dinâmica própria da política econômica brasileira, inteiramente pautada pelo mercado financeiro e lógica neoliberal, assim como a maioria dos países ocidentais.

No Brasil, segundo Silva (2015), os processos que culminaram na financeirização da economia, tiveram início na década de 1980, através da expansão que as exorbitantes oscilações inflacionárias do país proporcionaram ao setor financeiro. Uma vez expandido no cenário econômico nacional, o mesmo setor viu-se forte o bastante para ver empreendidas, em resposta às pressões que exerceu sobre o governo e sociedade, as reformas neoliberais que, uma vez implementadas, aprofundaram e solidificaram a financeirização nacional já em andamento. Tal aprofundamento passou a demandar políticas neoliberais cada vez mais acentuadas, que por sua vez resultaram em mais financeirização, criando-se assim um ciclo vicioso entre as medidas neoliberais e a financeirização da economia brasileira. Tal pressão,

todavia, só veio a surtir efeitos concretos na década de 1990, ao contrário do restante da América Latina, que em 1980 já havia encaminhado-se ao neoliberalismo tanto quanto à financeirização.

No caso brasileiro, assinala Filgueiras (2006), a falência do sistema de produção monopolista, o esgotamento das velhas soluções às suas dificuldades e o novo mundo que despontava nos horizontes da globalização, já construíam na década de 1980, uma transformação nos parâmetros de política econômica. Contudo, conflitos internos atrasavam sua conformação plena na economia, na política e nas instituições brasileiras, assim como no senso comum e em meio à sociedade e suas classes. Antes que o neoliberalismo pudesse se instalar definitivamente no país, houve tentativas de revival aos programas de cunho desenvolvimentista, que ainda se arrastaram por mais uma década após o declínio de seu auge. Segundo Filgueiras (2006), tal resistência e inaceitação tiveram sua expressão última na Constituição Federal de 1988, que demarcou um projeto de nação que nascia com o final da ditadura militar, mas morria com os ventos neoliberais.

Este capítulo apontou os postulados neoliberais enquanto a base teórica sobre a qual se sustentam não só as regras da gestão fiscal e orçamentária no país, como também suas políticas econômicas a partir da década de 1990, incluindo o próprio Novo Regime Fiscal, proposto pelo Governo Temer. Além disso, discutiu-se a lógica inerente aos planos neoliberais para países em desenvolvimento, sem que se apontasse, no entanto, exemplos concretos de como se deu a inserção neoliberal no Brasil. A seguir se discutirá a forma como o neoliberalismo se instalou na economia brasileira, aprofundando sua financeirização, e a relação do mesmo com a crise fiscal brasileira, tanto do ponto de vista dos seus efeitos sobre a economia e impactos indiretos destes sobre a dívida pública, quando do ponto de vista de seus determinantes que incidiram e incidem diretamente sobre a mesma.

2. O NEOLIBERALISMO E A CRISE FISCAL BRASILEIRA

Em economia, bem como em outras ciências sociais, a dificuldade de previsão sobre os resultados empíricos da aplicação teórica sobre o mundo concreto, inviabilizam a existência de unanimidade quanto aos receituários para os problemas econômicos, já que estes não oferecem qualquer garantia indubitável de efetividade. Por outro lado, a despeito de todo o método e zelo científico, o fato de que, quando testados, os pressupostos teóricos se desdobrem em novos conhecimentos sobre a realidade prática, gera, ainda, a possibilidade de que existam diagnósticos múltiplos e muitas vezes divergentes entre si, quanto aos problemas econômicos. Disto, deriva-se uma gama de perspectivas a partir das quais se analisa os problemas econômicos. Identificar, dentre tais perspectivas, aquela que melhor se adequa à realidade, exige esforços tão maiores quanto sejam múltiplas as possibilidades de análise.

Desde que adotados os critérios de metas de superavit fiscal no país em 1999, os resultados primários do setor público nacional, compreendido segundo o Banco Central do Brasil (2015), como o Governo Central, Governos regionais, Empresas estatais e Banco Central do Brasil, vinham sendo considerados orgânicos. Entretanto, segundo o Senado Federal (2017e), este continuum foi rompido pelo primeiro déficit primário do período, ocorrido em 2014, marcando-se oficialmente, portanto, o mesmo ano como aquele em que a crise fiscal nacional estourou, sobretudo no debate público. Desde então especialistas em finanças públicas, gestão, economia e outras áreas, bem como políticos, entidades, comunidades epistêmicas e outros, passaram a dedicar-se à tentativa de diagnosticar a crise fiscal brasileira, ou seja, à tentativa de identificar aquilo que a originava, além de determinar o receituário adequado à sua solução, ou seja, as formas pelas quais se corrigiria as falhas e causas identificadas. Assim, com alguma busca e leitura, foi possível identificar no debate público sobre o tema, cinco principais perspectivas de análise, a saber: a) a crise fiscal como uma questão de irresponsabilidade fiscal; b) a crise fiscal como uma questão de gestão incompetente; c) a crise fiscal como uma questão de conjuntura macroeconômica; d) a crise fiscal como uma questão estrutural; e) a crise fiscal como uma questão sistêmica.

Com relação à primeira perspectiva mencionada, não foi difícil encontrar nos veículos de comunicação de massa e nos discursos opinativos sustentados por um sem fim de vozes, afirmações de que a Crise Fiscal vivida pelo país se atrelava, sobretudo, a uma questão de irresponsabilidade fiscal de uma gestão desatenciosa aos preceitos orçamentários legais, que por motivações ideológicas e eleitoreiras, forçava uma ampliação insustentável do Estado, utilizando-se, para tanto, de manobras fiscais, contabilidade criativa, exploração das brechas

da LRF, dentre outros. Tal interpretação, como é possível notar, se direciona ao Governo vigente na época em que a crise fiscal brasileira se notorizou, o Governo de Dilma Rousseff. Nomes como o de Caiado (2016), expoente oposição ao Governo Dilma, e de economistas como Dalsasso (2016); Duque (2016); Martello (2016) e Barbosa (2016), foram parte das vozes que compunham o coro das argumentações que interpretaram a crise fiscal como uma questão de irresponsabilidade fiscal, ou seja, como uma questão de gasto primário praticado para além do suportado pela receita. Segundo os mesmos, solucionar o problema parecia simples: cortar e conter gastos primários para a garantia de atendimento às metas de superávit, que nesta linha de argumentação equivaleria à crise fiscal sob controle.

O segundo diagnóstico identificado, assim como o apresentado anteriormente, também atribui a crise ao Governo Dilma. A diferença neste caso é que não se parte a uma interpretação da gestão como uma questão de má fé política, de aparelhamento do Estado ou de irresponsabilidade fiscal deliberada, mas como uma demonstração de incompetência na administração dos assuntos econômicos do país. Para economistas como Barbosa (2016); Schymura apud Dantas (2016); Werneck apud Dantas (2016) e Góes (2016), um dos elementos causadores da crise fiscal brasileira, foi a Nova Matriz Econômica, um programa de indução ao crescimento adotado pelo Governo Dilma em seu primeiro mandato, que se caracterizou, segundo os mesmos, por ser radicalmente intervencionista e sustentar-se sobre um pacote de subsídios, protecionismo, desonerações, retração dos juros, afrouxamento das políticas fiscais e desvalorização do câmbio. Apesar de parecerem predominantes os diagnósticos que relacionam a crise fiscal à incompetência e irresponsabilidade fiscal do Governo Dilma, outros disputam espaço no debate, como antecipado.

A terceira perspectiva de análise identificada, por sua vez, concebe a crise fiscal como um problema estrutural. Apesar do enfoque se dar sobre os gastos, assim como nas perspectivas anteriores, para os economistas Almeida Júnior, Lisboa e Pessoa (2016), e Pessoa (2016), o peso excessivo das despesas não seriam uma responsabilidade do Governo Dilma, tampouco de qualquer Governo em particular. O que gera a demanda crescente e insustentável por gastos, na visão dos mesmos, é a própria Constituição Federal de 1988 (CF/88), que ao prever determinados gastos e elencá-los como obrigatórios e/ou vinculados, engessou a capacidade dos Governos de gastarem de forma sustentável e de acordo com as necessidades a cada época, imputando-lhes a obrigatoriedade de destinar parcelas cada vez maiores de recursos públicos a áreas específicas de governo, muitas vezes de maneira descolada da capacidade nacional de crescimento. Para eles, no cômputo de demandas

agregadas aos gastos públicos, garantidamente possibilitadas pela CF/88, entram desde direitos legítimos até privilégios questionáveis, desde programas relativamente baratos, até os largamente onerosos. Posto isso, a reversão da crise fiscal na qual nos encontramos precisaria ir além dos ajustes pontuais, de curto prazo, que não dão conta de reverter um quadro de demanda crescente por recursos públicos, proporcional ao agigantamento das despesas obrigatórias, estruturais. Para tanto, amplas reformas estruturais, que tocassem o texto da CF/88, seria necessárias, através dos esforços de toda a sociedade brasileira.

Como visto, os três diagnósticos apresentados até agora, centram-se sobre os gastos públicos. Já o diagnóstico conjuntural, quarto dentre os identificados pela pesquisa, avalia as dificuldades fiscais nacionais como uma questão, sobretudo, de receita. A interpretação da crise fiscal brasileira a partir da análise à conjuntura macroeconômica em contexto de retração, como é intuitivo supor, foi a posição adotada pela equipe econômica do Governo Dilma, segundo os tantos pronunciamentos nacionais e internacionais vistos à época de sua vigência. Trata-se de um diagnóstico que se apega à tendência de retração econômica internacional para explicar as dificuldades enfrentadas pelo país em âmbito fiscal, uma vez que os seus impactos negativos sobre a economia nacional significam, no saldo, decréscimo nos níveis de receita primária, ensejando o desequilíbrio das contas públicas. Para economistas como Maciel Neto (2016); e Conti (2013); por exemplo, após a crise global de 2008, as economias mundo afora, inclusive as que se encontravam em franca expansão, passaram a ter índices de crescimento reiteradamente reduzidos, como o Brasil, que a despeito de seus avanços nos períodos de crescimento e liquidez global e do sucesso inicial de suas medidas anticíclicas, não esteve completamente imune no longo prazo.

Até aqui foram apresentadas muito resumidamente, quatro das cinco perspectivas enunciadas, identificadas no debate público sobre o tema durante as buscas preliminares deste trabalho de pesquisa, intencionadas a entender as origens da crise fiscal brasileira. Antes de prosseguirmos à quinta e última delas, no entanto, é interessante que se faça algumas observações e se reitere outras. A primeira refere-se à forma como se apresentou o assunto. A disposição das discussões e interpretações à crise fiscal identificadas durante a pesquisa, em cinco diferentes perspectivas, deu-se muito mais pela simplificação da exposição pretendida, do que por um suposto engessamento entre as mesmas. Os debates sobre a crise fiscal brasileira são múltiplos, muitos deles entrelaçados entre si. A divisão em questão apenas buscou evidenciar os diferentes padrões teóricos possíveis para resposta a uma mesma pergunta. Apesar desta breve exposição não caminhar no sentido do objetivo do trabalho, a

mesma se fez importante por algumas razões. Primeiro, a título de informação, e depois porque, afinal, tal levantamento compôs uma etapa importante da pesquisa. Mas o principal motivo de se expor as diferentes perspectivas de análise identificadas, independente das mesmas alinharem-se com o objetivo e inclinação do trabalho ou não, consiste na oportunidade de se evidenciar a naturalização dos pressupostos neoliberais no debate público sobre o tema, estes mesmos que, como se verá a seguir, desde que implementados na economia brasileira, ensejaram uma gama de efeitos colaterais que paulatinamente a fragilizaram, culminando justamente na crise fiscal ora enfrentada.

Assim, há um ponto em comum entre as quatro perspectivas de análise apresentadas acima: todas buscam explicações à crise fiscal, que passem pelo apontamento do que gerou a infração às regras postas para a gestão fiscal e orçamentária, tidas como salutares às finanças públicas do país. Nenhuma chega a questionar o papel destas mesmas regras na formulação do problema ao qual estudam, ou a razão de serem como são. Fala-se em irresponsabilidade fiscal, em gasto primário excessivo, em insustentabilidade da CF/88, em abalos internos diante do contexto macroeconômico, em humores do mercado financeiro, dentre outros, mas não se discute a própria lógica do sistema a partir da qual tudo isso vige e urge, carente de alternativas. Questionar o Sistema, de maneira ampla, sequer entra no roll dos argumentos apresentados até então. Contudo, a quinta perspectiva de análise identificada, lança um olhar crítico sobre o sistema a partir do qual o contexto de crise fiscal se constrói, questionando, assim, as próprias regras orçamentárias como parâmetros e condicionantes ao cenário de crise. Trata-se da interpretação à crise fiscal brasileira que a entende como uma questão sistêmica.

Nesta perspectiva, o cenário de crise consiste no único resultado possível para as contas públicas brasileiras, uma vez que sejam as mesmas aparelhadas por uma lógica sistêmica global que beneficia e ajuda a sustentar o sistema financeiro global. O que significa dizer que as contas públicas brasileiras, bem como de outros países em desenvolvimento, são pautadas sobre regras orçamentárias limitantes que exigem a manutenção de superávits primários muitas vezes irrealis e/ou economicamente alienantes, para a garantia da sustentabilidade do sistema de crédito global, este por sua vez, essencial à manutenção do sistema capitalista. De acordo com esta análise, os principais elementos considerados como raízes da crise fiscal brasileira, são: desindustrialização precoce; dependência de commodities; ênfase em consumo e esvaziamento da produção; política monetária e regime cambial vigindo sob ótica perversa ao crescimento; planejamento econômico de curto prazo para enfoque financeiro; disciplina fiscal rígida, dentre outros. Todos estes elementos podem ser associados à financeirização do

capital, a partir da qual se beneficiam predominantemente os países desenvolvidos, e à qual asseguram a reprodução, as ferramentas teóricas neoliberais. A Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), uma importante entidade da sociedade civil organizada, é hoje no Brasil a principal voz desta perspectiva de diagnóstico.

A entidade é apoiada em todo o país por um grande número de organizações, associações, federações, institutos, além de por intelectuais, políticos, artistas e cidadãos no geral. Não é incomum ver sua participação em programas de entrevistas, congressos, audiências públicas, seminários, dentre outros eventos e ocasiões relacionados ao tema da crise fiscal e da dívida pública brasileira. A leitura que a entidade faz ao problema da crise fiscal brasileira é inteira sustentada pelo conceito de sistema da dívida, de autoria da própria entidade, no qual se interpreta a dívida pública brasileira como parte de um ferramental capitalista global à sua própria sustentabilidade. Mas não somente a entidade discute a crise fiscal a partir desta perspectiva, conforme já foi possível verificar no capítulo anterior e conforme se verificará ainda nos desdobramentos deste capítulo, que se debruçará mais detidamente sobre a discussão relativa ao sistema da dívida, mas antes, tratará de discutir a inserção dos Planos Neoliberais no Brasil e seus efeitos sobre o endividamento público.

2.1. OS PLANOS NEOLIBERAIS NO BRASIL E SEUS EFEITOS

Formalmente falando, pode-se estabelecer que o período neoliberal no Brasil teve início após o final da Ditadura Militar, mais especificamente, segundo Moreira (2008), a partir do Governo Collor, em 1990, com a implementação do Plano Collor, um programa orientado pelos postulados neoliberais que a esta altura já haviam tomado o mundo com a garantia de serem o único caminho pelo qual se buscar superação à recente crise instalada em todo o globo a partir da década de 1970. Na realidade, ainda segundo Moreira (2008), mesmo antes do Plano Collor, imediatamente após do fim da Ditadura, os Planos Bresser e Verão, devido a sua natureza mista, já incluíam na parcela ortodoxa de seu texto, algumas orientações neoliberais. Contudo, seria o Plano Collor, em sua primeira e segunda versão, aquele que tentaria implementar o ferramental neoliberal plenamente na economia brasileira. Dentre as reformas propostas pelo Plano Collor, constava uma reforma monetária orientada para uma ótica financeirizada da economia, um programa de privatização, e reforma fiscal tendente ao ajuste para geração de superávit fiscal, que à época ainda não era obrigatório no Brasil, mas compunha um importante pilar do receituário neoliberal claramente expresso no Consenso de Washington desde 1988. Os superávits respondiam às demandas do setor financeiro e

garantiam a reserva de recursos ao mesmo, embora sua principal fonte de acumulação ainda não estivesse a essa época indexada aos títulos públicos ou à taxa selic. (MOREIRA, 2008)

Uma vez o Governo Collor interrompido, assumiu o Presidente Itamar Franco, sob o qual elaborou-se o Plano Real, conforme afirma Moreira (2010), destinado ao aprofundamento do neoliberalismo na economia brasileira. O Plano Real, elaborado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), junto a sua equipe econômica, segundo como o descreve Santana (2009), foi caracterizado pela gradualidade e transparência das transições que promoveu. O plano foi implementado lentamente, em três fases, oferecendo margens de cálculo, previsibilidade e confiança aos agentes econômicos. A primeira ocorreu através do Programa de Ação Imediata (PAI) que promoveu um ajuste nas contas do governo, considerado o melhor caminho para a contenção inflacionária no país. Segundo Moreira (2010, p.11), o programa teve natureza mais estrutural do que emergencial, tendo assim empreendido uma série de medidas combinadas entre si para a garantia da *“redução e maior eficiência dos gastos da União”* (MOREIRA, 2010). A segunda fase de implementação tratou de criar um padrão estável de valor, que ao cabo deu origem à moeda hoje em vigência, o Real. A terceira fase *“inaugurou um novo regime monetário que, por um lado, regulava a emissão de moeda e impunha limites quantitativos estritos para tal emissão e, por outro lado, lastreava a emissão de real nas reservas internacionais do país na exata proporção de um dólar para cada real emitido”* (MOREIRA, 2010, p. 16).

Após a implementação da terceira fase do Plano Real, todos os índices de medição de inflação indicaram o mesmo efeito e tendência, expressadas nas seguintes palavras de Moreira (2010, p.25): *“a inflação despencou e permaneceu em níveis baixos”*. Com a queda significativa da inflação e com a manutenção da mesma, o poder de compra da população, que vinha sendo continuamente corroído, estabilizou-se, abrindo margens ao aquecimento da economia, à melhoria das condições de vida da população e à ampliação do mercado, o que por sua vez gerava maior arrecadação ao Governo tornando-o cada vez mais capaz de gerar superávits fiscais. O cenário parecia ótimo, e em termos práticos e imediatos, realmente era. A baixa inflação demandava aumento da produção devido ao aumento do consumo, possibilitado pela recuperação do poder de compra da moeda e da reconstrução do crédito; o aumento da produção e das atividades de mercado em geral, demandava mais mão de obra, o que fazia aumentar o nível de emprego, outra grande demanda ao Governo naqueles anos, e tencionava o mercado à ampliação da massa salarial; o que por sua vez reiterava o aumento do consumo; que ampliava a demanda; e assim sucessivamente, promovendo-se um ciclo de

aquecimento, prosperidade econômica e crescimento do PIB há muito buscado pelas gestões econômicas do país (LACERDA etc al. Apud MOREIRA, 2010).

Apesar da ostensiva privatização, abertura econômica e política de juros altos, pilares importantes do Plano Real, não houve demora até que o mesmo se tornasse sinônimo de esperança, segurança e certeza de ampliação da qualidade de vida dos trabalhadores brasileiros. Os representantes do capital, ao seu lado, também não demoraram a convencer-se dos benefícios obtidos pelo plano. Junto à boa imagem e aceitação do mesmo, capitalizou-se, então, a ampliação da inserção neoliberal na economia e no Estado brasileiro. Todo apoio e incentivo à continuidade das benéficas geradas seria desejável, e este apoio veio expressivamente pela via institucional, nas eleições presidenciais de 1994, quando elegeu-se à Presidência da República, o ex-Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real manteve a inflação sob controle por todo o primeiro mandato do Governo FHC, o que lhe garantiu reforço à legitimidade e popularidade necessárias para uma reeleição em primeiro turno. Contudo, embora não se esperasse por isso, o duradouro período de bonança e suposta solidez econômica, tinha seus dias contados, e logo no primeiro ano do segundo mandato do Governo FHC, 1999, isso começou a se prenunciar através de altas inflacionárias e outros problemas até então não evidentes. Abaixo do véu de suposta sobriedade, solidez e fluidez econômica, existiam, afinal, efeitos colaterais que corroíam silenciosamente a sustentação do parque de prosperidade e estabilidade gerados. (MOREIRA, 2010)

Segundo Moreira (2010), conforme já sugere a expressão, efeitos colaterais estão na própria base de funcionamento daquilo ao que se referem, neste caso, na própria base das medidas neoliberais, que só podem funcionar dentro de um contexto favorável de financeirização econômica previamente estabelecido. Medidas como aumento de juros, abertura econômica desregulada, privatizações, dentre outras, beneficiam predominantemente, o capital financeiro, uma vez que agravam a financeirização das economias nas quais se instalam, fragilizando-as através de sua dependência a este tipo de capital, fundamentalmente volátil, que diante de qualquer ameaça aos seus ganhos, usufrui da liberdade e das condições de resguardar-se e deslocar-se rapidamente, ainda que para isso prejudique suas economias hospedeiras, já vulneráveis o bastante aos efeitos da entrada e saída de capitais financeiros ao ponto de não poderem evitar o dano. Subordina-se, assim, ao capital financeiro, com o suporte neoliberal, os Estados, nações e outros setores produtivos. Contudo, no contexto em que os problemas do modelo começaram a aparecer, o discurso neoliberal já se encontrava radicalizado e absorvido entre as diversas camadas da sociedade, incapazes de darem-se conta

de que tais problemas eram distorções endógenas ao modelo, e não exógenas. Para o enfrentamento às dificuldades, os brados à privatização, à diminuição do Estado, à ampliação da abertura econômica, dentre outros, se tornaram cada vez mais ecoados entre as falas comuns e especializadas, afinal, eram procedimentos que, acreditava-se, vinham dando tanto mais certo quanto mais se intensificavam. Não se processou imediatamente que as dificuldades eram fruto da intensificação, e não carência de nova dose. Do auge das intenções afoitas de não se perder de vista as benéficas geradas pelo modelo, e das necessidades geradas pela dependência intrínseca ao modelo para a obtenção de resultados positivos internamente a um sistema econômico de primazia financeira, promoveu-se a sua consolidação, conseqüentemente, ampliando-se as distorções de seus prognósticos. (FILGUEIRAS, 2006)

Segundo Filgueiras (2006), embora tendo tido suas formulações iniciadas na década de 1980, a financeirização da economia brasileira só se tornou amplamente e irreversivelmente absorvida a partir do processo de reorganização institucional e insulamento decisório empreendidos a partir do Plano Real para a manutenção do modelo que o mesmo implementou. Conforme Santana (2009, p.127), insulamento este marcado *“pela apropriação oligopolista privada dos ativos estatais por coalizões distributivas com estreitas vinculações com a comunidade de policy makers [...] e pela progressiva naturalização de critérios de “eficiência financeira” que revestem de legitimidade políticas predatórias”*. Santana (2009) menciona como exemplo o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, que anteriormente ao Plano Real eram compostas politicamente por representantes de diversos interesses, e tecnicamente por funcionários de carreira, mas que após o Plano Real passaram a ter uma composição menos diversa, definida a partir dos interesses da agenda neoliberal. Tais instituições consolidaram sua autoridade e legitimidade através de seu insulamento burocrático e da formação de comunidades epistêmicas capazes de contribuir para a construção do consenso neoliberal em vias institucionais e sociais, com manutenção dos jogos de confiança com a comunidade financeira internacional (SANTANA, 2009).

A partir de então, sempre que o modelo entrasse em crise, em vez de recuar, se aprofundaria mediante implementação garantida de nova dose de ajustes, aumento dos juros, privatização e outras medidas tipicamente neoliberais (MOREIRA, 2010). Algo que se verificou em 1995, primeiro ano do primeiro mandato do governo FHC, quando a crise no México desestabilizou a confiança dos investidores sobre toda a América Latina, culminando na retirada de capitais de países emergentes como o Brasil (MOREIRA, 2010); em 1997, diante da crise dos países asiáticos que impactou negativamente a economia brasileira por sua

vez vulnerável e orientada ao sabor das atividades financeiras globais; em 1998, quando a economia brasileira tornou a ser ameaçada, desta vez pela crise da Rússia; em 1999, quando diante da contínua saída de capital do país, o governo passou a adotar um regime de câmbio flutuante, tendo deste modo gerado a desvalorização do real, uma vez que abriu mão da âncora cambial; em 2001, com a crise da Argentina, a crise gerada pelos atentados terroristas nos EUA e a crise nacional de energia; em 2002, devido se tratar de um ano eleitoral em que um novo presidente seria eleito e devido à continuidade da crise na Argentina.

Como é possível observar, a economia brasileira a partir do Plano Real, a despeito de ter se tornado estável do ponto de vista da inflação contida, tornou-se também frágil, uma vez que devido aos efeitos da especulação financeira, se abala e desorganiza ao menor sinal de turbulência interna ou externa. O governo brasileiro, por sua vez, perdeu sua autonomia, afinal, todas as suas políticas econômicas precisam, desde então, adequar-se ao que manda a cartilha neoliberal. Nenhuma alternativa há com relação à mesma, seja em termos de crescimento e desenvolvimento, ou em termos de enfrentamento às crises. Além de tudo isso, a solução neoliberal ao problema inflação se deu através de sacrifícios da população. Basicamente o que se fez foi contornar um mal com outro, como explica Moreira (2010, p.57) no trecho a seguir:

Se, por alguma razão, a inflação acumulada ameaça a ficar fora [da meta], o governo começará a agir. Poderá, por exemplo, aumentar a taxa básica de juros da economia, retringir o crédito, cortar gastos públicos, contingenciar o orçamento público federal, aumentar os depósitos compulsórios bancários e/ou restringir a emissão monetária. Essas medidas, que são inibidoras do consumo, tendem a provocar a diminuição do nível de atividade e do emprego, o que tende a inibir mais ainda o consumo. Assim se cria um ambiente inóspito para os aumentos de preço. Com isso, espera-se que a inflação recue, situando-se no novo intervalo esperado. Mas como já sabemos, o subproduto negativo dessas medidas, além de se manifestarem na queda da produção nacional, do nível de emprego e do consumo, também tendem a se manifestar na queda da arrecadação do governo e no aumento dos gastos públicos, das despesas com a dívida pública interna e da pobreza.

Mas não somente o esforço de contenção inflacionária manteria as políticas econômicas do país subordinadas a uma espécie de ciclo vicioso de lógica neoliberal. As medidas neoliberais de controle inflacionário, tiveram como um de seus efeitos, o surgimento de crescentes déficits na Balança Comercial nacional, problema para o qual a solução criaria seu próprio ciclo econômico vicioso. Para resolver o problema da Balança Comercial, mais fragilização econômica, queda produtiva, desemprego, dentre outros, seriam demandados da nação. É preciso que se entenda a relação do Plano Real com o desequilíbrio da Balança Comercial, para que posteriormente se entenda a relação do desequilíbrio em questão com a

Crise Fiscal brasileira que atualmente, segundo alardea-se, chega a patamares insustentáveis. Segundo esclarece Moreira (2010), após a implementação de modelos econômicos voltados à substituição de importações via desenvolvimento industrial, a tendência registrada na balança comercial, salvo intervalos pontuais, foi de resultado superavitário. Mas o Plano Real, devido às suas características, terminaria representando um rompimento nesta tendência em 1994. Situação esta que se agravou em 1996, com a ampliação dos déficits (MOREIRA, 2010).

Ao contrário do que pode ser intuitivo supor, a nova tendência de déficit nos saldos mensais e anuais da Balança Comercial brasileira, não se explicava pela diminuição das exportações acompanhada de aumento nas importações, ambos aumentaram após o Plano Real, mas o aumento das exportações nacionais aconteceu em menor ritmo, em comparação com o aumento das importações. Segundo Moreira (2010, p.70), este cenário de recorrentes déficits pôde ser entendido como “*uma consequência do efeito combinado do sistema de âncora cambial com a intensificação da abertura econômica*”, dois pilares importantes do Plano Real. É simples entender o papel do Plano Real no surgimento dos déficits da balança comercial, afinal, para que o câmbio nacional ficasse ancorado nos limites pretendidos pela âncora cambial implementada, o governo precisava negociar dólares no mercado internacional através de uma dinâmica de compra e venda atenta às leis de oferta e demanda, tendo para tanto forçado uma valorização artificial da moeda brasileira em comparação ao dólar. Tal valorização, por si só, tem efeito estimulador de importações, afinal, quando a moeda nacional vale mais que a moeda estrangeira, a troca se torna menos onerosa para quem importa, e importar se torna mais vantajoso. (MOREIRA, 2010)

Contudo, o efeito da âncora cambial sozinho não explica a grande alta nas importações. Sem os esforços governamentais para intensificação da abertura econômica, o crescimento das importações certamente teria sido menor, comenta Moreira (2010), afinal, com a entrada de mercadorias dificultada pelo governo, o câmbio valorizado pouco interferiria nas importações, e vice versa. Assim, conclui-se que “*foi justamente a combinação desses dois efeitos que contribuiu para aumentar as importações*” (MOREIRA, 2010, p.70). A intensificação da abertura econômica no país, possibilitada através da redução de barreiras tarifárias e ampliação das cotas estabelecidas para participação internacional no atendimento à demanda nacional, teve além de tudo, um papel essencial na entrada de capitais produtivos no país, que segundo Moreira (2010, p.69) “*entram no país pela possibilidade de ganhos*”, para a garantia dos quais compra-se empresas públicas e privadas e amplia-se unidades prévias de produção, o que gera importação de máquinas, equipamentos, tecnologias, insumos, etc.

Cabe ainda mencionar que a entrada de capitais no país era condição sine qua non para o sucesso do Plano Real, afinal, “*para praticar o sistema de âncora cambial, o Brasil precisava ter reservas cambiais*”. (MOREIRA, 2010, p. 69) Essas reservas eram geradas e ampliadas pela entrada de capitais produtivos no país, atraídos pelas oportunidades de ganho já mencionadas, mas também eram geradas pela entrada de capitais especulativos, “*que são mais voláteis, [e] entram no país atraídos pelas possibilidades de ganhos nas bolsas de valores, com a compra de títulos públicos e/ou com atuação no setor imobiliário*” (MOREIRA, 2010, p. 69). Para que se gerasse possibilidade de ganho ao capital especulativo, precisava-se tornar o mercado de títulos públicos mais atrativo, aumentando-se para tanto a remuneração do dinheiro investido em títulos, ou seja, aumentando-se os juros praticados, o que na prática contribuiu diretamente para o agravamento da dívida pública nacional.

Em resumo, após o cenário acima posto, iniciou-se um ciclo de políticas do governo que visava ampliar as exportações nacionais e reduzir as importações, de modo que se contornasse o problema da Balança Comercial. Uma vez a desvalorização do câmbio e a imposição de barreiras à importação, descartadas como possíveis soluções, posto que ambas significariam recuar sobre a abertura inicial descaracterizando, assim, o viés neoliberal do plano econômico vigente, decidiu-se proceder, então, à criação de condições para a exportação, segundo Moreira (2010, p.71), por “*um caminho reconhecidamente mais difícil, mais lento e com oscilações, contudo reconhecidamente de efeitos mais duradouros*”. Caminho este que visava intervir na economia para reduzir o chamado Custo-Brasil através da “*desburocratização das atividades de exportação, da modernização dos transportes e da estrutura portuária, pela reestruturação produtiva para obter aumentos de produtividade e consequentemente da competitividade*” (MOREIRA, 2010, p.71). Além disso, para desincentivar as importações, o governo recorreu ao desincentivo do consumo. Para tanto lançou mão de mais aumento de juros, restrição de crédito, redução da liquidez, dentre outros. A redução das condições de consumo da população geraria um triplo efeito sobre as importações: reduziria as importações destinadas ao consumo interno; aumentaria a disponibilidade da produção prévia para exportação; e desaceleraria o setor produtivo devido a sua adequação à redução do consumo, o que na ponta reduziria importação de consumo e bens de capital para a produção, lembrando que o aumento da produtividade pretendido na primeira estratégia se diferencia de aumento da produção. (MOREIRA, 2010)

Os recorrentes déficits da Balança Comercial, embora crescentes, não foram sentidos nos primeiros anos. O grande fluxo de entrada de capitais auxiliava a cobertura dos déficits e

a manutenção das reservas para a prática da âncora cambial, mas agravava o fator de dependência da economia brasileira diante de capitais externos para manter-se minimamente orgânica. Quanto maiores os déficits, maior a dependência nacional com relação a entrada de capitais. Quanto maior a dependência, maior a necessidade do governo incorrer em medidas, muitas vezes impopulares, para a atração desses capitais. Além disso, como a estratégia neoliberal adotada para a redução das importações passava pelo desestímulo à produção, seria ainda, preferível que a entrada de capitais se desse sobretudo pela ala especulativa, através do mercado financeiro. Assim, as medidas para retração da produção e ampliação da atividade financeira, aliadas ao aumento conjuntural da exportação e à substituição posterior do sistema de âncora cambial para livre flutuação de câmbio, tornaram possível que os saldos da Balança Comercial brasileira se recuperasse paulatinamente, chegando ao seu auge positivo em 2002, em detrimento do aumento da dívida pública diante dos altos juros, e das condições de vida da população devido à redução de sua capacidade de consumo. (MOREIRA, 2010)

O Governo Lula, iniciado no ano de 2003, encontrou um Brasil de inflação sob controle e superávit da balança comercial recém atingido, além de uma conjuntura global favorável ao crescimento econômico nacional. Contudo, encontrou um país assolado pelos altos índices de desemprego e precarização do trabalho oriundos da desindustrialização e desaceleração produtiva; concentração de renda; desnacionalização e perda de autonomia governamental. Não obstante, a lógica e o plano neoliberais, não só foram mantidos, como também consolidados. Autores como Boito Jr. (2003), Filgueiras e Gonçalves (2007), Morais e Saad-Filho (2011), analisam o Governo do Partido dos Trabalhadores, apesar das especificidades de cada Governo Lula e de cada Governo Dilma, como o aperfeiçoamento de uma herança político-ideológica e político-econômica neoliberal, que combinadas com o bom desempenho macroeconômico do setor externo, não só deu ânimos ao projeto neoliberal nacional, como criou as condições para legitimá-lo e solidificá-lo de maneira mais ampla, abrangendo setores populares e frentes parlamentares que anteriormente vinham se opondo ao modelo.

Filgueiras e Gonçalves (2007), em sua ampla e cuidadosa análise da economia política do governo Lula, chegaram à conclusão de que o mesmo, ao contrário do que assumiu a auto propaganda de governo, representou a maior traição eleitoral já vista no país, uma vez que a despeito de se enunciar representante dos trabalhadores, contribuiu para sua fragmentação e vulnerabilização. Tanto seu direcionamento econômico, quanto político, afirmam os autores, estiveram sustentados sobre os alicerces do neoliberalismo, ou do liberalismo periférico, para se usar o termo utilizado pelos mesmos. No plano das políticas econômicas do governo Lula,

os autores evidenciam sua natureza neoliberal ao demonstrarem continuidades com relação ao Governo FHC, em termos dos ajustes fiscais em curso, das metas de inflação e base teórica para seu alcance, das metas de superávit fiscal ampliadas, dentre outros.

Filgueiras e Gonçalves (2007) evidenciam, ainda, um aspecto do governo Lula que o estabelece como aprofundador da financeirização da economia brasileira e agravador da crise fiscal brasileira: ao dobrar as metas de superávit fiscal, o governo Lula comprometia-se com a ampliação de repasses de recurso público para o setor financeiro mediante pagamento de juros da dívida. Ainda assim, ressaltam os autores, a dívida pública nacional cresceu. Um dos fatores responsáveis por esse aumento da dívida em termos absolutos, foi o que se propagandeou como pagamento da dívida externa, mas que, na realidade, nada mais foi que a conversão da dívida pública externa por dívida pública interna, para a qual a cobrança de juros é mais alta. O trecho abaixo, da Auditoria Cidadã da Dívida (2014), argumenta no mesmo sentido:

Em 2005, durante o Governo Lula, foi amplamente propagandeado o resgate antecipado ao FMI, no valor de US\$ 15,5 bilhões. Ao contrário do que se ensejou fazer crer, tal pagamento não significou a extinção do endividamento externo, que alcançou US\$ 485 bilhões em dezembro/2013. O pagamento de US\$ 15,5 bilhões ao FMI em 2005 foi feito mediante a emissão de novas dívidas interna e externa com juros muito superiores aos juros que vinham sendo pagos ao FMI, ou seja, não pagamos a dívida, ela simplesmente mudou de mãos e em condições mais onerosas. O pagamento antecipado ao FMI significou, na prática, a troca de dívida sobre a qual incidia uma taxa de juros anual de 4% por nova dívida interna, que na época remunerava à taxa de juros de 19,3% ao ano, bem como de emissão acelerada de dívida externa, cuja taxa de juros estava, à época, no patamar de 8%. Além do mais, o Brasil continua praticando as políticas recomendadas pelo FMI, tais como o “superávit primário” (ou seja, o corte de gastos sociais para o pagamento da dívida), as reformas da Previdência, as privatizações, dentre outras.

Com relação às políticas sociais do governo Lula, Filgueiras e Gonçalves (2007) as evidenciam como neoliberais uma vez que, dentre outras justificativas, não emancipam as populações beneficiárias, mas as mantêm cativas às mesmas. Os autores cotrapoem, ainda, a ampliação dos recursos públicos destinados a políticas públicas assistencialistas e não emancipatórias que contribuem com a manutenção da vulnerabilidade de seus usuários, à contração dos recursos públicos destinados à garantia de direitos universais como saúde e educação, por exemplo, estes sim, de potencial mais amplo e menos focalizado. A este respeito, Boito Jr. (2003) argumenta classificando a adoção de políticas sociais pontuais e focalizadas por parte do governo Lula, como uma forma de compensação neopopulista que visa aplacar a insatisfação popular ante as políticas de cunho neoliberal na seara econômica.

O populismo regressivo dos governos neoliberais, sugere que pretende eliminar a corrupção, as vantagens e os altos rendimentos da cúpula da burocracia de Estado, de deputados e senadores, para, na realidade, designar como inimigo um setor das próprias classes trabalhadoras, o funcionalismo público, e, isso com o único objetivo de fazer caixa para remunerar o capital financeiro nacional e internacional. É um populismo que não incomoda o imperialismo, ao contrário, é orientado e tutelado pelas agências do capital financeiro internacional. (BOITO JR., 2003, p.16)

O governo Dilma, segundo as argumentações de Filgueiras (2016), não se distanciou da lógica executada no governo Lula. Ao contrário, se no segundo governo Lula, se flexibilizou a rigidez do primeiro, que havia aprofundado o tripé macroeconômico do governo FHC, foi no governo Dilma, mais especificamente no segundo, que essa rigidez foi retomada.

Não se pode ignorar, no entanto, a existência, no segundo Governo Lula e no primeiro Governo Dilma, do que Morais e Saad-Filho (2011) chamaram de híbrido entre políticas econômicas neoliberais e políticas econômicas neodesenvolvimentistas. Segundo os autores, ambos os governos combinaram, com sucesso, embora por um limitado período de tempo, políticas neoliberais com políticas intervencionistas. Ainda no início do primeiro Governo Dilma, Morais e Saad-Filho (2011) escreveram que se o mesmo aprofundasse as políticas macroeconômicas recentemente adotadas, garantindo o estabelecimento de um novo consenso de política econômica, orientado pelos postulados neodesenvolvimentistas, se poderia consolidar os ganhos obtidos com as políticas híbridas adotadas no segundo governo Lula.

Contudo, independente do que poderia ter sido um acerto no que tange as previsões dos autores, é notório que as políticas econômicas intervencionistas no primeiro governo Dilma, uma vez que foram implementadas sem rompimento com o consenso neoliberal anterior, que paralelamente vigia ainda hegemônico, levaram a economia brasileira ao colapso e as contas públicas à berlinda; o que veio a tornar o modelo híbrido definitivamente insustentável. Como resultado disso, o Brasil viveu uma retomada à rigidez no segundo Governo Dilma, agravado posteriormente pelo impeachment da presidente e pelo governo sucessor, o Governo Temer, caracterizado até o momento pela providência ao desmonte do Estado mediante largo corte em investimentos governamentais, à fragilização institucional massiva, dentre outros.

2.2. O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

As discussões travadas em torno do conceito de Sistema da Dívida sugerem que a atual crise fiscal brasileira seja decorrência direta dos efeitos de uma crise global deflagrada em

2008 nos Estados Unidos da América e posteriormente alastrada pela Europa (FATTORELLI, 2013). Conforme se discute, apesar de deflagrada em 2008, a crise em questão já vinha tendo há alguns anos, os seus principais elementos fermentados, dentre eles, a desregulamentação financeira e o desenvolvimento de tecnologias que possibilitaram a emissão descontrolada de derivativos, ou “*a realização de milhares de operações por segundo envolvendo várias instituições de diferentes partes do mundo, inclusive e especialmente paraísos fiscais*”. Os derivativos são instrumentos financeiros que cumprem a finalidade de garantidores de um ativo, uma espécie de seguro, e uma aposta sobre o valor de um ativo. Quando utilizados por hedgers (pessoa física ou jurídica que visa proteger seu ativo), cumprem a função de proteger o segurado contra flutuações no câmbio ou contra variações negativas nos preços de colheitas ou commodities. Porém, quando utilizados por especuladores ou arbitradores, cumprem a função de gerar lucro mediante a aposta em variados preços do ativo de referência. (FATTORELLI, 2012, 2013a, 2013b)

O Swap, por exemplo, é um derivativo baseado em troca de indexadores em vez de transferências de capital. O Swap cambial, por sua vez, ocorre quando o Banco Central assume o compromisso de pagar aos investidores a variação do câmbio durante o período de duração dos contratos. Em outras palavras, os derivativos são um tipo de especulação supervalorizada, realizada sobre ativos e operações financeiras de qualquer natureza, inicialmente pensado para a proteção de investidores contra a variação cambial, dentre outros. Mas que uma vez vigindo sob desregulação, ensejada pelos postulados neoliberais, passaram a ser emitidos sem controle, um sobre o outro, gerando assim especulação sobre especulação, e conseqüentemente muito lucro para o setor financeiro global, de modo que possibilitou-se a “*concessão de créditos correspondentes a recursos que esses bancos sequer possuíam* . (FATTORELLI, 2013, p. 16 e 17)

A crise global anunciada em 2008 teve origem, conforme apontado nos noticiários de todo o mundo, no setor imobiliário americano. No entanto, Segundo Fattorelli (2013), as dificuldades do setor imobiliário seriam apenas parte do problema. O fato de a crise ter estourado e se alastrado justamente nos principais países pólos de financeirização da economia no mundo, segundo a autora, já nos dá uma pista sobre o ponto central da mesma. Afinal, as nações primeiramente afetadas pela crise foram “*as mesmas que extrapolaram a criação de séries e séries de produtos financeiros sem respaldo – principalmente os denominados derivativos*” (FATTORELLI, 2013, p.17). Com relação à desregulação dos derivativos que em 2008 se tornaram estopim de crise, é possível dizer, ainda segundo a

autora, que foi resultado de um longo processo que teve início na década de 1980, quando as economias emergentes que até então vinham se beneficiando de um contexto internacional de grande liquidez e ampliação do crédito para seu desenvolvimento, foram submetidas a uma forte elevação das taxas de juros incidentes sobre o crédito obtido, tendo em decorrência disso passado a experimentar situação de crise financeira que deu margens às interferências do Fundo Monetário Internacional (FMI), que por sua vez, a partir do papel interventor que galgou sobre a economia mundial, aprofundou a desregulamentação financeira através de imposições de liberdade de movimentação de capitais, a redução ou eliminação dos controles praticados, e a abertura comercial que favoreceu a multiplicação de transações internacionais.

A justificativa para tais imposições por parte do FMI na década de 1980, era de que assim se promoveria modernização e liberdade para a garantia da saúde sócio-econômica dos países dependentes de crédito que passaram a ter dificuldades diante da ampliação dos juros. Esta ausência de regulação daí derivada, resultou, segundo Fattorelli (2013), na transformação da utilização de derivativos em um negócio. Os avanços tecnológicos, o sigilo bancário e acesso a subsidiárias em paraísos fiscais, contribuíram grandemente para isso. As dificuldades de manutenção do sistema começaram a se tornar evidentes poucos anos depois, porém, a prática seguiu se sustentando, até que em 2008 veio à tona a imensa bolha gerada pelo excesso de derivativos com “apostas” muito distantes dos valores dos ativos originais, deflagrando a crise financeira de 2008 que ainda ecoa no mundo. (FATTORELLI, 2013)

O Estado, nas grandes nações-sede de grandes instituições financeiras, adotaram a partir da crise generalizada instalada em 2008, uma série de medidas para salvamento destas instituições, em maior parte privadas. Medidas que, segundo Fattorelli (2013), iam desde a estatização das instituições em dificuldades, passando pela transferência de grandes aportes de recursos públicos para as mesmas e por emissão de dólares e euros com finalidade de serem repassados aos bancos, até a criação de instituições financeiras paralelas com o objetivo de equalizar a crise. Tais instituições ficaram conhecidas como “bad-banks”, e o objetivo de sua criação foi, como já visto anteriormente, garantir que as mesmas absorvessem os ativos considerados tóxicos, dando uma “folga” às instituições prejudicadas em sua contabilidade por tais ativos. Nos Estados Unidos da América (EUA), entre o último mês de 2007 e 2010, um valor que totalizou dezesseis trilhões de dólares foi destinado secretamente, segundo Fattorelli (2013), pelo Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos (FED), para salvamento bancário, mais especificamente, através de “empréstimos com taxas de juros próximas de zero” (FATTORELLI, 2013, p.20). Essas medidas, comuns não somente nos

Estados Unidos, viriam a gerar, ainda, uma outra crise futuramente. A crise nas finanças públicas dos Estados, uma vez que muitas dessas medidas geravam em contrapartida ao salvamento dos bancos, endividamento público acelerado. Assim como nos EUA, o salvamento bancário promovido pelos Estados Europeus em bilhões de euros às suas instituições financeiras, provocou um profundo agravamento de suas dívidas públicas.

As mesmas nações que, com relação àquelas em desenvolvimento, eram credoras, internamente endividavam-se para salvaguardar suas instituições financeiras que se encontravam em profunda crise. E, como sabemos, dívidas públicas “têm que” ser pagas. Se nos países em desenvolvimento, a adoção de ajustes fiscais e utilização de recursos arrecadados com tributação, são os meios através dos quais se garante que as dívidas sejam pagas, nos países desenvolvidos, nos quais se concentram os nortes do sistema financeiro global, a forma como se paga as dívidas é diferente: aumenta-se os juros sobre o crédito que cedem no mercado financeiro e pressiona-se os países devedores para que paguem suas dívidas crescentes com tanto mais eficiência quanto possível. Evidencia-se assim, e de maneiras diferentes, a sobreposição dos interesses de instituições e investidores financeiros, sobre os interesses da sociedade como um todo, sobretudo em países emergentes, que perde parte importante dos seus recursos públicos que deveriam ser destinados às políticas públicas e equalização das distâncias sociais, para que grandes instituições, hegemônicas em sua faceta financeira de atuação, possam sobreviver. (FATORELLI, 2013)

No Brasil e em outros países da América do Sul, os impactos diretos decorrentes da crise financeira de 2008, não foram tão dilacerantes, econômica e socialmente falando. A principal razão disto se deve a uma questão de prática financeira diferenciada no Brasil e outros países em desenvolvimento, com relação às grandes potências, conforme já havia sido introduzido anteriormente. Ou seja, se deve ao fato de a atividade financeira no Brasil, sobretudo aquela relacionada à utilização de derivativos, ser extremamente menor do que nos países mais afetados pela crise. Afinal, apesar de o Brasil sofrer, hoje, de uma crise fiscal que decorre das medidas que se ligam ao modus operandi do salvamento promovido pelo Estado às instituições representantes do capital financeiro, em âmbito nacional e internacional, a crise financeira que extrapola o âmbito das contas públicas, não chegou a ficar imediatamente em evidência. (FATORELLI, 2013) Alimentou-se, assim, uma noção propagada principalmente por lideranças políticas brasileiras, por exemplo, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, de que a solidez do sistema bancário brasileiro, assim como de suas demais

bases econômicas, seriam o bastante para que passássemos pela crise internacional sem sofrer grandes impactos, e sem a necessidade de salvamento bancário.

No entanto, não se propagava o fato de que o sólido sistema bancário nacional tinha seu equilíbrio sustentado sobre a espinha dorsal de um sistema de garantias e privilégios a bancos que usufruíam, independente de crise, da maior taxa interna de juros praticada no mundo. Além disso, apesar de em menor escala, algumas instituições financeiras e grandes empresas brasileiras já haviam se iniciado no mercado de derivativos quando a crise estourou, chegando a perder bilhões com aposta em derivativos, ao que recorreram e puderam contar com o salvamento do Estado brasileiro, que através do BNDES lhes deu suporte para recuperação financeira, conforme explica Fattorelli (2013, p. 29) no trecho a seguir:

Diante da desinformação geral acerca do montante em que o Brasil fora inicialmente afetado pela crise, é relevante divulgar a publicação do Branco Central dos Bancos Centrais – BIS – segundo a qual corporações brasileiras tiveram perdas em operações com derivativos estimada em US\$ 25 bilhões em 2008 [...] Como antes mencionado, o presidente do BNDES revelou a ajuda dada por aquele banco para a Sadia, Aracruz, e até a bancos privados – mas não revelou o nome destes. Justamente naquela época, o Tesouro Nacional liberou a quantia de R\$100 bilhões para o BNDES, para a realização de operação de troca com a Petrobras. Técnicos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, questionaram a falta de transparência das operações do BNDES”.

Além da ajuda estatal cedida a empresas privadas, e das perdas resultantes de operações com derivativos, outros impactos econômicos também se abateram sobre o país em decorrência da crise de 2008, dentre eles: fuga de capitais, forte queda do PIB e da arrecadação tributária, redução das transferências legais para entes federados, contingenciamento de recursos orçamentários, edição de medidas provisórias sob a justificativa de urgência, desvios de royalties do petróleo para pagamento da dívida pública, dentre outros (FATORELLI, 2013). Como já visto em discussões anteriores, a fuga de capitais costuma ser um dos resultados mais comuns em contextos de crise econômica após a financeirização do capitalismo global. Em 2008, no Brasil, não foi diferente. A grande e crescente fuga de capitais no país exigia uma resposta rápida do governo no sentido de estabelecer algum controle para evitar a evasão dos mesmos do país. No entanto, a alternativa adotada foi ceder à pressão dos dealers, garantindo que o Tesouro Nacional aumentasse recorrentemente as taxas de juros dos títulos da dívida, de modo a manter o interesse de tais investidores, impedindo a fuga de capital que representavam (FATORELLI, 2013).

Abrindo-se parênteses, os Dealers, mencionados acima, são bancos que recebem prioridade na aquisição de títulos da dívida interna, tão logo sejam emitidos pelo governo. Segundo Fattorelli (2013a, p.45), “*no Brasil a cada seis meses um grupo de doze instituições assume o papel de dealers, com presença relevante de bancos estrangeiros*”. A propósito, a dívida pública de um país pode ser interna ou externa, a depender da nacionalidade da fonte de recursos e da moeda usada na operação. Quando a dívida é contratual, é fácil definir se é interna ou externa, no entanto, há um conflito entre teoria e prática quando se pretende definir se uma dívida mobiliária é interna ou externa. Na teoria, a dívida interna seria aquela contraída em moeda nacional por residentes do país, mas na prática os títulos com essa característica são comprados diretamente por credores estrangeiros. Esses credores são, geralmente, bancos privados, alguns chegando à posição de dealers, como visto. Com relação à dívida externa, na teoria a mesma é aquela que se caracteriza por ser contraída em moeda estrangeira por residentes de outros países, mas na prática residentes do país também adquirem os títulos que a geram, além de que desde 2005 são emitidos títulos da dívida externa em reais (FATTORELLI, 2012, 2013a, 2013b). Assim, considerados os critérios de inscrição da dívida em interna ou externa, e considerando que bancos estrangeiros têm composto os grupos de instituições privilegiadas para aquisição dos títulos da dívida interna, verifica-se uma conversão de dívida interna em dívida externa, a despeito de se manter a classificação contrária.

Parenteses fechados, não é difícil concluir que tal manobra fruto da pressão exercida pelos dealers sobre o governo, ou seja, a elevação reiterada dos juros, refletiram futuramente, diretamente sobre o percentual de recursos orçamentários destinados para os pagamentos de juros da dívida, ensejando assim um contexto de crise para além da financeira generalizada, mas fiscal no âmbito do Estado. Além disso, conforme discute Fattorelli (2013), com a desaceleração da economia em nível internacional, o PIB nacional também sofreu baixa, afinal, tal desaceleração resultou na redução da exportação da produção brasileira, situação que gerou no país elevação dos níveis de desemprego e queda nos níveis de arrecadação tributária, o que como se pode supor, também teria efeitos posteriores negativos sobre a questão orçamentária. No entanto, é preciso informar que ao contrário do que se pode imaginar, a queda nas arrecadações não se deu predominantemente em função de inadimplência por parte dos contribuintes ou de redução em contribuição previdenciária, mas em decorrência das inúmeras medidas provisórias aprovadas na época para garantir a redução de tributos especialmente para o setor industrial e financeiro, de modo a garantir que os

mesmos passassem bem pela crise. Já em 2009, segundo Fattorelli (2013), os efeitos dessa política podiam ser sentidos nas contas públicas. Diante da importante diminuição na arrecadação de Imposto de Renda (IR) e de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), gerou-se outro problema: os repasses federais aos entes federados, realizados através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sofreram baixas, afinal, tais fundos são alimentados pela arrecadação destes tributos e, havendo baixa nos mesmos, as conseqüências, incluindo endividamento dos entes, são diretas.

Fattorelli (2013) aponta, ainda, como um item do roll de problemas gerados no Brasil, neste contexto de esforços para contenção de uma crise financeira resultante da aplicação dos postulados neoliberais sobre as economias, o contingenciamento de recursos orçamentários para que o país ainda fosse capaz de garantir superávit primário. A conseqüência disso foi o corte de 21 bilhões do orçamento da União na mesma época, que considerando a fórmula de superávit primário, seriam destinados a gastos e investimentos sociais. Considerando a mesma fórmula, cabe ainda inferir que, uma vez que despesas relacionadas ao pagamento de juros não são incluídas no cortes, a tendência seja de que haja cada vez menos destinação de recursos públicos para gastos e desenvolvimento econômico e social, ao passo que haja cada vez mais escoamento de recursos para gastos da dívida, que como é evidenciado, são gerados por inúmeros mecanismos e fatores que vão muito além da suposta insustentabilidade dos gastos primários. As medidas comentadas acima, segundo denuncia Fattorelli (2013), foram implementadas no país a partir da crise financeira global de 2008 através de medidas provisórias que, como já exposto, sob a justificativa de garantir a saúde econômica do país, beneficiavam e salvaguardavam rentistas, bancos e outras instituições do Setor Financeiro, além de transnacionais. Tais medidas, implementadas através de circulares do Banco Central, de diversos decretos e das MP.s nºs 442, 443, 444, 445, 449, 450, 451, 472, 497, 510 e assim por diante, foram responsáveis pela destinação de todos os recursos de “sobra”, à amortização da dívida pública federal.

E é importante reiterar que a lógica sob a qual vige o endividamento brasileiro, é a mesma que afeta o processo de endividamento em outros países, e se deriva da crise instalada no principal sustentáculo do sistema financeiro global, a saber, o sistema bancário, *“que teve como sua principal causa, a extrema especulação possibilitada pela emissão desenfreada de ‘produtos financeiros’ devido à falta de regulamentação do funcionamento do sistema financeiro”*. (FATTORELLI, 2013, p.15). Como fica claro, além da recessão econômica atual pela qual atravessa o Brasil, instaurada oficialmente partir de 2014, estamos sob os efeitos de

uma crise sistêmica de abrangência global, inerente ao capitalismo financeiro, que vem se formando há muito mais tempo, tendo tido seu último auge em 2008 e desde então acarretado em uma série de medidas, no Brasil, como em outros países, que deságuam, ainda, numa terceira crise, a crise da dívida pública, ou a crise fiscal brasileira, esta que salvaguarda o sistema financeiro e atravanca o desenvolvimento do país (FATTORELLI, 2013, p.15). A consequência dos reiterados dispositivos legais que vêm sendo implementados no Brasil mediante Medidas Provisórias, Emendas Constitucionais, Leis e outros, tem sido a destinação de parcelas de recursos públicos que paulatinamente se alargam, ao pagamento de rendimentos de uma dívida pública que cresce ano após ano, ao contrário do que seria natural supor, e que se gera mediante processos de rolagem, especulação e mecanismos afins, chamados por Fatorelli (2013) de Sistema da Dívida.

Em outras palavras, a crise fiscal brasileira, não é resultado de elevação dos gastos públicos primários sem acompanhamento das receitas primárias e consequente crescimento da dívida pública. A crise fiscal brasileira é, na realidade, o esgotamento da capacidade do Brasil em continuar remunerando o mercado financeiro internacional e nacional através de superávits fiscais. As contas públicas no Brasil vão mal devido a uma dívida monstruosa que se reinventa desde o período da ditadura militar, tendo efetivamente deixado de ser instrumento de fomento ao desenvolvimento socioeconômico nacional, para se tornar, diante do aprofundamento da financeirização brasileira, um instrumento de remuneração do capital. Os números da dívida pública e os percentuais de recursos destinados a cada categoria de gastos elencados no orçamento público, evidenciam a natureza ilegítima e insustentável da dívida nacional. Segundo Fatorelli (2017, p.4), “o estoque da Dívida Interna Federal passou a crescer de forma exponencial a partir do Plano Real em 1994, quando somava R\$ 85,7 bilhões. Chega ao patamar de R\$ 641 bilhões no ano 2000 e R\$ 1 Trilhão em 2004”.

Em pesquisa sobre a trajetória da dívida pública no Brasil, Reis (2018) demonstrou que na última década imediatamente anterior ao ano em que a crise fiscal brasileira encontrou seu auge, de 2003 a 2014, 49,9% de recursos da união, em média, foram destinados ao serviço da dívida, enquanto que áreas essenciais, como saúde e educação, apresentaram uma média de investimento público no mesmo período, respectivamente, de 3,67% e 2,35%. Os gastos com assistência social, ainda segundo Reis (2018), e igualmente para o mesmo período, tiveram em média, 2,31% de investimento, e os demais gastos, incluindo a previdência social, tiveram 21,51%. De lá para cá, o cenário permanece de acordo com os mesmos padrões orçamentários seguidos até então. Segundo os dados divulgados na página da Auditoria Cidadã da Dívida

(ACD), em 2016 o Brasil pagou R\$ 1.130.149.667.981,00 à dívida pública, ou seja, um trilhão, cento e trinta bilhões, cento e quarenta e nove milhões, seiscentos e sessenta e sete mil reais. Em outras palavras, pagamos por dia, durante todo o ano de 2016, 3,1 bilhões de reais ao serviço da dívida. Já em 2017 foi pago R\$ 986.110.833.381,00, ou seja, novecentos e noventa e seis bilhões, cento e dez milhões, oitocentos e trinta e três mil reais. O que significa que se pagou, por dia, durante todo o ano de 2017, 2,7 bilhões de reais ao serviço da dívida. Paralelo a isso, em dezembro de 2017, demonstram os mesmos dados da ACD, o Brasil acumulou R\$ 5.094.970.665.512,80 de estoque da dívida interna, ou, cinco trilhões, noventa e quatro bilhões, novecentos e setenta milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil reais. Com relação à dívida externa, acumulou-se de estoque, US\$ 550.775.126.164,84, ou, quinhentos e cinquenta bilhões, setecentos e setenta e cinco milhões, cento e vinte e seis mil dólares.

Os valores apontados acima, divergem dos números comumente divulgados pelos meios de comunicação oficial, ou mesmo midiática, e há uma explicação para isso. A Secretaria do Tesouro Nacional (2018) divulgou no início deste ano, 2018, que a dívida pública nacional havia chegado à marca de R\$ 3,636 trilhões. Porém, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2018), esses números não condizem com a realidade.

Segundo o governo, a dívida pública federal chegou a R\$ 3,636 trilhões, porém, este dado não inclui, por exemplo, os títulos da dívida em poder do Banco Central (BC), que chegaram a R\$ 1,7 TRILHÃO em fevereiro, segundo o último dado do BC. O governo alega que tal dívida não deveria ser contabilizada, pois seria uma dívida do Tesouro com o BC (dois entes do próprio governo), porém, a maior parte destes títulos é entregue aos bancos por meio das “operações compromissadas”, que representam dívida do BC com os investidores privados. Tais operações implicaram em um custo em juros de quase meio trilhão de reais de 2014 a 2017. Os dados oficiais também omitem esta parcela da dívida (de mais de R\$ 1 TRILHÃO) quando divulgam que os bancos teriam apenas R\$ 785 bilhões (22,39%) da dívida interna federal, dado este completamente distorcido, que se presta a tentar legitimar a dívida, tentando dizer que ela beneficiaria principalmente a classe média, por meio de fundos de investimento e fundos de pensão. (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2018)

Do mesmo modo, não condizem com a realidade, segundo a mesma organização, os valores divulgados pelo governo, como o montante gasto com a dívida anualmente. Na realidade, a Auditoria Cidadã da Dívida, utiliza em seus cálculos os dados do próprio “SIAFI, elaborado pelo Tesouro Nacional e divulgado pelo Senado Federal” (FATTORELLI, 2016), mas sua metodologia de cálculo geralmente diverge daquela utilizada pelo governo na divulgação dos montantes de recursos públicos destinados ao pagamento da dívida. Argumenta-se, segundo comenta a Auditoria Cidadã da Dívida (2014 e 2015), que os números da mesma organização estariam errados por afirmarem à população que o governo destina anualmente quase 50% dos impostos arrecadados no país ao serviço da dívida.

Contudo, a ACD não calcula o percentual de impostos direcionados ao serviço da dívida, mas calcula, este sim, o percentual de recursos destinados ao serviço da dívida, com relação ao Orçamento Geral da União, este que inclui em sua receita, as seguintes fontes de recursos:

[...] não somente os impostos, mas todos os tributos arrecadados pela União (impostos, taxas, contribuições), além das receitas patrimoniais advindas de privatizações, concessões, lucro das empresas estatais, etc.; de receitas financeiras referentes a juros recebidos, aos valores recebidos de Estados e Municípios, e recursos obtidos com a emissão de novos títulos, entre outras rendas, como detalhado na Lei Orçamentária. (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2014)

Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2014), outro argumento frequentemente usado para invalidar o percentual de gasto anual calculado pela ACD, seria o de que a organização inclui em sua contabilidade, a rolagem, ou refinanciamento da dívida, o que não devia ser considerado, já que não constitui nova dívida, mas sim a amortização de dívida anterior mediante a emissão de novos títulos de dívida pública. Porém, rebate-se a essa argumentação, informando-se que a CPI da dívida pública realizada entre 2009 e 2010 pela Câmara dos Deputados, *“revelou que grande parte desta ‘rolagem’ ou ‘refinanciamento’ contabilizada pelo governo não representa pagamento de principal, mas sim, o pagamento de juros”*. Isso significa dizer que se tem incorrido em endividamento no Brasil, em grande medida, para a remuneração do setor financeiro, sobretudo sua parcela representada por bancos, uma vez que a rolagem mencionada, ao gerar novos juros, na prática representa a geração de juros sobre juros. Em outras palavras, *“a capacidade de endividamento do país está sendo utilizada para pagar juros e encher o bolso dos bancos, ao invés de, por exemplo, financiar a melhoria da saúde, educação, transportes, etc”*. (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2014)

A rolagem ocorre quando o governo não consegue pagar sua dívida no prazo estipulado em contrato, e consiste na emissão de outro título no valor devido, incluindo o principal e os juros. Apesar de não se tratar de novos recursos, sobre esse novo título que substituirá o título vencido, incidirão novos juros, o que por consequência incidirá sobre o valor do estoque da dívida. Na prática, o que acontece nestes casos não é a geração de dívida para cobertura de gastos com atividades essenciais, ou seja, com gastos primários. O que ocorre é a geração de dívida sobre dívida para pagamento de dívida, por mais estranho que isso possa soar. Esse processo nunca se interrompe, há parcelas de dívida pública refinanciadas anualmente.

Como visto, grandes montantes de recurso público são destinados anualmente ao pagamento de compromissos financeiros que além de gerados em resultado das políticas econômicas discutidas anteriormente, são gerados, muitas vezes, a partir de esquemas que

nem mesmo chegam a se tutelar pelas normas legais aceitas no país. É o caso do cálculo de juros sobre juros, mencionado acima, das operações compromissadas e operações de swaps cambiais praticadas pelo Banco Central, dos mecanismos de engenharia financeira praticada através de esquemas de debêntures subordinadas, já sinalizados pelo TCU como ilegais mas continuam em operação, dentre outros. Em outras palavras, a dívida pública, além de crescer desproporcional aos gastos primários, em decorrência de seu acúmulo gerado anualmente a partir das implicações da implantação neoliberal no país e da financeirização da economia brasileira, e de absorver uma grande parcela de recursos públicos para o seu serviço, ainda tem sido utilizada como justificativa para as reformas e ajustes que tem sido propostos pelo Governo Temer desde seu início, dentre elas, o Novo Regime Fiscal.

Contudo, o discurso e as medidas governamentais supostamente intencionados a conter o problema do endividamento público, se ocuparam exclusivamente dos gastos primários. Os gastos financeiros relacionados à dívida pública, não foram considerados nem na formulação do diagnóstico oficial para a crise, nem nas políticas econômicas para sua resolução. Não seria, de fato, interessante ao governo que a discussão sobre o problema da crise fiscal passasse por aí, já que os ajustes fiscais, embora vendidos como indispensáveis para o salvamento da própria possibilidade de subsistência das contas do país, tratam-se, na realidade prática, de salvamento aos rendimentos do setor financeiro em contexto de crise econômica global às custas da saúde das finanças públicas que se diz salvar.

Muito foi discutido até aqui, contudo, embora se tenha apontado as bases neoliberais como aquelas que sustentam as regras orçamentárias, planos e políticas econômicas vigentes no país, NRF incluído, e se tenha demonstrado a relação das mesmas com a financeirização, geração de dívida pública e consequente cenário de crise fiscal nacional, é possível que tenha restado vago o entendimento acerca de como se estabeleceu no mundo, a hegemonia do pensamento econômico neoliberal e do próprio capitalismo financeiro, assim como a primazia dos países desenvolvidos sobre aqueles em desenvolvimento a partir deste contexto. Entender os processos que resultaram no cenário hoje posto, talvez nos ajude a alinhar e observar com maior clareza as informações dispostas até aqui, de modo que se possa chegar a uma conclusão acerca dos interesses econômicos que nas últimas décadas moldaram o papel do Estado no Ocidente. É o que se buscará fazer o capítulo a seguir.

3. CAPITALISMO FINANCEIRO E HEGEMONIA NEOLIBERAL

Após a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos da América vivenciaram um boom econômico que resultou em amplo desenvolvimento para o país, gerando um efeito sobre a organização social do mesmo que ficou conhecido como o modo de vida americano. Essa grande expansão econômica foi, em parte, resultado da baixa atividade produtiva na Europa durante o pós-guerra, o que, dentre outras coisas, ensejou o aumento da produção norte americana, sobretudo no ramo da agricultura, para exportação aos países devastados. No entanto, essa conjuntura não durou para sempre, a Europa se recuperou e uma vez tendo reconstruído sua economia e reestruturado suas atividades produtivas, deixou de demandar grandes quantidades de produtos e alimentos aos Estados Unidos. Em decorrência da ausência de mercado a absorver sua produtividade, e da deflação, paralisação produtiva e desemprego disto derivados, o país enfrentou uma grave retração econômica, que ficou conhecida como a quebra da bolsa Nova Iorque, ou a crise de 1929. (OLIVEIRA, 2009)

A crise de 1929, conhecida também como a Grande Depressão, na realidade foi resultado de um conjunto de elementos para além do cenário descrito acima, contudo, ao que nos importa, o fato é que representou um eixo de mudança no pensamento econômico hegemônico. Em tentativa de solucionar o profundo e duradouro período de devastação econômica decorrente, que levou populações do mundo inteiro a níveis de intensa pobreza e indignidade humana, surgiu em 1933 nos Estados Unidos, o New Deal, implementado por Franklin Roosevelt quase simultaneamente a um pacote de medidas muito semelhante implementado na Alemanha por Hjalmar Schacht. O New Deal contava com medidas como a redução da jornada de trabalho (implementada a nível industrial por Henry Ford, que entendia, assim como Keynes, que a crise estava intimamente relacionada à superprodução); com o controle dos preços, da produção, dos bancos e das instituições financeiras pelo Estado; com investimento em obras de infraestrutura; queima dos estoques agrícolas; dentre outros.

O conjunto de medidas do New Deal, foi racionalizado e sistematizado por John Keynes anos mais tarde, que teorizou a consolidação de um novo modelo de atuação do Estado sobre a economia, este que ficou conhecido como o modelo keynesiano. As formulações teóricas de Keynes diante da insuficiência do sistema capitalista em se auto regular, significaram seu rompimento com a Escola Neoclássica e com pilares de seu pensamento, escola esta que internamente ao modelo Liberal de funcionamento de Estado, e mesmo antes da Crise de 1929, já era em si uma repaginada do mesmo no sentido de se preservar ante às contradições cada vez mais gritantes de sua lógica. Assim, o velho modelo de Estado Liberal que

desempenhava parcas funções regulatórias e alocativas, passou, a partir da compreensão alargada e amplamente teorizada a respeito das falhas e insuficiências do mercado, a desempenhar embrionariamente a função de estabilizador da economia e redistribuidor de riqueza para a manutenção do sistema capitalista em colapso. (OLIVEIRA, 2009)

Não obstante, uma nova guerra mundial tornou a retroceder os avanços até então obtidos em direção à conformação de um Estado de Bem-estar Social norteado pelos postulados do modelo Keynesiano. Novamente a Europa se encontrava frágil e devastada, e internamente ao coração do sistema de produção capitalista, reinava o temor de que o comunismo soviético se alastrasse por toda Europa em face da crescente insatisfação social acerca de expressões políticas antidemocráticas e sua culminação em cenários de guerra. Assim, instalada a devastação que houvera interrompido a imediata ascensão do modelo keynesiano, foi depois da Segunda Guerra Mundial que a consolidação do mesmo viria finalmente a tomar o mundo, afinal, foi este o momento histórico quando líderes de potências econômicas de todo o globo, embuídos de um senso de necessidade quanto ao evitamento de novos conflitos, instituíram um novo ordenamento internacional a partir do qual surgiriam órgãos interestatais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Deste mesmo ordenamento se derivou, ainda, um encontro que reuniu quarenta e quatro nações capitalistas interessadas nos rumos da economia mundial, ao qual se chamou de Conferência de Bretton-Woods. Deste encontro se derivaram outros órgãos interestatais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), responsáveis pela orientação das bases a partir das quais se buscava estabilizar o Sistema de Produção Capitalista em âmbito global. (DANTAS e SANTOS, 2010)

Neste novo contexto mundial que já era, então, de ampla aceitação a Keynes em substituição dos postulados liberais anteriormente hegemônicos, as intenções de reestruturação econômica e de responder às insatisfações populares, ensejaram o lançamento do Plano Marshal por parte dos Estados Unidos, propositado ao socorro dos Estados europeus devastados pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial. Uma vez recuperando-se economicamente, esperava-se que os mesmos pudessem cumprir sua nova função delineada pelo modelo keynesiano, evitando assim a ameaça comunista e seus potenciais de comprometimento à reprodução do sistema capitalista. O plano Marshal visava reconstruir a economia dos países aliados através de fomentos financeiros e tecnológicos, reforçando assim em cada um, o papel do Estado enquanto garantidor do desenvolvimento e da coesão social. Tal crescimento das atuações do Estado em âmbito social e econômico, comenta Vargas

(2012), passou conseqüentemente a alimentar e dar raízes em nível global, à aceitação da prática de déficit fiscal, que esteve relacionada aos períodos de prosperidade pelo mesmo gerado, uma vez que garantia desenvolvimento e não comprometia a realidade social e econômica dos países, inclusive daqueles ainda em desenvolvimento que acabaram seguindo o modelo. Outras formulações teóricas paralelas às keynesianas, também tanto ensejavam, quanto se fortaleciam neste contexto, a exemplo das formulações de Samuelson, relativas à Economia do Setor Público, já mencionada anteriormente, da qual se derivam as três funções atribuídas ao Estado Moderno.

O ambiente institucional que se criou foi capaz de garantir crédito barato e dirigido à acumulação produtiva, promovendo níveis de crescimento econômico relevantes nas principais economias industriais com manutenção do pleno emprego e da inflação em patamares rastejantes. Com o déficit e o gasto públicos alçados à estratégia de atuação governamental mais relevante, a política fiscal se transformou no instrumento por excelência dessa atuação. A tendência era a adoção de uma política fiscal flexível, voltada para a ampliação do gasto público com a aceitação social do déficit orçamentário enquanto instrumento de promoção do pleno emprego, do crescimento econômico e da equidade. (VARGAS, 2012)

Neste contexto, e nos embalos dos efeitos positivos gerados na experiência do Plano Marshall, houve um forte crescimento na dinâmica de crédito disponibilizado internacionalmente pelos países mais desenvolvidos, sob justificativa central de funcionarem como subsídios à expansão econômica e desenvolvimento dos países menos desenvolvidos que deles viessem a lançar mão. Dentre os países desenvolvidos que vieram a se tornar credores neste novo mercado de crédito internacional, destaca-se, como se pode imaginar, os EUA. O Banco Central dos EUA passou a desempenhar, neste contexto, um importante papel de garantidor de desenvolvimento global, uma vez que cedia crédito a taxas de juros estáveis e propícias à acumulação produtiva. Nesta relação que se mantinha, os países que obtinham o crédito se tornavam os maiores beneficiados (BELLUZZO apud VARGAS, 2012).

Contudo, a conjuntura de gestão fiscal flexível e o modelo de desenvolvimento baseado em crédito e na atuação do Estado, se alteraram após um longo período de acumulação, culminando ao fim da década de 1960 na ruptura da fase econômica global de disciplina fiscal fraca, e no surgimento da fase de disciplina fiscal rígida. O mundo capitalista se encontrava novamente diante de uma crise, o que demandava, mais uma vez, soluções inovadoras capazes de garantir a si, meios para a continuidade de sua reprodução. A crise instaurada se explicou pela combinação entre dois problemas. Por um lado chegava-se a um ponto de esgotamento da força de trabalho crescentemente demandada e desequilíbrio por isso gerado

no mercado de trabalho, incapaz de atender às expectativas trabalhistas que na escassez de mão de obra via oportunidade de galgar direitos. Por outro lado, uma grande crise ligada à produção de Petróleo em 1970, resultante de uma decisão da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) de diminuir a extração do mineral (MOREIRA, 2008, p.44).

Depois desta crise que acometeu todo o mundo no final da década de 1960, mas especialmente os EUA, e da ostensiva redução da liquidez fiscal no sistema de crédito internacional, os credores decidiram aumentar os juros sobre os empréstimos disponibilizados como alternativa de solução à crise, o que no saldo tornou insustentável a dinâmica financeira global anteriormente estabelecida, dando ao pensamento ortodoxo, *“os argumentos que este necessitava para retornar à cena e apontar o Estado como o grande responsável pelos desequilíbrios do sistema provocados pelos crescentes déficits e elevados níveis de endividamento em que este, de um modo geral, mergulhou”* (OLIVEIRA, 2009, p.49). Em meio ao novo contexto de crise capitalista, insurgiram as formulações de pensadores neoclássicos, como Lipsey, Phelps e Friedman, que ao longo do período keynesiano se mantiveram em crítica e previsões apocalípticas para o modelo, despontando novamente no pensamento econômico com maior força e legitimidade, de modo que inevitavelmente terminariam sendo aplicados por governos de grandes potências. (OLIVEIRA, 2009)

Embora coubesse, à época, análise das raízes da crise instalada, suas formulações rapidamente atribuíam a mesma às premissas do pensamento keynesiano, sobretudo à consolidada prática de expansionismo fiscal. Essa insurgência do pensamento econômico neoclássico, fez com que paulatinamente se adotasse nos EUA, e posteriormente ao redor do mundo, uma nova lógica de política fiscal, desta vez restritiva, tendendo ao controle. Neste contexto mudou-se a lógica global de endividamento dos Estados. Estes que utilizavam-se do sistema de crédito global e do instrumento do endividamento para desenvolverem-se, passaram então a endividar-se para adequarem-se às metas de austeridade que a partir do novo contexto se estabeleceu como obrigatórias para garantia aos credores. Em um contexto de inversão de interesses prioritários, o benefício dos credores passou a ser o grande motivador de políticas fiscais. A nova prática fiscal passou a se basear no controle dos gastos e geração de reiretados superávits para que se pudesse obter a manutenção das garantias necessárias aos credores do sistema financeiro. Passou-se a gerar dívida para conter a dívida, desviando-se assim o foco do endividamento propositado a retornos que pudessem dar conta de, no saldo, honrar a dívida assumida. O ideal, então, passava a ser a manutenção da dívida, sempre

crecente, afinal, a mesma havia se tornado fonte de recursos e subsistência do sistema capitalista de produção, que a esta altura, financeirizava-se aceleradamente. (VARGAS, 2012)

Neste novo cenário os governos passaram a ter tanto sua política fiscal, quanto sua autonomia para gestão, condicionados e subordinados à concepção hegemônica sobre disciplina fiscal, que garante o “*controle indireto das finanças públicas dos governos partícipes da economia global estabelecido pelos mercados financeiros internacionalizados, intensificando as restrições do mercado em escala mundial sobre os países*” (VARGAS 2012, p. 20). Em termos práticos, ainda segundo Vargas (2012, p.20), “*a introdução de indicadores fiscais nos cálculos de risco-país que orientam as movimentações financeiras dos aplicadores globais, equivale na prática a um enquadramento das políticas fiscais dos países a uma concepção ortodoxa das finanças públicas*”. O que lhes retira a soberania e autonomia.

Como visto, a partir do momento em que o instrumental keynesiano se tornou insuficiente para a resolução da severa recessão combinada com inflação crescente ao final da década de 1960, passou-se a construir no imaginário coletivo uma relação de culpa entre o alargamento das funções do Estado na economia e o cenário de crise que se vivia. Construção esta sustentada mundo afora sobre o revival dos postulados liberais que tendo florescido à sombra do sucesso keynesiano, encontravam agora o momento ideal à proposição de novas bases de condução econômica a serem coordenadas pelos órgão interestatais vigentes. Tratava-se, finalmente, da insurgência neoliberal através de um conjunto de teorias, tais como, Teoria Monetarista, Teoria da Escolha Pública e seus desdobramentos, Teoria da Regulação, Teoria das Expectativas Racionais, dentre tantas outras, que fariam com que o momento de crise e suas consequências desaguassem novamente, tal como o foi no período anterior ao Estado de Bem-estar Keynesiano, mas desta vez na década de 1980, na adoção de parâmetros de Estado Mínimo, de práticas de política fiscal rígida e política monetária reducionista, dentre outros, sobretudo em países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2009)

Além das dificuldades econômicas que, neste contexto, impulsionaram a ampla aceitação do aparato teórico que viria a abrir caminho para a legitimação da hegemonia do modelo neoliberal de funcionamento do Estado, o cenário de globalização pós Terceira Revolução Industrial, devido às características intrínsecas ao seu desenvolvimento, demandavam medidas como abertura econômica, garantia de liberdade à concorrência, desregulamentação do mercado financeiro (virtual) e produtivo, dentre outros. Na prática, mais uma vez o Estado passaria ao lado das questões econômicas que envolvessem o mercado, afinal, teria voltado a representar no imaginário do pensamento econômico, político

e popular, o elemento exógeno que implica a desestabilização dos mercados e da própria economia. (OLIVEIRA, 2009) Em síntese, a década de 1980 foi o momento de consolidação prática, entre os países desenvolvidos, do pensamento neoliberal. A cereja do bolo das iniciativas de aplicação das formulações teóricas condenatórias do Estado, no entanto, aconteceriam 1989, no Consenso de Washington, que representou a Primeira Geração de Reformas de Estado de natureza quase impositiva sobre os países em desenvolvimento, que deveriam proceder à manutenção do Estado Mínimo enquanto os demais, já em processo de recuperação, detinham maior flexibilidade.

Nas palavras de Harvey (2008, p.2), na prática o neoliberalismo é *“uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas”*, mas para além disso, no plano das idéias é possível atribuir ao que se chama de neoliberalismo, toda a formulação teórica sobre as quais se sedimentam tal visão de Estado, não só do ponto de vista técnico, mas ideológico e intuitivo também. O neoliberalismo marcou, mais uma vez na história da humanidade, um momento em que o pensamento econômico pautado pela busca pela liberdade em prol das necessidades do sistema de produção diante de suas transições estruturais, justificaram e legitimaram, do ponto de vista das concepções entranhadas no imaginário popular, a reformulação do papel do Estado. Apesar de ganhar força com a derrocada do arranjo econômico global anterior, entre o final da década de 1960 e decorrer da década de 1970, como dito, foi entre o final desta última década e o início da década de 1980 que, segundo Harvey (2008), houve de fato o marco da virada internacional ao neoliberalismo do ponto de vista institucional, ou seja, por parte das ações de Governos em diferentes pontos do globo que, somando-se à vanguarda intelectual neoliberal, daria conta de trazê-la ao plano político-institucional. A liberalização implementada no Estado chinês em resposta à ampliação da influência de outras nações asiáticas no mundo econômico internacional; as reformas monetárias implementadas por Volcker nos EUA a partir de 1979 para a contenção da inflação, reiteradas pelas desregulações de Reagan a partir do ano de 1980 sobre a agricultura, finanças, indústria e outros setores; as medidas de Thatcher na Inglaterra em 1979 contra a estagnação inflacionária, dentre outros, foram marcas de uma transição global concreta e sólida aos modelos teórico-conceituais neoliberais. Inclusive, comenta Harvey (2008), que antes da implementação das teorias neoliberais por parte de grandes potências econômicas, as mesmas teriam sido pioneiramente implementadas no governo de Pinochet, no Chile, ainda na década de 1970.

Algo que em suas análises constitui característica recorrente do capitalismo, que tradicionalmente converte postulados teórico-conceituais em testes de inovações técnico-econômicas em países subdesenvolvidos onde o risco é menor, para só então implementá-las em países nos quais o risco econômico é maior, legitimando-as em definitivo.

Como mencionado anteriormente, os postulados teóricos que ajudaram a consolidar o neoliberalismo institucional, não constituíram produção, nem constituem, que se limitasse ao plano técnico. Foi preciso a construção de um aparato teórico que abarcasse a moral e a ideologia de maneira sagaz para a garantia da legitimidade no pensamento comum, generalizado. E o neoliberalismo, apesar de sua singularidade com relação aos princípios, crenças e receituários do liberalismo clássico, não teria sido tão bem sucedido sem a utilização de antigos ideais liberais de liberdade para conferir ares magnânimos e nobres à suas intenções e avanços. Isso, unido à profunda demanda social por enfrentamento às crises recentes, oriundas sobretudo da estagnação, garantiram a efetivação e permanência do modelo por longo tempo, pois ainda com seus efeitos negativos, propaga-se de um lado e acredita-se de outro: é o melhor que se pode fazer pela liberdade, esse valor tão caro à humanidade, sem a qual todo o caos e declínio humano é inevitável.

Ainda sob as análises de Harvey (2008), tais mudanças somente foram possíveis porque, na realidade, nunca houve uma alteração absoluta nos rumos da hegemonia global. O momento keynesiano, pautado elementarmente sobre as formulações teóricas de Keynes para a resolução de dificuldades econômicas no processo de crescimento, mas também sobre sua compreensão acerca da importância do Estado para aplacar os ruídos sociais de impecilho à concentração capitalista, marcou na história da humanidade, um momento que o autor explica ser denominado como uma espécie de liberalismo embutido. Como visto anteriormente, o que se entende por hegemonia do pensamento keynesiano, ocorreu internamente ao sistema capitalista de produção, jamais tendo rompido com o mesmo. Ao contrário, foi o momento de respiro do sistema que já anunciava que, mais cedo ou mais tarde, viveria a inevitabilidade de seu esgotamento. Um respiro através do qual o sistema pôde recuperar suas capacidades de expansão e evitar as dificuldades econômicas, sociais e políticas que, sobretudo no contexto da Segunda Guerra Mundial, o ameaçavam. Algo que se fez, sobretudo, através da criação de alicerces institucionais globais, fundamentais para sua sustentação futura. O neoliberalismo, deste modo, é para todos os efeitos, uma nova guinada à faceta mais rígida e menos velada do pensamento liberal, possibilitada a partir de tal respiro e dos novos alicerces criados no

keynesianismo, por sua vez uma forma branda e conciliatória do mesmo. (HARVEY, 2008) (OLIVEIRA, 2009)

Recapitulando, tal retomada que o neoliberalismo proporcionou a esta faceta mais dura do pensamento liberal, é preciso reiterar, não foi um fim previsto ao pensamento keynesiano, que não tinha a pretensão de funcionar como ponte entre um momento e outro. Foi fruto, este sim, do esgotamento das possibilidades benéficas do liberalismo embutido, ou keynesianismo, que contemplassem e conciliassem no mesmo modelo de crescimento global, nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Novamente o sistema de produção capitalista global, a despeito do respiro proporcionado pelo keynesianismo, ameaçava colapsar, sob sintomas de estagnação, inflação, desemprego e outros. As respostas neoliberais ao contexto, tendo sido em primeiro momento teóricas e em segundo momento consolidadas pela aderência das elites de grandes potências econômicas, ensejaram por parte das mesmas, em um terceiro momento, iniciativas que, por intermédio de organizações interestaduais criadas no momento keynesiano (ou dos alicerces intencionais de nível global, anteriormente mencionados), visavam garantir a perpetuação dos benefícios e estabilidade neoliberais ao sistema de produção capitalista. (HARVEY, 2008) (OLIVEIRA, 2009)

Mas para que isso fosse possível, “alguém” precisaria ser sacrificado, e este teria sido o papel do Consenso de Washington, anteriormente descrito neste texto como a cereja no bolo na guinada neoliberal. Segundo defende Chang (2003), os receituários cabais ao modo neoliberal, constituíram um modo dos países desenvolvidos “chutarem a escada” de sua própria subida, para que não pudessem ser seguidos e atrapalhados na manutenção de seu poder político e econômico global, pelos países que buscavam seu próprio desenvolvimento e re colocação no cenário econômico internacional. Chang (2003) chega a esta conclusão depois de estudar a história do desenvolvimento das nações atualmente desenvolvidas, que por acaso são aquelas diretamente ligadas ao consenso de Washington, e concluir que os caminhos que hoje as mesmas apresentam às nações em desenvolvimento como o caminho das pedras trilhadas por elas próprias, na realidade não foram os seguidos em seu desenvolvimento, em termos de políticas econômicas e valores institucionais adotados. Se muito, foram utilizados em pontos estratégicos, muito depois de seu desenvolvimento consolidado, apesar da recomendação a países que ainda não se desenvolveram.

O Consenso de Washington, sobre o qual é importante falar por representar um receituário concreto e direcionado sem qualquer floreio a nações específicas, foi uma junção de dez recomendações neoliberais que, uma vez aprovadas, tornaram-se um pacote de regras a

serem seguidas por países em desenvolvimento que encontravam-se em crise. Os formuladores destas regras foram intelectuais vinculados a instituições financeiras dos Estados Unidos da América, tais como, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. As dez medidas estavam sustentadas sobre as produções intelectuais de John Williamson, economista britânico que, dentre outras grandes ocupações, teria sido economista-chefe do Banco Mundial e conselheiro do Fundo Monetário Internacional.

Nos países centrais, e a dos Estados Nacionais Desenvolvimentistas, na periferia do capitalismo, como observa Affonso (2003:39-40), considerados as principais fontes de desperdício de recursos e de ineficiência. Dessa concepção, que implica negar às falhas do mercado a justificativa para a atuação do Estado, a qual integra o corpo teórico do pensamento clássico, neoclássico e keynesiano, derivaram as primeiras propostas de reformas do Estado, mais tarde chamadas de “reformas de primeira geração”, tidas como essenciais para o ajuste macroeconômico, as quais consistem, basicamente, em seu saneamento financeiro (fonte principal de instabilidade e desequilíbrios do sistema) e na redução de suas atividades, por meio da privatização das empresas públicas, diminuição dos gastos sociais e das políticas públicas e da desregulamentação dos mercados em geral. Em conjunto, essas propostas vão encontrar sua grande síntese, no final da década de 1980, no projeto que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, um receituário neoliberal com que se pretendeu ensinar aos países como resolver e superar suas crises, por meio da adoção da fórmula mágica “menos Estado e mais mercado.” (OLIVEIRA, 2009, p.58-59)

As dez medidas referentes ao Consenso de Washington são 1) Disciplina Fiscal; 2) Redução dos Gastos Públicos; 3) Reforma Tributária; 4) Juros de Mercado; 5) Câmbio de Mercado; 6) Abertura Comercial; 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; 8) Privatização das Estatais; 9) Desregulamentação e afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas; 10) Direito à Propriedade Intelectual. A aplicação das medidas neoliberais do Consenso de Washington, embora na prática em primeiro momento tenham mesmo servido à estabilização das economias emergentes e ao controle da crise na qual estavam mergulhadas, assim como medidas semelhantes haviam servido recentemente aos países já desenvolvidos, tinham a finalidade tácita de promover a manutenção da recém sustentabilidade do sistema capitalista de produção global em benefício principalmente destes últimos, que segundo Harvey (2008), puderam restaurar e reconstruir seu poder enquanto elite econômica numa perspectiva comparativa entre nações.

Contudo, não se passaria muito tempo para que o mercado, atuando livremente e paralelamente a Estados minimizados, começasse novamente a se atropelar e a gerar resultados que comprometeram sua capacidade de garantir coesão social, assim como legitimidade para a manutenção de seu funcionamento. Os ideais de liberdade e dignidade

humana a partir dos quais as medidas neoliberais soavam aceitáveis, começavam a se mostrar descoladas da realidade na qual desaguavam suas iniciativas. A financeirização excessiva e generalizada que a neoliberalização do mundo teria ensejado, sobretudo em paralelo à desregulamentação e ao surgimento de tecnologia de geração financeira sem lastro e de natureza precipuamente especulativa, foram grandes contribuições ao insurgimento de novas crises, com características novas e ainda mais complexas de serem enfrentadas, conforme já discutido em outro capítulo. O boom neoliberal experimentado pelo mundo havia sido bem sucedido por um lado, mas falhado miseravelmente na manutenção da coesão e estabilidade. A fundamentação ideológica de que controle, regulação e planejamento por parte do Estado consistiam em castração às liberdades e ao sadio desenvolvimento econômico, segundo Polanyi apud Harvey (2008), configurou o obstáculo moral à construção de economias que superassem esse ciclo vicioso e conduzisse as nações a uma liberdade genuína.

Em primeiro momento a guinada neoliberal deu conta de responder ao que pretendia: estabilização para retomada do crescimento e da acumulação. Mas posteriormente, diante de um novo cenário de crise generalizada nas nações “medicadas” com o receituário neoliberal, de maciço aumento de desigualdade, miséria e recrudescimento em conquistas sociais possibilitadas pelo liberalismo embutido, ou keynesianismo, a necessidade de uma revisão de tal receituário começaria a se tornar evidente. Os Estados podados pelas medidas neoliberais, vinham enfraquecidos e já não poderiam mais servir de sustentáculo às economias em ruína. Sobretudo no pós período de globalização, revelado com força total ao final da década de 1990, o resultado se evidenciou o pior possível, algo que se percebeu tardiamente. Como dito por Affonso apud Oliveira (2009, p.60), “*o ajuste neoliberal teria ido longe demais*”. Reverter seus efeitos não era tão simples. Mas seria o que tentaria fazer a Segunda Geração de Reformas de Estado, com o aval do FMI, que reconheceu seu erro diante da Primeira delas, ou o Conselho de Washington.

Conforme afirma Affonso apud Oliveira (2009), instituições interstatais, tais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), começaram a se organizar no sentido de oferecer alternativas às medidas, verificadas desastrosas, implementadas pela primeira geração de reformas do Estado, então orientada por expoentes do pensamento neoliberal, “*um diagnóstico que parece associar crises com o enfraquecimento do Estado e melhorias com o seu fortalecimento. Se correto, não seria o*

caso de reduzir ao mínimo o Estado, porque isso poderia acarretar a própria derrocada do capital, mas de ajustá-lo para desempenhar com eficiência suas funções” (OLIVEIRA, 2009)

Surge assim a chamada Segunda Geração de Reformas do Estado, desta vez sustentada pelas correntes teóricas conhecidas como Teoria Neo-institucionalista, e Nova Economia Política, derivada da Teoria da Escolha Pública. Segundo Affonso apud Oliveira (2009, p.61), após o desastre do receituário neoliberal, essas duas correntes que agora *“se afirmam no pensamento hegemônico [...] deslocam a ênfase da oposição estéril entre ‘Estado x mercado’, que conduziu às propostas do Estado mínimo, para propor alternativas que conciliem e otimizem sua atuação conjunta”*. Assim, o Neo-institucionalismo teorizou as bases a partir das quais se trataria de reconstruir o Estado fragilizado compulsoriamente pelo aparato teórico neoliberal, de modo a torná-lo, como explica Oliveira (2009, p.61), *“eficiente, ágil e capaz de contribuir para o funcionamento dos ‘mercados livres’ e da concorrência”*; e a Nova Economia Política, por sua vez, *“admite resultados diferentes do ‘ótimo de Pareto’ e a inevitabilidade de trade-off entre eficiência, equidade e democracia”* (OLIVEIRA, 2009, p.61), reservando ao Estado um espaço de regulador para garantir competitividade e inovação.

A partir dessa nova proposta formulada BIRD, BID e FMI, segundo Oliveira (2009), algumas funções deveriam ser aceitas e desempenhadas pelos Estados para que os mesmos tivessem garantida uma posição de participação na economia. Participação esta estritamente propositada à facilitação do crescimento e da atuação dos mercados. Condições que, na prática, representariam medidas que devido aos efeitos que gerariam a longo prazo, poderiam, como foi o caso, ensejar agravamento do contexto de crise global, a partir do qual se ajudaria a evidenciar a falência dos postulados neoliberais. Em geral, foi considerado nesta concepção, vedado ao Estado incorrer em Irresponsabilidade Fiscal, ou seja, gerar déficits públicos; priorizar gastos sociais em detrimento dos gastos financeiros previstos; incorrer em desequilíbrio patrimonial. Por outro lado, considerou-se dever do Estado aprovar leis que tornassem a rigidez fiscal a regra, com previsão de punições legais ao seu descumprimento; aprovar leis que garantissem a sustentabilidade da dívida pública por meio do pagamento de juros aos credores; e instituir mecanismos de controle institucional e social das contas públicas de modo a garantir o atendimento à regra anterior. (OLIVEIRA, 2009)

Contudo, mesmo com a Segunda Geração de Reformas Neoliberais, a crise do subprime que estourou nos EUA em 2008 contaminando rapidamente a economia internacional, tornou a evidenciar a ineficácia de enquadramento do Estado aos preceitos neoliberais. A partir de então, novamente, em todo o globo, os Estados foram chamados a socorrer o sistema mais

incisivamente, procedendo a salvamentos bancários, empresariais, institucionais e afins, mediante programas trilionários. Assim, novamente, passa-se a ver o Estado no pensamento econômico global, como parte essencial à economia. Mas como se pode supor, tal cenário dura somente até que o mercado, neste caso o financeiro, se recupere, e junto com ele a saúde das economias em seus sistemas de produção capitalistas. Neste ínterim, a despeito da aceitação velada do suporte do Estado a setores específicos, procede-se à propagação de que seu tamanho na atuação social seja ainda um problema a ser enfrentado mediante medidas que ajustem e diminuam o tamanho do Estado. Assim, mantêm-se as restrições expostas acima, ainda quando o Estado vê-se na incumbência de socorro aos setores produtivos e financeiros. O sacrifício deve ser feito, evidentemente, na faceta social da atuação do Estado. (OLIVEIRA, 2009)

Como visto, nada é dado, tampouco permanente. Tanto oscilam as configurações econômicas ao redor do globo, quanto as necessidades do sistema de produção vigente se alteram reiteradamente no tempo. As escolas de pensamento econômico têm papel fundamental na coordenação destas alterações. As vanguardas ideológicas, por sua vez, cumprem a função legitimadora do sistema em seus momentos. O papel e tamanho do Estado ao longo da história do sistema capitalista de produção e do Estado Moderno, incorreram em constante ciclo de repetição entre expansão e contração, orientados sempre por uma lógica tendente à manutenção do poder político e econômico por quem o detêm através do capital. Esta manutenção ensejou, em diferentes momentos, arranjos igualmente diferentes entre classes, porém não muito distantes de seu ponto inicial. Desde a ascensão neoliberal, entretanto, ainda que com suas adaptações, o progresso da história do capitalismo tem caminhado aceleradamente ao total colapso, e a manutenção do sistema mediante o controle das crises tem se tornado cada vez mais impraticável e demandado, portanto, uma inclinação cada vez mais marcada do sistema ao apelo neoconservador em nome do reestabelecimento da ordem e do lucro. Não obstante a evidente incapacidade dos postulados neoliberais em responderem às demandas do capital ou de combaterem aos avanços de novas respostas a tais demandas, os mesmos permanecem operantes e hegemônicos em todo o globo. Sem capacidade de evitar a crise do capital ou de possibilitar a criação de excedentes indefinidamente, no entanto, a hegemonia neoliberal segue mediante a acentuação do sacrifício principal das nações ainda não desenvolvidas, e internamente a estas, mediante o sacrifício das classes mais vulneráveis. No Brasil, por exemplo, um exemplo disso é o NRF.

Oliveira (2009), saudando Keynes, e pontuando a sagacidade deste ao beber nas fontes de Marx, embora não com as mesmas intenções de suas proposições, mas para viabilizar a permanência e socorro ao sistema capitalista, faz uma importante observação sobre a natureza das tendências suicidas dos neoliberais. Para ele, os Governantes, teóricos e aderentes às concepções de Estado Mínimo, parecem incapazes de perceber que a única forma possível do sistema capitalista de produção não colapsar, se dá justamente através do Estado, aquele surginte em tempos remotos com o propósito exclusivo, segundo a visão marxista entendida por Keynes, de garantir a legitimidade e expansão do sistema. A fragilização das bases da produção ocasionadas pelos efeitos neoliberais, uma vez que as torna insustentáveis, imputáveis o colapso, e estas, uma vez colapsadas, perdem sua capacidade de sustentação ao sistema. Eis então a insurgência neoconservadora. Se na ausência de excedentes, as concessões e conciliações entre classes já não são possíveis para a manutenção sistêmica, duas possibilidades se mostram no horizonte: ruptura sistêmica, ou sua manutenção via recrudescimento e rigidez agravada.

De modo geral, o embate entre diminuição e expansão do Estado, e ao que nos importa aqui, o combate à crise fiscal a partir de abordagens de expansão, manutenção ou contenção do gasto governamental, reflete na ponta uma incapacidade dos próprios defensores do sistema, bem como de seus opositores, de compreenderem o papel das concessões de classe. De acordo com as análises de Miliband (1972), o Estado intervencionista no plano da produção, apoia o sistema; no plano das concepções sociais, também. Portanto, diminuí-lo deliberadamente equivale a retirar os suportes sobre os quais o mesmo se mantém. Não se dão conta de que o recrudescimento às garantias básicas possibilitadas por essas concessões implicam no retorno do sistema a um estágio de caos e perdas igualmente anteriores às medidas de sustentabilidade. Deste modo, diagnósticos e receituários às crises pelas quais atravessam o próprio sistema e as economias isoladamente, independente de sua esfera e natureza, deverão sempre ser analisados a partir de suas adesões teóricas e das limitações e possibilidades derivadas disso. As crises, por sua vez, devem ser entendidas como potencial, seja à ruptura de um sistema ou a sua reivenção e otimização. Portanto, serão sempre lidas, diagnosticadas e enfrentadas a partir de interesses e, sobretudo, de crenças políticas. As crises fiscais em especial, e sobretudo na realidade brasileira, são analisadas oficialmente a partir dos interesses do capital financeiro, logo, enquanto vigirem os postulados neoliberais no país, a narrativa sobre si tenderá a identificar na atuação do Estado e em seus gastos primários, a fonte de insustentabilidade a ser atacada e combatida.

CONCLUSÃO

A partir do ano de 2014, o tema da crise fiscal brasileira se tornou recorrente no debate público, tendo ganhado novo fôlego no ano de 2016, durante os meandros do processo de impeachment presidencial instalado à época, e posteriormente quando o novo governo a assumir, iniciou um processo de implementação daquilo ao que se chamou de Novo Regime Fiscal brasileiro, um instrumento de gestão orçamentária, propositado ao enfrentamento da crise fiscal brasileira. Tal regime, que na prática estabeleceu um teto que implicará em aumento real zero dos gastos primários da União durante um período de vinte anos a partir de 2017, foi apresentado pelo governo como condição sine qua non para a recuperação socioeconômica do país, uma vez que a partir do mesmo se conteria o avanço da dívida pública, solucionando assim o problema da crise fiscal brasileira, que segundo esta narrativa, esta na base das dificuldades econômicas do país.

Contudo, se por um lado foi taxativo o diagnóstico sustentado pelo governo à crise fiscal brasileira, que afirma ser sua principal causa o aumento insustentável dos gastos primários do Estado, por outro lado, na seara das opiniões técnicas e científicas, o tema dividiu opiniões. Nas argumentações do governo e dos analistas técnicos que as endossavam à época das discussões sobre a implementação do novo regime, o receituário de austeridade fiscal se tratava de uma questão pragmática da gestão, que precisaria lançar mão de medidas inglórias, porém imprescindíveis para o resgate das finanças públicas do país e conseqüentemente da economia brasileira. Já no amalgamado de opiniões críticas a esta versão dos fatos, se destacavam as alegações que atribuíam ao novo regime, um caráter ideológico voltado, na prática, ao favorecimento de poucos e ao sacrifício das parcelas mais vulneráveis da população brasileira sem, no entanto, realmente resolver o problema posto.

Foi a partir deste cenário que o presente trabalho se desenvolveu, objetivado diante da obscuridade na qual implicava a grande variedade de interpretações sobre o assunto, a realizar um estudo que pudesse dar conta de identificar com clareza os interesses e fundamentos teóricos que sustentaram as narrativas, sobretudo governamentais, relacionadas ao Novo Regime Fiscal, de modo que se pudesse atestar ou questionar a imprescindibilidade e efetividade do mesmo para o enfrentamento à crise fiscal. Assim, concluiu-se, ao longo da pesquisa, que são neoliberais as bases teóricas que sustentam o novo regime fiscal, e que estas bases, formalmente inauguradas no país a partir da década de 1990 através de planos, políticas e regimes anteriores, criaram dinâmicas econômicas e financeiras que, ao cabo, beneficiaram

o setor financeiro nacional e internacional em detrimento da saúde das contas públicas e desenvolvimento socioeconômico nacional.

Uma vez tendo o primeiro capítulo do trabalho explicado a lógica de funcionamento das bases neoliberais, ao mesmo tempo indentificando-as como norteadoras do Novo Regime Fiscal; tendo o segundo capítulo discutido as mesmas bases aplicadas a políticas anteriores sob o ponto de vista de sua relação com o processo de endividamento público ao longo dos anos e a conseqüente crise fiscal hoje insustentável; e o terceiro capítulo acentuado a compreensão acerca dos interesses hegemônicos globais representados por tais bases e seus efeitos; espera-se que tenha sido possível demonstrar que a crise fiscal brasileira, posta em evidência nos últimos anos através dos notórios déficits fiscais nos quais incorreram as contas públicas nacionais, é, para muito além de uma questão de insustentabilidade de um projeto de Estado de bem-estar, o resultado de muitos anos de espoliação dos recursos públicos nacionais, mediante aparelhamento do Estado, para o atendimento dos interesses de subsistência do sistema capitalista, que encontrou fôlego ante ao seu esgotamento, na possibilidade de expansão de seus ganhos sobre as dívidas dos Estados nacionais, sobretudo aqueles em desenvolvimento. E que tendo sido tal feito, algo possibilitado pelos receituários neoliberais, os mesmos que hoje fundamentam o Novo Regime Fiscal, evidencia-se que, portanto, tal regime não proposita-se a solucionar o problema do endividamento público nacional, mas a garantir, tão somente, que o Estado brasileiro continue a ter condições de seguir remunerando o setor financeiro nacional e internacional através de seus recursos desviados ao sistema da dívida.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Disponível em: <<http://charlezine.com.br/wp-content/uploads/2011/11/Dicionario-de-Filosofia-Nicola-ABBAGNANO.pdf>>. Acesso em 12/12/2017.

ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto; LISBOA, Marcos; PESSÔA, Samuel. **O ajuste inevitável ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido**. Disponível em: <https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf_2.pdf>. Acesso em 12/12/2016.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Estatísticas oficiais omitem grande parte da dívida pública**. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/estatisticas-oficiais-omitem-grande-parte-da-divida-publica/>>. Acesso em 05/05/2018.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Evolução da Dívida interna e externa e das despesas da União com o serviço da dívida e com outras despesas selecionadas**. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Informativo-nº-1-2014-Núcleo-Paraná-Região-Oeste-da-Auditoria-da-Dívida.pdf>>. Acesso em 17/09/2014.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Mentiras e Verdades sobre a dívida pública – parte 3**. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>>. Acesso em 29/12/2017.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Mentiras e Verdades sobre a dívida pública – parte 1**. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Verdades-e-mentiras-sobre-a-divida.pdf>>. Acesso em: 12/12/2015.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Mentiras e Verdades sobre a dívida pública – parte 2**. Disponível em: <<http://auditoriacidada.cf/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-2/>>. Acesso em 12/12/2016.

AVARTE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Nova Iorque: Editora Elsevier, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores Fiscais**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1297682/mod_resource/content/1/indicadores%20fiscais.pdf>. Acesso em 12/12/2016.

BARBOSA, Flávia. **A soma de todos os erros: Dilma abriu buraco fiscal e comprometeu ganhos sociais**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/a-soma-de-todos-os-erros-dilma-abriu-buraco-fiscal-comprometeu-ganhos-sociais-19275632>>. Acesso em: 12/12/2016.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOITO Jr, Armando. **A hegemonia neoliberal no governo Lula**. São Paulo: Unicamp, 2003.

CAIADO, Ronaldo. **Ideologia do PT persiste nos erros e abate Brasil para 2016**. Disponível em: <<http://www.ronaldocaiado.com.br/2016/01/ideologia-do-pt-persiste-nos-erros-e-abate-brasil-para-2016-diz-caiado/>>. Acesso em: 12/12/2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto do governo que revê meta fiscal chega ao Congresso.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/539313-PROJETO-DO-GOVERNO-QUE-REVE-META-FISCAL-CHEGA-AO-CONGRESSO.html>>. Acesso em 18/08/17>.

CANÁRIO, Pedro. **Aprovado Novo Regime Fiscal, crescimento vai voltar, diz Meirelles.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-29/aprovado-regime-fiscal-crescimento-voltar-meirelles>>. Acesso em 12/12/2017.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Editora UNESP, 2003.

DALSASSO, Humberto. **Economia Brasileira: crise conjuntural ou estrutural?** Disponível em: <<http://www.cofecon.gov.br/2016/10/17/economia-brasileira-crise-conjuntural-ou-estrutural/>>. Acesso em 12/12/2016.

DANTAS, Alexis; SANTOS, Angela. **Formação Econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: CECIERJ, 2010.

DANTAS, Fernando. **De quem é a culpa da crise?** Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/de-quem-e-a-culpa-da-crise/>>. Acesso em 12/12/2016.

DUQUE, Daniel. **De onde veio a nossa crise fiscal?** Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/11/da-onde-veio-nossa-crise-fiscal/>>. Acesso em 12/12/2016>.

FATTORELLI, Maria Lucia. **A Dívida Pública em debate.** Brasília: Inove, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.** Brasília: Inove, 2013a.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública.** Brasília: Inove, 2013b.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Máscaras escondem a realidade de abundância.** Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/mascaras-escondem-realidade-de-abundancia/>>. Acesso em: 31/12/2017.

FILGUEIRAS, Luiz. **Notas para análise de conjuntura.** Disponível em: <<https://comandodegreveufba2015.files.wordpress.com/2015/08/debate-conjuntura-luiz-filgueiras-texto.pdf>>. Acesso em 12/12/2016.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** São Paulo: Contraponto, 2007.

FIOCRUZ. **Políticas de austeridade e seus impactos na saúde.** Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/783>>. Acesso em: 01/06/2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GÓES, Carlos. **Ascensão e queda do PT em treze gráficos**. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/05/a-ascensao-e-queda-do-pt-em-13-graficos/>>. Acesso em: 12/12/2016.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IPEA. **Nota Técnica Análise da PEC 55**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7342/2/cc33_nt_pec_55.pdf>. Acesso em: 12/12/2016a.

IPEA. **O impacto do Novo Regime Fiscal para o financiamento da saúde**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28722>. Acesso em: 12/12/2016b.

IPEA. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf>. Acesso em: 12/12/2016c.

MACIEL NETO, Pedro. **Crise Conjuntural ou estrutural?** Disponível em: <<http://vermelho.org.br/noticia/261676-1>>. Acesso em 12/12/2016>.

MARTELLO, Alexandro. **Pedaladas se aceleraram no governo Dilma e chegaram até 2015, diz BC**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/04/pedaladas-se-aceleraram-no-governo-dilma-e-chegaram-ate-2015-aponta-bc.html>>. Acesso em: 12/12/2016.

MILIBAND, Halph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Novo Regime Fiscal**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf/view>. Acesso em 12/12/2016.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Revista Economia Política, 2011.

MOREIRA, Maxwel. **Economia brasileira contemporânea**. Vol.1. Rio de Janeiro: CECIERJ, 2008.

MOREIRA, Maxwel. **Economia brasileira contemporânea**. Vol.2. Rio de Janeiro: CECIERJ, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

PESSÔA, Samuel. **Política ofusca a crise fiscal, o maior dos problemas do Brasil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1761914-politica-ofusca-a-crise-fiscal-o-maior-dos-problemas-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 12/12/2016.

RAMOS, André. **O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento no Brasil**. Disponível em:

<https://sep.org.br/trabalhos_aprovados/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/33.pdf>. Acesso em: 02/07/2018.

REIS, H. da C. **Impactos da LRF sobre a Lei 4.320**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.
REIS, Luiz. **A evolução da dívida interna e externa e das despesas da união com o serviço da dívida e com outras despesas selecionadas**. Disponível em: <<https://auditoriadada.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Informativo-nº-1-2014-Núcleo-Paraná-Região-Oeste-da-Auditoria-da-Dívida.pdf>>. Acesso em 13/03/2018.

REZENDE, Aline M. R. T; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João victor S. **Federalismo Fiscal e a Crise das Finanças Públicas no Brasil: Uma Análise de Indicadores Fiscais nos Estados de 2007 a 2012**. Rio de Janeiro: 2014.

ROCHA, Fabiana e GIUBERTI, Ana Carolina. **Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2004.

SANTANA, Carlos Henrique. **Conjuntura Crítica, Legados institucionais e comunidades epistêmicas: Limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil**. In Renato BOSCHI. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/655201/Texto_RMD_Mar_18.pdf/c3a0136d-1979-4215-9b28-a1c0c53dcebc>. Acesso em 01/06/2018.

SENADO FEDERAL. **Consulta Pública: PEC 255/2016**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>>. Acesso em: 22/10/2017c.

SENADO FEDERAL. **Consulta Pública: PEC 31/2016**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=126094>>. Acesso em: 22/10/2017d.

SENADO FEDERAL. **Consulta Pública: PLC 38/2017**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=129049>>. Acesso em 22/10/2017b.

SENADO FEDERAL. **Orçamento Fácil**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>>. Acesso em: 03/09/2017a.

SENADO FEDERAL. **Superávit Primário**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 22/10/2017e.

SILVA, Flávia. **O processo de financeirização da economia brasileira no período de 1995 e 2014**. Dissertação de mestrado, 2011.

VARGAS, Neide C. **Finanças Públicas e Evolução Recente da Noção de Disciplina Fiscal**. Campinas: Economia e Sociedade, 2012.