

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

FRANCYELLE DO NASCIMENTO SANTOS

TRÊS DÉCADAS DE AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL

SÃO CRISTÓVÃO/SE
AGOSTO/2021

FRANCYELLE DO NASCIMENTO SANTOS

TRÊS DÉCADAS DE AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL

Dissertação apresentada a Universidade Federal de Sergipe, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Christiane Senhorinha Soares Campos.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

AGOSTO/2021

Dedico este trabalho aos mais de 560 mil brasileiros, em especial minha sogra, Mocinha, que tiveram sua vida ceifada pela Covid-19 por uma escolha de política econômica desastrosa para a população.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de frisar que a construção deste trabalho foi cheio de percalços, angústias e momentos de desespero, entretanto apesar de tudo isso eu consegui finalizá-lo, obviamente que este feito é reflexo do apoio e pensamentos positivos de muitas pessoas que fazem parte da minha vida. Infelizmente não vou conseguir citar e agradecer individualmente a cada um pelo apoio e palavras de carinho e compreensão dirigidos a mim. Por isso peço desculpas a todos que não citarei o nome aqui, mas saibam que sou infinitamente grata por tudo o que fizeram por mim. Listarei apenas as pessoas fundamentais para minha formação pessoal e acadêmica.

Os primeiros que irei agradecer são responsáveis pelo que sou: os meus pais, ambos lutaram e lutam com toda força e carinho para dar o melhor para suas filhas, sou muito sortuda de tê-los como meus pais, amo infinitamente os dois. Assim como afirmei no momento da minha graduação, reafirmo aqui: “este mestrado não é só meu, é nosso, todo o caminho que trilhei não teria sido possível sem vocês em minha vida.”. Amo meu pai Carlinhos e minha mãe Judite.

A minha irmã forte e corajosa, Carla, por todo apoio, compreensão e palavras de conforto nos períodos mais difíceis. Você sempre foi minha referência quando criança e saiba que será assim para sempre. Muito obrigada por todos os momentos juntos e por estar presente mesmo quando não é possível fazê-lo fisicamente. Te amo muito!

Agradeço ao meu marido multitalento, Pedro, meu companheiro de todas as horas, que se faz presente em minha vida há tantos anos, por todos os momentos de compreensão, pelo apoio e por acreditar sempre em mim. Muito obrigado por me entender nos momentos de quietude e irritação, por ter paciência e ser meu porto seguro nos momentos de angústia.

Agradeço infinitamente a Chris, minha orientadora que se faz presente na minha vida acadêmica desde o início da minha trajetória na UFS, responsável pelos melhores momentos da minha vida acadêmica. Agradeço por todos os momentos de compreensão e por ter sido a grande responsável pela finalização desse trabalho, confesso que em diversos momentos duvidei que conseguiria finalizá-lo, mas teu apoio e palavras de

incentivo me guiaram. Com toda a certeza muito do que sou hoje devo a você, por isso te agradeço duplamente, por me orientar na pesquisa e na vida. Muito obrigada Chris!

Por fim, agradeço a todos os professores que passaram pela minha trajetória acadêmica por me proporcionar conhecimento para a construção deste trabalho, em especial gostaria de agradecer aos professores do Programa de Pós Graduação em Economia, o Propec, e aos professores que aceitaram fazer parte da minha banca e contribuir para o meu trabalho. Meu muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a experiência brasileira com a austeridade fiscal, que vigora no país há três décadas. Busca-se evidenciar que a concepção de austeridade predominou na política macroeconômica do Brasil ao longo deste período, bem como debater as transformações do Estado brasileiro gerados pela imposição do Consenso de Washington aos países latino americanos, ao qual os governos brasileiros da década de 1990 se empenharam em seguir. Neste sentido, trata-se de um trabalho que trilhou pela história do neoliberalismo e das origens da austeridade na teoria econômica, mas também pela economia brasileira buscando identificar os reflexos das políticas austeras nos indicadores econômicos. A proposta, tanto no âmbito teórico quanto no empírico, foi realizar uma abordagem ampla, considerando diferentes enfoques analíticos e múltiplas variáveis macroeconômicas. Para tanto se realiza um debate sobre o neoliberalismo e a influência na política econômica; a austeridade na teoria econômica; o contexto histórico em que a austeridade fiscal ganha hegemonia na política econômica internacional; bem como as transformações do Estado brasileiro, a partir da última década do século passado, e os efeitos da austeridade no desenvolvimento econômico do país. No que tange ao desempenho da economia brasileira e ao papel do Estado neste contexto a análise foi realizada a partir de duas perspectivas: a estratégia de desenvolvimento e a política macroeconômica. Por fim se analisou os principais mecanismos da austeridade fiscal no Brasil, a saber: A Lei de Responsabilidade Fiscal; a Dívida Pública e o Teto de Gastos. Em termos metodológicos buscamos dialogar com a dialética marxiana. Entre outros aspectos a escolha do materialismo histórico dialético se justifica por ter entre seus princípios a compreensão de que há sempre uma interdependência entre os fenômenos e que a aparência dos mesmos não coincide com sua essência. Entendemos a austeridade fiscal como um fenômeno complexo que envolve elementos econômicos, políticos, jurídicos, sociais e ideológicos, cuja narrativa é bem distinta das consequências socioeconômicas que engendra, por isso consideramos pertinente essa abordagem metodológica atenta ao movimento contraditório que caracteriza o desenvolvimento do fenômeno. No caso da experiência brasileira, a análise indica que a mudança na estratégia de desenvolvimento, portanto no papel do Estado, foi condição *sine qua non* para a adoção das políticas de austeridade fiscal. De modo que no Brasil a austeridade não se constitui apenas como uma ideia perigosa, mas se materializa na condução macroeconômica, sobretudo na política fiscal. Nesse sentido, é que se constata que, a partir de diferentes mecanismos, a austeridade foi se institucionalizando como uma política de Estado, e não apenas de governos, e que seus efeitos são nefastos para a economia e a sociedade brasileira, mas condizentes com os propósitos de um processo de acumulação de capital conduzido pelo capital financeiro, que não se alicerça no crescimento econômico nacional.

Palavras-chave: Austeridade Fiscal, Neoliberalismo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Dívida Pública, Teto de Gastos.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the Brazilian experience with fiscal austerity, which has been in force in the country for three decades. It seeks to show that the concept of austerity predominated in Brazil's macroeconomic policy throughout this period, as well as to debate the transformations of the Brazilian State generated by the imposition of the Washington Consensus on Latin American countries, to which the Brazilian governments of the 1990s committed to follow. In this sense, it is a work that walked through the history of neoliberalism and the origins of austerity in economic theory, but also through the Brazilian economy, seeking to identify the consequences of austere policies on economic indicators. The proposal, both theoretically and empirically, was to carry out a broad approach, considering different analytical approaches and macroeconomic variables. In order to do so, there is a debate on neoliberalism and its influence on economic policy; austerity in economic theory; the historical context in which fiscal austerity gains hegemony in international economic policy; as well as the transformations of the Brazilian State, from the last decade of the last century, and the effects of austerity on the country's economic development. Regarding the performance of the Brazilian economy and the role of the State in this context, the analysis was carried out from two perspectives: the development strategy and the macroeconomic policy. Finally, the main mechanisms of fiscal austerity in Brazil were analyzed, namely: The Fiscal Responsibility Law; the Public Debt and the Spending Ceiling. In methodological terms, we seek to dialogue with the Marxian dialectic. Among other aspects, the choice of dialectical historical materialism is justified by having among its principles the understanding that there is always an interdependence between phenomena and that their appearance does not coincide with their essence. We understand fiscal austerity as a complex phenomenon that involves economic, political, legal, social and ideological elements, whose narrative is very different from the socioeconomic consequences it engenders, so we consider this methodological approach, attentive to the contradictory movement that characterizes the development of the phenomenon, pertinent. In the case of the Brazilian experience, the analysis indicates that the change in the development strategy, therefore in the role of the State, was a *sine qua non* for the adoption of fiscal austerity policies. So, in Brazil, austerity is not just a dangerous idea, but materializes in macroeconomic management, especially in fiscal policy. In this sense, it is found that, through different mechanisms, austerity has been institutionalized as a State policy, not just governments, and that its effects are harmful to the Brazilian economy and society, but consistent with the purposes of a process of capital accumulation led by financial capital, which is not based on national economic growth.

Keywords: Fiscal Austerity, Neoliberalism, Fiscal Responsibility Law, Public Debt, Spending Ceiling.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Repartição dos limites com despesa de pessoal por poder- %.....	1055
--	-------------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- PIB (Taxa acumulada ao longo do ano)- % 1996-2020	911
Gráfico 2- Taxa de câmbio R\$/US\$- comercial, compra média. 1996-2020.....	922
Gráfico 3- Taxa de juros % a.a. e o Saldo de concessão de crédito em bilhões 2011-2020.....	944
Gráfico 4- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 1997-2002- Governo Fernando Henrique Cardoso.....	955
Gráfico 5- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 2003-2010- Governo Lula.....	96
Gráfico 6- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 2003-2010- Governo Dilma, Temer e Bolsonaro.	977
Gráfico 7- Taxa de desocupação, taxa de subutilização da força de trabalho (%) 2012-2020.....	999

Sumário

INTRODUÇÃO:	10
1. CAPÍTULO I– A austeridade fiscal: da teoria a política econômica.	17
1.1. O Neoliberalismo e a política econômica neoliberal.....	17
1.2. Austeridade na teoria econômica.....	32
1.3. Contexto histórico em que predomina a austeridade fiscal na política econômica internacional.	36
2- CAPÍTULO II- Os trinta anos da austeridade fiscal no Brasil- As transformações do Estado e os efeitos no desenvolvimento econômico	54
2.1. Construção do Neoliberalismo no Brasil.....	55
2.2 O neoliberalismo e as transformações do Estado Brasileiro	68
2.2.1 Análise pela estratégia do desenvolvimento:	68
2.2.2 Análise pela perspectiva macroeconômica:	81
2.2.2.1.Política fiscal	83
2.2.2.2.Política monetária.....	85
2.2.2.3.Política cambial.....	87
2.2.2.4.Política social	88
2.2.3. A evolução de alguns indicadores econômicos.....	90
3 CAPÍTULO III- Mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil	103
3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal	103
3.2 A gestão da dívida pública	111
3.3 O teto de gastos	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS:	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

INTRODUÇÃO:

O período recente da economia brasileira é reflexo do foco dado a austeridade fiscal no Brasil a partir de 2015, mas é importante evidenciar que essa perspectiva de atuação do Estado que foi utilizada no país como forma de gerir questões econômicas permeia a economia brasileira desde a década de 1990, tendo como alicerce o Consenso de Washington. Entretanto, esta perspectiva foi aprofundada de forma notória com as reformas implementadas a partir de 2016: a Emenda Constitucional 95, conhecida como emenda constitucional do teto dos gastos; a Reforma Trabalhista; a Reforma da Previdência; bem como a proposta de reforma administrativa, que tramita no Congresso desde setembro de 2020.

Todavia, é importante compreender que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Artigo 3º apresenta os objetivos fundamentais da pátria: “I-Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- Garantir o desenvolvimento nacional; III- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, p. 3)

Dessa forma, a Constituição Cidadã representou um pacto social, resultante de uma mobilização da sociedade em prol da compreensão de que a democracia faria do Brasil uma sociedade menos desigual e que atingiríamos o desenvolvimento por meio da universalização dos direitos sociais. Entretanto, é perceptível que nesses trinta anos ocorre um conflito direto entre a implementação dos direitos garantidos na Constituição e as restrições impostas pela política macroeconômica de cunho neoliberal que vigora na economia brasileira, em maior ou menor grau desde o Consenso de Washington de 1990, de modo que ocorre um atrito constante entre a garantia dos direitos e a negação das condições financeiras para implementá-las por parte da política econômica.

Nesse seguimento, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto da política de austeridade fiscal no Brasil entre 1990-2020. Considerando que o governo Collor é um marco temporal do início da austeridade econômica no Brasil, e que durante estas três décadas diversas reformas foram implementadas no país com esta perspectiva, tem-se

como problema de pesquisa: Qual o impacto da austeridade fiscal no desenvolvimento econômico do Brasil nos últimos trinta anos?

Parte-se do pressuposto que a política de austeridade fiscal contribuiu para o limitado desenvolvimento econômico do país nas últimas décadas, uma vez que tem como escopo a estabilização econômica e a redução do investimento público. Assim, as políticas de austeridade restringem o papel do Estado e sua capacidade de investir, o que consequentemente tem rebatimentos negativos no desenvolvimento socioeconômico do país. Identificar se tais hipóteses são válidas norteará o trabalho na busca dos seus objetivos, estes que serão listados a seguir.

O presente trabalho possui como objetivo geral: Analisar os trinta anos de austeridade fiscal no Brasil, visando identificar os impactos no desenvolvimento econômico do país gerado por esta política econômica sob a hegemonia neoliberal, e o papel de alguns de seus instrumentos, buscando verificar alguns rebatimentos socioeconômicos que engendra.

Os objetivos específicos da pesquisa são: Analisar a austeridade fiscal em uma perspectiva teórica, bem como a vinculação histórica das políticas de austeridade com o neoliberalismo. Debater as transformações do Estado brasileiro sob a hegemonia neoliberal a partir de um duplo aspecto - estratégia do desenvolvimento/política macroeconômica - além de analisar indicadores dos efeitos desta política no desenvolvimento econômico. E, por fim, discutir os mecanismos da austeridade fiscal no Brasil, a saber: A Lei de Responsabilidade Fiscal; a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos, instituído pela EC nº 95 de 2016.

O recorte temporal da análise, 1990-2020 - os últimos trinta anos - se justifica porque neste período o Brasil passa por governos com diferentes influências políticas e teóricas, e por cenários de baixo e médio crescimento, em que os instrumentos da política econômica, cumpriram distintos papéis, entretanto a LRF e o tripé macroeconômico, composto por câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais/superávit primário, conformam as diretrizes da política econômica na maior parte desse período. Desse modo, neste recorte temporal será possível analisar as mudanças e permanências da política de austeridade fiscal e os impactos que engendra no desenvolvimento do país. O conjunto

de governos durante os trintas anos de análise mantiveram prioridade da estabilidade macroeconômica em detrimento do desenvolvimento econômico.

No que tange ao estado da arte, em que pese o fato deste tema ser pauta constante nos debates acadêmicos e nos meios de comunicação, não foram encontrados muitos trabalhos científicos que tenham a austeridade fiscal como objeto de estudo. Na sequência são listados alguns que abordam essa temática.

A dissertação intitulada: “A austeridade deu certo? Uma análise comparativa entre ações de política econômica na Grécia e na Irlanda no pós-crise financeira de 2008” da autoria de Cardoso (2018) trata de uma análise com o objetivo de discutir o impacto das políticas de austeridade na zona do euro. A conclusão é que as políticas não entregam objetivamente o que “prometem” entregar, mas, na verdade as políticas implementadas agravam o que deveria ser corrigido.

O trabalho “Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil”, de Bastos (2015) analisa a mudança de perspectiva econômica durante o segundo governo de Dilma e questiona se a austeridade seria necessária naquele momento. O autor considera que havia três explicações para justificar a virada ortodoxa do governo: o agravamento do déficit externo; a necessidade de desmontar a união da burguesia contra o governo; e o desequilíbrio fiscal. Todavia Bastos (2015) não acredita que a austeridade podia resolver os problemas apresentados. Apesar disso, o autor considera que o capitalismo global atingiu uma espécie de austeridade permanente e não analisa a mudança do Estado neste contexto.

O trabalho intitulado, “Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma”, cujos autores são Melo e Rossi (2017), analisa parte do período característico por uma agenda industrial que visava estimular o setor privado e como ocorre a mudança de perspectiva para um ajuste de cunho austero. Os autores afirmam que a política da austeridade foi um completo fracasso, visto que além de não ser capaz de conter o objetivo inicial, o déficit público, transformou a desaceleração econômica em uma profunda recessão. Todavia, o trabalho apresenta a austeridade como uma escolha política e considera apenas o cenário interno, sem aprofundar questões relativas a pressão externa.

O trabalho “Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil”, foi organizado por Dweck, Oliveira e Rossi (2018). Trata-se de documento que mostra as consequências dessa opção política a partir de 2015 e analisa os efeitos dos cortes de gastos sociais. O estudo conclui-que a austeridade impõe impactos econômicos pesados às parcelas mais vulneráveis da população brasileira, enquanto que as elites econômicas se beneficiam às custas dos direitos sociais da população. Contudo, apesar de considerar a austeridade além de uma escolha política, uma vez que apresenta a pressão do mercado financeiro como um dos motivos, não apresenta o contexto internacional de modo amplo.

A monografia intitulada “Desenvolvimento econômico e a política fiscal: uma análise a partir da realidade brasileira (2002 – 2018) de minha autoria, constatou que havia a prioridade pela estabilização na política fiscal, de modo que o foco do trabalho não era a austeridade e os anos 2000, motivo pelo qual este trabalho continua tendo como diferencial o foco, o tempo de análise e a estratégia de desenvolvimento.

Considerando este estado da arte, esta dissertação se propõe a preencher algumas lacunas. A primeira é com relação ao marco temporal, uma vez que este trabalho tratará de todo o período da austeridade no Brasil, não só do seu agravamento a partir de 2015, como tem sido mais estudado. As outras são no âmbito teórico e histórico, assumindo o desafio de aprofundar o debate da austeridade nestes aspectos; bem como caracterizar o surgimento da austeridade como política econômica e sua articulação com a dinâmica do desenvolvimento capitalista na escala mundial, situando a implementação das políticas austeras no país no contexto do neoliberalismo e da mundialização do capital.

Há ainda uma diferença metodológica significativa entre este e os trabalhos apresentados. Visto que a análise a partir da dialética permite enfatizar a complexidade e as contradições do desenvolvimento capitalista e circunscrever o debate em uma visão multiescalar, considerando tanto o âmbito mundial e quanto o nacional. Enquanto que a análise desenvolvimentista trata a questão de modo dual, ora enfatizando as restrições externas e desconsiderando as mudanças no caráter do Estado brasileiro, ora tratando como uma decisão do governo de optar pela austeridade, sem considerar as imposições externas e o processo histórico de construção dos mecanismos que foram perpetuando as políticas austeras. A dialética possibilita uma compreensão do fenômeno da austeridade

fiscal a partir de uma perspectiva de totalidade, que evidencia as contradições e os condicionantes da política econômica por parte do Estado.

Considerando o debate da austeridade no âmbito internacional, o professor Mark Blyth publica em 2013, um livro intitulado “Austeridade: A história de uma ideia perigosa”, que apresenta um panorama do surgimento da ideia da austeridade, as bases teóricas e história da austeridade em países da Europa e dos EUA, bem como os motivos pelos quais a austeridade retorna ao mundo após a crise de 2008, apesar de sua história de fracasso. De modo que o autor afirma que “as evidências nunca servem para desacreditar uma boa ideologia, razão pela qual a austeridade continua a ser uma ideia muito perigosa” (BLYTH, 2017, p. 44).

Esta dissertação dialoga com o debate proposto por Blyth, mas não se propõe a discutir a história da ideia da austeridade no Brasil. As análises sobre a economia no período de 1990-2020 indicam que com a hegemonia do neoliberalismo a ideia da austeridade se materializa na austeridade fiscal. Portanto, há uma mudança qualitativa no Estado, tanto no que tange a sua estratégia de desenvolvimento quanto da condução macroeconômica, que produz rebatimentos no desempenho econômico e elevados custos sociais.

No que tange ao método esta pesquisa buscou utilizar o Materialismo histórico dialético. Conforme Richardson (2009) um dos princípios deste método é a conexão universal dos objetos e fenômenos. Lefebvre (2009, pg.75) adiciona que, levando-se em conta este princípio dialético “(...) os aspectos ou elementos de toda formação econômico-social são distintos entre si, porém interligados. De modo que “(...) encontram-se tanto em interação como em conflitos incessantes”.

A dialética marxiana, alicerçada no materialismo histórico, se assenta na compreensão de que não há coincidência entre aparência e essência dos fenômenos. Nesta perspectiva de análise Lefebvre (2009) constata que para “atingir a estrutura essencial de uma sociedade, a análise deve descartar as aparências ideológicas, os revestimentos coloridos, as fórmulas oficiais, tudo que se agita sobre a superfície da sociedade, toda a decoração: ela deve alcançar, sob essa superfície, (...) os relacionamentos fundamentais dos homens (...)”(LEFEBVRE, 2009, p. 65).

No caso deste estudo essa busca de sair da aparência do fenômeno para chegar a sua essência se traduz na análise da austeridade, tanto no âmbito teórico quanto empírico, procurando situar historicamente a materialização das ideias da austeridade no mundo, identificar o contexto e os mecanismos que possibilitaram sua consolidação na política econômica brasileira, bem como evidenciar a transformação no caráter do Estado, se alinhando com a dinâmica da acumulação de capital na escala mundial.

No que se refere ao tipo de pesquisa trata-se de uma pesquisa explicativa que segundo Richardson visa “(...) analisar as causas ou consequências de um fenômeno” (RICHARDSON, 2009, p. 66). A abordagem adotada foi qualitativa-quantitativa, uma vez que se buscou realizar a caracterização do desenvolvimento das políticas de austeridade, mas também mensurar a evolução de algumas variáveis. Os procedimentos metodológicos utilizados foram sobretudo a pesquisa bibliográfica e a estatística descritiva, além da análise documental, particularmente de legislações.

Esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo intitulado “A austeridade fiscal: da teoria à política econômica” apresenta o conceito do neoliberalismo e as mudanças que engendra na atuação do Estado, o nascimento da ideia da austeridade e como esta se torna influente na teoria econômica. Também analisa o contexto histórico em que a austeridade fiscal passa a predominar na política econômica internacional. Além disso, discute o conceito de mundialização do capital e o papel do Estado neste processo. Por fim, debate a influência do Consenso de Washington para a implantação do neoliberalismo na América Latina.

O segundo capítulo “Os trinta anos da austeridade fiscal no Brasil – As transformações do Estado e os efeitos no desenvolvimento econômico” apresenta como o neoliberalismo foi implementado e sua construção na política econômica brasileira. Analisa o processo de transformação do papel do Estado na economia, tanto com base na estratégia do desenvolvimento quanto na perspectiva macroeconômica. Se busca ainda apontar alguns dos efeitos da austeridade no desenvolvimento do país, a partir da análise de indicadores econômicos.

O terceiro capítulo tem como título “Mecanismo de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil” analisa os instrumentos jurídicos, econômicos

e sociais que tornam a austeridade fiscal permanente como política econômica no Brasil. Os mecanismos analisados são: a lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos. Nas considerações se destaca, entre outros elementos, que estes mecanismos institucionalizam a austeridade fiscal como política de Estado no Brasil gerando efeitos nefastos para a economia e a sociedade brasileira, mas condizentes com os propósitos de um processo de acumulação de capital conduzido pelo capital financeiro, que não se alicerça no crescimento econômico nacional.

1. CAPÍTULO I– A austeridade fiscal: da teoria à política econômica.

Este capítulo tem como foco a análise do neoliberalismo, recuperando sua história no âmbito do pensamento econômico e as transformações que a atuação do Estado na perspectiva neoliberal engendra na economia e na sociedade, entre as quais está implementação das políticas de austeridade. Assim, será apresentado o caminho trilhado pelos autores neoliberais para disseminar o neoliberalismo pelo globo, particularmente a forma como foi imposto aos países sul americanos por meio do Consenso de Washington e os reflexos de tal ação para este subcontinente. Por fim se debate o contexto histórico em que a austeridade fiscal ganha notoriedade na política econômica internacional, e para compreender tal conjuntura será discutido o processo de mundialização do capital e o papel do Estado neste processo.

1.1.O Neoliberalismo e a política econômica neoliberal

Conforme Gonzalbo (2016) o neoliberalismo representa de certo modo uma crítica ao liberalismo clássico do século XIX, já que não considera o mercado como um produto natural e espontâneo como aqueles autores, mas como algo que precisa ser defendido pelo Estado. Por isso o autor acrescenta que

El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines(idem, p.13).

Assim, é importante considerar que o Estado na visão neoliberal é ineficiente, entretanto necessário para a implementação e manutenção das políticas que contribuem para o funcionamento dos mercados. Segundo Gonzalbo (2016) há muitas diferenças entre os autores que defendem o neoliberalismo, mas o fundamental é entender os

aspectos comuns entre eles, que são: privatização de bens públicos, liberalização do mercado financeiro e movimento global de capitais, introdução de mecanismos de mercado para maior eficiência dos serviços públicos, um impulso amplo de redução dos impostos e gastos públicos, bem como do déficit fiscal e da inflação. Ou seja, em que pesem as diferenças, o que unifica os autores neoliberais é a defesa das políticas austeras. Nesse sentido, a austeridade se torna o norte do neoliberalismo, visto que seus mecanismos têm como foco a redução do gasto público, déficit e inflação. E esta abordagem será o caminho que resultará na austeridade fiscal na política econômica. Por isso não se pode dissociar a austeridade fiscal de neoliberalismo.

Ao refletir a respeito do neoliberalismo Gonzalbo (2016) entende que este representa um programa intelectual, uma vez que une ideias no que diz respeito a sociedade, economia, direito. Nesse sentido, constitui um programa político que parte das seguintes ideias. “Vaya de entrada que no se trata de um programa sencillo, monolítico, ni tiene una doctrina única, simple, indiscutible” (idem, p.10). Por isso que determinar os autores principais e a origem intelectual do neoliberalismo é fundamental, visto que parte de diversas áreas do conhecimento na construção do seu programa político que se propõe a restaurar o aporte liberal e se contrapor aos projetos socialista e social democrata.

El neoliberalismo es en primer lugar, y sobre todo, un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, a los que no es difícil identificar. Se podría hacer una lista de nombres: Friedrich Hayek, Milton Friedman, Louis Rougier, Wilherlm Ropke, Gary Becker, Bruno Leoni, Hernando de Soto, pero no hace falta. Tienen algunas ideas comunes, también desacuerdos, a veces importantes; en lo más elemental, los identifica el propósito de restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo veinte. Ninguno de ellos diría otra cosa (GONZALBO, 2016, p. 11).

No que se refere a teoria econômica do programa neoliberal Gonzalbo (2016) acrescenta que possui similaridade com a economia neoclássica, entretanto não é totalmente identificado com esta vertente. Visto que existem pesquisadores neoclássicos abertamente contrários ao neoliberalismo, assim como existem neoliberais contrários a economia neoclássica. Apesar disso existem afinidades entre os programas, a primeira diz respeito a ideia da economia como ciência baseada na física do século XIX; a segunda

semelhança é a ideia do mercado possuir um mecanismo de autorregulação que mantém de forma automática o equilíbrio. Assim, Gonzalbo (2016) afirma que “Si hubiera que resumirlo, se me ocorre una fórmula un poco injusta pero que seguramente resulta clara: en buena medida, en este ámbito, el neoliberalismo es la economía neoclásica convertida em ideología” (idem, p.50).

No que concerne à concepção teórica da austeridade Blyth (2017) considera que o nascimento da ideia remete à percepção do Estado como problema, presente na teoria econômica liberal. Essa ideia parte dos seguintes autores: John Locke, nos argumentos em defesa da criação da propriedade privada e sua teoria derivada do Estado; David Hume, nas ideias sobre o dinheiro e os comerciantes; na compreensão de Adam Smith acerca do crescimento e dos impostos. Hume e Smith consideravam que o governo e suas dívidas eram problemáticas para o crescimento das nações.

Conforme Blyth (2017), a importância desses três liberais para o pensamento da austeridade é o fato de que partilham do que o autor chama do “problema estatal do ‘não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele’ no pensamento liberal” (idem, p.147-8). Nesse sentido, os liberais clássicos consideram que os mercados representam a solução do Estado. Entretanto, existe a necessidade do Estado para preservar os mercados, como por exemplo a garantia da propriedade privada. Nessa perspectiva, o Estado deve ser mínimo (BLYTH, 2017). Neste seguimento Brown (2019), tendo como base os estudos de Foucault, apresenta o neoliberalismo como uma nova racionalidade política, na qual

Os princípios do mercado se tornam princípios de governo aplicados pelo e no Estado, mas também que circulam através de instituições e entidades em toda a sociedade-escolas, locais de trabalho, clinics etc. Esses princípios tornam-se princípios de realidade que saturam e governam cada esfera da existência e reorientam o próprio *homo economicus*, transformando-o de um sujeito da troca e da necessidades (liberalismo clássico) em um sujeito da competição e do aprimoramento do capital humano (neoliberalismo)” (idem, p.30-31).

As ideias neoliberais vem a tona nas primeiras décadas do século XX, mas no mundo capitalista é a concepção anti-austeridade de Keynes que passa a ser hegemônica a partir da década de 1930. Contudo, em determinado momento histórico a austeridade

ganha força na Alemanha, onde surge na Escola de Friburgo durante o pós-guerra, o ordoliberalismo. Esta teoria possuía bases liberais, entretanto fazia uma crítica ao *laissez faire* liberal, visto que para esta teoria o Estado deveria impor regras e intervir na economia quando necessário, apesar de considerar o Estado um fardo no quesito econômico, por isso esta teoria pode ser chamada de “Economia Social de Mercado” (KLEIN, 2012).

Outra importante referência do debate neoliberal é a Escola Austríaca, que surge em meados da década de 30, porém, ficou condenada ao esquecimento durante os anos gloriosos do capitalismo que se sucedem à Segunda Guerra Mundial. Entretanto, ressurge reformulada na década de 1970. De acordo com a abordagem dessa escola, o mercado representa uma ordem espontânea que permite aos agentes superarem o problema de coordenar as atividades diante de conhecimento escasso e disperso com relação à complexidade de circunstâncias que os envolvem. (BARBIERI, 2008). Tanto o ordoliberalismo quanto a escola austríaca tiveram maior influência na Europa.

Foram nas universidades italianas e estadunidenses, nas décadas de 1980-90, que começaram a desenvolver a teoria da ‘austeridade expansionista’. No continente americano a influência neoliberal se fortalece nas décadas de 1960 e 1970 se vinculando ao monetarismo, desenvolvido sobretudo por Milton Friedman, da Universidade de Chicago nos Estados Unidos. Nesse momento de retorno e formulação de uma teoria neoliberal, essa corrente econômica monetarista intensifica sua influência no sul global com o FMI. Esta instituição chega “a considerar a austeridade, na forma de um conjunto de ideias chamando ‘Consenso de Washington;’ como política desenvolvimentista *du jour* durante as décadas de 1980 e 1990” (BLYTH, 2017, p. 149).

Destaca-se que o neoliberalismo foi imposto a periferia global por meio do “poder de convencimento” do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional-FMI, essa persuasão não era apenas retórica. Visto que com a crise iniciada na década de 70, o início dos anos 80 foi marcado pelo crescimento exponencial da dívida externa dos países latinos, decorrentes do aumento da taxa de juros que atingiu todo o globo. Por isso, as instituições supracitadas ofereceram crédito e um programa de ajuda condicionado a assinatura de uma carta de intenções para seguir um conjunto de medidas econômicas, este compromisso dos países com os mecanismos de controle dos países credores, ficou conhecido como Plano de Ajuste Estrutural (GONZALBO, 2016).

Brown (2019) também se preocupa em diferenciar a concepção de liberalismo clássico e neoliberalismo. Para os autores liberais o foco era a liberdade dos agentes econômicos, os sujeitos passaram a ansiar pela satisfação das necessidades e trocas individuais. Enquanto que o neoliberalismo consiste em “um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis para investidores estrangeiros” (BROWN, 2019, p.26). Entretanto é importante destacar que

Nenhum intelectual neoliberal buscava um Estado fraco. Ao contrário, o objetivo duplo era limitar o escopo e focar acentuadamente o funcionamento do Estado. Enquanto o Estado liberal clássico recorria ao modelo econômico do *laissez-faire* e ao modelo político do ‘vigia noturno’, os neoliberais procuravam construir, consolidar e amarrar um Estado unificado e forte, um Estado no qual a soberania política significa desunir, a democracia, desorientar e dividir, e a burocracia, exaurir. O Estado neoliberal tinha de ser enxuto, não soberano e milimetricamente focado, isolado de interesses particulares, de pactos pluralistas e de demandas das massas” (BROWN, 2019, p.77).

Este conjunto de medidas parte de uma concepção econômica de desregulação, corte de gastos e redução da ação do Estado na economia, portanto, na austeridade fiscal. Por isso, entre neoliberalismo e austeridade possui uma alta correlação, a medida que é o programa neoliberal que materializa a ideia de austeridade. Blyth (2017) define a austeridade como,

Uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação (BLYTH, 2017, p. 22).

Nessa perspectiva a austeridade representa uma retração econômica que seria compensada pela confiança empresarial, expectativas dos agentes. De modo que representa uma mudança de perspectiva do papel do Estado na economia tanto no

capitalismo mundial quanto nacional. Esta transição reflete as transformações na política econômica ocorrida no contexto externo que acabaram por interferir diretamente na concepção de como administrar o Estado brasileiro no campo econômico.

No que diz respeito a origem do neoliberalismo o autor Fernando Gonzalbo (2016) considera que a data de nascimento seria uma conferência internacional entre 26 e 30 de agosto de 1938, em Paris convocada por Louis Rougier para a publicação do versão francesa do livro de Walter Lippman. Nesta reunião que ficou conhecida como Colóquio Lippmann, 84 pessoas compareceram, dentre elas Hayek e Mises e ficou definido a criação de uma nova agenda para o liberalismo e a restauração do mercado. O autor acrescenta que neste primeiro momento os neoliberais partem de uma nova compreensão a respeito do estado e mercado. No que se refere a política econômica; seria a concepção de que é necessário dar uma nova orientação ao Estado para ser possível garantir o bom funcionamento do mercado. (GONZALBO, 2016, p. 17-19). Dada a relevância desses dois autores citados na construção do programa neoliberal se apresenta brevemente suas proposições.

O autor Ludwig von Mises publica em 1922 na Áustria o livro *Socialism*, este livro demorou para ser traduzido ao inglês e circular de forma massiva, todavia trata-se de uma das raízes intelectuais do neoliberalismo. Para Mises o Estado representava uma ameaça, visto que este interfere na vontade da sociedade através de leis, regulamentos e proibições. O livro apresenta uma argumentação dura no que se refere aos sindicatos, uma vez que para o autor estas instituições possuíam privilégios ilimitados e não eram compatíveis com a organização social. Mises argumenta que o mercado por meio do sistema de preços representa um processo de acúmulo de informações, assim seria uma definição que vai além de um sistema de circulação de mercadorias. Esta diferenciação possui consequências incalculáveis para a economia. (GONZALBO, 2016)

O autor austríaco, Friedrich Hayek publica em 1944 o livro que será a maior referência do neoliberalismo nas décadas seguintes: *O caminho da servidão*. O autor possui a característica de argumentar utilizando alternativas simples e sem meio termo, assim, terá liberdade ou ditadura. De modo que em resumo o livro considera que qualquer tentativa de planejamento econômico, mesmo que moderado, bem como o socialismo, tende ao totalitarismo. O argumento central do autor é que o mercado representa a forma mais eficiente de gerir a economia, ele defende a liberdade individual dos agentes, ao

reconhecer a ignorância humana com relação a infinidade de informações absorvidas e processadas corretamente pelo mercado eficiente (GONZALBO, 2016). Nesse seguimento, em Mont Pélerin na Suíça em 1947 Hayek conseguiu reunir acadêmicos e empresários com um projeto bem claro, o objetivo era

Cultivar ciertos estándares comunes de juicio y de moral, y elaborar una filosofía de la libertad que ofrezca una alternativa a las ideas dominantes. (...) debemos reclutar y entrenar um ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública” (GONZALBO, 2016, p. 25).

Os convidados desta reunião divergiam dos que participaram da reunião em Paris, visto que se tratava de convidados com critérios ideológicos bem definidos, desta reunião participaram 38 convidados. O nome oficial foi definido posterior a reunião: Sociedade Mont Pelerin e Friedrich Hayek era o presidente. Gonzalbo (2016, pg. 26) afirma que a sociedade “Seguió siendo siempre, es hasta la fecha, una organización exclusiva, de ortodoxia ideológica muy vigilada, y también há mantenido hasta la fecha el mismo perfil, deliberadamente discreto”.

Assim, o projeto de Hayek era reunir pensadores da mesma opinião, escolhidos minuciosamente e que fossem mantidos longe dos holofotes. Na verdade, a sociedade era só o início de uma grande estrutura, estes incluiriam faculdades, departamentos acadêmicos em várias universidades, como foi a Universidade de Chicago. O objetivo de longo prazo era influenciar os eleitores nos países centrais, assim inicialmente eles apresentaram as ideias a certos intelectuais e as elites, posteriormente, se dirigiram aos formadores de opinião, intelectuais, jornalistas, professores, escritores, líderes políticos. A partir desse projeto o neoliberalismo começa a se espalhar pelo globo, visto que a Sociedade continuou a se reunir com regularidade e o centro logo foi transferido para os Estados Unidos e posteriormente para Universidade de Chicago. Desse modo, os ‘Chicagos Boys’ passam a influenciar a política econômica latino americana. A escola de Friedman, Stigler, Becker, Posner torna-se durante décadas a sustentação do projeto neoliberal. (GONZALBO, 2016, p. 24-26, 35-37)

Conforme apresentado o neoliberalismo não retrata um único conjunto de ideias, por isso é importante retomar o ordoliberalismo que surge na Alemanha do pós-guerra,

visto que “Varios de los ‘ordoliberales’ asistieron al Coloquio Lippmann, y muchos serían también miembros de la Mont Pelerin Society.” (GONZALBO, 2016, p. 34) O cenário do pós-guerra influenciou essa corrente de pensamento na Alemanha, essa política ficou conhecida como ‘economia social de mercado’, o objetivo seria restaurar o mercado, mas sem ignorar a desordem social e que seria necessário um sistema de proteção da classe trabalhadora, bem como um estado de bem-estar social suficiente para garantir a redução de conflitos. Por isso, é importante frisar que “la ‘economía social de mercado’ separa a los neoliberales alemanes de todos los demás, sobre todo de sus colegas estadounidenses, agresivamente individualistas, partidários entusiastas del progreso, y no tan hostiles hacia los monopolios.” (idem, 2016, p. 35). E essa corrente mantém sua influência no continente europeu.

A ascensão do neoliberalismo se dá a partir de uma crítica antiga ao Estado e a burocracia, de modo que a década de 1970 apenas acentua essas posições e articula as novas a antigas críticas em um programa intelectual que se resume na defesa do mercado. Na verdade, o neoliberalismo possui um programa conservador com base em aspectos antigos do direito empresarial: livre mercado, controle do déficit e redução de gastos. Todavia à década de 70 e 80 trataram-se de um período de oposição, rebeldia e contrário a ordem estabelecida, contra o Estado, sindicato, burocracia, e a classe política em geral, todos estes aspectos eram vistos como parasitas do sistema pós-guerra. Por isso, o neoliberalismo apresenta uma saída elaborada, detecta os culpados e acrescenta medidas relativamente simples para entender e resolver a situação (GONZALBO, 2016).

Nesse contexto, Friedman obteve sucesso por conta do alvo da sua crítica: a política keynesiana. A afirmação dele era que a gestão da demanda agregada produziria desemprego e inflação, bem como baixa produtividade e déficit público. O caminho correto segundo Friedman seria o rígido controle monetário que manteria a estabilidade de preços e o equilíbrio público.

Assim, o aumento repentino dos juros reais impactou os países periféricos, e gerou o choque da dívida, de modo que o resultado foi o choque externo e uma crise global da dívida que resultou na moratória do México. Os anos seguintes foram marcados pela presença do Banco Mundial e do FMI nos países do sul global renegociando a dívida com a condição de participar do Programa de Ajuste Estrutural, este basicamente significava

uma imposição as medidas neoliberais. O primeiro ensaio geral dessas medidas foi o Chile (GONZALBO, 2016).

Nessa mesma direção, o historiador inglês Perry Anderson destaca que a primeira experiência neoliberal do mundo se deu na América do Sul, na Ditadura de Pinochet, no Chile (1973-1990). Este regime constitui assim o pioneiro ciclo neoliberal da história contemporânea. Os programas implantados no regime foram: “desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos” (ANDERSON, 1995, p. 9). De modo que estas reformas neoliberais são o expoente da austeridade fiscal no mundo, e destaca-se o fato de que a experiência chilena ocorreu quase uma década antes das experiências neoliberais mais conhecidas mundialmente: Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e Reagan (1981-1989) nos EUA.

No caso específico do Chile Gonzaldo (2016) argumenta que o neoliberalismo passou por um processo de construção, de modo que não chegou no país com Pinochet imediatamente após o golpe que retirou Allende do governo em 1973. Na década de 1950, os EUA assinou um convenio com a Universidade Católica do Chile para promover modernização dos estudos econômicos, assim o programa neoliberal na verdade já vinha sendo debatido no país e foi posto em prática durante a ditadura. O programa era baseado em Friedman e a ditadura ofereceu o cenário ideal para implementar as medidas radicais, o país se tornou um laboratório para os economistas, os responsáveis se denominavam orgulhosamente de ‘Chicago boys’ e se denominavam neoliberais (GONZALBO, 2016).

No que tange à concepção teórica a experiência chilena adotou concepções norte-americanas, sobretudo as ideias de Milton Friedman, o que diferencia da europeia, alicerçada sobretudo nos argumentos de Friedrich Hayek.

O pensamento de Friedman busca resgatar o liberalismo clássico durante uma cena política conturbada que possibilita a incorporação de suas ideias econômicas nos estados capitalistas. Para Friedman apenas por meio do mercado seria possível atingir a liberdade e a eficiência econômica; Apesar disso Friedman acrescenta que o neoliberal não é anarquista, visto que o Estado deve cumprir determinadas funções no sistema, ele seria o arbitro e não o jogador; de modo que seria necessário estabelecer as regras e verificar seu cumprimento, já que o mercado não poderia fazê-lo.

Friedman segue afirmando que é necessário reduzir o tamanho e que “o Estado é o inimigo irreconciliável do mercado e, em consequência, da liberdade” (BORON, 1994, p.58). Para o autor estadunidense a interferência do Estado representa uma redução das liberdades individuais que são essenciais ao mercado. Por isso, é possível concluir que “o liberalismo monetarista pretende fundar uma nova ordem burguesa, apoiado em um Estado diminuído em sua base social mas burocraticamente eficaz para servir ao capital” (BORON, 1994, p.81). Assim, a função do Estado para Friedman seria estabelecer as regras que pudesse garantir a atuação livre do mercado.

Como pode ser observado na experiência neoliberal chilena a democracia não era um aspecto relevante para implementação da política econômica, pelo contrário, ela dificultaria a implementação, tanto que

Para Friedman, qualquer tipo de exercício do poder político, incluindo o da maioria popular, ameaça à liberdade tanto na vida econômica quanto na política. Por esta razão, ele se opõe a quase toda legislação promulgada democraticamente. (...) Friedman crê que todos os mandatos políticos são simples subtrações da liberdade” (BROWN, 2019, p. 80-81).

Assim, o fato da primeira experiência neoliberal austera ter acontecido durante uma ditadura não apresentou nenhuma incompatibilidade ideológica com os precursores teóricos, visto que estes consideravam a democracia um empecilho para a implementação do receituário neoliberal. Nesse seguimento por conta da implementação das medidas neoliberais terem ocorrido durante uma ditadura o autor Hayek afirma que em alguns momentos a ditadura pode ser a única esperança, de modo que foi necessário sacrificar temporariamente a democracia para consolidar a liberdade econômica. O acontecimento do Chile é muito relevante para a história do neoliberalismo, visto que foi o primeiro experimento como política geral. Segundo Gonzalbo (2016) representou algo imposto do livro didático para a realidade social, uma vez que em uma reunião entre Friedman e Pinochet toda a política econômica do país foi decidida.

O fato da primeira experiência neoliberal como política econômica ter ocorrido durante uma ditadura demonstra que não há afinidade entre democracia e neoliberalismo. A democracia é lida de forma metafórica como mercado, o mercado fora da política, de modo que deve haver limites entre o que deve ser escolhido democraticamente, conforme

a Constituição da Liberdade de Hayek (GONZALBO, 2016). Nesta perspectiva de análise Boron (1994) reflete sobre uma questão fundamental na análise do processo democrático:

Pretende-se integrar politicamente as massas e, simultaneamente, se ensaiam “políticas de ajuste” que as excluem e as marginalizam; reafirma-se o valor do Estado como âmbito da justiça e como instância de redistribuição de renda e de recursos e, ao mesmo tempo, ele é sacrificado e desmantelado em função do reforçamento darwiniano do mercado” (idem. p.13).

Por isso a autora finaliza com a conclusão que a democracia no diagnóstico neoliberal é entendido como o causador final da crise. Boron (1994, p.23) também alertava para os riscos do neoliberalismo à democracia, uma vez que a solução da crise para esse grupo é apresentada como uma terapia simples: “o substancial corte das exigências populares, que a crise não deixa de incentivar e reproduzir, é a única medida que pode pôr fim à fatal “sobrecarga” do Estado e ao ‘reaquecimento’ da economia. “

Por fim, é importante considerar que a década de 70 representou uma década decisiva, foi um período de transição cultural para o neoliberalismo, a crise econômica detonou esse processo, assim como a inercia dos manifestantes da década de 60, novos padrões de consumo, a derrota do modelo cultural soviético e o ativismo das fundações neoliberais pelo globo. Todo esse processo pode ser definido como uma virada da civilização que deu origem a uma sociedade individualista, privatistas, mais desigual e satisfeitos com tal desigualdade. O neoliberalismo aproveitou essa onda e iniciou seu domínio pelo globo (GONZALBO, 2016).

A primeira experiência neoliberal europeia ocorreu com Thatcher, na Inglaterra, quase uma década após a ditadura do Chile de Pinochet. A experiência chilena interessou os conselheiros de Thatcher, apesar de na Europa a influência teórica ser maior de Hayek e não de Friedman e a Escola de Chicago, como ocorre nos países sul-americanos. Hayek, em 1944, realiza “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p.1).

A crítica de Hayek a social-democracia inglesa da época afirmava que conduzia “ao mesmo desastre que o nazismo alemão - uma servidão moderna” (idem, 1995, p. 1).

Nessa concepção de não intervenção do Estado inglês que foi eleito no final de 1979, o governo Thatcher, o primeiro regime publicamente empenhado em colocar em prática o programa neoliberal. E em 1980, Reagan, um presidente publicamente neoliberal, eleito nos Estados Unidos também passa adotar esse programa. Esses governantes “trabalhavam no sentido de disseminar a teoria de que o Estado deveria sair de cena para favorecer o dinamismo econômico e atrair o investimento privado” (PAULANI, 2011, p. 39).

Hayek é o primeiro a criticar diretamente o excesso de Estado na economia no contexto da segunda guerra mundial. O autor criticava a intervenção do Estado tanto no regime capitalista quanto no socialismo, visto que este seria um regime autoritário assim como o nazismo na Alemanha. No livro “O caminho da servidão” ele afirma a importância da propriedade privada para garantia da liberdade individual.

Nossa geração esqueceu que o sistema de propriedade privada é a mais importante garantia da liberdade, não só para os proprietários, mas também para os que não o são. (...) Se todos os meios de produção pertencessem a uma única entidade, fosse ela a “sociedade” como um todo ou um ditador, quem exercesse esse controle teria poder absoluto sobre nós (HAYEK, 2010, P.115).

Para Hayek o socialismo ou a intervenção direta do Estado formaria um poder absoluto que levaria os indivíduos a servidão, por isso a defesa da propriedade privada que garantiria a liberdade individual. É relevante acrescentar que Hayek foi o responsável por convocar uma reunião em 1947 com todos os principais pensadores conservadores da época: Lionel Robbins, Karl Popper, von Mises e Milton Friedman, entre outros, neste encontro

Se discutiria a estratégia necessária para enfrentar essa avalanche de regulação e intervencionismo que assolado o capitalismo. (...) Para esses crédulos nas insuperáveis virtudes do mercado, o igualitarismo promovido pelo Estado do Bem-Estar e o intervencionismo estatal, (...), destruíam a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos (PAULANI, 2007, p. 70-71).

Todavia, a crítica de Hayek se diferencia da de Friedman, visto que este focava sua análise nos instrumentos da política econômica e na atuação do Estado, enfatizando

a política monetária em detrimento da fiscal. Friedman (1984) considera o papel do Estado como regulador dos instrumentos da política econômica, tais ações seriam

A necessidade de manter a lei e a ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro; a execução de contratos voluntariamente estabelecidos, a definição do significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e a sua execução; o fornecimento de uma estrutura monetária. (FRIEDMAN, 1984, p. 33).

Mises se concentra em fazer a crítica ao contexto macroeconômico da intervenção do Estado, visto que para o autor um número crescente de instituições e empresas estatais geraria déficits crescentes. Além disso questionava o montante que poderia ser arrecadado da sociedade por meio de impostos e o resultado econômico dessa intervenção seria a inflação. Assim.

O governo quer interferir com a finalidade de obrigar os homens de negócio a conduzir suas atividades de maneira diversa da que escolheriam caso tivessem de obedecer apenas aos consumidores. Assim, todas as medidas de intervencionismo governamental têm por objetivo restringir a supremacia do consumidor. O governo quer arrogar a si mesmo o poder - ou pelo menos parte do poder - que, na economia de mercado livre, pertence aos consumidores (MISES, 2009, p.34).

Por isso é que o autor defende a retomada plena do individualismo e do poder nas mãos do indivíduo, sem o intervencionismo do Estado que geraria distorções econômicas. Visto que a Escola Austríaca considera a intervenção do governo na economia o pior cenário no que se refere a uma crise, “a intervenção produz outra patologia que talvez seja ainda mais perigosa: cria, segundo Mises, uma greve do capital entre os investidores” (BLYTH, 2017, p.211).

No que se refere a década de 1980, é relevante considerar o governo Thatcher e Reagan como o culminar de um longo processo de construção do neoliberalismo no globo. Ambos implementaram governos neoliberais conforme os manuais, todavia existiam singularidades. Primeiramente o governo Thatcher possuía como foco o controle inflacionário, conforme a tese monetarista de Friedman. A segunda característica do governo foi a ampla privatização de empresas e bens públicos, Thatcher desconfiava das

instituições de poder local, então o objetivo principal era reduzir a força dos sindicatos, tema este que era recorrente em Hayek (GONZALBO, 2016).

O programa moral do governo Thatcher precisa ser destacado, “Según su expresión: la economía es el método, el objetivo es cambiar el corazón y el alma de la gente. No es poco. Revela una dimensión muy significativa del neoliberalismo inglés de los ochenta.” (GONZALBO, 2016, p. 86). De modo, que duas frases resumem a ideia do programa neoliberal de Thatcher: Não há alternativa e a sociedade não existe. Assim, justifica-se a ausência de programas sociais e ampliação da força do mercado, visto que na verdade só existem indivíduos responsáveis pela sua vida, não caberia o governo fazer nada pelas pessoas, enquanto que a política econômica seria baseada na ciência e impostas de forma indiscutível, nesse sentido a alternativa seria o caos (GONZALBO, 2016). Por isso, o “desmantelamento da sociedade envolve a negação de sua existência, como Thatcher fez nos anos 1980” (BROWN, 2019, p. 48).

O governo Reagan parte de uma coalizão improvável de neoliberais, neoconservadores e nacionalistas, todavia o mesmo não enxergava essas contradições como obstáculo. Reagan não se via aflito com o déficit público como Thatcher, na verdade para ele o problema era o governo, sua convicção era de que o governo era ineficiente por definição e por isso era necessário reduzir o governo, eliminar regras e burocracia, bem como acima de tudo era necessário reduzir os impostos e ampliar a desregulamentação. Nesse sentido, existe um aspecto deste governo neoliberal que deve ser destacado, apesar do governo Reagan possuir como foco reduzir os gastos do Estado, essa redução não aplica a área da defesa. De modo que o presidente realizou grandiosos projetos na área da defesa dos Estados Unidos e por conta disso, terminou o governo com um enorme déficit público (GONZALBO, 2016).

Ao analisar a ascensão neoliberal na escala mundial Paulani (2011) afirma que o fator decisivo foi a desaceleração cíclica ocorrida de forma normal depois de duas décadas de forte crescimento econômico no globo. Ainda de acordo com esta economista, os autores responsáveis por disseminar o pensamento neoliberal foram Friedrich Hayek, Milton Friedman e Von Mises, inclusive eles foram os responsáveis por estabelecer a base teórica do neoliberalismo. De modo que, a partir dos anos 1970, o pensamento neoliberal se tornou a receita de política econômica em diversos países do mundo. Entretanto, foi a partir dos anos 1980 que se firmou como dominante nos países onde esta

política foi implementada. Já nos países sul americanos que foram obrigados a implementar tais políticas, o neoliberalismo passou a ser dominante a partir da década de 90, com a exceção já referida do Chile. Boron (1994) resume a ascensão do neoliberalismo nesse subcontinente da seguinte maneira:

A profundidade da crise, agravada de modo extraordinário em nosso continente pela sangria financeira sem precedentes ocasionada pela dívida externa; os desafios da redemocratização e, finalmente, o novo clima ideológico mundial, dominado pelo paradigma neoconservador, apressaram a busca de soluções fundadas nas supostas virtudes do mercado. O Estado, que desde os anos 30, havia sido um meio idôneo para encarar a crise, foi ideologicamente convertido no “bode expiatório” e concebido como o fator que a origina. Antes, nos amargos anos 30, ele havia sido parte da solução: agora passou a ser – nas versões mais ululantes do neoliberalismo- a totalidade do problema (idem, p.187).

Outrossim, é relevante destacar que, assim como na experiência chilena onde os aspectos teóricos foram impostos pelos ‘Chicago Boys’, o Brasil recebeu como prescrição a aplicação de políticas econômicas baseadas nos aportes teóricos dos Estados Unidos. Assim, a experiência brasileira é marcada pelo predomínio do monetarismo de Friedman, este possui duas afirmações básicas em sua concepção teórica. A primeira se refere a causa da Grande Depressão ser reflexo de uma política monetária do Federal Reserve que reduziu a oferta de dinheiro em circulação, entendimento este que diverge da explicação da crise ter sido resultado da insuficiência do consumo, decorrente da redução do rendimento monetário. A segunda afirmação tem relação direta com os argumentos de austeridade, visto que se trata da crítica as tentativas do governo estimular a economia, ação esta que segundo o autor levaria a inflação. (BLYTH, 2017). Considerando que o neoliberalismo implicou na materialização das políticas de austeridade no próximo subitem se aprofunda o debate sobre esse tema, apresentando inicialmente a crítica schumpeteriana à concorrência perfeita que vai inspirar a defesa neoliberal da desregulamentação.

1.2. Austeridade na teoria econômica

Schumpeter no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*¹, critica o equilíbrio referente a concorrência perfeita que supõe o livre acesso nas indústrias, conforme os clássicos, visto que no mundo real segundo o autor seria “facilmente substituída por uma concorrência predatória e exterminante” (SCHUMPETER, 1961, p. 107). Por isso, considera que caso ocorra o equilíbrio este seria por meios onerosos, e não seria possível garantir o pleno-emprego e a produção máxima, conforme imaginado pelos teóricos da concorrência perfeita. De modo que Schumpeter (1961), afirma

O equilíbrio pode existir sem o pleno-emprego; tem que existir, ao que parece, em um nível de produção abaixo do limite máximo, porque a estratégia da conservação dos lucros, impossível nas condições da concorrência perfeita, torna-se agora não somente possível, mas se impõe (idem, p. 107).

Ao criticar o equilíbrio do mercado na concorrência perfeita e focar na existência de monopólios e oligopólios que geram um equilíbrio diverso daquele proposto pelo mercado “perfeito”, Schumpeter esclarece as falhas do capitalismo. Entretanto, apesar disso, considera o capitalismo o melhor modelo econômico existente (SCHUMPETER, 1961).

Na visão deste autor o capitalismo tem como principal característica o seu caráter evolutivo, assim para seguir funcionando é necessário novos métodos, bens de consumo, produtos diversificados que representem uma ruptura criadora, de modo que é por conta desta destruição criadora que pode-se compreender o capitalismo. É com base nesse princípio transformador que as empresas capitalistas precisam se adaptar para sobreviver. Por isso, Schumpeter (1961) considera que o homem de negócio, sente-se cercado pela concorrência a todo momento, com o objetivo de sempre aprimorar seu negócio e ampliar o lucro.

¹ Este livro foi escrito em 1942 em um contexto social conturbado que posteriormente resultaria na Guerra Fria, o livro representa um manifesto de Schumpeter em defesa do capitalismo. Assim, é possível identificar que o contexto social da Guerra Fria foi de grande influência na teoria econômica do período.

Segundo Blyth (2017) no que diz respeito a análise de Schumpeter da Grande Depressão este foi um período de mudança tecnológica e da organização, uma transição que foi amplamente politizada. Schumpeter (1961, p.186-187) afirmou que “o capitalismo (...) é um sistema no qual a constante mudança e adaptação é o nome do jogo” e que “o capitalismo não pode, por isso, ser julgado a curto prazo”.

Por isso que ao analisar o surgimento de inovações Schumpeter (1961) afirma que a concorrência perfeita torna-se impossível, visto que a inovação, representa um monopólio de curto prazo para a empresa detentora ou um oligopólio no caso de um setor específico com muitas empresas, assim a vantagem do monopolista se dá pela disponibilidade de métodos que não estão disponíveis aos concorrentes. Para ele “o que chamamos de progresso econômico é incompatível com a concorrência perfeita” (idem, p.134). Assim, o autor discorda que a concorrência perfeita representa o modelo de eficiência ideal e critica a atuação da regulação estatal da indústria com base no modelo de concorrência perfeita.

A leitura que se propõe é que essa crítica schumpeteriana à concorrência perfeita inspira a defesa neoliberal da privatização das empresas estatais. A partir dessa referência o fim da atuação do Estado como investidor não implica em impedir a monopolização ou oligopolização de determinados mercados. O discurso fundamental é que a iniciativa privada propicia a eficiência, ao ser forçada a inovar para assegurar o domínio do mercado, sendo o aumento da produtividade e do faturamento indicadores fundamentais desse desempenho eficiente.

Schumpeter também influencia o neoliberalismo no que se refere a defesa da separação da economia da esfera política, o que implica na limitação da construção da democracia, uma vez que esta não deveria englobar decisões econômicas. Boron (1994) afirma que ao analisar a democracia Schumpeter propõe a “delimitação dos problemas da transição e da consolidação desse regime político ao espaço restringido do que poderíamos chamar de ‘engenharia política’” (idem, p.9) Este aspecto do conceito apresenta uma diferença artificial entre a economia, política e sociedade que ainda segundo Boron “requer, ao contrário, um esquema integrado que leve em conta a relação dialética entre Estado e sociedade, entre economia e política, capaz de descobrir seus vínculos complexos, não lineares, não-mecânicos e não-deterministas que as fundem em um todo orgânico” (idem, p. 269).

Nesse seguimento é importante apresentar o conceito de democracia no século XVIII apresentado e discutido por Schumpeter (1961), limitava-se a um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (idem, p. 300). O que reduziria a democracia a uma forma de escolha das autoridades políticas. Nesse sentido é que essa perspectiva schumpeteriana de democracia tem sido definida como democracia procedimental, em que o processo democrático se restringe a votar e ser votado, não cabendo à população participar das definições no âmbito da condução econômica (CAMPOS, et al, 2015).

Boron (1994) ao estudar a democracia na América Latina afirma que os conservadores utilizam a seguinte concepção “um projeto que se esgota na ‘normalização’ das instituições políticas” (idem, p.7). Assim, esta concepção parte da ideia de Schumpeter, na interpretação de que a democracia seria vista como “um sistema de regras do jogo que faz abstração de seus conteúdos éticos e da natureza profunda dos antagonismos sociais- e que só coloca problemas de governabilidade e eficácia administrativa” (idem, p 7). De modo que a democracia é reduzida a um método sem relação com o objetivo fim dos atores sociais, tal percepção da democracia diverge da definição clássica do tema, visto que esta é interpretada como “um método de governo quanto uma condição da sociedade civil” (BORON, 1994, p.8).

Para Schumpeter existem diversas opções de vontade comum, bem como determinados assuntos requer técnicos e conhecimentos específicos na administração e estes devem ser destinados a especialistas. Por conta disso Schumpeter finaliza que não há como consultar os cidadãos sobre todas as decisões, assim cabe a um conselho nomeado, ou um parlamento o poder de decisão política, este nem sempre representa a vontade do povo, principalmente quando há vontades individuais muito divergentes (SCHUMPETER, 1961).

No que se refere a ação governamental Schumpeter considera que a política e a administração não são elementos independentes, entretanto pode ser considerado como fator externo ao mundo dos negócios, nesse sentido defende a separação entre economia e política, aspecto teórico relevante para o futuro da ciência econômica (SCHUMPETER, 1961). Essa defesa fica evidente quando o autor explicita que o administrador tem como função optar pela escolha técnica e não necessariamente a opção política. Assim

Schumpeter (1961) acrescenta “esses pequenos comitês haverá um órgão de atuação geral, destinado sobretudo a resolver os problemas diários da administração. Terá o nome de governo ou gabinete, possivelmente com um secretário-geral (...)à frente” (idem, p.301).

O que há na verdade é uma democracia que significa “apenas que as rédeas do governo devem ser entregues aqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes” (SCHUMPETER, 1961, p. 325) Esta configuração de democracia assegura o sistema majoritário como forma de manter a lógica da democracia. Assim, Schumpeter considera que “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, p. 339) Tal condição explicita o poder de escolha que fica nas mãos dos administradores em um governo democrático, por isso o autor considera que “a democracia não necessita que todas as funções do Estado sejam sujeitas ao seu método político” (SCHUMPETER, 1961, p. 348).

Por isso a versão de democracia schumpeteriana é apresentada por Boron (1991) como uma versão contemporânea do liberalismo que reduz “a democracia a um simples método da constituição da autoridade pública” (idem p. 91). Nessa perspectiva o liberalismo e a democracia possui uma síntese volátil e inconstante, na medida que engloba “princípios antagônicos de constituição do poder político que não conseguem fundir-se em um discurso unitário e coerente” (BORON, 1994, p.91). Para Boron (1994) a proposta da democracia de Schumpeter é elitista, e produz um esvaziamento do conceito de democracia, no sentido de que seria possível considerar um governo que representava apenas 10% da população gozar de direitos políticos como democrático.

Em síntese para Schumpeter a democracia não representa realmente a vontade do povo, visto que para o capitalismo funcionar é necessário que técnicos tomem as decisões. Apesar das falhas do capitalismo que incluem a não existência da concorrência perfeita no mundo real, o autor considera que o capitalismo é a melhor forma de governo, visto que possibilita a destruição criadora e inovações que alteram a estrutura econômica de forma definitiva. E para que as empresas atuem dessa forma é fundamental que seja limitada a ação do Estado. É relevante apresentar que para Blyth (2017)

A austeridade tal como a conhecemos hoje, enquanto política ativa de cortes orçamentários e de deflação, pode não ser imediatamente evidente na história do início do pensamento econômico. Mas as condições de seu aparecimento –parcimônia, frugalidade, moralidade e um medo patológico das consequências da dívida governamental-(...) estão bem enraizadas no registro fóssil do liberalismo econômico desde o início” (idem, p.168)

Por isso, apresentar Schumpeter e sua concepção da necessidade de separação entre política e economia, bem como sua visão procedimental de democracia é relevante para compreender o tipo de democracia que tem compatibilidade com o neoliberalismo, e também identificar as condições que resultaram na implementação da austeridade fiscal como política econômica, visto que seus aspectos teóricos partem das concepções iniciais da história do pensamento econômico. Diferente do que é comumente apresentado, a austeridade fiscal não representa uma ideia totalmente nova, apenas sua construção como política e disseminação no globo pode ser considerado recente. Assim, o próximo tópico apresentará o contexto histórico que a austeridade fiscal ganha notoriedade na política econômica global.

1.3.Contexto histórico em que predomina a austeridade fiscal na política econômica internacional.

As políticas neoliberais ao serem implementadas alteram as perspectivas de atuação do Estado, visto que o neoliberalismo muda o caráter da participação do Estado na economia. Considerando o contexto latino-americano essa mudança implicou na passagem do estado desenvolvimentista para o neoliberal. Enquanto o Estado no desenvolvimentismo possuía um caráter ativo, o neoliberalismo enxerga o Estado como um meio fundamental para criar as condições favoráveis ao funcionamento do mercado.

Segundo Fonseca (2015) o termo desenvolvimentismo era utilizado na literatura de duas formas, como referência de um fenômeno da esfera do pensamento ou para nomear práticas da economia política, normalmente associadas à concepção de “Estado Desenvolvimentista” O autor afirma ainda que a caracterização do Estado desenvolvimentista já era utilizada no Brasil na década de 1950, e não só na academia, de modo que era comum também em outros países da América Latina. O termo

desenvolvimentismo teve o uso difundido na década de 1970, de forma principal pelos que dedicaram ao seu estudo como objeto de pesquisa, apesar do termo ter sido pouco utilizado pelos primeiros teóricos do desenvolvimentismo cepalino. De modo que Fonseca (2015) entende que no âmbito da economia

Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2015, p.42).

Conforme Bielschovisk (2011), até 1980 o desenvolvimentismo era baseado em um projeto de industrialização integral conduzido pelo Estado para superar o subdesenvolvimento. Após 1980, o desenvolvimentismo passa a ter como principal característica o antineoliberalismo com ensaios sobre estratégias e políticas nas novas condições institucionais e macroeconômicas.

Bielschovisk (2011) destaca ainda o fato que “o tamanho do Estado no desenvolvimentismo não era um ponto de discordância entre os economistas e os desenvolvimentistas oficiais e os de oposição” (idem, p. 20). Todavia, a partir de 1981, ocorre uma grande crise financeira e o Estado se fragiliza, resultando em uma década de dívidas e choques externos, de maneira que a inflação decolou neste período. De modo que foi nos anos 1980 que o Estado foi enfraquecido e as ideias neoliberais entraram na economia. O desenvolvimentismo não desapareceu, entretanto, o foco havia mudado e ao invés de estratégias de desenvolvimento, a política econômica foi substituída pelo controle inflacionário.

Com relação ao desenvolvimento regional é importante pontuar que durante a década de 1950 foram criadas instituições no Brasil com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento regional, estas segundo Lima e Simão (2010) representavam “o esforço de conceder os chamados equivalentes de soberania elaborados por Hirschman a determinada região do país” (idem, 2010, p. 13), todavia, por conta do foco da política econômica do país nas últimas décadas, as teorias de desenvolvimento regional

encontram-se limitadas no que tange à aplicação de ordem pública. Carleial e Cruz (2012) argumenta

Reconhecemos, porém, que nos últimos 30 anos o país abandonou a coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional, inaugurada com a criação da Sudene, esvaziou os órgão de planejamento regional e apostou que a mera presença de subsídios, incentivos fiscais e a guerra fiscal entre os estados federados pudessem resolver a questão via mercado. Certamente, isso não aconteceu, o que recoloca a necessidade de construção de estratégias e definição de novos instrumentos a altura do desafio (idem, 2012,p. 10).

Existiam diferentes perspectivas no que se referia ao desenvolvimento do país, os militares atuavam com base no desenvolvimento a partir da industrialização da economia, enquanto que existia a perspectiva baseada em mudanças estruturais, como apresentada por Furtado (1968) esse analisa que o desenvolvimento gera mudanças estruturais e no fluxo de renda real, e completa que “o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um processo de expressão de valores” (FURTADO, 2000, p. 104). De modo que o desenvolvimento se apresenta com a necessidade de introdução de fatores de produção com maior produtividade e essas alterações necessitam de mais doses de capital por unidade de recurso ou mão-de-obra, assim percebe-se que o aumento da produtividade tem relação direta com o aumento do fluxo de renda real.

Nesse seguimento é relevante destacar que a alteração de perspectiva de atuação do Estado neoliberal focado na austeridade fiscal como modelo de política econômica, afasta o país da concepção de desenvolvimento econômico de Furtado, visto que, para este autor, o crescimento é uma condição indispensável, mas não suficiente para que ocorra o desenvolvimento. De acordo com Furtado (2000, p.123), “Para compreender o desenvolvimento econômico é necessário conhecer, por conseguinte, tanto o processo de aumento da produtividade como o comportamento dos agentes que utilizam a renda, em face da expansão desta”.

De modo que o aumento de produtividade tem relação com a melhora da capacidade técnica e do fator humano na produção. Para que ocorra a alteração da produtividade é necessário altas doses de capital por unidade de recurso ou mão-de-obra, o que significa dizer que o crescimento da produtividade tem relação direta com o

aumento do fluxo de renda real. Em resumo, Furtado considera que o desenvolvimento parte do crescimento constante da produtividade e fluxo de renda que mude os aspectos estruturais da economia. Destaca-se que, para o autor, se o fluxo de renda fosse concentrado nas mãos de uma minoria social, o desenvolvimento não seria intensificado. Destarte, a austeridade fiscal implantada no Brasil nas últimas três décadas reflete o afastamento desta concepção de desenvolvimento.

Na contramão da perspectiva furtadiana, no período recente defensores da austeridade fiscal no Brasil focam na concepção de que o teto de gastos, EC 95/2016, representa o pilar central da política econômica, conforme manifesto de economistas publicado na Folha de S.Paulo, visto que o teto seria o responsável por ancorar as expectativas de inflação e possibilita o Banco Central praticar uma política monetária livre da dominância fiscal. O manifesto afirma ainda que a crítica de que o teto prejudica os gastos sociais é enganosa e finaliza afirmando que “Precisamos rebaixar o piso, para que o teto não colapse, se não em 2021, por opções equivocadas de política, nos próximos, por excesso incontornável de despesas obrigatórias” (BASSOLI et al. 2020).

A proposição desses economistas que defendem as políticas austeras nega a concepção do Estado como atuante da redução das desigualdades, diferentemente da concepção desenvolvimentista de Furtado e dos cepalinos. No âmbito da teoria econômica essa mudança de perspectiva da atuação do Estado tem relação com uma guinada na macroeconomia, que intensifica a defesa da austeridade, implementada pelos governos neoliberais. Trata-se do Novo Consenso em Macroeconomia, NMC. Nesta nova perspectiva a política econômica passa a ter um papel restrito, visto que o importante é a estabilidade econômica. O NCM passa a influenciar a economia brasileira após a crise cambial de 1999, com a política macroeconômica seguindo o tripé “câmbio flexível, metas de inflação controladas pelo ajuste na taxa de juros básica da economia e geração de superávit na área fiscal” (SANTOS; LOPREATO, 2016). Destaca-se o fato que o Novo Consenso em Macroeconomia engloba questões comuns do arcabouço teórico dos Novo-Clássicos e das críticas e sugestões dos Novos Keynesianos.

Nesse sentido, passa a imperar uma macroeconomia que é apresentada como a única existente. Paulani (2003) acrescenta que “ para economistas das mais variadas filiações ideológicas, o argumento reza que não há política econômica de direita, de

esquerda ou de centro. Existe a política certa, tecnicamente (sic) fundamentada, neutra; e a política errada, irresponsável, utópica, ingênua, populista” (PAULANI, 2003, p. 59).

De modo que propostas que mexam “em qualquer dos dogmas da política econômica cientificamente comprovada, implica pôr em risco a “credibilidade”, segundo elo da cadeia argumentativa que sustenta a TINA (There Is No Alternative)” (PAULANI, 2003, p.60). Recuperar e manter a credibilidade foi a justificativa utilizada durante a gestão Lula no país para a manutenção das políticas neoliberais indicadas pelo NCM iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, é importante destacar que “uma vez conquistada, a “credibilidade” cobra um preço alto pela fidelidade: a manutenção de todos os mimos que permitiram sua conquista, a saber, a política monetária contracionista, o juro real elevado, o ajuste fiscal duro etc.”(PAULANI, 2003, p.61). Assim, com essa nova abordagem da macroeconomia focada na credibilidade e em medidas neoliberais no gerenciamento da política econômica, as políticas de desenvolvimento regional deixam de ser amplamente utilizadas e os estados federativos perdem a capacidade de investimento por meio do Governo Federal.

Do ponto de vista da captação do capital, é importante frisar que existe uma relação intrínseca entre a mundialização do capital e a necessidade de que haja uma ampliação da força do neoliberalismo no globo. Visto que é nesse contexto que as relações de trabalho passam a ser uma questão de geopolítica, já que os países se tornam locais para maior ou menor acumulação de capital de multinacionais com base no preço do trabalho de seus moradores. Nesse sentido, passa a imperar uma situação global em que o capital e as mercadorias circulam livremente pelo mundo, mas as pessoas não, pois existem leis de imigração e visto para permanência em países, é nesse sentido que Chesnais (2001) acrescenta que

A globalização não tem nada a ver com um processo de integração mundial que seria um portador de uma repartição menos desigual das riquezas. Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou, ao contrário, todas as tendências à polarização e à desigualdade que haviam sido contidas, com dificuldades, no decorrer da fase precedente (CHESNAIS, 2001, p.6).

Nessa mesma perspectiva de análise, Wood (2014) acrescenta que a “Globalização não tem nada a ver com liberdade de comércio. Pelo contrário, ela está

associada ao controle cuidadoso das condições de comércio, no interesse do capital imperial. “(WOOD, 2014, p. 103) Assim, o capitalismo evoluiu para uma globalização que foca na internacionalização do capital, com a possibilidade de movimentação rápida e livre da especulação financeira pelo globo, bem como ampliou o caráter rentista do capitalismo.

Desse modo, a mundialização do capital necessita da redução da força e atuação do Estado, por isso entender o processo neoliberal é tão importante nesse contexto. Nessa acepção, o livro: *A mundialização da Agricultura brasileira*, de Oliveira (2016), apresenta uma definição de neoliberalismo muito relevante para compreender a relação entre a mundialização e o neoliberalismo.

O neoliberalismo tem sido uma espécie de releitura atualizada do liberalismo a partir das concepções econômicas neoclássicas. Trata-se, pois de uma determinada visão social do capitalismo a partir da ótica dos capitalistas, portanto, da burguesia. Assim, tornou-se um conjunto de ideias capitalistas de políticas e economia fundadas principalmente na não participação do Estado na economia e, na liberalização total do comércio (mercado livre) em nível mundial. Enfim, defende a livre circulação de capitais internacionais, abertura das economias nacionais para a entrada de multinacionais, a implantação de ações que impeçam o protecionismo econômico, adoção de política de privatização de empresas estatais (OLIVEIRA, 2016, p.11).

Por isso que as reformas realizadas para garantir tamanha liberdade dos mercados foram realizadas independentemente dos efeitos deletérios no desenvolvimento e desigualdades dos países, como foi o caso do Consenso de Washington nos países sul americanos, e das reformas de austeridade realizadas no Brasil desde 2015. Nesse sentido é importante considerar o contexto contemporâneo da mundialização do capital já que este contribuiu para a alteração de atuação do Estado, conforme apresentado por Chesnais (2001)

Atrás do eufemismo do “mercado”, encontram-se formas cada vez mais concentradas de capital industrial e financeiro que detêm um poder econômico sempre maior, que inclui uma capacidade muito forte de “colocar em xeque o mercado” (...) Um terço do comércio mundial resulta das exportações e das importações feitas pelas empresas pertencentes a grupos industriais que têm o estatuto de sociedades transnacionais, enquanto que o outro terço tem a forma de trocas ditas “intragrupos”, entre filiais de uma mesma sociedade situadas em países

diferentes ou entre filiais e a sede principal. Estas trocas não são “livres”, mas altamente planejadas. Elas não se efetuam no “mercado”, mas no espaço privado interno dos grupos, e são faturadas a “preços de transferência” internos, fixados sobretudo de modo a escapar o quanto for possível do imposto” (CHESNAIS, 2001, p. 1-2).

Esta apresentação da forma como o mercado atua no contexto da mundialização do capital torna claro como as grandes corporações comandam a disseminação de capital no mundo, este processo diminuiu o poder de barganha do Estado e o mercado se tornou mais forte e complexo, assim se reduzir as desigualdades no período do Estado desenvolvimentista era uma tarefa difícil, o contexto contemporâneo ampliou a complexidade dessa ação. Por isso Boron (1994) afirma que o a atuação do Estado na fase capitalista reflete como o “‘estadismo’ do capitalismo contemporâneo não é um produto de uma obstinação ideológica das classes subalternas ou do sectarismo da esquerda, mas uma necessidade objetiva do processo de acumulação” (idem, p.25).

Com relação aos fundamentos da mundialização estes são tanto políticos como econômicos, é relevante destacar que foi no contexto do neoliberalismo que o Estado passou a ser exterior ao mercado, assim como o “triunfo atual do ‘mercado’ não poderia ser feito sem as intervenções políticas repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos, os Estados Unidos assim como os outros países membros do G7” (CHESNAIS, 2001, p.4). Nessa perspectiva, foi o Estado por meio das reformas de cunho neoliberal que possibilitou que o mercado passasse a dominar, de modo que o mercado não se manteve nesta posição sem apoio, visto que

A grande liberdade de ação da qual eles gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi dada, necessitaram de inúmeras medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar das novas” (CHESNAIS, 2001, p. 5).

No processo da mundialização do capital fica claro que apesar da riqueza ser produzida na esfera da produção, a esfera financeira passa a assumir a divisão social da riqueza a partir de mecanismos específicos. De modo que Chesnais (1996) acrescenta que a dinâmica relacionada as finanças são alimentadas a partir de dois mecanismos, a saber

Os primeiros referem-se à “inflação do valor dos ativos”, ou seja, à formação de “capital fictício”. Os outros baseiam-se em transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira. Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem camadas sociais rentistas (idem, p. 15).

Por conta destes mecanismos referentes a esfera financeira, os mercados anseiam pela credibilidade por parte dos Estados, visto que a riqueza se encontra concentrada em aspectos relacionados a valorização de ativos e o serviço da dívida dos Estados. Assim Chesnais (1996) completa que “o novo capital monetário, obcecado pelo “fetichismo da liquidez”, tem comportamentos patologicamente nervosos, para não dizer medrosos, de modo que a “busca de credibilidade” diante dos mercados tornou-se o “novo Graal” dos governos” (idem, p.15). Nesse sentido, os Estados se tornam “reféns” da busca excessiva de credibilidade dos mercados, à medida que

O nível de endividamento dos Estados perante os grandes fundos e aplicação privados (os “mercados”) deixa-lhes pouca margem para agir senão em conformidade com as posições definidas por tais mercados.... Salvo que questionem os postulados do liberalismo. Pelo contrário, assim que surgem dificuldades, as instituições financeiras internacionais e as maiores potências do globo precipitam-se em defesa dos privilégios desse capital monetário, quaisquer que sejam o preço a pagar e os custos a socializar por via fiscal (CHESNAIS, 1996, p.15-16).

Outrossim é claro que o Estados no contexto da mundialização do capital e cumprindo os ditames do neoliberalismo, necessita passar por adaptações no que se refere a política econômica, na medida que o objetivo dos “gestores dos fundos buscam a maior rentabilidade, mas também o máximo de mobilidade e flexibilidade, e não reconhecem nenhuma obrigação além dessa de fazer render os seus fundos” (Chesnais, 1996, p. 293). No que concerne ao papel do Estado no processo de mercantilização do capitalismo referente a força de trabalho e os meios de produção, Boron (1994) afirma que era necessário garantir uma estrutura que cobrisse as relações jurídicas e contratuais

Para isso o que faltava era um Estado capitalista, que fosse burguês e liberal, mas não necessariamente democrático. Sua progressiva democratização foi resultado de um longo e violento processo de extensão dos direitos civis, políticos e sociais, que assegurou as liberdades requeridas para o exercício pacífico da competição política (idem, p.96).

Assim, o mercado retira todas as consequências dos seus atos e visa exclusivamente a maior rentabilidade, de modo que aos Estados caberia conter as consequências das operações dos mercados ao tentar ampliar seus rendimentos, a vistas de manter o nível de emprego estável, bem como manter a credibilidade e as expectativas. Nesse sentido,

O conceito de “globalização financeira” abrange tanto o desmantelamento das barreiras internas anteriores entre diferentes funções financeiras e as novas interdependências entre os segmentos do mercado, como a interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração em mercados mundializados, ou subordinação a estes (CHESNAIS, 1996, p. 261).

Por isso Boron(1994) afirma que “o enfoque liberal ‘resolve’ o problema do Estado mediante a admissão – sem prévio exame nem discussão – de uma série de supostos que afirmam a neutralidade classista do Estado e a ausência de significativas concentrações de poder político em mãos de alguns grupos privilegiados.”(idem, p.249). O Estado passa a ser “subestimado e degradado ao nível de um mercado político, neutro e imperturbável, reduzido a um simples reflexo do mercado econômico, com seus intercâmbios impessoais competitivos e livres”(idem, p.248) Neste contexto é relevante considerar que a

A mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados nacionais. Esses processos, no entanto, acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e política do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais (CHESNAIS, 1996, p. 18-19).

Nesta perspectiva, os Estados nacionais são necessários no contexto da mundialização do capital, entretanto trata-se, na verdade, de uma reformulação do papel do Estado nas economias nacionais. De modo que aos países periféricos, resta seguir as regras impostas pelas necessidades do capital financeiro e rentista, ditadas sobretudo pelos Estados Unidos, já que este passa a ser o epicentro da dominância econômica (CHESNAIS, 1996). Para compreender o nível de dependência econômica dos países periféricos com relação aos centros globais é indispensável a análise do endividamento dos Estados nacionais.

Nessa sequência com o surgimento do euromercado após o fim da Segunda Guerra Mundial, o crédito bancário passou a ser criado conforme um multiplicador de crédito, representado por créditos que “foram criados como que por encanto, dentro de uma rede fechada de bancos ligados entre si pelo emaranhado de suas posições devedoras e credoras, e oferecidos aos países em desenvolvimento” (CHESNAIS, 1996, p.255) Nesse contexto “a alavancagem, o quociente de ativos (empréstimos e investimentos em todo o mundo) em relação ao capital (capital de reserva- a almofada a que se recorre quando as coisas correm mal) aumentou precipitadamente ao longo das décadas de 1980 e 1990” (BLYTH, 2017, p.53).

Diferentemente do que acontecia em períodos anteriores, com os euromercados não havia transferência de poupança entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Todavia, nos países em desenvolvimento com a moratória da dívida externa do México em 1982, estoura a crise da dívida dos países do Terceiro Mundo e estes se tornam obrigados a seguir as indicações dos países credores, no que se refere aos planos de reescalonamento da dívida externa. Por isso o autor conclui que

Os interesses capitalistas, especialmente os de caráter rentista, saíram ganhando em todas as instâncias. Beneficiaram-se de mudanças no regime fiscal, inspiradas pela “revolução conservadora”, bem como das oportunidades de evasão oferecidas pela liberalização dos fluxos financeiros, ao mesmo tempo que enriqueciam detendo títulos públicos de curto prazo, (...). Quanto mais se aprofundavam os déficits orçamentários, mais aumentou a parte dos orçamentos reservada para o serviço da dívida pública, mais forte se tornou sua pressão sobre os governos (CHESNAIS, 1996, p. 259).

O endividamento dos países em desenvolvimento, representou um marco nas economias subdesenvolvidas, visto que estas se viram “obrigadas”, pelos seus credores, a implementar o neoliberalismo e medidas auteras que possibilitassem o pagamento e o lucro dos países desenvolvidos. Sobre a dívida pública dos países latinos americanos, Boron (1994) acrescenta que os países “devem quase tanto quanto como tudo o que produzem em um ano ”(idem, p.196). Dessa forma, a busca pela estabilidade, se tornou o cerne da política econômica para atingir o crescimento econômico, nesse mesmo contexto os Estados nacionais se tornaram fragilizados no que se refere a capacidade de intervenção por conta da crise fiscal.

Por fim, quando os governos compensam a queda da receita fiscal com um aumento da dívida pública, a ação das taxas de juros positivas, no sentido de aumentar o peso orçamentário do serviço da dívida, também se exerce no sentido da chamada “crise fiscal dos Estados” (...) O resultado é uma situação na qual diminui a capacidade de intervenção dos Estados para sustentar a demanda, ao mesmo tempo que o seu papel se enfraquece, em decorrência da liberalização do comercio exterior e da mobilidade do capital, bem como em função dos ataques que sofrem, dos arautos do liberalismo. (...) a crise fiscal do Estado, conjugada aos efeitos das políticas neoliberais, acarreta a redução de emprego no serviço público e a aceleração doas privatizações e desregulamentações (CHESNAIS, 1996, p. 308).

Nesse sentido, a globalização representou o processo que internacionalizou o capital por todo o globo. Wood (2014) afirma que “os Estados Unidos usaram seu controle das redes comerciais e financeiras” (p.102) para facilitar o processo dos “movimentos de excesso de capital para buscar lucros onde quer que pudessem ser encontrados, numa orgia de especulação financeira” (idem. p. 103). Foi por conta do objetivo dos Estados Unidos de ampliar seus lucros em outros países que surge a necessidade de se moldarem a concepção neoliberal. Assim, segundo Wood (2014)

Impuseram-se às economias em desenvolvimento condições que se ajustassem às novas necessidades. No que passou a ser chamado de “Consenso de Washington”, e por meio do FMI e do Banco Mundial, o poder imperial exigiu “ajustes estruturais” e uma variedade de medidas que teriam o efeito de tornar essas economias ainda mais vulneráveis às pressões do capital global sob o comando dos Estados Unidos (idem, p).

Por conta dessa imposição o neoliberalismo passou a ser dominante no globo, neste período os países sul americanos foram obrigados a implementar tais medidas a partir da década de 90, com exceção do Chile, visto que este representou a primeira experiência neoliberal na década de 1970.

Assim, esse período de hegemonia da austeridade se caracteriza por deslegitimar a atuação do Estado como agente econômico, visto que na concepção teórica neoliberal o Estado é ineficiente na condução de atividades econômicas. Nesse seguimento, o desenvolvimento econômico deixa de ser a prioridade da atuação do Estado e o foco passa a ser a austeridade.

Na escala mundial, conforme Wood (2014), vigora um novo imperialismo, este exerce seu domínio “por meios econômicos, pela manipulação das forças de mercado, inclusive pela arma da dívida” (idem, p.23), todavia também necessita de apoio extraeconômico para manutenção da coerção econômica que é o seu foco. Nesse sentido, a autora afirma que

O papel da força extraeconômica no imperialismo capitalista, bem como na dominação de classe capitalista, (...)opera (...) de forma indireta pela sustentação do sistema de compulsões econômicas, do sistema e propriedade (e do de não propriedade) e da operação dos mercados” (WOOD, 2014, p. 17).

Ainda segundo a autora, o novo imperialismo aprofunda a separação entre a esfera econômica e a política, mas não elimina a necessidade do Estado.

A separação do econômico e do político tornou possível a extensão do alcance econômico do capital para muito além do seu controle político- de uma maneira que era impossível para formas anteriores de exploração política diretamente dependentes do poder militar e da dominação política. Mesmo assim o capitalismo nunca foi capaz de abrir mão dos Estados territoriais, cujas fronteiras são muito mais estreitas que as do império do capital. A apropriação capitalista ainda exige o apoio da coerção extraeconômica, e o controle da operação de um Estado ainda é necessário para oferecer a ordem administrativa e a força coerciva de que o capital necessita, mas não tem (WOOD, 2014, p. 30).

Assim, o Estado se torna vital para a dominação no imperialismo capitalista e é por isso que na atualidade a força extraeconômica é exercida primariamente pelo Estado, nesse sentido Wood (2014) completa que

O Estado é hoje mais essencial do que nunca para o capital, mesmo – ou especialmente – na sua forma global. A forma política da globalização não é um Estado global, mas um sistema global de Estados múltiplos, e a forma específica do novo imperialismo vem da relação complexa e contraditória entre o poder econômico expansivo do capital e o alcance mais limitado da força extraeconômica que o sustenta. (...) O capital global necessita dos Estados locais. (...) Neste mundo globalizado, onde se espera que o Estado-nação esteja morrendo, a ironia é que, dado que o novo imperialismo depende mais do que nunca de um sistema de Estados múltiplos para manter a ordem global, é igualmente importante saber quais forças locais os governam e como (idem, p. 18; 116-117).

Tem-se então que apesar do discurso neoliberal afirmar que é necessário reduzir o tamanho e participação do Estado na economia, na realidade o Estado segue indispensável, visto que conforme apresentado o Estado representa um elo fundamental no novo sistema global. Nessa sequência, Wood (2014) afirma que “o Estado está longe de ser fraco, as companhias multinacionais estão longe de ser todo-poderosas”(idem, p. 106), visto que apesar de desempenhar um papel significativo no contexto do capitalismo contemporâneo, nenhuma agência transnacional começou a atuar para substituir o Estado-nação, este que é “Garantidor administrativo e coercivo de ordem social, relações de propriedade, estabilidade ou previsibilidade contratual, nem como qualquer outra das condições básicas exigidas pelo capital em sua vida diária.” (WOOD, 2014, p.106) e completa que na verdade “o Estado é a única instituição não econômica verdadeiramente indispensável ao capital” (idem, p. 106-107).

Por isso, o Estado assume um papel importante na política neoliberal, e segundo Brown (2019) em seus estudos Foucault afirma que

Os mercados competitivos necessitam de suporte político e, portanto, de uma nova forma do que ele chama de ‘governamentalização’ do Estado. Na nova racionalidade governamental, por um lado, todo governo é para os mercados e orientado por princípios de mercado, e por outro, os mercados devem ser construídos, viabilizados, amparados e ocasionalmente até mesmo resgatados por instituições políticas (idem, p. 31).

De fato, o neoliberalismo necessita do Estado ativo para servir como instrumento das privatizações, para responder o próprio funcionamento do Estado e proteger da inatividade das instituições democráticas. Nesse quesito é importante considerar que boa parte do programa neoliberal consiste em decisões sobre a economia fora da política e da democracia, visto que conforme Hayek a maioria das decisões democráticas ameaçam a liberdade econômica. Por isso, a formulação neoliberal considera que a intervenção econômica é incompatível com o funcionamento regular do mercado, a liberdade. (GONZALBO, 2016)

Assim, essa política econômica, alicerçada na perspectiva da austeridade fiscal necessita do Estado para implementar suas medidas, ainda que busque o tempo todo reduzir o papel do Estado. Tal situação não se trata de uma contradição, o neoliberalismo sabe que necessita do Estado, todavia, faz parte da política o discurso contra a importância da função do Estado. O objetivo do discurso da ineficiência e redução do Estado na economia é reduzir as políticas de Estado com foco no bem-estar social e no desenvolvimento econômico, visto que conforme apresentado o Estado segue indispensável para o processo de acumulação de capital. Na América Latina esse processo de transformação do Estado nessa perspectiva neoliberal é desencadeado pelo chamado Consenso de Washington, que se analisa no próximo item.

1.3.1. Consenso de Washington: a influência na América Latina

Para entender o que significou este Consenso é importante considerar o contexto econômico dos países da América Latina durante a década de 1980, visto que a estagnação econômica provocada pela alta do dólar e o aumento do custo da dívida externa, provocadas pela elevação da taxa de juros resultaram em suspensão do serviço da dívida externa em países como o México, Brasil e Argentina. Diante de tal situação os organismos financeiros internacionais negaram o refinanciamento da dívida externa. Nesse seguimento o gatilho da crise da dívida foi acionado. Em agosto de 1982 o México afirma que não possuía reservas e não poderia pedir novos empréstimos, obrigando-o a declarar moratória da dívida, por isso “En tan sólo unas semanas toda la región cayó en lo que posteriormente se conoció como la ‘crisis de la deuda’”. Otra determinante fue la apreciación de la moneda estadounidense, debido principalmente a la crisis petrolera de inicios de la década” (RANGEL; GARMENDIA, 2012, p. 41)

Com base nesse contexto, em novembro de 1989, o Instituto internacional de Economia realizou uma conferência intitulada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”. Nesta palestra o professor do Instituto John Williamson expôs um resumo do que considerava as principais reformas para restaurar o crescimento econômica da América Latina. Diversos economistas participaram da conferência, bem como compareceram instituições como Fundo Monetário Mundial, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos. Posteriormente, em 1990, Williamson escreveu um livro com um conjunto de medidas econômicas apresentadas no referido encontro. Rangel e Garmendia (2012) acrescentam que “El Consenso de Washington implica un conjunto de políticas que siguen las instituciones Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.”(idem, p.59) Assim, esta foi a origem do que passou a ser chamado como ‘Consenso de Washington.

A conferência que depois se tornou um livro basicamente apresenta uma espécie de diagnóstico de quais seriam as causas da crise nos países latino-americanos e uma indicação das reformas necessárias para sua superação. Por isso Bresser-Pereira (1991) apresenta em resumo as causas da crise da América Latina com base na perspectiva de Williamson da seguinte maneira,

a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (idem, p. 6)

Após compreender as causas da crise nos países latinos americanos apresentadas por Williamson é preciso apresentar a agenda de reformas para a política econômica que segundo o autor retornaria ao crescimento econômico.

O “consenso de Washington” é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros

deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.(WILLIAMSON,1990 apud BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 6)

A partir da agenda de reformas Rangel e Garmendia (2012) assegura ser perceptível que o fundamento teórico das propostas é a teoria neoclássica e o alicerce ideológico e político é o neoliberalismo. Fator este que explica o foco na iniciativa privada como protagonista das atividades econômicas enquanto que ao Estado maltratado cabia um papel de regulador da atividade econômica, visto que “sólo de esta manera se lograría la estabilidad económica que América Latina necesitaba después de la crisis de la deuda.” (idem, p. 44). Assim, fica claro que este consenso representou uma mudança de foco na política econômica: já que ao invés de estratégias de desenvolvimento a prioridade passou a ser o controle inflacionário/busca da estabilidade econômica.

É relevante acrescentar que os países da América Latina implementaram as reformas do Consenso de Washington por conta dos organismos internacionais serem seus principais credores e estes indicaram tais medidas. Assim é possível identificar que esta agenda foi desenhada para garantir a execução das políticas neoliberais impostas através dos organizações internacionais, já que ao seguir as instruções econômicas os países que solicitam a ajuda financeira receberiam uma espécie de selo de aprovação dos mercados internacionais de capitais. Por isso Rangel e Garmendia (2012) completam que

El Consenso de Washington se convirtió en una especie de ideologización económica para América Latina, las políticas económicas dejaron de ser simples propuestas y pasaron a ser un instrumento de control político y económico para los países interesados en insertarse y conseguir el sello de aprobación de las economías altamente desarrolladas y de los organismos internacionales.(idem, p. 64)

Por fim, é relevante ressaltar que o Consenso de Washington foca na estabilidade macroeconômica, na liberdade comercial e do fluxo de capitais, mas principalmente na

redução do papel do Estado na economia. Nesse sentido as ideias neoliberais se instalaram nos países da América Latina por meio de uma série de reformas econômicas e principalmente com a alteração do papel do Estado na economia. Entretanto esta mudança de perspectiva do Estado desencadeou novas formas de dependência da América Latina, e além de não resolver problemas como a desigualdade eles foram intensificados por estes. Nessa perspectiva é importante considerar que a estrutura dos países dependentes são ampliadas por conta da conjuntura da economia mundial, Carcanholo (2014) reflete que

Em momentos favoráveis, de alguma forma aliviando os efeitos estruturais da dependência, quando a economia mundial está crescendo e existe uma grande oferta de crédito no mercado mundial, as exportações das economias dependentes tendem a crescer (em preço e/ou quantidade), pela demanda da economia mundial em crescimento, e as condições de financiamento das contas externas tendem a ser menos onerosas em função da abundância de oferta nesse mercado de crédito. Essa situação favorável, entretanto, é meramente conjuntural, sujeita aos ciclos do capitalismo mundial.” (idem, p.9)

Tal reflexão com relação a ampliação da dependência dos países sul-americanos é relevante para a discussão do consenso, tendo em vista que este foi influente na dependência contemporânea dos países com a implementação das ideias neoliberais na América Latina. No que se refere a dependência contemporânea a partir das estratégias neoliberais na América Latina, Carcanholo (2014) afirma que

Esse processo todo (liberalização e abertura de mercados, privatização de setores estratégicos de nossas economias, desnacionalização de vários desses setores, aprofundamento da vulnerabilidade externa de nossas economias, etc) pode ser assumido no tripé transnacionalização-desindustrialização-reprimarização de nossas economias. (idem, p. 14)

Desse modo, é possível compreender que o tripé citado amplia a transferência de valor das economias latino americanas de modo que torna a economia ainda mais dependente do mercado internacional e dos países desenvolvidos, sujeitos aos ciclos econômicos. Nesse seguimento é relevante apresentar dados referentes a América Latina durante a década de 1980 e após a implementação das reformas do Consenso de

Washington, o primeiro dado apresentado será o percentual da população que vivia sob condições de pobreza

Em 1980, 40,5% dessa população estava nessa situação. Em 2004, mesmo com todas as promessas de inclusão social pós-reformas, esse percentual passou para 42,9%. É bem verdade que grande parte de seu crescimento ocorreu durante a década perdida, mas também é inegável que o discurso neoliberal prometia a resolução desses problemas com a implantação das reformas. (CARCANHOLO, 2008, p. 155)

Outro dado referente a América Latina importante para analisar o aumento da desigualdade e o desempenho insignificante da economia no aspecto social mesmo após a implantação das reformas é a taxa de desemprego. Carcanholo (2008) apresenta que “10% da população latino-americana estavam desempregadas em 2004, frente a 7,3% em 1990 e 7,7% em 1980.” (idem, p. 155-156). Assim, é relevante considerar que a maior abertura externa das economias latino americanas ampliou a fragilidade financeira dos países e a vulnerabilidade externa passa a ser uma consequência desse aprofundamento das reformas neoliberais.

Por fim, é relevante sintetizar as discussões realizadas neste capítulo. Inicialmente se debateu o pensamento neoliberal, evidenciando suas diferentes vertentes e como suas proposições vão além da economia, inclui um programa intelectual amplo que alterou a do Estado e a política econômica. Para isso se apresentou as concepções teóricas que influenciaram o neoliberalismo, bem como o surgimento da ideia da austeridade na teoria econômica. Se discutiu ainda o contexto histórico em que a austeridade fiscal se tornou predominante na política econômica, marcado pela mundialização do capital, sob hegemonia do capital financeiro. E, finalmente, se analisou o Consenso de Washington na América Latina e como a implantação das medidas neoliberais ampliou a fragilidade financeira dos países e a dependência. No próximo capítulo será aprofundada a análise do neoliberalismo no Brasil, a transformação no Estado que ocorre no país e seus reflexos nos indicadores econômicos.

2-CAPÍTULO II- Os trinta anos da austeridade fiscal no Brasil- As transformações do Estado e os efeitos no desenvolvimento econômico

A maior dependência dos países da América Latina após a implantação do Consenso de Washington reflete a forma como o neoliberalismo é apresentado e implantado no Brasil. Para compreender tal contexto é importante considerar que o país passava pela crise da dívida externa na década de 1980. Essa década é denominada como “perdida”, uma vez que não houve crescimento econômico, ainda que seja um período muito relevante do ponto de vista da luta sociopolítica uma vez que o país se redemocratizou e conquistou uma Constituição garantidora de direitos. Contudo, neste cenário ocorreu uma redução significativa do investimento e financiamento externo, e forte redução da política econômica.

Ressalta-se que os países centrais realizaram a reestruturação produtiva mesmo que de forma incompleta durante a década de 1980, nesse sentido era necessário reestruturar as empresas transnacionais na periferia. Todavia os Estados Nacionais soberanos poderiam atrapalhar os países centrais em obter seus objetivos (CANO, 2000). Para atingir integralmente seus propósitos seria necessário que

Os países centrais impuseram aos países devedores políticas neoliberais, transplantando para a periferia um conjunto de mudanças institucionais, produtivas, comerciais e financeiras, do tipo que já haviam implantado em seus próprios países, que consistiam, resumidamente, em diminuição do papel do Estado, privatizações, desregulações, e abertura comercial. (idem, p.2)

Conforme já apresentado essas medidas ampliam a dependência econômica dos países periféricos, visto que reduzem a política econômica nacional às necessidades dos mercados internacionais. Entretanto as medidas foram apresentadas como forma de modernizar a periferia, seria uma forma de expor o parque produtivo a concorrência internacional e ampliar sua competitividade, produtividade e eficiência. (CANO, 2000) Nesse seguimento, o mercado ampliou seu espaço a nível mundial, rompendo as barreiras dos estados nacionais e a competitividade internacional se torna condição de sobrevivência para o desenvolvimento dos países. Como consequência o Estado reduz a

autonomia para formulação de políticas econômicas que poderiam isolar a economia da competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997). Nessa perspectiva é indispensável apresentar algumas consequências da política neoliberal do Consenso de Washington na América Latina e no Brasil.

Como resultado da implementação da política neoliberal na América Latina temos o aumento da pobreza relativa; baixo nível de geração de empregos; a desnacionalização da economia devido às privatizações; um acirramento da deterioração dos termos de intercâmbio no mercado internacional, fruto de uma desindustrialização da economia; baixo crescimento do PIB; um aumento absurdo da dívida pública, por privilegiar a remuneração do capital financeiro e voltar a política econômica para isso; e diminuição dos investimentos na economia interna para remunerar o capital especulativo, através de superávits primários elevados. (RODRIGUES, 2011, p.54)

Assim, é possível identificar que a política neoliberal reduz a atuação do Estado e apresenta-o como ineficiente e culpado pela crise econômica dos anos 80 no Brasil. A partir desse diagnóstico é que a reforma do Estado é apresentada como fundamental para retirar o país da crise. Bresser Perreira (1997, p 12), que foi o ministro responsável pela reforma do Estado brasileiro em meados da década de 1990 afirma que “A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais”. No próximo item se analisa esse processo de construção do neoliberalismo que incluiu a reforma do Estado.

2.1. Construção do Neoliberalismo no Brasil

Para compreender o contexto brasileiro no que se refere a construção do neoliberalismo é relevante considerar que em 1995 Fernando Henrique Cardoso assume a presidência durante a crise do Estado e inicia a reforma Gerencial no país, que parte da atuação de instituições e de definições de qual deve ser o papel do Estado na administração pública e na economia. A principal preocupação dessa forma de administrar é impor limites com relação a posse do patrimônio público. É nesse momento

a partir da década de 1990, que a concepção neoliberal ganha força no Estado e segundo Bresser-Pereira (1997), o Estado de agente do desenvolvimento se transforma em gerente.

O contexto externo influenciou diretamente nessa mudança de perspectiva do papel do Estado, por isso é importante considerar a crise da dívida nos países latinos americanos durante meados da década de 80. Conforme Paulani (2011) a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), entrou em crise em 1973, de modo que o crescimento mundial foi afetado e em 1974, o globo encontrava-se em recessão aberta. Frisa-se que o choque de petróleo e a crise resultante de tal situação foi determinante para o crescimento da valorização financeira e crescimento geral dos capitais.

Nesse contexto, os eurodólares se juntaram aos petrodólares que buscavam a saída da atividade produtiva que estava em recessão, assim o centro do sistema desenvolvido a partir dos bancos privados internacionais passam a focar na periferia do sistema. Por isso a autora afirma “Os países latino-americanos estiveram, portanto, entre as primeiras vítimas da sanha rentista desses capitais, já que muitos deles resolveram enfrentar com elevação do seu grau de endividamento a crise então experimentada” (PAULANI, 2011, p.75).

Este foi o contexto em que se ampliou a influência das ideias neoliberais no Brasil. Com a elevação do serviço da dívida os países em desenvolvimento participaram do crescimento exponencial do volume de capitais no globo, e no momento em que estoura a crise da dívida em 1979 na América Latina, os países perderam a autonomia de decidir sobre sua política econômica.

A pressão gerada pela crise nos países desenvolvidos e a busca pela valorização financeira possibilitou um ambiente favorável para a liberalização e desregulamentação do mercado nos países em desenvolvimento, por isso com o prolongamento da crise e a elevação dos juros nos países desenvolvidos, os governos e empresas passam a tomar medidas duras com relação a classe trabalhadora. Nesse momento de transformação do capitalismo para a redução das políticas públicas em vista do Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, o neoliberalismo se torna o discurso mais aceitável, visto que este defendia medidas que justificavam as práticas que seriam ideais para aquele momento do capitalismo. “A pregação neoliberal aparece como o único remédio capaz de garantir ao

sistema econômico a recuperação de sua saúde. “(PAULANI, 2011, p.77) A solução neoliberal para a questão do Estado

Implica conduzi-lo como se fosse um negócio, mas o resultado é o inverso do que ocorre quando essa racionalidade é aplicada ao setor privado. Em vez do acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do ‘capital público’, temos dilapidação dos recursos do Estado, encolhimento de seu tamanho, atrofiamento do espaço econômico público, em uma palavra: espoliação. Isso não quer dizer, no entanto, como já se tornou lugar-comum, que o Estado hoje seja fraco. Ao contrário, ele tem de ser extremamente forte, no limite violento, para conduzir os ‘negócios de Estado’ da forma mais adequada possível de modo a preservar e contemplar grupos de interesse específicos. (PAULANI, 2011, P. 80)

No Brasil o discurso neoliberal começa a tomar proporções a partir da eleição presidencial de 1989 vencida por Fernando Collor. O governo foi marcado por diversos tumultos econômicos que incluíram confisco da poupança, permanência do problema inflacionário, e o impeachment do presidente. Com o sucesso do Plano Real lançado em 1994, Fernando Henrique Cardoso, o então ministro da Fazenda, vence as eleições em 1995 e utiliza como projeto de governo a modernização do país e de suas instituições, que resultou em um amplo plano de privatizações e uma grande abertura econômica. Nesse contexto, é importante frisar que “Junto com essas realizações, uma série de outras providências foi tomada em paralelo para transformar o Brasil numa economia financeiramente emergente” (PAULANI, 2011, p.89)

A autora completa que o governo Collor não colocou em prática todas as medidas neoliberais, principalmente a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, visto que não houve tempo hábil para tal feito, todavia o discurso a favor da privatização, abertura comercial e controle de gastos, se tornaram dominantes. Destarte, é no governo Itamar que o Brasil passa a se preparar para a inserção no mercado de valorização financeira. O Plano Real apresentado como de estabilização, na verdade tratava-se de uma solução para integrar o país no mercado internacional de valorização financeira, visto que o plano abriu o caminho para a “A abertura da economia, as privatizações, a manutenção da sobrevalorização da moeda brasileira, a elevação inédita da taxa real de juros, tudo passou a ser justificado pela necessidade de preservar a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real” (PAULANI, 2011, p. 91) Tais medidas faziam parte da perspectiva

neoliberal, Paulani afirma que “a partir do Plano Real, há um sentimento difuso de ‘emergência econômica’, no sentido de exceção, que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro.”(idem, p. 91)

Assim, todas as medidas neoliberais eram aplicadas “como se aos poucos estivesse sendo decretado um estado de exceção econômica, o que justifica qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda de credibilidade, ora da perda do bonde da história...” (PAULANI, p 91-92.)

No ano de 2000 o Brasil permanece com a inserção de políticas neoliberais, de modo que para a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, o então presidente FHC negociou sua montagem diretamente com o FMI. Por conta da crise que levou a desvalorização do real em 1999 o governo brasileiro ‘precisava’ garantir o pagamento dos detentores de dívida ativa do governo. A LRF possuía como objetivo

Estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral) e da viabilização de investimentos públicos. Por outro lado, a ‘austeridade fiscal’ da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse tremendo aperto e a redução impiedosa dos gastos na área social, não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais. (PAULANI, 2011, 92)

Assim, as políticas econômicas implementadas durante o governo FHC, com a consolidação do Plano Real, a LRF, a privatização e abertura comercial representaram o foco da política econômica na estabilidade e na redução dos riscos para os credores da dívida brasileira. Todas as medidas neoliberais implementadas “não deixaram dúvidas quanto à seriedade de suas (boas) intenções para com esses interesses” (PAULANI, 2011, p.92).

Ora, um país tão sério e cômico não só da necessidade de cumprir as obrigações financeiras como, também, de premiar com elevado rendimento os detentores de ativos financeiros merece um lugar de destaque em meio aos ‘emergentes’, com direito até a aspirar ao *investment grade*. (PAULANI, 2011, p. 95)

A conclusão da autora é que a inserção externa do Brasil se deu via financeirização da economia e a tendência é ampliar sua participação mundial, e não necessariamente por via do comércio exterior como vangloriava-se ao indicar a necessidade da abertura comercial.

De modo que um artigo relevante para a análise da implantação do neoliberalismo no Brasil foi publicado em 2013 por Lucas Massimo. O autor analisou 38 artigos publicados entre 1990 e 2006 na revista Dados sobre a implementação das reformas neoliberais no Brasil em benefício do mercado durante a década de 90. Basicamente o autor buscou identificar pontos em comum nos artigos que pudessem explicar a implantação dessas reformas. Ele classificou como explicações pragmáticas as que afirmavam não ter alternativa as reformas neoliberais. Nesse conjunto foram apresentadas duas teses sobre as razões para implementar o neoliberalismo no Brasil nessa perspectiva pragmática.

A primeira afirma que a causa das reformas neoliberais é a *crise do Estado*, e a segunda procura na *crise de governabilidade* a causa da implantação das reformas neoliberais no Brasil durante a primeira metade da década de 1990. (MASSIMO, 2013, p. 141)

Segundo o autor, por se tratar de uma explicação pragmática, o questionamento não se dá sobre o que é o Estado, mas sim sobre porque ele não funciona corretamente. O raciocínio dessa primeira explicação é que existem falhas na administração, e então será elaborado o diagnóstico neoliberal para resolução de tais falhas.

A segunda explicação pragmática segue a mesma linha de análise do raciocínio referente a crise do Estado, o foco se dá em resolver o ‘problema’, mesmo sem ter sido identificado corretamente. Por isso, o autor afirma que

Diante de tal quadro, não faz sentido munir-se de conceitos teóricos para enfrentar seja a natureza da crise, seja o significado político das soluções possíveis. Esse é o caráter pragmático da explicação: ela urge por soluções práticas, concretas e eficazes. Portanto, as duas versões da explicação pragmática (o argumento da crise do Estado e o argumento da crise de governabilidade) concluem pelo reforço da eficácia do Estado, enfatizando a sua importância na direção do processo de reformas neoliberais. O problema dessa explicação é que seu caráter pragmático impede que ela analise em profundidade o *significado*

político da sua proposição central – em uma palavra: quem vai dirigir o aparelho de Estado, e com que propósitos? E quem será contrariado, e através de quais mecanismos? (MASSIMO, 2013, p. 142)

Assim, entende-se a implementação do neoliberalismo como o que há de praticável, entende-se que a preocupação central não é identificar o problema, a questão principal é como implementar as soluções que no contexto neoliberal são ‘facilmente’ apresentadas sem interferência política.

Nesse sentido é que Oliveira (1990) entende que trata-se na verdade de uma outra forma de regulação autoritária, visto que o neoliberalismo se coloca como o pilar de diversas medidas que devem ser executadas independente dos reflexos socioeconômicos, a política econômica se torna engessada aos desejos do mercado. Por isso que ao analisar o Brasil, em um contexto mais recente, Paulani (2017) acrescenta que

Todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído a partir do princípio maior de atender com presteza e precisão os interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos. (...) O problema do país hoje é de fundo, é de esgotamento, e crise de um modelo rentista e financeirizado, que já causou muitos prejuízos ao Brasil e aos brasileiros, em particular aos de mais baixa renda. (PAULANI, 2017, p.2; 5)

Nesta análise Paulani (2017) reflete sobre a política econômica brasileira sob as premissas neoliberais e austeras. Trata-se de uma perspectiva com relação a atuação da política econômica que reduz o Estado no que se refere a atuação social, visto que o Estado passa a ser limitado as leis de mercado.

De modo que ao apresentar o período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) Oliveira (2006) afirma que os privatizações que haviam iniciado no governo Collor foram aprofundadas de modo que houve uma

Privatização total das empresas estatais (restando apenas a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e os bancos, o BNDES e os regionais de fomento, deslocando o campo de forças no interior da própria burguesia, desmontando o tripé empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais que deslizou para a predominância da última

nos principais eixos da acumulação de capital, extrovertendo o centro de decisões. (...) A relação Estado-burguesias se altera radicalmente, tornando o Estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras. (...) O período de FHC completou o desmanche conforme sua promessa de superar a Era Vargas. (OLIVEIRA, 2006, p. 278)

Assim, o autor debate sobre as mudanças geradas pela implementação do neoliberalismo no Brasil e como tais medidas alteraram o papel e a atuação do Estado, principalmente no que diz respeito a dependência do estado, trata-se de um período onde a capital externo dita a política econômica nacional. No que se refere aos aspectos sociais, é relevante considerar que houve uma piora na desigualdade e distribuição de renda no período, Oliveira (2006) inclusive afirma que “a sociabilidade centrada no trabalho não pôde resistir e a vitória ideológica do capital transformou-se numa guerra de todos contra todos” (idem, p. 281).

Ao considerar as mudanças na política econômica do país que foram resultado do neoliberalismo, Oliveira (2006, p.286) afirma “Agora, mesmo os interesses internos são mediados pelos recursos globais de capitais e de política. Numa palavra, a dominação de classe foi extrovertida”. Ainda sobre as mudanças na dominação burguesa no Brasil, o autor resume sua concepção em duas ideias principais:

Em primeiro lugar, a *financeirização* da economia pré-determina a acumulação possível e o lugar do Estado na economia. Em segundo lugar, as intensas privatizações retiraram do Estado a capacidade de fazer política de produção. Torna-se patético que economistas acreditem que a moeda nacional, o real, estabilizado, seja capaz de produzir e conduzir política econômica. As relações entre as classes mudaram substancialmente com as privatizações e com a *financeirização*. (idem, p. 286)

Nessa perspectiva de análise, o autor reflete como o neoliberalismo retirou a possibilidade de uma política nacional, pois trata-se de uma dominação que remete ao capitalismo globalizado, este rejeita as ações de política com possibilidade de alterações que interfiram nos objetivos de acumulação global. Por isso a política nacional se tornou um empecilho de modo que foi necessário intervir para barrar objetivos que interfeririam na exploração de classe do capitalismo. Assim, o neoliberalismo se torna dominante em todo o globo, para que ocorresse conforme Oliveira (2006) “uma dominação sem política”

(idem, p. 287). Nesse sentido, há uma plena compatibilidade entre neoliberalismo e a concepção de democracia schumpeteriana.

Em uma outra perspectiva de análise sobre a inserção do neoliberalismo no Brasil, os autores Sallum e Goulart (2006) afirmam que o “processo de liberalização *não* foi produto de decisões tomadas de modo autocrático, mas de disputas e negociações no contexto da forma democrática de fazer política e de construção de um novo projeto hegemônico” (SALLUM, GOULART, 2006, p.121)

De acordo com os autores durante o governo de FHC o receituário neoliberal ficou em evidência, apesar de ter sido marcante a partir do governo Collor. Com a estabilidade da moeda a partir do Plano Real, o Estado substituiu o crescimento econômico pela estabilidade como objetivo da política econômica. Bem como nesse período o Banco Central se torna o núcleo principal da política macroeconômica, o Estado perde a poder de intervenção na política econômica ao reduzir sua atuação empresarial e ampliar sua capacidade de regulador.

Todavia, Sallum e Goulart (2006) afirmam que “o neoliberalismo se efetivou no núcleo das políticas macroeconômicas, mas não conseguiu se converter em diretriz orientadora da totalidade das políticas de Estado na esfera econômica” (idem, p. 122) Nesse sentido, os autores resumem que o Estado permanece com enorme poder de decisão em setores específicos, como é o caso do petroleiro e algumas empresas consideradas estratégicas. (SALLUM, GOULART, 2006) Por isso ao refletir sobre o governo de FHC, os autores comentam que

Tratava-se de um liberalismo econômico em construção, com limites mal definidos, que foram ganhando nitidez na medida em que as políticas de reforma foram se construindo de forma disputada; um liberalismo, ademais, polarizado entre atores inclinados seja ao neoliberalismo, seja ao liberal-desenvolvimentismo. (SALLUM, GOULART, 2006, p.124)

Após o governo de Fernando Henrique Cardoso, o PT vence as eleições e a divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro” representa o compromisso de Lula com a política macroeconômica do antecessor, nesse sentido o liberalismo econômico se manteve. Contudo, para os autores se reduziu o caráter reformista, visto que “a ação

governamental enfatizou as vantagens da estabilidade econômica para os setores pobres e para a geração de um crescimento duradouro e sustentável” (SALLUM, GOULART, 2006, p.127).

Nesse sentido, segundo estes autores ocorreu uma convergência entre a garantia da estabilidade econômica e as posições políticas do PT, nesse sentido uma série de políticas foram realizadas com o objetivo de democratizar o acesso a bens e serviços públicos e possibilitar a ascensão social. Durante o segundo mandato do governo Lula a estabilidade já era assegurada e por isso o investimento público e o crescimento econômico passaram a ser o objetivo principal. No que se refere a volta da intervenção estatal, Sallum e Goulart (2006, p.128) comentam que “há claras evidências de uma ênfase liberal-desenvolvimentista, de orientação autenticamente capitalista”, Assim, seria importante considerar um processo pelo qual o governo Lula foi eficaz, visto que foi capaz de consolidar a nova forma de Estado inaugurada a partir de 1995, democrático no aspecto político e moderadamente liberal no aspecto econômico (SALLUM, GOULART, 2006).

Diante desses elementos considera-se relevante retornar à concepção de Boron (1994) de que não há possibilidade de conciliar a democracia e o mercado nos parâmetros neoliberais, visto que o neoliberalismo exige o cumprimento de reformas que são incompatíveis com as necessidades sociais e consequentemente com a democracia. Assim, restringe o debate democrático com relação aos anseios sociais baseado na concepção de que não há alternativa além das reformas neoliberais. O permanente conflito entre as recomendações neoliberais e a implementação dos direitos assegurados pela Constituição brasileira expressam essa incompatibilidade.

Nessa mesma perspectiva, Oliveira (2006) argumenta que não há política no neoliberalismo, visto que a ausência do poder de decisão por parte do Estado nacional e da sociedade no neoliberalismo resulta em uma ausência do processo político na economia. A política econômica realizada é a instituída pelo processo de acumulação do capital com pequenas possibilidades de execução que divergem do receituário, tal situação revela uma ausência da política e consequentemente da democracia no neoliberalismo.

Por fim a concepção de Paulani (2003) é fundamental para entender que apesar dos benefícios sociais gerados durante o governo Lula o mesmo não deixou de ser neoliberal e ter contradições inerentes a política neoliberal, como é o caso da ampliação da dependência brasileira com o mercado externo, tanto que a autora afirma “A pretensão original do Partido dos Trabalhadores era comandar um governo “democrático e popular”. Hoje parece claro que temos de nos conformar com algo bem menos pretensioso” (idem, p.15), esse trecho refere-se a uma crítica ao período Lula e sua política econômica com grande foco na manutenção da credibilidade e nas políticas econômicas voltadas para o mercado e a retórica de que não há alternativa.

Assim, no que se refere ao governo Dilma Rousseff é imprescindível considerar a mudança marcante na política econômica brasileira, a política fiscal passou a focar em desonerações e concessões, em um processo que a economia passou a ser regida pelo “capital privado, abrindo espaços e incentivos para estimular o investimento de empresas privadas com influência nos aparelhos de Estado. O Estado foi progressivamente recuando em seu papel de agente condutor do crescimento” (GENTIL, 2017, p. 4).

Este período se refere a uma alteração de concepção do papel do Estado brasileiro, visto que ao reduzir o gasto público em setores estratégicos, ocorre uma condução de atividades de ordem pública que passam a ser realizadas pelo setor privado. Nesse seguimento Gentil (2017) considera que houve um “Favorecimento explícito ao capital privado nas áreas de saúde e educação e do consequente achatamento do Estado de Bem-Estar social. Não seria exagero dizer que houve um desmonte do Estado muito semelhante ao que ocorreu nos anos 1990”. (idem, p.10) De modo que Gentil (2017) acrescenta que

A provisão de serviços públicos universais não mercantilizados (saúde, educação, saneamento) representa custos muito mais elevados e inconvenientes a um governo submetido a um regime de metas fiscais anuais de superávit primário. O destino desse superávit, como se sabe, é o pagamento dos elevados juros da dívida pública, detida pelas instituições financeiras e pelos poupadores em geral. Revela-se, assim, uma face perversa do arranjo de política macroeconômica e social dos últimos anos: restringe-se a provisão universal de serviços públicos não mercantilizados, cujos principais usuários são as famílias de baixa renda, em benefício de uma parcela da população de renda média e alta, bem como de empresas do setor financeiro e dos setores que ofertam aqueles serviços no mercado privado. (idem, p. 10)

No que se refere ao aprofundamento da austeridade fiscal a partir de 2015 no governo Dilma Rousseff, Gentil (2017) afirma que a administração parece ter sido capturada “pelo mesmo discurso de austeridade fiscal usado na Europa a partir da crise internacional de 2008, como instrumento ideológico para desmontar o Estado de Bem-Estar Social e ampliar a penetração do capital financeiros nos serviços públicos” (idem, p.20).

Nesse sentido, a austeridade fiscal representa uma política que reduz os gastos públicos e a participação do Estado em detrimento do setor privado, de modo que as políticas sociais também são afetadas por esta perspectiva de política econômica, já que as metas fiscais precisam ser alcançadas no curto prazo.

Para finalizar a discussão sobre o processo de implementação da agenda neoliberal no Brasil é importante delimitar que a década de 1980, considerada a década perdida na perspectiva econômica por se tratar de um período com baixo crescimento econômico, retração da indústria e crise do modelo desenvolvimentista. É considerado do ponto de vista político um período de conflito social, com diversos novos atores sociais e políticos, em uma sociedade mais diversa (IVO, 2014).

Essa transição da sociedade brasileira foi completa no que se refere as bases institucionais pela Constituição de 1988, a partir da Seguridade Social, visto que “a Carta Magna de 1988 expressa um grande acordo nacional, pactuado entre diferentes atores sociais nacionais, quanto aos direitos sociais, de uma perspectiva mais universalista, para além de um paradigma do contrato, na medida em que reconhece e estende direitos sociais e de proteção a cidadãos não contributivos”(IVO, 2014, p. 37). Tal seguridade social parte de três núcleos: A saúde, assistência social e a previdência. Ao se deparar com a transição social por conta da implementação da Constituição de 1988, Ivo (2014) afirma que

O Estado deslocou-se, então, de seu papel racionalizador da mudança e do progresso técnico-industrial atrelado a compromissos com empresários e trabalhadores urbanos, para atuar, sobretudo, como mediador dos conflitos de uma sociedade civil mais complexa e ampliada (empresários, trabalhadores e novos movimentos sociais), que pressiona por direitos civis, políticos e sociais na década de 1980. A alta mobilização de atores sociais e partidos encaminhou mudanças institucionais do Estado de direito, que se consolidaram na Constituição Brasileira de 1988, especialmente na universalidade de direitos sociais e de participação da cidadania. (idem, p.37)

Todavia tais conquistas do modelo de bem-estar começaram a ser aplicadas parcialmente no Brasil em um contexto mundial que sofria alterações significativas em prol de uma agenda de reformas e ajustes neoliberais, era uma alteração do capitalismo avançado e o globo estava sob hegemonia destas políticas que se sustentavam em teses relacionadas a economia, governabilidade, crise fiscal, bem como alterações do perfil demográfico das sociedades. (IVO, 2014)

De modo que o Brasil iniciava a aplicação de uma agenda de bem-estar em um contexto de hegemonia neoliberal, motivo pelo qual o Estado brasileiro logo após a Constituição de 88 iniciou o processo de transformação do caráter do Estado com base nos ajustes e indicações neoliberais de liberação para o mercado. Tal contexto representa uma contradição dos direitos assegurados pela Constituição de 1988 e a reestruturação produtiva do capitalismo, no processo de financeirização regido pelo neoliberalismo. Nesse sentido, os direitos assegurados divergem das reformas que foram aplicadas nos últimos trinta anos, com subordinação do desenvolvimento e dos aspectos sociais em prol da estabilidade e competitividade do mercado. Por conta dessa transformação do Estado, Ivo (2014) afirma que

A perspectiva anterior supunha a prevalência de valores de solidariedade e de coletividades na administração do conflito, tanto no âmbito das classes trabalhadoras, pela luta e organização sindical, quanto em relação a um pacto social mais amplo, institucionalizado nas estruturas mediadoras da redistribuição com base em mecanismos de solidariedade nacional, executadas pelas agências governamentais centralizadas. Implicava, portanto, engajamentos que consideravam projetos coletivos, evidentemente conflitantes, mas encaminhados por instituições mediadoras da representação e pactuação dos interesses em instâncias mais amplas. (idem, p. 39)

Todavia, o neoliberalismo alterou a perspectiva que estava vigente e transforma o papel do Estado principalmente no que se refere ao seu âmbito social, basicamente passa a ocorrer um confronto entre o Estado social e o Estado no contexto da economia globalizada e competitiva. Por isso Ivo (2014, p.41) completa que a tensão no Brasil principalmente nos anos 1990 “localizou-se na antinomia entre processos internos voltados para a democratização política e social e as forças externas da ordem econômica mundial, sob hegemonia do mercado”.

A autora destaca que um dos conceitos utilizados para legitimar a implementação das políticas hegemônicas nos países periféricos foi o de “boa governança”, entendido como “capacidade de previsibilidade; formulação de políticas abertas e claras (...) uma burocracia imbuída de ética profissional; um executivo responsável pelas suas ações(...)” (IVO, 2016, p. 47)

De modo que instituições como o Banco Mundial se interessam em aspectos relacionados à gestão política dos países sul-americanos, sob o argumento da preocupação da sustentabilidade dos programas de financiamento do Banco nesses países. Nesse seguimento o conceito de boa governança surge no contexto do neoliberalismo e do direcionamento dos países nas reformas dos estados nacionais. Entretanto, tais direcionamentos são apresentados como resolução de problemas na área técnica e voltados para responsabilidade dos países com o funcionamento da gestão pública, como uma perspectiva de política do que é possível ser feito. (IVO, 2016).

Ao analisar a crise do Estado brasileiro no início do século XXI a autora considera fundamental evidenciar que se caracterizava por ser

(...) seletiva e parcial e diz respeito ao papel que ele exerce na promoção de intermediações não mercantis entre cidadãos, praticadas através da política fiscal e das políticas sociais. A sintonia exigida entre as estratégias de hegemonia e confiança de um lado, e as estratégias de acumulação por outro, sobre o domínio desta última, tem fortalecido aquelas funções que contribuem para o capital global. (IVO, 2001, p. 58)

Assim, a governabilidade do Estado fica limitada a sua atuação em prol das práticas de mercado e as políticas econômicas passam por transformações no que se refere ao seu objeto de atuação. Por isso Wood (2014) afirma que

Apesar de o capital exigir o apoio da coerção estatal, o próprio poder do Estado é, ao menos aparentemente, limitado pelo capital. Muitas funções sociais são removidas da esfera do controle político ou da deliberação comunitária e postas sob o controle direto do capital ou sujeitas as leis impessoais do mercado. (idem, p. 22)

O neoliberalismo construiu uma política econômica baseada nas necessidades do mercado, que reduz a política social, entretanto ao mesmo tempo necessita cada vez mais deste Estado para garantir a manutenção do mercado. Por conta disso, o próximo tópico tem como escopo as mudanças que ocorrem no Estado brasileiro sob o neoliberalismo.

2.2 O neoliberalismo e as transformações do Estado Brasileiro

Este tópico será construído a partir da análise das alterações do Estado a partir do programa neoliberal. Estas mudanças serão analisadas sob duas perspectivas, a primeira se refere a estratégia de desenvolvimento e a segunda se refere a perspectiva macroeconômica, que inclui as mudanças nos instrumentos da política fiscal, monetária, cambial, bem como a análise das modificações no que se refere a política social.

2.2.1 Análise pela estratégia do desenvolvimento:

Conforme Ianni (1977) a atuação do Estado brasileiro no que se refere ao sistema político econômico, durante o período dos anos 1930-1970, revelam duas tendências relevantes para assimilar o desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil. Por isso é importante apresentar essas tendências:

Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da Economia. Essa participação crescente teve caráter direto e indireto, desde a frequente formulação e reformulação das “regras do jogo” das forças produtivas no mercado até a criação de empresas estatais. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se cada vez mais complexa e ambiciosa, chegando a configurar-se como política econômica planificada. Note-se, entretanto, que a política econômica governamental brasileira nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. As vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. (IANNI, 1977, p. 301)

Destarte, na perspectiva do autor, o Estado é interpretado como um ator fundamental da economia, de modo que em contextos de crise sua atuação se torna

crucial. Entretanto, o mesmo afirma que a atuação do Estado em situações de crise não significa se tratar de uma política econômica de desenvolvimento, visto que “antes de mais nada, o que entra em jogo é a preservação do regime; isto é, das relações e estruturas de dominação e apropriação vigentes” (IANNI, 1977, p. 304) Por conseguinte, o autor afirma que

O livre jogo das forças produtivas no mercado e criatividade empresarial não produziram automaticamente, as soluções possíveis. Ao contrário, algumas dentre as principais manifestações do desenvolvimento econômico brasileiro resultaram da ação direta ou indireta do Estado. Em geral, o poder público teve um papel decisivo na criação de condições mais favoráveis para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional e multinacional. Para isso, organizou e aperfeiçoou os mercados de capital e de força de trabalho, segundo as conveniências do setor privado. (IANNI, 1977, p. 304-305)

Nessa acepção o Estado assegura as necessidades das empresas privadas no que se refere ao sistema produtivo, então mesmo ao atuar com uma política que gerará o desenvolvimento para conter uma crise econômica, por exemplo, não ocorre a separação da busca pela acumulação pelo setor privado. Assim, o autor considera que é fundamental compreender que a decisão política tem ligação direta com questões relacionadas a atividade produtiva. De modo que, é fundamental assimilar “que os dois momentos da realidade (o econômico e o político) estão sempre imbricados, determinando-se mutuamente.” (IANNI, 1977, p. 307)

Ao apresentar o histórico do Estado brasileiro e o planejamento econômico Ianni (1977) reflete que ocorre uma pressão para que o Estado cumpra determinadas exigências, visto que no contexto desenvolvimentista o Estado havia ampliado sua importância na economia, passou a ser exigido uma estrutura burocrática que pudesse atuar no planejamento. A concepção do planejamento foi incorporada a realidade política brasileira como uma ideologia e atuação dos governos, por isso durante os anos 1930-70 o planejamento foi adotado por todos os governos como forma de atuação política.

No que se refere a criação da estrutura burocrática, Ianni (1977) reflete que será nesse âmbito chamado por ele de ‘tecnoestrutura’ que as decisões econômicas serão tomadas, é nessa esfera que ocorre a fusão e transformação do aspecto político em

econômico, ou o contrário, é um setor fundamental no que tange a atuação econômica dos governos. (IANNI, 1977)

Ao apresentar a concepção do Estado burguês, Ianni (1977) afirma que as condições para o seu surgimento ocorreram após o governo autoritário de Vargas em 1930. Nesse momento “o poder público passou a funcionar-mais adequadamente-segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil” (IANNI, 1977, p. 14).

O Estado passou a atuar de modo a reforçar o funcionamento e as necessidades dos fatores de produção dos empresários brasileiros e facilitando a relação da economia nacional e internacional. Assim Ianni (1977) afirma que “em suma, boa parte da política econômica governamental dos anos 1930-45 refletia principalmente os interesses econômicos e políticos, bem como de membros do próprio governo,” (idem, p. 33) Ao refletir sobre as razões para a origem do planejamento econômico na economia brasileira Ianni (1977) afirma que

Foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sócias) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. “(idem, p.57)

Neste momento já ocorria debates sobre os limites da atuação estatal na economia, de modo que o autor afirma que “no Brasil, a fraqueza e a instabilidade econômicas, nos levaram à adoção de uma série de planejamentos parciais e intervencionismos de Estado, sempre reclamados pelos produtores em dificuldades e, quase sempre, mais tarde, por estes mesmos, condenados. “(IANNI, 1977 p. 58)

Tal situação reflete as dificuldades enfrentadas pelo Estado com relação a sua atuação mesmo entre os principais beneficiados. De modo que apesar de receber os benefícios os empresários, após a recuperação econômica, questionavam a atuação interventora do Estado por impedir a atuação livre do mercado. No que diz respeito ao nacionalismo presente na ação do Estado, segundo Ianni (1977) representava uma

estratégia política para o desenvolvimento e industrialização do país. Entretanto, é importante frisar que as rupturas principalmente com relação ao mercado externo e a dependência da economia brasileira não foram completas, por isso o autor finaliza afirmando que “o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia econômica, política, militar e cultural dos Estados Unidos” (idem, p. 71).

Essa recuperação das características do Estado brasileiro antes do neoliberalismo, visa evidenciar que sua atuação, com foco no desenvolvimento, implicava também em priorizar o atendimento das demandas da acumulação privada, de modo que são as lutas sociais na década de 1980 que vão pautar a necessidade de um processo de desenvolvimento com redução de desigualdades. A diferença que marca a passagem do Estado desenvolvimentista para o neoliberal é que neste último passa a não existir uma perspectiva de desenvolvimento. Assim, a medida que o foco da atuação estatal passa a ser a promoção da estabilidade e não a condução do desenvolvimento, a estratégia é não ter estratégia de desenvolvimento.

A implementação dessa estratégia neoliberal demandou, portanto, uma reforma do Estado, para alterar a estrutura montada pela estratégia focada no desenvolvimento. Nesse sentido, é que em meados da década de 1990, o Brasil apresentou, sob influência da reforma empreendida pelo governo Thatcher, uma proposta de reforma administrativa que resultaria, segundo Bresser-Pereira (2001) na transformação do Estado Patrimonial em Estado Gerencial.

O resultado foi elaborar (...)o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo. (...) As novas ideias estavam em plena formação, surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a new public management, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundidas com as ideias da direita. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.23)

Sobre a afirmação de Bresser-Pereira de que essa não foi uma ideia influenciada pela direita é importante salientar que era preciso apresentar tal ideia no Brasil, visto que a reforma era conduzida pelo Partido da Social Democracia Brasileira –PSDB. Na Europa

foi exatamente a social democracia que implantou as ideias de Bem-Estar Social e no Brasil foi o responsável por desmontar o incipiente Estado de Bem-Estar. Nesse sentido era preciso justificar a contradição de um partido com essa linhagem política implementar as propostas neoliberais. Assim, ao refletir sobre a reforma do Estado brasileiro, Brito(2016) afirma que

A economia política do neoliberalismo possui como um dos seus vetores a Reforma do Estado (entendido aqui como aparelho de Estado e como espaço de disputas entre frações de classe). À dimensão institucional da reforma deste Estado (não por acaso chamado de Administração Pública) atribui-se a Bresser-Pereira papel chave, numa ampla formulação teórica, na formação de uma “comunidade epistêmica transnacional. (...) A expressão Administração Pública, bem como os pressupostos da reforma pretendida trazem os pressupostos da racionalidade da administração privada empresarial para o Setor Produtivo Estatal. (BRITO, 2016, p.171)

Por isso, é importante frisar que a reforma do Estado brasileiro ocorreu em um contexto peculiar, visto que havia em todo mundo uma discussão a respeito do papel do Estado e o grau de intervenção do mesmo na economia, enquanto que no Brasil o Estado por conta do modelo desenvolvimentista atuava em diversas funções, inclusive com ênfase na esfera produtiva. Por conta disso é relevante analisar o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 e os argumentos que utiliza para justificar as propostas.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. (BRASIL, 1995, p. 10)

Esta representava a justificativa oficial do governo no que se refere a causa que levava a necessidade da reforma do Estado, a leitura era de que a crise do Estado era responsável pelas dificuldades econômicas e seria necessário recuperar a verdadeira

função do Estado. Assim, no plano foram listadas as formas como se manifestavam a crise do Estado e o que era necessário realizar.

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (BRASIL, 1995, p. 10-11)

O texto informa ainda que a reação à crise do Estado nos anos 80 foi ignorar sua existência ou adotar a corrente neoliberal que ditava um Estado mínimo. Todavia, ambas as soluções foram consideradas inapropriadas pela sociedade brasileira. Por isso, o que estava sendo proposto era reconstruir o Estado, conseguir resgatar sua autonomia financeira e a capacidade de realizar políticas públicas. Portanto, o plano de reforma do Estado do governo FHC, ainda que alinhado com o programa neoliberal e expressamente influenciado pelo modelo inglês, se apresenta como sendo uma alternativa ao neoliberalismo.

Contudo, o próprio texto não deixa dúvidas do que está sendo proposto, quando explicita que “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais.”(BRASIL, 1995, p.12). Segundo o documento, a reforma tinha como objetivos rever as funções do Estado, ampliar sua eficiência, garantir maior governança além da melhorar as finanças.

É relevante debater como essa mudança ocorre no âmbito da administração pública além da política econômica. A adoção das políticas neoliberais no país vai ocorrer junto com um processo de reestruturação do Estado, compatibilizando melhor sua atuação às exigências do neoliberalismo. Segundo Bresser-Pereira (2001) o estado Brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial no início do século XX, resultante da hegemonia de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes que havia saído há pouco do escravismo. De modo que, na visão do autor, cerca de cem anos depois é um Estado democrático, que parte de um caráter burocrático para uma administração gerencial,

presidindo sobre uma economia capitalista global e de uma sociedade pós-industrial. Esta transição do Estado Patrimonial para o Gerencial, ou do Estado Autoritário para o Democrático foi imensa, mas repleta de contradições. Assim o autor resume que

No plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasada porque dual e injusto. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2)

Esta transformação de caráter do Estado segundo Bresser-Pereira reflete as transições ocorridas no contexto externo que acabaram por interferir diretamente na concepção de como administrar o Estado brasileiro no campo econômico. Entretanto Bresser-Pereira acrescenta que o Brasil salta etapas e continua subdesenvolvido, na acepção furtadiana deste conceito.

Numa outra perspectiva de análise, Cano (2014) afirma que na década de 1990 “o Estado foi transformado em tesoureiro do sistema financeiro, “administrando” recursos públicos anuais para o pagamento dos juros, que chegaram a perfazer cerca de 8% do PIB, comprimindo o gasto público e, notadamente, o investimento público” (idem, p. 151).

De modo que, no Brasil, a década de 1990 representou um retrocesso com relação a industrialização. No que se refere a política econômica neoliberal adotada pelo Brasil, o autor afirma que

As restrições impostas sobre o câmbio, juro, crédito e finança pública impedem ou causam fortes restrições de fato ao manejo da política macroeconômica de desenvolvimento que efetivamente atenda aos interesses desses países. É uma verdadeira “camisa de força” que restringe muito o manejo da política econômica nacional. E é com essa herança perversa que entramos no século XXI. (CANO, 2014, p. 151)

Nesse sentido, Cano (2014) apresenta as dificuldades enfrentadas pelo Estado em executar a política econômica em prol do desenvolvimento, de modo que se torna refém das reformas neoliberais, por isso a transformação do papel do Estado brasileiro é tão significativa. O poder do governo de interferir na economia é reduzido e este torna-se o pagador de juros e administrador do mercado, conforme explanado. Com relação ao processo de implantação do neoliberalismo na escala mundial Cano (2017) reflete que

A partir da década de 1970, estamos vivendo um processo cada vez mais regressivo, desde a instauração do Neoliberalismo e da Globalização, que, em moldes “modernos”, vem destruindo parte daqueles direitos conquistados, alterando nossas estruturas e instituições, e criando um clima geral de desorientação e perplexidade. Para tanto, vem submetendo a maior parte da humanidade, às Reformas e Regras. (idem, p. 290)

Para Oliveira (1990) mesmo antes da transformação do caráter da Estado, existiam aspectos que indicavam como o fundo público estava a serviço do interesse privado.

(...) “empresas estatais” e não do Estado, embora as fontes dos recursos destas, e mais, do próprio setor privado, que financiaram o processo de acumulação sejam, inequivocamente, estatais, mas não “públicas” (...)Baseadas e alimentadas por recursos estatais, as empresas não são públicas: esta metamorfose, obra do autoritarismo e marca do “capitalismo selvagem”. É a sutil diferença que separa a utilização dos fundos estatais, (...) do processo da regulação pública, característico do Welfare State. Os fundos são estatais. Mas a lógica do desempenho das estatais é privada. No outro lado da suposta fronteira, no setor privado, a propriedade é privada, mas a argamassa, os fundos de capitalização, são estatais. (OLIVEIRA, 1990, p. 68)

Assim é relevante compreender que há uma fusão entre o fundo público e o privado no que se refere a expansão do processo capitalista, o fundo público mesmo se investido em estatais são geridos como uma empresa privada, enquanto que os fundos públicos que passam para as empresas privadas, a partir de financiamento, incentivos, não tem nenhuma ligação com o desenvolvimento da empresa privada. É uma situação complexa onde o público é privatizado no sentido da gestão estatal enquanto que o privado permanece com suas características independente do recurso ser oriundo do público. Por conta dessa situação, ocorre a intensificação e uma espécie de fusão do

interesse privado e público, visto que ambos passaram a ser geridos de maneira muito semelhantes. Por isso, Oliveira (1990) argumenta que

A regulação autoritária é, assim, simultaneamente, uma expressão das relações de força no interior da economia sem alteridade sócio-política, e uma estatização-privatização do público. Ela não se contrapõe ao privado, como pensa o catecismo neoliberal pedindo “menos Estado” e “menos regulação”; ela elimina o público e como decorrência perverte a própria ação estatal, que perde o poder de estabelecer as diferenças entre interesses gerais e particulares. Nisto consiste o que tem sido chamado a “privatização” do Estado. (OLIVEIRA, 1990, p. 70)

O programa neoliberal aprofunda essa privatização do público. É relevante esclarecer que a justificativa utilizada pelo governo para o direcionamento do Estado na perspectiva neoliberal parte da tentativa de evitar críticas com relação à condução da política econômica neoliberal. Por isso ocorreu a construção de um consenso no discurso econômico, de modo que era apresentado a necessidade de mudar o papel do Estado, o neoliberalismo era apresentado como o único caminho para o país não perder o bonde da história, e conseguir ser atrativo para os investidores internacionais.

Uma das instituições que contribuiu tanto para a implementação das políticas neoliberais quanto à para a construção desse consenso discursivo foi o BNDES. Um dos responsáveis pelo programa de privatizações deste banco, Leme (2011) afirma que as reformas liberalizantes realizadas no Brasil a partir de 1990, principalmente as privatizações seguiram influências de caráter histórico sejam elas no âmbito nacional como no internacional. Segundo este autor a crise do modelo nacional-desenvolvimentista e a influência do Consenso de Washington alteraram a compreensão do papel e atuação do Estado no que se refere ao desenvolvimento e regulação. Compreender essa perspectiva apesar de não concordar totalmente é fundamental para entender porque é quase impossível modificar as medidas neoliberais implantadas, visto que foram difundidas como um consenso e como uma perspectiva técnica, é apresentado como uma política neutra e fora do aspecto político.

Por isso, conforme o autor o contexto indicava a necessidade de uma reforma de Estado, assim as reformas iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso foram: “Abertura comercial (1990); Plano Nacional de Desestatização (1990); renegociação da

dívida externa (assinada em 1992); Plano Real (1994); quebra dos monopólios e restrição ao capital estrangeiro (1995) e Lei de Concessão de Serviços Públicos (1995)” (LEME, 2011, p. 348-349) Tais medidas configuravam-se como fundamentais conforme influencias de organismos internacionais para orientar a economia para o mercado. Pontua-se que as privatizações nesse contexto eram consideradas propostas fins, já que tratava-se de uma necessidade do sistema capitalista internacional, fazia parte da necessidade de abrir a economia para o mundo globalizado, seria então inevitável conforme essa perspectiva.

Destarte a privatização “não é somente um processo de redefinição do tipo de estratégia para o desenvolvimento econômico, mas também um processo de alteração de atores, funções e de novos desenhos institucionais e técnicos” (LEME, 2011, p. 350). A intelectualidade acadêmica também participou desse consenso. Segundo os defensores das privatizações não faltavam motivos para justificá-las quando se considerava as variáveis macroeconômicas.

Primeiro, o fraco desempenho econômico foi, isoladamente, o motivo mais importante para a privatização no Brasil. A privatização limita a liberdade do governo para adotar políticas econômicas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado. O apoio político à privatização aumentou porque era necessário restringir os gastos públicos e porque a tentativa malograda de utilizar as EEs como instrumento de política macroeconômica nos anos 80 levou a uma profunda deterioração da qualidade dos serviços oferecidos por essas companhias. Segundo, até muito recentemente a privatização não era um elemento central da política macroeconômica do país. Mesmo assim, representou um importante papel na sinalização do compromisso de reduzir a participação do Estado na economia, sem a qual o Brasil poderia ter mais dificuldade no acesso aos mercados de capital estrangeiros. Terceiro, o fracasso no controle da inflação limitava até há poucos anos a possibilidade dos governos de adotar um programa mais ambicioso de privatização. Quarto, a privatização foi essencial para sustentar o Plano Real, função que continuará a desempenhar em menor escala nos próximos anos. As grandes privatizações de 1997/98 permitiram ao Brasil atrair significativos investimentos externos diretos, o que ajudou a financiar o grande déficit em conta corrente e a impedir que a dívida pública fugisse ao controle, apesar dos vultosos déficits públicos registrados desde 1995. Quinto, embora a importância da privatização em termos macroeconômicos tenha sido recentemente reconhecida, tem-se enfatizado o seu impacto de curto prazo, sendo quase inteiramente desprezados os benefícios fiscais permanentes, que se calcula serem substanciais. (PINHEIRO, GIAMBIAGI, 2000 p. 15-16)

Assim, os autores apresentam como principal motivação do processo de privatização a incapacidade do Estado de estabilizar a economia e manter o crescimento sustentado. Conforme a corrente neoclássica o objetivo da empresa tem relação direta com o lucro dos empresários, de modo que a principal visão dos defensores dessa perspectiva é constatar uma melhoria da gestão da empresa. Um exemplo desse tipo de abordagem é um estudo realizado por Cardoso et al (2013) que conclui que a privatização de 68 empresas no país foi positiva, e o principal indicador do sucesso é o crescimento do lucro da empresa sob a gestão privada.

Assim ao concluir sua reflexão a respeito da reforma do Estado brasileiro, Leme (2011) afirma que este

Foi um processo que embora tivesse como centro das transformações e mudanças os Estados nacionais e suas respectivas estratégias para o desenvolvimento, para a ruptura dos estrangulamentos políticos e econômicos, teve sua pauta definida e executada mediante a influência de atores e agências internacionais pactuadas com interesses (elite política e econômica, diferentes poderes no âmbito do Estado – executivo, legislativo, judiciário, mas também governos estaduais) locais e regionais.(idem, p. 358)

Assim, para o autor apesar de existir uma clara influência externa, existiu uma espécie de sintonia, uma espécie de pacto, entre os atores nacionais e seus diversos interesses econômicos, políticos para a atuação das indicações dos organismos internacionais. Nesse sentido, a reforma do Estado é avaliada como positiva tanto para o país quanto para sua inserção externa.

Analisando esse contexto histórico, Fiori (1989) evidencia a relevância desse consenso para viabilizar a implementação das reformas neoliberais no Brasil.

Agiganta-se, hoje, entre nossas elites empresariais e intelectuais, um consenso liberal-privatista e antiestatal que vê no mercado a solução para todos os problemas, inclusive os de natureza social, gerados na contramão política do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Um discurso liberal esgrimido, muitas vezes, pelos maiores beneficiários da “ineficiência” estatal, um discurso que desconhece completamente os limites impostos à ação do Estado pelo pacto conservador. (...) Neste sentido, sua crítica tem por alvo um Estado tão etéreo e a-histórico quanto o Estado mínimo que se propõe construir numa sociedade complexa e de extensão continental como a brasileira.

Embalados por um “tatcherismo” fora de lugar, esses neoliberais propõem submeter a complexidade à sabedoria de um mercado que, fora de sua configuração ideológica, está completamente oligopolizado internamente e repartido internacionalmente. E ainda acreditam que esse Mercado consiga, substituindo a Nação, resolver os desequilíbrios e iniquidades sociais e regionais construídos historicamente pela resistência das elites dominantes a toda e qualquer transformação que lhes afete os seus interesses. (FIORI, 1992, p. 86)

Sobre a atuação do Estado brasileiro que assumiu uma importante desempenho no desenvolvimento da industrialização e a modernização da sociedade brasileira durante a década de 30 e assume seu pleno sucesso desenvolvimentista a partir da década de 50, Fiori(1989) reflete sobre esse período que o Estado atuou com base em uma aliança complexa, explanada a seguir

Mas o fez condensando uma aliança extremamente heterogênea, o que o obrigou a uma gestão conservadora e centralista-quase sempre autoritária-dos conflitos políticos e a um “intervencionismo” econômico cuja especificidade teve muito a ver com o fato de que a partir daquela ruptura inicial, o Estado brasileiro adquirisse autonomia potencial na determinação arbitrária do valor interno do seu dinheiro e, como consequência, das várias taxas de lucro possíveis para os diversos capitais individuais ou blocos de capitais. Sendo essa capacidade de arbítrio decisiva para que o Estado pudesse pilotar um compromisso que foi tão amplo, que lhe impôs uma intervenção econômica e uma regulação social extensa e casuística responsável pelo que chamamos de “acumulação politizada”. Politizada, por responder em sua trajetória e em suas impotências muito mais do que às regras de mercado, às determinações de um Estado cuja ação, entretanto, esteve sempre submetida a limites impostos por uma luta política extremamente limitada mas intensa entre interesses de capitais e blocos de poder regional, incapazes de impor, através de uma clara supremacia, a hierarquização política da heterogeneidade sócio-econômica. (FIORI, 1989, p.104)

Por conta desse papel do Estado na acumulação de alguns grupos, o autor afirma que “aqui, o Estado transformou-se em componente essencial e indispensável no processo de valorização de um capital” (FIORI, 1989, p. 106). Tem-se então que o Estado assumiu um papel importante em manter a acumulação através do desenvolvimento do país, por isso no desenvolvimentismo o Estado atuou como um protetor que garantiria manutenção do sistema, com o objetivo de desenvolver o país e atuar na redução das desigualdades. Sobre a atuação do Estado no período desenvolvimentista é relevante frisar que

O Estado desenvolvimentista nasceu contra o condomínio oligárquico e a favor de uma centralização do poder considerada indispensável para a unificação e organização da sociedade e da economia brasileiras. Como, entretanto, jamais tivesse tido poder, condições, ou mesmo disposição de alterar as relações de propriedade da terra, a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista acabou sendo atenuada, corroída ou mesmo pervertida por uma relação de permanente tensão — e cooptação — entre a vontade central e o poder político dos inúmeros e heterogêneos interesses regionais. (FIORI, 1994, p. 133)

Depreende-se que o Estado no período desenvolvimentista precisou atuar de forma conciliatória para garantir as diversas necessidades regionais e dos poderes políticos locais, motivo pelo qual possuía um papel central na política econômica e enorme poder de decisão, o que o neoliberalismo espera e exige do Estado é uma atuação no sentido contrário, por isso foi necessário transformar a atuação deste de forma completa, tal transformação no Estado brasileiro acontece desde a década de 1990.

Para finalizar este debate sobre a alteração da perspectiva de estratégia de desenvolvimento para a adoção de um viés de mercado, é relevante apresentar o pensamento de Ianni (2000), que considera que o processo de globalização fez o Estado “transformar-se em aparelho administrativo das classes dominantes; neste caso classes dominantes em escala mundial, para as quais os governantes nacionais se revelam simples funcionários” (idem, p. 51) Ao apresentar a dependência do país as classes dominantes em escala mundial, Ianni apresenta a reflexão de que o neoliberalismo torna o país dependente do globalismo, de modo que o autor afirma que desde 1994, o governo se empenhou para garantir a instalação do capitalismo transnacionalizado, aquele que desmonta a possibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim,

A sociedade nacional se vê impossibilitada de por em prática qualquer projeto nacional que dependa da vigência efetiva do princípio jurídico-político da soberania nacional. Ao adotar o projeto de capitalismo transnacional, desenvolve-se não só a transnacionalização mas também a alienação de centros decisórios. Apesar da vigência dos aparelhos estatais, dos partidos políticos e sindicatos, bem como da preservação de signos, símbolos e emblemas nacionais, o Estado-nação se torna uma entidade de outro tipo, sem algumas das suas bases econômicas e jurídico-políticas, o que contamina toda a sociedade, ainda que em diferentes gradações; torna-se um aparelho administrativo obrigado a acomodar as condições e exigências da transnacionalização crescente da economia, compreendendo a ampla “liberação” das forças produtivas, esquecendo as exigências de setores sociais subalternos. (IANNI, 2000, p.56)

Na perspectiva aqui adotada essa estratégia de desenvolvimento, alinhada com o programa neoliberal, com maior ou menor intensidade foi mantida pelos distintos governos desde a década de 1990, tanto que a reforma do Estado nem as privatizações foram revertidas. No próximo item será analisada a atuação do Estado na perspectiva da política macroeconômica.

2.2.2 Análise pela perspectiva macroeconômica:

Nesse tópico será apresentado de forma breve as alterações no campo macroeconômico de cunho neoliberal das seguintes políticas: fiscal, monetária, cambial e social, o objetivo é mostrar a tendência dessas políticas, de modo que as alterações realizadas na política macro de determinados períodos tiveram características diferentes, mas foram conjunturais, o que significa dizer que não altera a tendência das políticas do período neoliberal.

Conforme apresentado anteriormente o governo Collor representou o marco inicial do neoliberalismo no Brasil, todavia foi durante o governo Fernando Henrique Cardoso que os marcos institucionais foram criados na política econômica brasileira. As medidas macroeconômicas criadas naquele período são utilizadas até os dias atuais.

Assim, para compreender a profundidade da alteração realizada na política macroeconômica brasileira no governo FHC é imprescindível pontuar que no ano de 1999 foi implementado três instrumentos que representaram um marco na execução dos instrumentos, com base em Junior e Lameira (2014). Os autores pontuam que a primeira alteração foi a implantação do regime de câmbio flutuante, tendo em vista a dificuldade do Banco Central-Bacen sustentar o regime de bandas cambiais por conta dos ataques especulativos contra o real. A segunda alteração foi o estabelecimento de uma meta para a Selic, e este novo instrumento necessitava de intervenções diárias do Bacen para conduzir a Selic próxima da meta estabelecida. A terceira mudança fundamental se refere a instituição de metas de inflação a partir de junho de 1999, tal instrumento possuía como objetivo ancorar e coordenar as expectativas inflacionárias. (JUNIOR, LAMEIRAS, 2014).

Estas alterações tornaram a política monetária a base de sustentação da política econômica, de modo que a política fiscal se tornou subordinada. Basicamente a política fiscal passa a assegurar a ausência de déficits para que a política monetária cumpra todas as metas e mantenha a moeda estável, tal contexto passou a ser o objetivo final da política econômica brasileira pós real. Inclusive Nassif (2015, p 430) afirma “o referido tripé não tem assegurado ao Brasil nem crescimento sustentável, nem estabilidade de preços. (...) o regime de câmbio flutuante (...) leva a moeda brasileira à uma tendência cíclica de apreciação em termos reais”.

No que se refere a tributação é importante pontuar que esta possui um efeito significativo sobre o aspecto da arrecadação e a política fiscal. No ano de 1995 o governo enviou a proposta de reforma, esta foi aprovada em 1999, “na forma do Substitutivo Mussa Demes, mas logo se transformou em seu principal opositor, quando percebeu que as mudanças subtrairiam recursos do governo federal” (OLIVEIRA, BIASOTO JR. 2015, p. 2). Inclusive a reforma do imposto de renda das pessoas jurídicas incluiu o não pagamento de imposto de renda aos “lucros e dividendos, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, com base no lucro real, presumido ou arbitrado”(QUEIROZ, p. 33, 2019), de modo que favorece aos mais ricos, diminui a arrecadação tributária e ajusta o país a tendência internacional de especulação financeira. Tal isenção foi aprovada pela Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995, e

Representou, na verdade, a renúncia do governo em contar com maiores recursos da tributação direta, ao mesmo tempo em que reforçava o compromisso com a maior ênfase a ser dada à cobrança de impostos para o financiamento do Estado dos fatores de “menor mobilidade social”. Ou seja, das classes sociais que teriam menor resistência a essas imposições tributárias, numa estrutura contaminada por impostos cumulativos, em nome do “princípio da competitividade” que, supostamente, estaria orientando as reformas tributárias no restante do mundo. (ANFIP, FENAFISCO, p.122, 2018)

Nesse seguimento com relação a cobrança de impostos, os autores apresentam uma comparação do Imposto de Renda entre o Brasil e países da OCDE, entre esses países o Brasil só tem alíquota maior que a Dinamarca, Noruega e Suécia, “mas ali os níveis inferiores de governo também cobram este imposto, o que significa que, no conjunto devem ser mais elevadas, e trata-se de países bons cobradores do mesmo.”(idem, p. 23)

De modo que perde para todos os demais países: Bélgica, Alemanha, Áustria, França, Reino Unido, Estados Unidos e Japão. Entre os países do América Latina, o Brasil encontra-se atrás da maioria dos países. (OLIVEIRA, BIASOTO JR. 2015)

No que se refere a ausência de cobrança de impostos sobre lucros e dividendos Oliveira e Biasoto (2015) afirmam que “não encontra paralelo na economia internacional e explica, em boa medida, a mais reduzida participação do IRPF na estrutura tributária brasileira.” (idem, p. 25) . Nesse contexto é importante considerar que boa parte da tributação brasileira se dá em caráter indireto e segundo Oliveira e Biasoto (2015) “aglutina problemas e vícios de todos os tipos. O prejuízo à competitividade da produção nacional desponta como o problema mais sensível. “(idem, 26). Assim, como visto a tributação direta no Brasil é subutilizada e representa um dos problemas de arrecadação desde a década de 90 que implicaram na dificuldade de implementação dos direitos assegurados pela Constituição, bem como existem problemas relacionados a tributação indireta.

Após esse breve panorama das principais alterações do governo FHC que repercutem na política econômica brasileira durante boa parte dos últimos trinta anos, no próximo tópico será apresentado as políticas fiscal, monetária, cambial e social brasileira.

2.2.2.1. Política fiscal

No que se refere a política fiscal brasileira é relevante pontuar que conforme Lopreato (2006) após a crise da dívida dos anos 1980 os países emergentes retornam ao mercado financeiro internacional em um contexto de elevação da cobrança do controle das contas públicas. Nesse sentido, seria necessária uma mudança de perspectiva no que se refere a área fiscal e o controle de capital voltados para redução do risco de investidores e da rolagem da dívida pública a taxa de juros elevadas.

O motivo da mudança de perspectiva se refere ao fato de que a política fiscal costumava ser tratada como papel central na política econômica ao considerar o nível de intervenção e capacidade de investimento do Estado para ampliar a demanda agregada e a defesa do pleno emprego para proporcionar o desenvolvimento econômico, tal

perspectiva remete a um projeto de desenvolvimento, desenvolvimentismo, vertente que possuía influência na política fiscal, econômica, brasileira antes da implantação do neoliberalismo no país. Tal perspectiva era baseada no “financiamento de áreas específicas, as formas de coordenação intergovernamentais e a ação das empresas estatais deram sustentação ao movimento do setor privado e criaram o ambiente favorável a retomada do crescimento”. (LOPREATO, 2007, p. 6)

Assim, a política fiscal brasileira, conforme Lopreato (2007) durante os anos 1990 possuía múltiplas agendas, entretanto a estabilização monetária e as exigências das medidas neoliberais prevaleceram sobre as demais demandas, ocorreu um processo de reestruturação do setor público com o objetivo de abrir espaço para o setor privado. Nesse sentido, ocorre uma ampla alteração do papel da política fiscal brasileira, segundo Lopreato (2007) passa a ser o foco “A ideia de sustentabilidade da dívida como indicador básico das contas públicas. A política fiscal passou a cumprir um papel de espaço de valorização dos capitais privados e de pilar da credibilidade das políticas monetária e cambial” (p.3-4).

Nesse seguimento, Lopreato (2007) acrescenta que a estabilização e a integração ao mercado internacional neoliberal impuseram a construção de um novo regime fiscal e para tal seria necessário mudanças dos instrumentos da política fiscal, tais quais seriam: renegociação das dívidas estaduais, reforma da previdência, privatizações, e foi aplicado o estabelecimento da meta do superávit primário como prioridade do governo, o tripé macroeconômico, bem como a aprovação da Lei de Responsabilidade fiscal (LRF) em 2001 reforça o controle das contas públicas a nível estadual e municipal. É possível identificar que o foco da política fiscal passou a ser a defesa da estabilidade e a minimização dos riscos da moeda nacional, a política fiscal passou a ser subordinada a política monetária. De modo que o foco da política acaba por direcionar o país no caminho da estagnação econômica ao invés do desenvolvimento, visto que a principal preocupação da política econômica passa a ser a estabilização monetária.

2.2.2.2. Política monetária

A política monetária brasileira assim como a fiscal e cambial passaram por transformações significativas no que se refere a sua atuação após a implementação das concepções indicadas por organismos internacionais, o Novo Consenso Macroeconômico-NCM, bem como as influências da política neoliberal. Inicialmente é importante pontuar que durante os anos de 1979, o Banco Central dos Estados Unidos- Federal Reserve – Fed, passou a adotar uma política arrojada com relação a redução da inflação, visto que passou a ser tomadas medidas de contenção que poderiam resultar em recessão, neste período o Fed adotou uma conduta com forte destaque as expectativas, assumiu na verdade um comportamento forward-looking. Esta mudança de atuação do Fed resultou em uma forte credibilidade com o mercado, mesmo sem adotar medidas rígidas como a metas de inflação que será adotada no Brasil, a atuação do Fed na verdade indica que possuía “uma meta implícita de inflação e que a estabilidade de preços é tratada como prioritária.” (JUNIOR, LAMEIRAS, 2014, p. 24)

A partir de 1999 a política monetária brasileira passa a ser conduzida por metas inflacionárias, é a influência do compromisso com a credibilidade do Fed, assim “o regime de metas de inflação é um refinamento desse tipo de política monetária na qual a regra de juros é uma função da inflação esperada” (JUNIOR, LAMEIRAS, 2014, p. 24) Entretanto é fundamental frisar que tal política só poderá ser bem sucedida se existir um compromisso prioritário com tal estabilidade, motivo pelo qual a partir desse período a política fiscal passou a ser subordinada a política monetária.

O regime de metas de inflação foi adotado em 1999, tal regra substituiu a âncora cambial como forma de estabilização da moeda. O objetivo da medida era reduzir a vulnerabilidade externa e manter a taxa Selic baixa. No primeiro momento de atuação da política entre 1999 e 2005, o viés de atuação foi fortemente ortodoxo, de modo que durante o segundo governo de FHC e quase todo o primeiro mandato de Lula, a política monetária atuou com a Selic em alta e uma forte atuação do Banco Central no que diz respeito a pressão da inflação. Tal situação ocorria porque o controle inflacionário baseado no regime de metas de inflação era o pilar central da política econômica do governo e a política fiscal e cambial eram subordinadas por conta do objetivo final da política monetária, que era a estabilidade. A partir de 2006, ocorre uma flexibilização do

regime de metas de inflação ao reduzir a Selic, entretanto o período não foi totalmente flexível, de modo que houve aumento da Selic no período. No que se refere ao governo Dilma, tem-se o período de menor ortodoxia da política monetária, entretanto não deixa de manter sua característica ortodoxa e após o período de flexibilização da política foi adotada a forma mais ortodoxa do período de metas de inflação. (CAMPEDELLI, 2016)

Nesse seguimento, a política monetária “combinada com uma política fiscal “passiva”, é impotente para lidar com problemas macroeconômicos mais graves, recuperar níveis de desemprego que estejam muito elevados e minimizar choques inflacionários (especialmente, choques de oferta).” (ARESTIS, SAWYER, apud JUNIOR, LAMEIRAS, 2014, p. 20) Tal afirmação dos autores, segue a linha de pensamento de que a limitação da política econômica brasileira, a política monetária, representa um problema profundo na economia, visto que ao submeter a política fiscal a monetária diversos problemas macroeconômicos permanecem sem solução.

Assim, o regime de metas foi implantado com a justificativa teórica da neutralidade da moeda no longo prazo e pela existência das expectativas racionais. O que significaria dizer com base nessa concepção de que “no longo prazo, as variáveis reais não seriam afetadas pelas políticas econômicas, de forma que não haveria trade-off entre inflação e desemprego.” (JUNIOR, LAMEIRAS, 2014, p. 41). Destarte o banco central anuncia as metas de médio e longo prazo para os tomadores de decisão política e ao considerar as expectativas racionais dos agentes, os mesmos usarão tais metas em seus processos decisórios, o que segundo tal ponto de vista induz ao cumprimento da meta.

Para compreender a profundidade da alteração realizada na política monetária brasileira é imprescindível pontuar que o ano de 1999 foi um marco na execução dos instrumentos da política monetária brasileira. Assim, a seguir será apresentado os três instrumentos implantados neste ano que mudaram todo o arcabouço institucional da política monetária brasileira com base em Junior e Lameira (2014).

Os autores pontuam que a primeira alteração foi a implantação do regime de câmbio flutuante, tendo em vista a dificuldade do Banco Central-Bacen sustentar o regime de bandas cambiais por conta dos ataques especulativos contra o real. A segunda alteração foi o estabelecimento de uma meta para a Selic, e esta novo instrumento necessitava de intervenção intervenções diárias do Bacen para conduzir a Selic próxima da meta

estabelecida. A terceira mudança fundamental se refere a instituição de metas de inflação a partir de junho de 1999, tal instrumento possuía como objetivo ancorar e coordenar as expectativas inflacionárias. (JUNIOR, LAMEIRAS, 2014). Esta vertente considera a política monetária a base de sustentação da política econômica, de modo que a política fiscal tornou-se subordinada, visto que seria a partir dela que os fundamentos seriam assegurados para que a política monetária fosse eficiente. Basicamente a política fiscal necessita assegurar a ausência de déficits para que a política monetária cumpra todas as metas e mantenha a moeda estável, tal contexto passou a ser o objetivo final da política econômica brasileira pós real.

Assim, é imprescindível pontuar que o modelo teórico que conduziu a política macroeconômica pós real seguiu o Novo Consenso em Macroeconomia, esta política incorporou o arcabouço teórico da vertente Novo-Clássica e as críticas e sugestões dos Novos-Keynesianos. “O regime foi consolidado pós crise cambial de 1999, e segue a política macroeconômica baseada no tripé: “câmbio flexível, metas de inflação controladas pelo ajuste na taxa de juros básica da economia e geração de superávit na área fiscal” (SANTOS; LOPREATO, 2016). Nesse sentido é a transformação da política monetária nos termos da vertente neoliberal que busca a estabilização monetária acima de tudo, inclusive do crescimento econômico como ocorre no Brasil.

2.2.2.3. Política cambial

A política cambial brasileira pós plano real era regido por um sistema de câmbio fixo, nesse sentido possuía um sistema de bandas predefinidas e a flutuação deveria ser gerida pela política de juros para manutenção do câmbio nos moldes definidos. A partir de 1999, com a mudança da atuação da política econômica foi adotada o câmbio flutuante, assim a política monetária passou a ser o instrumento fundamental para controlar os preços internos da economia. Assim, “o tripé macroeconômico, composto pelo regime de metas de inflação, câmbio flutuante e responsabilidade fiscal, norteia as discussões de política monetária.” (LUNA, SANTOS, 2014, p.251)

Nesse seguimento é relevante delimitar que o cenário internacional passa a ter enorme influência na volatilidade dos fluxos de capital no país por contar da maior

integração financeira, basicamente a política se tornou mais sensível com relação a fatores externos, tal contexto representa um desafio para os países emergentes, visto que seu principal canal de transmissão do exterior no que se refere a política monetária é o mercado cambial. (LUNA, SANTOS, 2014)

Nesse sentido, o câmbio por fazer parte do sistema de preços da economia pode afetar as decisões de investimento. Basicamente, com o câmbio apreciado ocorre um barateamento dos bens de capital compradas em moeda estrangeira o que representa uma oportunidade de compra de bens a custos menores no exterior. No que se refere as exportadoras quando a moeda está sobrevalorizada estas passam por dificuldades para competir por mercados no exterior. Inclusive a globalização com a integração dos mercados “fez com que mudanças na política de juros também tivessem efeito global. Portanto, o mercado financeiro passou a atribuir altos prêmios de risco a países que não seguiam políticas sustentáveis.” (LUNA, SANTOS, 2014, p.254)

Assim, o risco da alta volatilidade do câmbio nos mercados subdesenvolvidos altera as expectativas dos agentes econômicos que influem no consumo e investimento por conta do câmbio. Por isso os autores Luna e Santos (2014) afirmam que o câmbio desvalorizado possui um efeito de alta na inflação brasileira, visto que uma parte expressiva dos bens consumidos no Brasil é importada ou possui um alto consumo de insumos importados. O que significa dizer que a política cambial adotada no Brasil estimula a dependência do mercado externo, na medida que se o dólar se valoriza diversos aspectos da economia interna do país serão prejudicados, como o setor industrial, serviços, de modo que não estimula o desenvolvimento, na verdade contribui para períodos de crise.

2.2.2.4. Política social

A Constituição Federal de 1988 representa um enorme avanço social, visto que tratou-se de uma normatização na esfera social, na CF 88 “Os dilemas históricos de desigualdade social e a via de integração social da cidadania foram encaminhados institucionalmente com base em políticas de Estado e de um sistema de Seguridade Social no país, composto de três núcleos: a Saúde, a Assistência Social e a Previdência.”(IVO,

p. ,37, 2014) Estes foram instituídas de forma universal e existiam tributos direcionados que financiavam as respectivas áreas. Nesse sentido passa a ser responsabilidade do governo federal a assistência, por isso que quando o neoliberalismo surge como foco da política econômica são nesses setores que ocorrem os maiores campos de conflito, e tentam reduzir sua atuação bem como retirar o conceito de universalidade para se tornar focalizado.

Ao considerar as políticas sociais brasileiras é relevante ponderar que durante o governo Collor em 1990 ocorreu uma reestruturação produtiva na política econômica, nesse processo de implantação do neoliberalismo algumas transformações referentes ao mercado de trabalho ocorreram, tais como a flexibilização dos regimes de trabalho e a desregulação do sistema de proteção ao trabalho. Essas transformações estavam em sintonia com os objetivos do neoliberalismo/do capitalismo contemporâneo. (SANTANA, DOURADO, 2018) Conforme visto boa parte das reformas ocorreram no âmbito social.

Por isso, é relevante apresentar o programa que se tornou a maior política social do país: o Bolsa Família, os debates sobre um programa de distribuição de renda sugeriram a partir de 1991, e em 2003 durante o governo Lula foi criado o bolsa família, seu objetivo era garantir uma cobertura nacional para a transferência de renda, visto que foram unificados quatro programas que já existiam o primeiro deles datava de 1995. A criação do bolsa família parte da concepção do ex presidente Lula de que seria possível o crescimento econômico e a justiça social caminharem juntas, na verdade tratava-se de uma ideia que partia do neodesenvolvimentismo. (SANTANA, DOURADO, 2018)

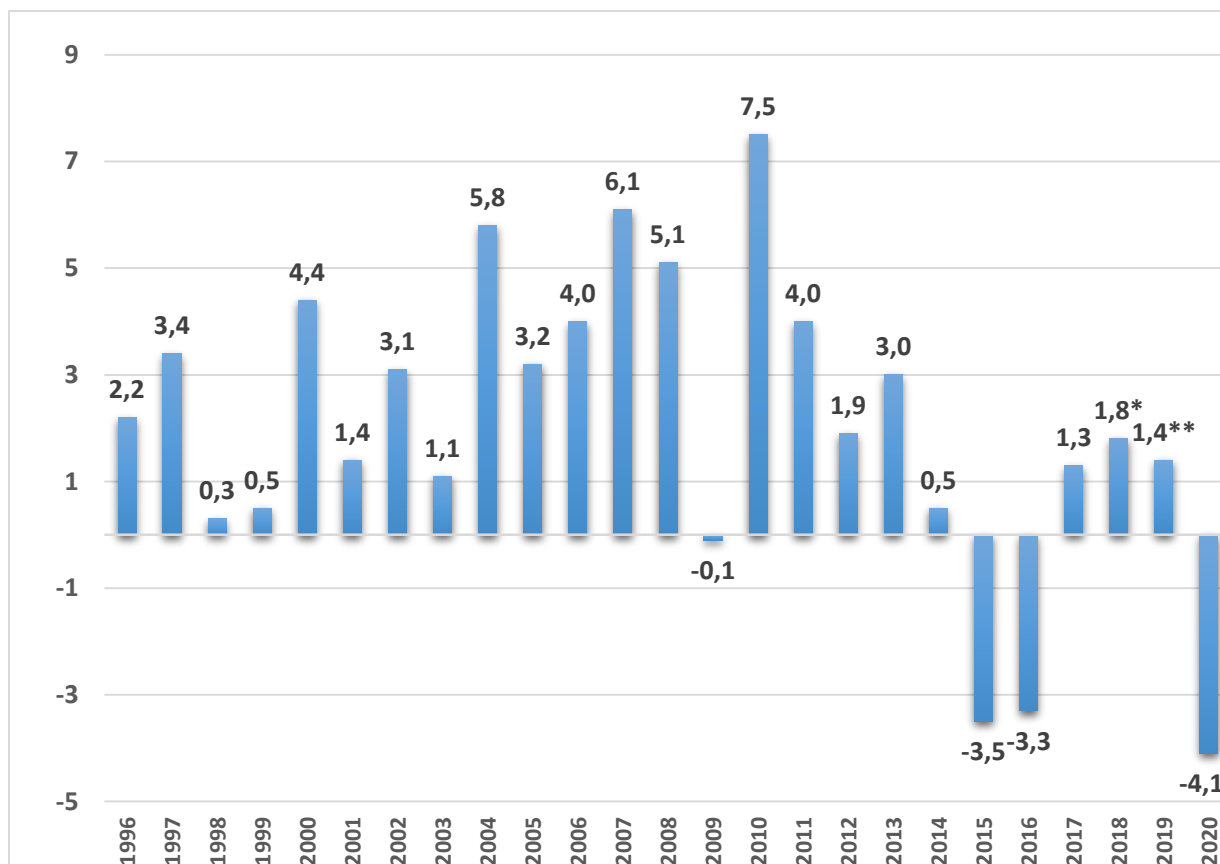
É importante destacar que os programas de transferência de renda surgem em um contexto de precarização do mercado de trabalho, por isso Santana e Dourado (2018) citam Kallerberg (2009) ao definir o conceito de trabalho precário, este que estava em crescimento no mundo inteiro desde os anos 1970, que coincide com o surgimento do neoliberalismo, assim “por ‘trabalho precário’ quer se dizer trabalho incerto, imprevisível, e no qual os riscos empregatícios são assumidos principalmente pelo trabalhador, e não pelos seus empregadores ou pelo governo.” (idem, p. 129) No Brasil o neoliberalismo foi implantado a partir de 1990, uma tentativa de inserir o país na mercado competitivo global, entretanto Santana e Dourado afirmam que “nesse período, houve uma estagnação do crescimento econômico, esse fenômeno ocasionou diversas

transformações no mundo do trabalho, tais como: precarização e instabilidade no trabalho e desemprego.”(idem, p.138)

Por conta desse contexto, os programas de transferência de renda são criados como uma forma de compensação social pela ausência do Estado em políticas para redução do desemprego e garantia de renda por exemplo, visto que a concepção do papel do Estado havia mudado, e a forte atuação do Estado como ocorria no período desenvolvimentista e a preocupação com o crescimento econômico deixam de ser o foco de atuação do Estado. Assim, a partir da criação do Bolso Família ocorreu aumento da transferência de renda e consequentemente dos gastos sociais na economia brasileira. A seguir será realizado a análise de indicadores econômicos verificando alguns resultados da adoção dessa perspectiva macroeconômica.

2.2.3. A evolução de indicadores econômicos

Após a breve delimitação das políticas econômicas e as alterações em sua tendência de atuação por conta da transformação de atuação do Estado brasileiro, é pertinente analisar a evolução de alguns indicadores macroeconômicos. O primeiro indicador analisado neste tópico, será o PIB, este reflete os bens e serviços finais que foram produzidos no país em um ano, este dado é utilizado como forma de determinar a situação econômica do país. Para apresentar os dados mais atualizados do PIB, utilizarei os dados do 4^a trimestre de cada ano, visto que o último dado do PIB anual disponível no IBGE é do ano de 2018. Assim, os dados de cada ano no gráfico se referem ao 4º trimestre do ano tratado.

Gráfico 1- PIB (Taxa acumulada ao longo do ano)- % 1996-2020

Fonte: IBGE. (Elaboração própria). * O IBGE atualizou esse dado em 2020, o valor anterior era de 1,3%. ** O IBGE atualizou esse dado em 2020, o valor anterior era de 1,1%.

O gráfico 1, conforme esclarecido apresenta as taxas acumuladas ao longo do ano com relação ao do ano anterior referentes ao 4º trimestre do ano. De modo que é possível identificar como a situação econômica do país sofreu um abalo após a crise de 2008, motivo pelo qual em 2009 o PIB foi de -0,1% entretanto durante o governo Lula foi adotada uma política macroeconômica anticíclica com desoneração de impostos como o IPI que conseguiu reverter os efeitos da crise mundial no país e em 2010 ocorreu o maior crescimento da série histórica 1996-2020, com 7,5%. Entre 1998 e 1999 o Brasil passou por uma crise cambial com alta desvalorização do Real que induziu a redução do PIB.

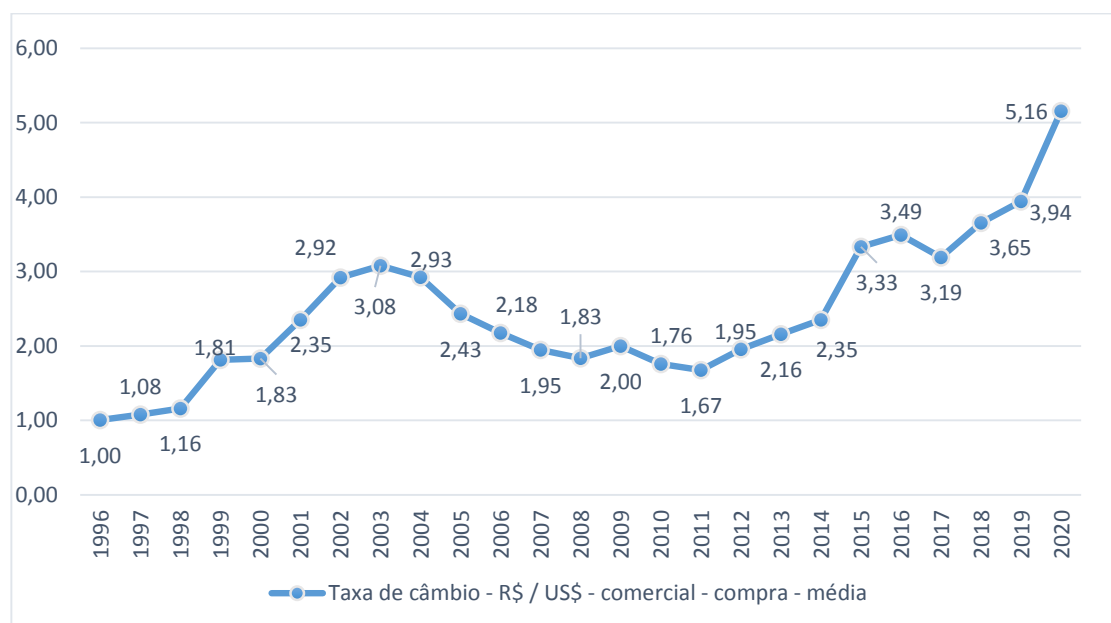
Todavia, durante meados do ano de 2013 o cenário externo e interno sofreram reversões o que resultou em uma queda do crescimento do PIB em 2014 e seguido por taxas negativas nos anos de 2015 e 2016, de modo que em 2017, 2018 e 2019 o país segue com crescimento baixo. O crescimento de 2019 é o mesmo apresentado no ano de 2001 por exemplo, 1,4%. No que se refere ao ano de 2020 a variação do PIB foi de -4,1% com reflexos da pandemia do Covid-19 e da política de austeridade econômica do governo

federal que não adotou medidas anticíclicas para tentar conter os efeitos da crise, algumas medidas foram tomadas, mas foram de caráter insuficientes, principalmente se analisar o tamanho da crise sanitária e econômica e o atraso para aplicação das políticas, bem como o seu baixo alcance. No que se refere ao desempenho da economia brasileiro nos 10 anos após a implantação do plano real Faria (2004) afirmou que “

A nova modalidade de inserção internacional produziu, ao contrário, uma tendência à estagnação econômica, que só veio estender por mais uma década o baixo crescimento que caracterizou a “década perdida” dos anos 80. Em continuidade a um movimento que foi descrito no debate econômico com a metáfora do voo da galinha, pequenos ciclos de retomada e desaceleração sucederam-se ao longo do período. (idem, p. 187)

De modo que o próximo indicador analisado será a taxa de câmbio comercial, valor médio de compra referente ao período de 1996-2020.

Gráfico 2- Taxa de câmbio R\$/US\$- comercial, compra média. 1996-2020



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos. Elaboração Própria.

Conforme observado no gráfico 2, a análise da taxa de câmbio brasileira do período mostra uma relativa oscilação durante todo o período e uma tendência a desvalorização do real nos últimos anos, de modo que ao analisar a taxa cambial entre

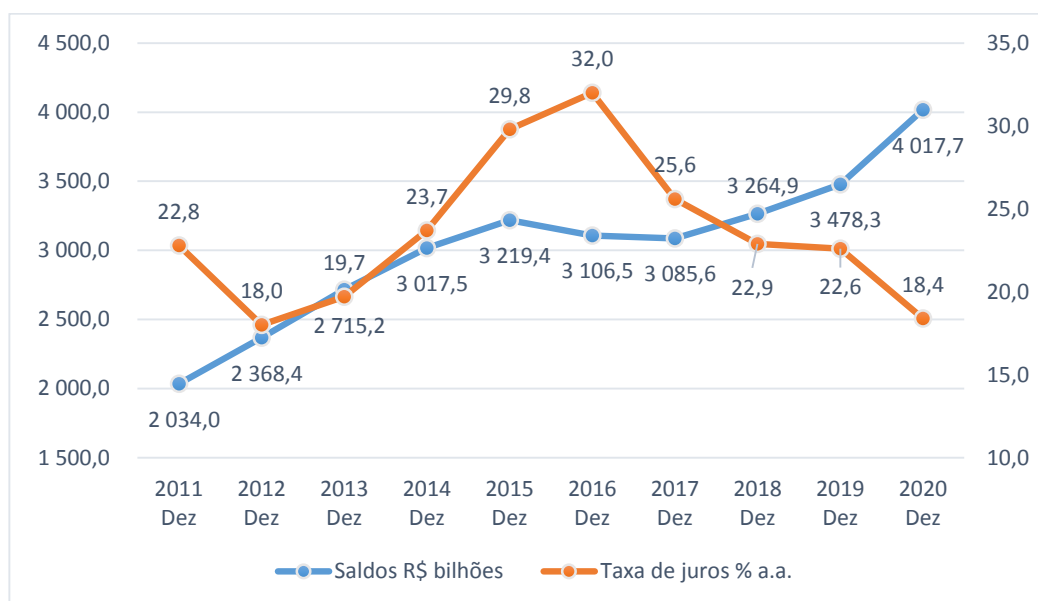
2003 e 2008 Silva e Curado (2013) afirmam que “a variação da taxa de câmbio no Brasil está intimamente ligada às condições da economia internacional e a situação das variáveis macroeconômicas que modificam o posicionamento do Brasil no cenário mundial” (idem, p. 121)

De modo que durante o período de apreciação do real as importações cresceram e o mercado interno passou a ser atendido com produtos importados, já que durante esse período a indústria não cresceu. Outro fator relevante para considerar é que o real valorizado desestimula as exportações do país, enquanto que o real desvalorizado aumenta o preço dos insumos importados e repassa o valor para os preços da economia, assim com a inflação mais alta os salários perdem poder de compra e desacelera o consumo das famílias. (CARVALHO, 2018)

Assim, normalmente o setor beneficiado com a tendência a desvalorização cambial é o agronegócio, nesse período de alto crescimento do mercado externo entre 2005-2011, câmbio apreciado, esse setor foi beneficiado por volume de exportação e não necessariamente pela taxa de câmbio como ocorre no período recente. O autor Lara (2006) ao analisar a experiência brasileira com o câmbio flutuante afirma que este “apresenta problemas que podem prejudicar o crescimento econômico do país. Isto porque, a volatilidade da taxa de câmbio pode postergar as decisões de investimento e a apreciação pode gerar perda de competitividade” (idem, p. 18)

O próximo indicador analisado será a taxa de juros e a concessão de crédito na economia brasileira durante o período de 2011-2020 referente ao mês de dezembro de cada ano.

Gráfico 3- Taxa de juros % a.a. e o Saldo de concessão de crédito em bilhões 2011-2020



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

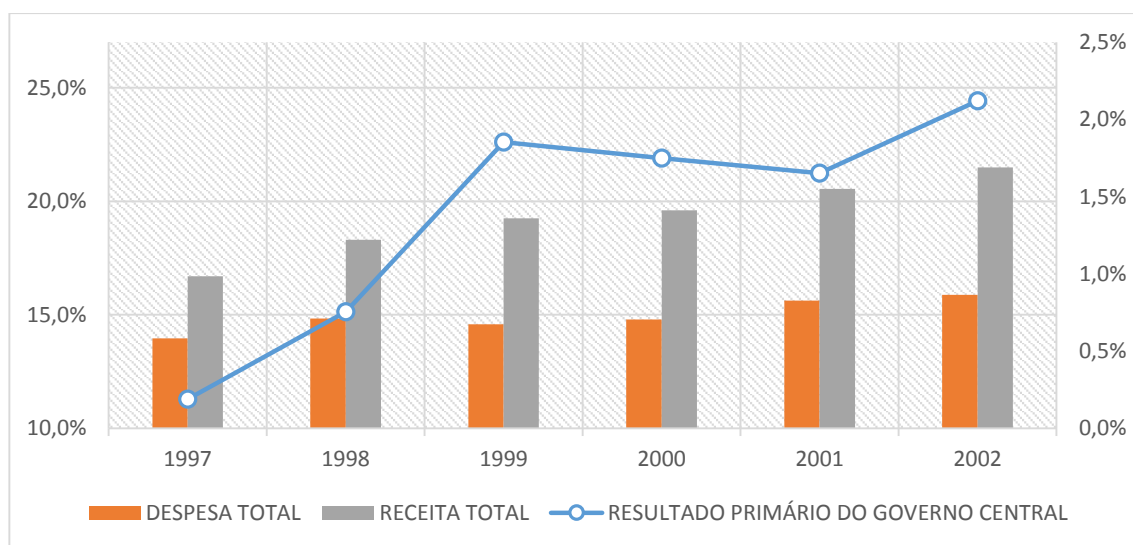
No que se refere ao crédito durante o governo Lula, Mora (2015) afirma se tratar de um período que

O volume de crédito, que representava 26% do produto interno bruto (PIB), em dezembro de 2002, atingiu 45,2% do PIB, em dezembro de 2010. Essa elevação do crédito, em um contexto macroeconômico caracterizado por elevadas taxas de juros (ainda que descendentes), inicialmente foi capitaneada pelos bancos privados e ocorreu tanto no âmbito da pessoa física quanto jurídica. (MORA, 2015, p. 7)

Nesse sentido, o crédito no Brasil segue uma trajetória de crescimento desde o governo Lula, conforme o gráfico 3, o crédito possui uma tendência de crescimento entre 2011 -2020, o período de breve recuo tem correlação com o período de crescimento da taxa de juros, a crise econômica e o fortalecimento da política econômica austera, componentes estes que desestimulam a concessão de crédito, empréstimos e fortalece a estagnação econômica.

O próximo indicador analisado será o resultado primário bem como os gastos e receita total do governo, estes indicadores são importantes para identificar a política macroeconômica do governo.

Gráfico 4- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 1997-2002- Governo Fernando Henrique Cardoso



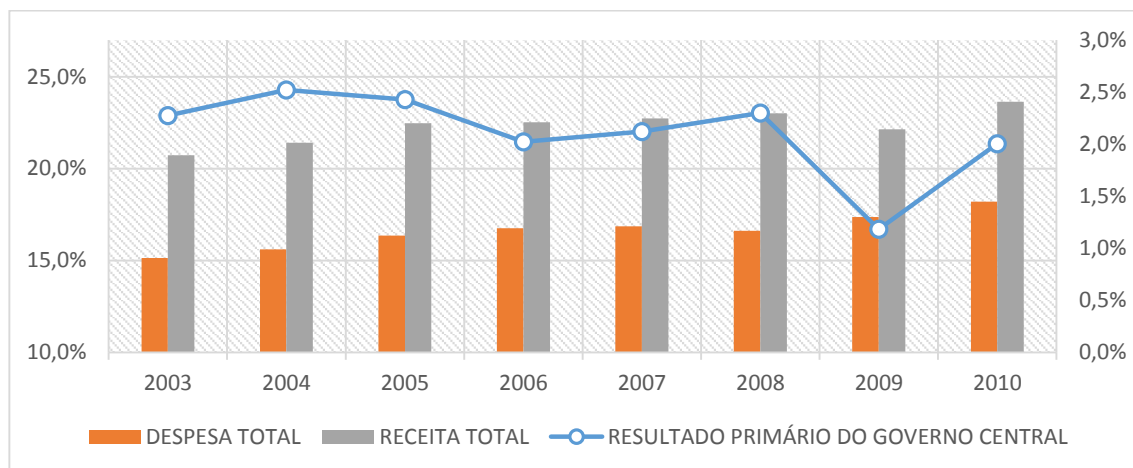
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Com base no gráfico 4 podemos identificar o momento em que o superávit primário se torna pilar da política econômica brasileira, de modo que a partir de 1999 no governo Fernando Henrique Cardoso a estabilidade por meio dos superávits primários e o crescimento contínuo da receita com gastos equilibrados tornam-se o norte da política macroeconômica de cunho neoliberal. Enfatiza-se que conforme os dados ocorre um crescimento contínuo da receita total entre 1997-2002 e tal dado reflete no resultado primário, já que a despesa permanece estável em todo o período.

No que se refere ao segundo governo de FHC é relevante considerar que o país recebeu um empréstimo do FMI no final de 1998, e este exigiu metas de superávit primário do setor público brasileiro, de modo que apesar de não cumprir a meta do FMI, o período entre 1999/2002 representou um grande crescimento de superávit em comparação com o período de 1995/1998. (COUTO, PEREIRA, 2015)

O resultado primário depende do comportamento da arrecadação e despesa primária. Os autores Dweck e Teixeira (2017) afirmam que os dados referentes ao resultado primário podem ser explicados de forma mais satisfatória ao observar o comportamento da receita, “uma vez que a evolução da despesa parece inclusive ter um sinal invertido ao que seria esperado, com um crescimento menor em períodos de piora do resultado primário do que em períodos de elevado superávit primário” (idem, p. 9)

Gráfico 5- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 2003-2010- Governo Lula



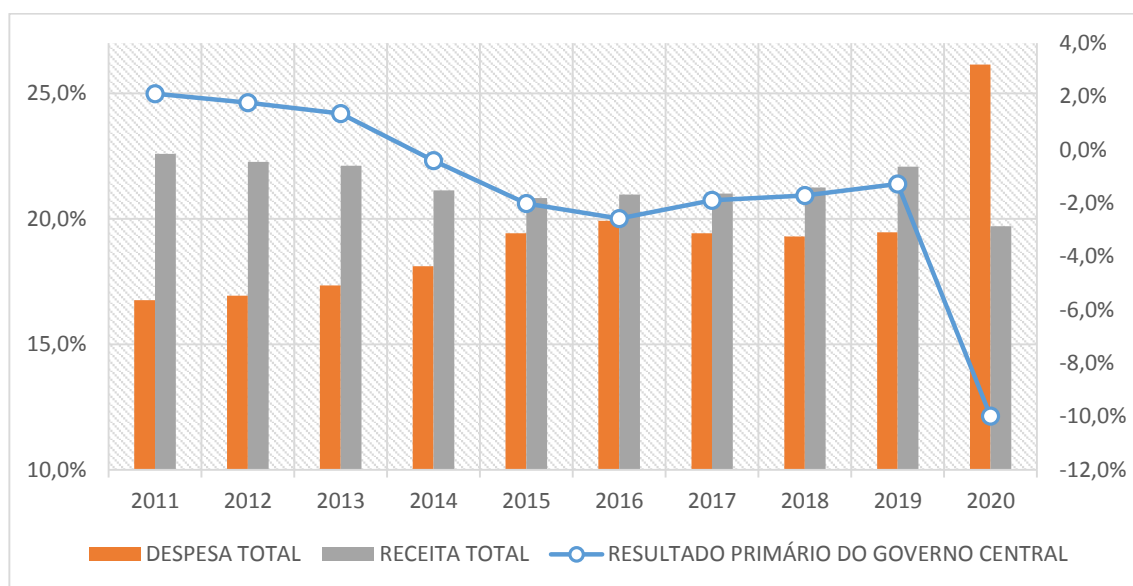
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Conforme o gráfico 5 e os debates apresentados neste trabalho, o governo Lula não representou uma ruptura da política macroeconômica neoliberal do seu sucessor, de modo que os superávits primários, receitas em crescimento foram mantidos e intensificados, bem como a manutenção dos gastos com pequena variação de crescimento. É perceptível que em 2009 após a crise de 2008 o país sofre uma redução do superávit, todavia com a política econômica anticíclica foi possível retomar o crescimento do superávit em 2010. De modo que com base na pequena diferenciação deste indicador com relação ao governo anterior, é importante delimitar que políticas voltadas para o desenvolvimento foram adotadas no governo Lula e irão refletir no emprego e renda dos brasileiros no período, todavia foram realizadas com base na margem existente de política macro sem romper com a estratégia de desenvolvimento desde a implantação do neoliberalismo no Brasil.

Relevante frisar que o governo Lula elevou o superávit primário no ano de 2003 de 3,75% para 4,25%, de modo que manteve a política econômica do segundo governo FHC (1999-2002): superávits primários, metas de inflação e câmbio flutuante. Nesse sentido ao analisar o resultado primário do primeiro governo Lula este foi superior ao segundo governo de FHC. Conforme apresentado no segundo governo Lula este atua para conter os efeitos da crise internacional e o resultado primário foi menor do que o obtido no primeiro governo. (COUTO, PEREIRA, 2015) Tal atuação “motivou críticas dos

agentes do mercado financeiro, que diziam que o governo Lula havia abandonado as metas de superávit primário” (idem, p. 96)

Gráfico 6- Resultado Primário, Gastos do Governo, Receita Total do Governo Federal (% do PIB) 2003-2010- Governo Dilma, Temer e Bolsonaro.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

No gráfico 6 é possível identificar a redução acentuada do resultado primário do governo durante a crise, em 2014 ocorre o primeiro déficit primário significativo do governo na série histórica apresentada 1997-2020, déficit este que ocorre desde então, no ano de 2019 ocorreu uma queda do % do déficit baseado no crescimento da arrecadação do governo, conforme apresentado no gráfico. Apesar do discurso do excesso de gastos do governo, é perceptível que o dado não segue uma trajetória de crescimento significativo nesta série histórica e que os anos que a despesa total mais cresceu (2013-2016) foram anos em que a arrecadação estava em queda (2013-2015). No que se refere a redução da arrecadação é importante pontuar que neste período do governo Dilma ocorre uma mudança do eixo central da política econômica, com o crescimento acentuado entre 2011-2015 das desonerações, em meados de 2014 a crise modifica o cenário econômico, entretanto a política foi mantida. Carvalho (2018) apresenta que “apesar do fraco desempenho da economia e da aparente ineficácia dos incentivos concedidos em

gerar expansão da produção industrial, dos investimentos e do consumo, o governo aumentou o número de setores beneficiados” (CARVALHO, 2018, p. 69-70).

Nessa perspectiva o que é possível afirmar sobre os gastos tributários com desoneração é que eles confirmam uma redução da arrecadação pelo governo federal principalmente em um período de queda da atividade econômica, a partir de 2014 e esses fatos contribuíram para o déficit fiscal do governo, sem necessariamente significar que o governo realizou uma gastança fiscal no período. No que se refere ao déficit primário de 2020, este foi impulsionado pela pandemia da Covid-19 e a tentativa de conter os efeitos sanitários e econômicos da pandemia, entretanto como já foi explanado as medidas realizadas foram ineficientes e o país encontra-se em abril de 2021 com recordes de mortos por conta do vírus que já possui vacina, mas que ainda não está disponível para toda a população brasileira.

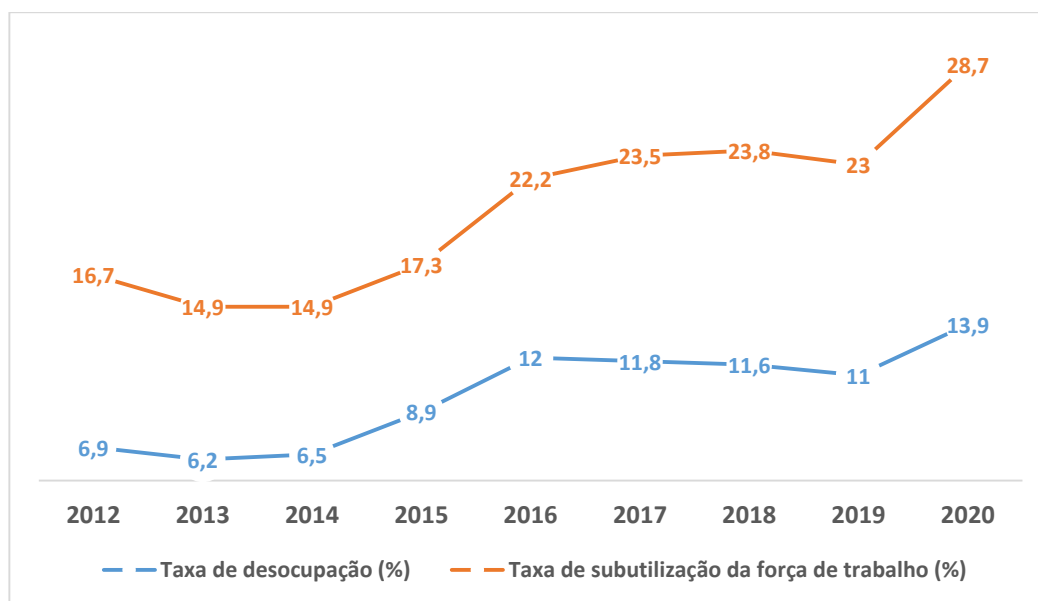
Frisa-se também que no contexto da pandemia todos os países sofreram com a redução da atividade econômica o que resulta em menor arrecadação e que as medidas de contenção representam gastos primários, todavia é relevante focar que o congresso brasileiro que define e aprova o valor do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 bem como outras medidas de contenção da crise, enquanto que o ministro da economia, Paulo Guedes, e o presidente, Bolsonaro, eram contra esse valor e estavam preocupados com o déficit primário em detrimento das vidas perdidas durante a pandemia.

No que se refere a arrecadação do governo é importante considerar que com base na Lei de Responsabilidade Fiscal “constitui responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente, sendo vedada a transferência voluntária para o descumprimento no caso dos impostos” (KHAIR, 2013, p. 51). De modo que a desoneração precisa compensar a falta de arrecadação por parte do Estado em ações que beneficiem a sociedade, ocorre que nos anos recentes as desonerações não cumpriram a obrigatoriedade de solucionar problemas sociais ou reduzir as desigualdades econômicas entre as regiões do país. Ocorre que desde a mudança de perspectiva da administração do Estado e o avanço do neoliberalismo no país as políticas econômicas passaram a ter como foco objetivos contábeis com relação a indicadores econômicos e aspectos socioeconômicos que garantiam o real desenvolvimento da população são deixados em segundo plano. Por isso que os próximos dados analisados serão o desemprego e força de trabalho subutilizada.

O próximo indicador apresentado será o dado do desemprego, este dado se referente ao 4º trimestre do ano, de modo que será apresentado a taxa de desocupação e a taxa de subutilização da força de trabalho de 2012-2020, estes mostram como evoluíram as taxas durante a crise e como estão se comportando nesse momento de lenta recuperação econômica anterior a pandemia da Covid-19.

É importante ressaltar que as taxas do desemprego na década de 90 encontrava-se em trajetória de crescimento, cenário que se manteve durante todo o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, no segundo mandato ocorreu redução do desemprego e logo depois houve um crescimento, de modo que no último ano de governo o desemprego estava com taxas maiores do que no início do governo. Assim, em 1995 o desemprego era de 4,6% a.a. e no final do governo chegou a 7,1% a.a.. Nesse sentido ocorreu um aumento de 50% do nível de desocupação durante o governo FHC. (CHRISTO, 2013)

Gráfico 7- Taxa de desocupação, taxa de subutilização da força de trabalho (%) 2012-2020



Fonte: IBGE. (Elaboração própria)

O gráfico 7 mostra o crescimento desenfreado do desemprego entre 2015-2016, período que a crise tomou força no mercado de trabalho, nesse mesmo período a taxa de subutilização da força de trabalho atinge 22,2%, o relevante desse dado da subutilização da força de trabalho é que apesar da taxa de desocupação ter começado a cair a partir de

2017, a taxa de subutilização da força de trabalho atingiu seu maior patamar, antes da Covid-19, em 2018, 23,8%. Desse modo o dado mostra como além de ser uma lenta recuperação econômica, esta recuperação não está atingindo o hiato da população ativa por completo, a economia brasileira segue subutilizada, a força de trabalho chega 2019 com uma taxa de 23% de subutilização, assim enquanto o desemprego caía entre 2016-2018, a subutilização aumentava.

Dessa série histórica é relevante destacar que o mercado de trabalho desde antes da crise de 2014 possuía um caráter de fragilidade, tal situação representa uma característica do neoliberalismo, conforme Rossi e Gimenez (2017) mesmo com o crescimento da organização do mercado de trabalho entre 2004-2012, o mercado de trabalho brasileiro chega na crise com alta informalidade, baixos salários, com alta rotatividade, desemprego e um mercado de trabalho extremamente frágil, de modo que mesmo apesar de toda melhora ainda era muito ruim no contexto geral. Assim, o foco do desemprego durante a crise é nos empregos chamados de melhor qualidade, com carteira assinada. De modo que a pandemia da Covid-19 atinge o país com taxas de desocupação e subutilização altíssimas, o que resulta na situação dramática de taxa de 13,9% de desocupação e 28,7% de subutilização durante a pandemia em 2020.

Por fim, foi possível identificar que as políticas permaneceram voltadas para as medidas estabelecidas pelo neoliberalismo. De modo que até quando o governo adotou políticas voltadas para o keynesianismo, procíclicas, foram de caráter conjuntural, não houve alteração da estrutura macroeconômica do país, foi uma mudança que reflete na política macroeconômica, mas não representou um processo de ampliação da demanda agregada e não foram adotadas medidas que mudassem o aspecto estrutural, o lado da oferta do país. Assim, é possível afirmar que tratam-se de programas e não uma política de desenvolvimento econômico. Ocorreu na verdade a implementação de uma estratégia de desenvolvimento que torna o Estado refém do mercado, assim ao invés de resolver os problemas estruturais do país, estes são acentuados pela política neoliberal.

No que se refere ao período voltado a estratégia de desenvolvimento é relevante pontuar que não se tratou de um período isento de contradição, bem como não deixou de produzir concentração de renda, riqueza e desigualdades, entretanto a partir das políticas neoliberais o escopo da política econômica muda e deixa de ter como prioridade o

desenvolvimento do país e resolução desses problemas, assim o foco do país passa a ser a estabilização.

Nesse seguimento é fundamental retomar o debate de Ivo (2014) a respeito da impossibilidade de execução dos direitos assegurados pela Constituição de 88 e a política neoliberal, visto que ocorre uma modificação significativa com relação a regulação social, esta passa a ser “subordinada a critérios da estabilidade e competitividade do mercado, encapsulando o lado emancipatório da questão social via direitos” (idem, p.38). Tal contexto restringe o desenvolvimento econômico, a execução de direitos sociais as medidas neoliberais, de modo que o país passa a ser mercê da conjuntura externa para executar os direitos assegurados pela Constituição. Por isso Said (2014) reflete com relação a política macroeconômica do período FHC e mantido por Lula, o autor afirma “Se o tripé é neoliberal, Lula é o campeão do neoliberalismo no Brasil” (idem).

Assim, é relevante pontuar que ocorre a continuidade da política econômica neoliberal independente da retórica política da gestão pública, esse contexto significa que existe uma estrutura macroeconômica que impede os governos de atuarem fora do neoliberalismo. Entende-se que existem mecanismos estruturantes da política macroeconômica que forçam essa continuidade da política econômica.

No que se refere ao governo Lula é importante acrescentar que algumas de suas medidas podem ser classificadas por alguns autores de modo diferenciado, entretanto como apresentado neste trabalho tais medidas não romperam com a estratégia de desenvolvimento neoliberal. Nesse sentido, tratou-se de uma intervenção do Estado, mas sem romper com os mecanismos de austeridade e o Consenso de Washington, tanto que na verdade foram efetuados programas. Programas estes que foram possíveis graças a um cenário externo, combinado com condições políticas internas. Além dos programas, a política de valorização do salário mínimo e a atividade econômica aquecida resultaram na redução da pobreza e do desemprego. por exemplo. Já no governo Dilma a aplicação de políticas anticíclicas não foram bem recebidas, devido aos cenários externo e interno desfavoráveis, o que acaba por inviabilizar a continuidade do chamado neodesenvolvimentismo dos governos petistas. Assim, mesmo considerando os efeitos socioeconômicos positivos de certas medidas e políticas públicas implementadas, estes governos não rompem com os mecanismos de austeridade e com a estratégia de desenvolvimento alicerçada na estabilidade.

Por fim, é relevante sintetizar as discussões realizadas neste capítulo. Inicialmente se debateu a construção do neoliberalismo no Brasil, evidenciando como o neoliberalismo foi implementado e sua construção na política econômica brasileira. Para isso foi apresentado o processo de transformação do papel do Estado na economia, tanto com base na estratégia do desenvolvimento quanto na perspectiva macroeconômica, que inclui as mudanças nos instrumentos da política fiscal, monetária, cambial, bem como a análise das modificações no que se refere a política social. Foi apontado ainda alguns dos efeitos da austeridade no desenvolvimento do país, a partir da análise de indicadores econômicos. Verificou-se que as políticas austeras foram sendo perpetuadas no país, o que nos leva a necessidade de identificar que mecanismos tem possibilitado esse processo de continuidade. De modo que no próximo capítulo serão apresentados os três mecanismos que, na perspectiva deste estudo, institucionalizam a austeridade como uma política de Estado no Brasil, contribuindo para a manutenção da estratégia de desenvolvimento alinhada com o programa neoliberal.

3 CAPÍTULO III- Mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil

Este capítulo apresentará os três principais mecanismos da austeridade fiscal no Brasil, a saber: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos. É importante pontuar que o foco da política austera é o corte de gastos e a redução da atuação do Estado na economia. Nessa perspectiva os mecanismos saem do aspecto teórico e transformam-se em instrumentos jurídicos, econômicos que exigem a perpetuação da política econômica, visto que não há outra forma de gerir o Estado na política neoliberal, a austeridade é a única possível por conta das exigências dos mecanismos que serão apresentados, ocorre uma intensificação de um processo que seria conjuntural a ponto de se tornar a estrutura da política econômica brasileira.

3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trata-se da Lei complementar nº 101 aprovada em maio de 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tal lei foi considerada um programa de estabilização fiscal, e possui como fundamento quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Tanto que no Art. 1º § 1º da referida lei consta o seguinte

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Nesse sentido a LRF foi baseada na administração pública voltada para resultados de países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e surgiu no contexto de mudança da administração pública para uma administração gerencial pautada em ser um instrumento

neoliberal na política econômica brasileira. Motivo pelo qual é relevante pontuar que o contexto econômico da discussão e aprovação da lei tem uma ligação com as diretrizes de boas práticas de gestão do Fundo Monetário Internacional (FMI), essa lei foi uma das exigências do fundo para a concessão de novos empréstimos ao Brasil após a crise cambial de 1998-1999. (ARAÚJO, FILHO, GOMES, 2015)

De modo que a LRF representa um instrumento normativo com medidas para redução e controle das despesas públicas, as regras se aplicam a União, estados, municípios e o Distrito Federal, bem como estabelece a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente federativo. No que se refere aos pilares da lei é importante informar que

No que tange ao pilar do planejamento, a Constituição de 1988 já dispusera sobre a integração entre os processos de planejamento e orçamento ao prever a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, I, II e III). O pilar da transparência está disposto na LRF como decorrente do incentivo à participação da sociedade e da realização de audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos. A LRF determina ainda ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelas entidades públicas. Em relação ao pilar do controle, a LRF estabeleceu um mecanismo na forma de conselho de gestão fiscal: “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67). Conforme previsto na Constituição Federal, o controle externo pode ser exercido pelas atribuições do Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas. E, finalmente, o pilar da responsabilidade se dá pela exigência do gestor público por meio da imposição de sanções ao descumprimento das regras estabelecidas na LRF. Isso culminou com a aprovação da Lei nº 10.028/2000, conhecida como Lei de crimes de responsabilidade fiscal. (CRUZ, MACEDO, SAUERBRONN, 2013 p. 1378)

Conforme apresentado é importante ressaltar que para atingir os pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilidade a lei cria mecanismos para que as despesas sejam realizadas com base nos limites estabelecidos, no que se refere aos limites com despesas de pessoal a lei estabeleceu a Receita Corrente Líquida como parâmetro, de modo que o limite “para os gastos como participação da Receita Corrente

Líquida de 50% para a união; 60% para os estados e o distrito federal e ; 60% para os municípios” (BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017, p. 89) Os autores ainda esclarecem que a receita corrente líquida representa a soma das seguintes receitas: tributárias, contribuições patronais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, entretanto são deduzidos do cálculo as seguintes receitas:

a) as transferências constitucionais e legais as quais referem-se à repartição da receita tributária previstas no artigo 157 e 158 da CF (transferências aos Estados e Municípios por disposições constitucionais) e às partilhas indiretas através dos fundos (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM); b) do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB), Lei Kandir (LC nº87/96) e repartição do Impostos sobre produtos industrializados - IPI (Lei 61/89); c) as contribuições da seguridade social, do servidor para o plano de previdência, dos militares para custeio das pensões e da compensação financeira entre os regimes de previdência; d) contribuições ao PIS/PASEP. (PIVATTO, 2018, p. 39)

No que tange ao limite total de gasto com pessoal que trata a LRF é importante acrescentar que existe uma divisão de gastos por nível entre os poderes,

Figura 1 – Repartição dos limites com despesa de pessoal por poder- %

PODER	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
EXECUTIVO	40,9	49,0	54,0
LEGISLATIVO	2,5	3,0	6,0
JUDICIÁRIO	6,0	6,0	
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,6	2,0	
TOTAL	50,0	60,0	60,0

Fonte: BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017. LRF, 2013.

Além dos limites estabelecidos para o gasto da receita com pessoal, o LRF estabeleceu que os governantes só poderiam aumentar a despesa pública se tivesse acompanhada de uma estimativa do impacto financeiro-orçamentário para o ano do exercício financeiro e para os próximos dois anos bem como uma declaração de compatibilidade com os componentes do planejamento LOA, LDO e PPA. No que se refere a despesas de caráter continuado, aquelas que durariam mais de dois anos, não poderiam ser criadas sem a estimativa de impacto financeiro e sem que fosse indicado a fonte de receita ou diminuir as despesas já existentes, esse mecanismo para a dívida restringiu a possibilidade de investimento público, visto que por vezes é necessário mais de dois anos para a finalização de grandes investimentos estruturais e a execução só seria permitida após a medida compensatória ser implementada. O mecanismo de compensação foi um princípio importante da LRF

Sobre os limites estabelecidos na lei referente ao limite legal de gastos com pessoal é primordial ressaltar que existe um limite prudencial e de alerta considerados medidas de precaução para não exceder os percentuais de gastos. Assim, conforme o art 22 da LRF, se o limite prudencial ultrapassar 95% do limite máximo permitido são utilizadas medidas corretivas, estas vedam as seguintes situações

I. concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II. criação de cargo, emprego ou função;

III. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV. provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V. contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Já o limite de alerta é estipulado quando o ente atinge 90% do limite máximo e é responsabilidade dos Tribunais de Contas emitirem essa notificação, que trata-se apenas de um aviso sem se associar com penalidades. Entretanto como visto se atingir o limite prudencial o administrador precisar atuar com a austeridade fiscal para evitar as punições e vedações que constam na lei conforme, as medidas de punição são a saber,

As possíveis medidas, ao se ultrapassar os limites para o enquadramento no valor gasto estipulado, consistem no corte do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que um terço deve ser reduzido no primeiro quadrimestre seguinte, e o restante adequado nos próximos meses. Caso o município não se enquadre nos meses subsequentes, ele será penalizado de acordo com as sanções previstas em Lei, acarretando em uma multa de 30% do seu subsídio anual, além do cancelamento no recebimento de transferências voluntárias da União para o município. (BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017, p.90)

No que tange aos instrumentos da LRF, referentes ao planejamento, estes são os mesmos adotados na Constituição Federal, o PPA, Plano Plurianual; LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA, Lei Orçamentaria Anual. Assim, segundo Araujo, Filho e Gomes (2015) “A adoção desses três instrumentos fez parte das novas exigências do estabelecimento de uma programação financeira e adoção de cronogramas mensais de desembolso de recursos orçamentários. O objetivo maior foi interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (art. 8º da LRF).” (idem, p. 743).

Em matéria das alterações na lei orçamentaria a LRF introduziu dois anexos a LDO, as Metas fiscais, “metas anuais relacionadas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública referente ao ano atual e aos dois próximos” (REIS, 2010, p. 56) e os Riscos fiscais “em que são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes relativos a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública” (idem, p.56). No que tange a receita e despesas públicas é fundamental acrescentar o seguinte

Em relação à receita pública, a LRF delimitou-a mediante a previsão, arrecadação e renúncia. Destarte, estipulou que toda previsão deve seguir normas técnicas e legais, com análise dos três anos anteriores e estimativas para os anos seguintes; orientou os entes federados a uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências

voluntárias quando do não cumprimento dessa norma. No tocante às despesas, a LRF foi mais incisiva e estabeleceu diversas regras. Em seus arts. 15 e 16, considera não autorizado, irregular ou lesivo ao patrimônio todo aumento de despesa que não possua estimativa de impacto orçamentário/financeiro. Ainda no art. 17, a LRF indica que as despesas consideradas obrigatórias deverão ter as estimativas e os impactos financeiros plenamente avaliados e não poderão interferir nas metas fiscais previstas, desconsiderando despesas com serviços de dívidas contraídas e reajustamentos na folha de pessoal. (ARAÚJO, FILHO, GOMES, 2015, p.743)

Os principais artigos da lei e sobre o que se trata, nos artigos 5º a 10º são apresentados todos as regras referentes a LOA. Os artigos 8º e 13º acrescentam a determinação de que o ente no prazo de trinta dias após publicar o orçamento, deve separar as receitas em metas bimestrais de arrecadação, bem como estabelecer as medidas de combate à sonegação e evasão fiscal, assim como a quantidade e valores que devem ser cobrados da dívida ativa de forma judicial. Nos artigos 11º até o 13º tratam da receita pública, desde a previsão até a arrecadação. No artigo 14º apresenta o que é necessário para que seja possível a renúncia de receita pública. Sem que resulte em ato de improbidade administrativa. Nos artigos 16º e 17º são apresentadas informações quanto o aumento de despesas e as regras para tal, importante ressaltar que o aumento de despesa relativo ao artigo 17º não poderá afetar o resultado da meta fiscal. As despesas com pessoal são elencados nos artigos 18º a 21º. (REIS, 2010)

O artigo 52º da LRF aborda o assunto referente à descrição do relatório resumido; este deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e conterá o demonstrativo da execução orçamentária composto pelas receitas, por categoria econômica e fonte, despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa. Por fim, despesas, categorizadas por função e subfunção, referentes a valores de financiamento e refinanciamento da dívida, deverão constar nas receitas de operações de crédito. Os demonstrativos resumidos referem-se ao resultado nominal e primário – despesas como juros e restos a pagar. Os artigos 54º e 55º da LRF correspondem ao relatório de gestão fiscal que no fim de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos (Ministério Público, Poder Legislativo, Poder Judiciário). O relatório conterá comparativo com os limites referentes às despesas total com pessoal, distinguindo-as com inativos e pensionistas, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito (inclusive por antecipação de receita). O ente que descumprir o prazo referente à publicação desse relatório, de acordo com o artigo 51º, ficará proibido de enviar transferências voluntárias e contratos de operações de crédito, exceto os que correspondem ao

refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação se regularize.(idem, p.59-60)

O limite para o endividamento público não foi estipulado na LRF, ficou como responsabilidade do Senado Federal, de modo que a lei apenas conceituou os tipos de dívida como consolidada, mobiliária e operações de crédito. Um princípio da lei com o objetivo de reduzir o endividamento foi a “regra de ouro”, “a lei estabelece que nenhuma operação de crédito pode ser utilizada para financiar despesas de custeio. Portanto, os montantes das operações de crédito não podem mais ultrapassar o volume das despesas de capital.” (SODRÉ, 2002, p.5)

No ano de 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou como inconstitucional a redução de vencimentos dos servidores para adequação dos limites de gasto com pessoal. Assim foi declarado inconstitucional “o parágrafo 2º do artigo 23 (...) Para a maioria dos ministros, a possibilidade de redução fere o princípio da irredutibilidade salarial.” (STF, 2020) Relevante considerar também que a suprema corte julgou outro trecho como inconstitucional, “o parágrafo 3º do artigo 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.” (STF, 2020) Outro julgamento importante do STF no ano de 2020 refere-se ao combate da pandemia do coronavírus, o supremo julgou que as exigências da LRF e do orçamento não podem impedir a expansão de programas públicos referentes o enfrentamento da pandemia, assim “os artigos que tiveram sua aplicação afastada pelo ministro são os 14,16,17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (AGÊNCIA SENADO, 2020)

Nesse seguimento foi possível identificar com base nos pontos apresentados que a lei representou fundamentalmente uma política de controle do Estado e representa um mecanismo novo na história econômica brasileira, a institucionalização da austeridade limitando o gasto social e de investimento, de modo que o único gasto fora do teto é o financeiro, exceção esta que beneficia o mercado. “Em relação às dificuldades no orçamento e na execução do mesmo, há de se ressaltar que grande parte do orçamento público trata-se de execuções obrigatórias, restando uma pequena parcela para investimentos” (QUADROS, PINTO, CORONEL, 2018, p.11).

Sobre a exceção é importante frisar que a LRF só limitou os gastos não financeiros e forçou um enorme ajuste fiscal, entretanto não influenciou nos elevados pagamentos da dívida pública. Por isso Khair apud Garcia e Casagrande (2009)

A LRF cuida apenas da parte não-financeira das despesas públicas. Considerando que o componente financeiro representa importante parcela do ônus fiscal do país, é necessário que o mesmo seja também considerado para se ter um equilíbrio fiscal saudável das contas públicas brasileiras. (idem, p. 281)

Assim, a política de taxa de juros elevada de boa parte do período pós plano Real amplia o custo da dívida pública em moeda nacional. Por isso “apesar dos elevados cortes de gastos públicos e da consequente obtenção de superávits primários, o peso das despesas financeiras se manifesta na geração de resultados nominais deficitários” (GARCIA, CASAGRANDE, 2009, p. 281) Resultado este que com base nos autores representa uma incoerência da LRF no que se refere a responsabilidade fiscal, visto que “o ajuste fiscal não tem como foco um dos principais componentes dos gastos públicos, o debate sobre o ajuste das contas públicas se torna incoerente e pouco eficaz” (idem, p.281) Nesse sentido, com base nos autores a LRF deixa de atuar na real dificuldade das contas públicas, a saber, o endividamento público e o custo fiscal.

É relevante pontuar que em determinados momentos da economia, por exemplo durante queda de atividade econômica ou uma crise internacional, a política anticíclica representa um mecanismo para conter ou reduzir os efeitos da mesma sob os indicadores econômicos, entretanto a política pró cíclica passa a ser uma exigência por conta da LRF, o que antes era uma decisão política torna-se uma exigência legal, ocorre a retirada do espaço político ao entrar no campo da legalidade e passa a existir um caminho único de atuação econômica, a austeridade fiscal. A estrutura da LRF “buscou a atuação da política fiscal voltada ao compromisso da solvência da dívida pública, evidenciando a preponderância da política monetária e relegando o papel ativo do Estado na execução de uma política fiscal de investimentos, de intervenção na demanda efetiva e de uma atuação contracíclica.” (PIVATTO, 2018, p. 46)

No que se refere a história econômica brasileira é fundamental identificar que ocorreram períodos de queda da atividade econômica mundial, o período da crise da

dívida brasileira, depois passa pela crise inflacionária, a crise internacional de 2009, a crise da pandemia do covid-19, de modo que ocorreram períodos curtos de estabilidade e foram nesses períodos que ocorreram breves possibilidades de crescimento, mas no geral não há uma estabilidade constante e muito menos a possibilidade de aplicação e manutenção dos direitos sociais da Constituição de 88 e o cumprimento de todas as regras fiscais macroeconômicas sem recorrer ao endividamento. Sobre o endividamento, “Há uma priorização do pagamento do serviço da dívida, medida coerente com um dos objetivos da lei, que é a estabilização da evolução do estoque da dívida do setor público” (SODRÉ, 2002, p. 4). De modo que o pagamento da dívida é o único gasto fora do teto da LRF, assim torna-se fundamental estudar a gestão da dívida pública brasileira. Este será o tema do próximo tópico deste capítulo.

3.2 A gestão da dívida pública

Este tópico tratará sobre a dívida pública brasileira, seus principais indicadores, bem como a política fiscal foi influenciada neste âmbito pelo neoliberalismo e a política de austeridade. De modo que inicialmente é importante informar que o órgão responsável por administrar a dívida pública brasileira é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), assim a portaria nº 29/2016 apresenta o objetivo da gestão da dívida pública federal de modo que no art. 1º afirma que

A gestão da Dívida Pública Federal - DPF, nela consideradas as dívidas interna e externa de responsabilidade do Governo Federal, tem o objetivo de suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. (BRASIL, 2016)

Nesse sentido, é importante frisar que apesar do governo definir a dívida pública como forma de financiamento federal, a leitura consensual na economia é de que a condução do gerenciamento da dívida está relacionada de forma direta a aquisição e manutenção da credibilidade da política econômica, motivo pelo qual a estabilidade se torna a direção da política econômica. Por isso afirmam que

Se um país não é capaz de sinalizar aos agentes econômicos que a sua dívida será honrada, nenhum outro fundamento da economia será capaz de evitar o *default*. Como a aquisição dos títulos públicos que financiam a dívida pública mobiliária é feita pelo setor privado, não é desprezível a influência desses credores na construção da credibilidade. Assim, as expectativas do mercado interferem na demanda desses títulos e, portanto, na capacidade de o governo rolar a sua dívida. (MENDONÇA, SILVA, 2008, p. 637)

Esta análise confirma a influência do mercado nas ações do governo, visto que se refere a concepção de que o governo deve efetuar suas políticas em vistas a aprovação do mercado, já que este é o comprador dos títulos da dívida. É uma situação de subordinação que mantém o Estado refém das opiniões e vontades do mercado como cliente. Nessa perspectiva o autor Oreiro (2004) ao refletir sobre prêmio de risco da dívida afirma que as percepções subjetivas dos agentes no que se refere a capacidade do governo de cumprir seus compromissos podem ser alteradas por conta de um “estado de ânimo” dos compradores da dívida. Assim, “um aumento súbito do ‘pessimismo’ dos agentes econômicos (...) poderá colocar a dívida pública como proporção do PIB numa trajetória explosiva.” (idem, p. 72) Tal argumento confirma a dependência do Estado na forma como a dívida é administrada.

Órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram responsáveis por definir a orientação da gestão da dívida pública em 2001, tais mecanismos foram incorporados com o discurso de que iria auxiliar os governos locais e reduzir a vulnerabilidade dos países referente choques internacionais. Entretanto é importante considerar que as linhas norteadoras deveriam ser seguidas com cautela, visto que existem diferentes formas de gerir a gestão da dívida. De modo que o objetivo principal da gestão deve ser “assegurar as necessidades governamentais de financiamento ao mais baixo custo possível a médio/longo prazo, tendo sempre em conta o grau de risco associado.” (RUSSO, 2014, p. 11) Assim, é relevante apresentar algumas características da gestão da dívida pública com base em Lopreato (2015)

A gestão da dívida pública está estreitamente marcada pelas características institucionais responsáveis por delinear o modelo operacional e as relações entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. O desenho vigente depende, de um lado, da realidade dos momentos históricos do país. O processo de desenvolvimento e a situação macroeconômica estabelecem os parâmetros gerais de atuação dos

formuladores de política. A complexidade do mercado de títulos e a estabilidade econômica influenciam a decisão de escolher a espécie de título apropriada a cada momento, bem como a maturidade e as condições da dívida para atender a necessidade de financiamento público. Por outro lado, o arcabouço institucional é definido, em algum grau, tendo como referência o paradigma teórico usado na determinação do papel dívida pública no interior das relações entre a política monetária e política fiscal ou, mais especificamente, das atribuições do Banco Central e do Tesouro Nacional. (LOPREATO, 2015, p. 15-16)

Portanto, criou-se uma situação em que o Estado perde a capacidade de atuação da política fiscal e monetária por vias institucionais, visto que estas passam a ser definidas com base em um outro referencial teórico, o neoliberalismo. É um contexto em que o quadro institucional perde sua funcionalidade, já que não há possibilidade de mudança, apenas há a possibilidade de alterar o modelo vigente como forma de adaptação as novas circunstâncias, mas sem alterar a estrutura original. O autor conclui afirmando que neste arranjo macroeconômico, a gestão da dívida pública torna-se um instrumento da política de estabilização (LOPREATO, 2015). Por isso,

As relações entre o Tesouro Nacional e o BCB também assumiram características particulares. O modelo de gestão da dívida pública acompanhou, de perto, as regras aceitas no plano teórico de atuar como coadjuvante da ação do Estado na política de defesa do crescimento. A dívida pública cumpria duplo papel: instrumento de controle da expansão monetária e responsável por garantir o financiamento do gasto público na política de estabilização. Neste plano, diferenciava-se pouco de outras experiências internacionais. (LOPREATO, 2015, p. 15-16)

Deste debate é importante focar em duas informações apresentadas, a primeira diz respeito a alteração de perspectiva de gestão da dívida que passa a atuar como um instrumento da estabilização econômica, e a segunda que nesse processo o Estado se torna coadjuvante na atuação em pró do crescimento econômico, assim a gestão se torna parecida com as experiências internacionais e com o neoliberalismo. Na verdade, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal que aproximou o modelo brasileiro com a experiência internacional que era defendida pelos organismos multilaterais, passa a ser consagrada a “separação funcional entre a gestão da dívida pública, a cargo do STN, da condução da política fiscal do âmbito do MF” (LOPREATO, 2015, p. 20) Assim,

O modelo de gestão da dívida brasileira(...) tratar separadamente a política monetária, a política fiscal e a administração da dívida pública e de eliminar os resquícios de uso da dívida como instrumento de política de sustentação do crescimento. (...)A STN passou a gerenciar o conjunto da dívida pública (interna e externa), ganhou *expertise* no manejo das operações de colocação e resgate dos títulos e adotou estratégia de gestão direcionada a alongar o perfil da dívida e a ampliar a participação dos títulos prefixados e indexados à inflação, condizente com a prática internacional. (LOPREATO, 2015, p. 20)

Foi ao se aproximar do controle a partir da gestão internacional que o crescimento foi desconsiderado, o importante era gerir a dívida com o objetivo de estabilização sem necessariamente ser relevante o financiamento para o crescimento econômico. Para a análise da situação fiscal do país, comumente é utilizado o indicador da razão dívida/PIB, todavia a escolha de determinado indicador se dá por meio de um conjunto de decisões, de modo que esta característica não deve ser desconsiderada bem como o fato de que ao utilizar indicadores diferentes não deve ser realizada comparações entre países. Assim, a dívida pública possui alguns critérios de classificação, com base na abrangência, origem e natureza. A primeira classificação, a abrangência se refere ao que compõe o indicador, basicamente são os níveis de governo, instituições que serão considerados para o cálculo da dívida (ALVES, 2018) de modo que

Dentre os conceitos utilizados no Brasil, o mais amplo é o de Setor Público, que leva em conta as autarquias, as fundações, as empresas estatais e os órgãos da administração direta dos governos federal, estaduais e municipais. Uma característica importante desse conceito é que ele inclui o Banco Central e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Um segundo conceito bastante comum nos relatórios oficiais é o de Governo Geral, que inclui apenas as administrações diretas dos governos federal, estaduais e municipais. Ficam de fora desse conceito as empresas estatais e o Banco Central. Outro conceito recorrente é o de Governo Central, que engloba o Tesouro Nacional, o Banco Central e o INSS. Reduzindo a abrangência dos conceitos fiscais, chega-se ao endividamento das esferas governamentais (governos federal, estaduais e municipais) e das empresas estatais. (ALVES, 2018, p. 57)

No que se refere a origem da dívida pública esta pode ser considerada como interna ou externa, de modo que não há maneira correta de apurar tal origem, visto que existem diferentes formas de classifica-las. Ao se referir a natureza da dívida esta pode ser classificada em contratual e dívida mobiliária.

Na dívida contratual, os objetivos e os parâmetros dos empréstimos (prazo e juros) são previamente acordados entre o poder público e os credores, que podem ser organismos multilaterais, agências governamentais e o setor privado, notadamente o sistema bancário. Já a dívida mobiliária requer a emissão de títulos por parte do poder público, não havendo nenhuma vinculação entre o título emitido e o fato gerador de sua emissão. (ALVES, 2018, p. 59)

No que se refere a apuração da dívida pública no âmbito contábil, o estoque de endividamento pode ser feito com base no critério de caixa ou competência. A diferença entre estes critérios se dá no momento da apuração dos juros, visto que no sistema de caixa os juros são considerados apenas quando são efetivamente pagos. Enquanto que no regime de competência o registro é realizado no momento que a operação gera alteração no patrimônio do setor público. De modo que desde os anos 1990 as estatísticas de endividamento estão sendo elaboradas na maioria das vezes pelo sistema de competência, visto que este regime capta as alterações existentes entre o setor público e privado, de modo que o passivo de um representa um ativo ao outro setor (ALVES, 2018). Por isso,

No Brasil, as estatísticas de Dívida Pública Mobiliária Federal interna divulgadas pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) são calculadas com base no regime de competência. Este regime é empregado também pela STN para calcular a Dívida Pública Federal externa. A única exceção é a Dívida Pública Federal externa apurada pelo Banco Central, cujo cálculo é feito com base no critério de caixa. Para além dos critérios aqui elencados, as dívidas podem ainda ser consideradas em termos líquidos e brutos. No primeiro caso, são descontados do montante de endividamento os ativos financeiros detidos pelo setor público, ao passo que no segundo apenas os passivos são levados em consideração. (ALVES, 2018, p. 60)

Ao tratar sobre dívida líquida e bruta do setor público é relevante definir estes conceitos, de modo que Alves (2018) apresenta informações referentes a Dívida Líquida do Setor Público-DLSP, este “leva em conta as obrigações das administrações diretas, indiretas e empresas estatais dos três níveis de governo, do Banco Central, do INSS, de Itaipu Binacional e dos fundos públicos que não atuam como intermediários financeiros” (idem, p.61). Este indicador utiliza as obrigações líquidas descontado os ativos financeiros do setor público, o que significa dizer que se houver aumento do passivo e em contrapartida o ativo aumentar na mesma dimensão não haverá alteração no indicador DLSP. O autor afirma ainda que,

Do ponto de vista histórico-institucional o indicador de DLSP é certamente o que capta de forma mais precisa a relação entre o setor público e o setor privado no Brasil. Nesse sentido, o emprego da DLSP impede que a oferta de crédito público, que historicamente esteve na base do dinamismo da economia do país, seja percebida como fonte de deterioração fiscal. (ALVES, 2018, p. 61)

Enquanto que a Dívida Bruta do Governo Geral-DBGG são “as obrigações dos governos (Tesouro Nacional e INSS), estaduais e municipais junto ao setor privado (financeiro e não financeiro), ao setor público financeiro e ao resto do mundo (ALVES, 2018, p. 62-63). Neste indicador as empresas estatais e o Banco Central não são incorporados, entretanto os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional sob responsabilidades do banco integram a dívida pública. Como este indicador não considera os ativos financeiros qualquer operação que signifique aumento do passivo representará uma expansão do endividamento público.

No que se refere ao conceito de Dívida Pública Federal- DPF trata-se da “soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), ambas de responsabilidade do governo federal, mais especificadamente, do Tesouro Nacional” (ALVES, 2018, p. 67). Todavia é importante frisar que ocorreu uma alteração do principal indicador utilizado para gerir a dívida pública no país, assim Alves(2018) esclarece que

Até o final da década passada a DLSP permaneceu como o principal indicador de endividamento do país. Prevalecia, desse modo, a noção de que a mensuração dos efeitos da política econômica sobre o quadro fiscal tornava-se mais robusta quando expressa por uma estatística capaz de captar variações simultâneas no ativo e no passivo do setor público. Entretanto, o forte aumento no ativo do governo iniciado em meados dos anos 2000, resultante do acúmulo de reservas internacionais e da expansão de crédito ao BNDES, exacerbou os problemas apontados acima e deu força às vozes que advogavam a adoção da DBGG como referência para a condução da política econômica. Um dos argumentos a favor de dívida bruta está ligado à provável dificuldade de conversão imediata do ativo do governo em recursos para o resgate da dívida sem maiores perdas ou danos à economia. (idem, p.73)

Assim, o principal indicador utilizado no país foi alterado segundo o autor por tentativas de melhorar o desempenho fiscal a partir de práticas contábeis, de modo que a

DLSP tem como ponto negativo a não mensuração do risco de inadimplência dos ativos governamentais, enquanto que o DBGG ignora todos os ativos e superestima o quadro de deterioração fiscal (ALVES, 2018). Tal modificação de indicador comunga com a mudança da perspectiva macroeconômica com base na restrição e demonização do gasto público, nesse sentido

Seja pela crença na ineficácia da política fiscal, seja pela necessidade de afastar o risco de dominância fiscal, o predomínio das ideias do NCM nos anos 1990 e 2000, levou à adoção em todo o mundo de instrumentos destinados a restringir o gasto público. Nesse contexto, o controle da dívida pública tomou o lugar do crescimento econômico e foi alçado à condição de principal objetivo da política fiscal. No Brasil, essa visão se concretizou no regime de metas para o resultado primário, inicialmente estabelecido no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, de outubro de 1998 (ALVES, 2018, p. 78-79).

De modo que ao analisar a relação dívida/PIB e a pandemia da covid-19 é importante pontuar que, apesar do consenso econômico afirmar que seria necessárias medidas austeras para reduzir o impacto no déficit fiscal gigantesco do ano de 2020, outras alternativas são apontadas no debate econômico. Apesar de não ser consenso entre os autores alguns economistas como Oreiro ²(2020) afirmam que a situação econômica de 2020 diverge do contexto da economia brasileira do final da década de 70, na crise da dívida externa. Para ele, a situação brasileira em 2020 é bem mais confortável, sua dívida é predominante em moeda nacional e o Estado é credor em moeda internacional, já que as reservas internacionais superam a dívida interna. Assim, Oreiro (2020) afirma que não há risco de default por definição em dívida pública na moeda nacional, emitida pelo governo (OREIRO, 2020).

Na verdade, comumente associam a emissão de moeda a escalada inflacionária, entretanto, tal situação acontece apenas em determinadas circunstâncias, e exigiria segundo Oreiro (2020) uma economia operando muito próximo a plena utilização dos fatores de produção. E tal contexto não ocorre no Brasil que vive uma grande ociosidade na produção. Assim, o autor completa que tal monetização da dívida pública não iria

² José Luis Oreiro, é Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, e Líder do Grupo de Pesquisa "Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento"

produzir pressões inflacionárias significativas enquanto a país continuar como credor na moeda internacional.

Ao refletir sobre o limite do endividamento em moeda nacional, no indicador dívida/PIB, Oreiro (2020) afirma que a experiência histórica mostra que não existe um limite para tal endividamento, e que todos os países do globo terão um aumento significativo da dívida ao tentar reduzir o impacto da pandemia do coronavírus. O autor na verdade completa que não há motivo para temer a elevação da dívida pública como proporção do PIB, existe motivo para temer a velocidade com que o Ministério da Economia reduz as reservas internacionais por conta da política econômica adotada pelo Estado (OREIRO, 2020).

Com base na análise da relação dívida pública/PIB existe um debate sobre a influência da taxa de juros Selic no crescimento deste indicador. No que se refere aos juros é importante pontuar que comumente ele é utilizado como controle da demanda para manter a inflação no centro da meta e também se refere a taxa paga pelo Tesouro Nacional para rolar uma parte significativa da dívida pública, assim ocorre uma preocupação apenas com o lado da demanda na política econômica e desconsidera o aspecto da oferta, de modo que este duplo sentido do juros na verdade significa o aumento da dívida mesmo sem aumento do gasto público, apenas com o aumento da taxa de juros. Por isso, os autores Oreiro e Paula (2010) afirmaram que

Nesse contexto, a fragilidade das contas públicas brasileiras acaba por fazer com que a taxa de juros requerida pelo mercado para a arolagem da dívida pública seja “excessivamente alta”, o que acaba se transmitindo, por arbitragem, para as operações normais de política monetária. (OREIRO, PAULA, 2010, p. 17)

Segundo estimativas de Ferrari (2021) se a taxa Selic, que em jun/21 é de 4,25% ao ano, continuar em trajetória de crescimento e atingir o patamar de 5% ao ano em março de 2022 a dívida pública subirá R\$ 95, 4 bilhões apenas por conta do crescimento do custo de carregamento da dívida gerada pelo aumento da Selic.

Por fim, é imprescindível afirmar que a gestão da dívida pública assim como toda a política econômica brasileira foi influenciada pelo foco na estabilização e se tornou um dos mecanismos de controle do austeridade fiscal no Brasil. Tal concepção domina o

debate econômico atual e afirma que “as contas públicas podem gerar insegurança na estrutura de preços e ativos futuros, efeito que é transmitido pelos movimentos da dívida pública em sua interação com os portfólios dos agentes privados” (ARANTES, JUNIOR, 2017, p. 1073). Este é o motivo pelo qual a sustentabilidade da dívida passa a ser a principal ação da política fiscal, a gestão das contas públicas, visto que se entende que um desequilíbrio nas contas implicaria em uma tendência de dívida e dificuldade nas condições futuras de financiamento. Assim, o Estado passa a ter uma atuação ativa no seu papel principal: garantir a sustentabilidade da dívida pública.

Nesse sentido é importante considerar a dívida pública com a multiplicidade de variáveis, além do gasto e receita comumente utilizado, visto que conforme apresentado apenas a variação da Selic possui efeito negativo no indicador da dívida, a própria escolha do indicador utilizado pelo país para o endividamento tem relação com a perspectiva econômica vigente, neste caso a austeridade. De modo que por conta da construção do consenso de que o problema da economia brasileira é o excesso de gastos e a austeridade seria a solução desse imbróglio o teto de gastos foi aprovado em 2016. Este terceiro mecanismo da institucionalização da austeridade no Brasil será analisado no próximo tópico.

3.3.O teto de gastos

Neste tópico será analisado o teto de gastos, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, decorrente da PEC 241 e 55. Esta legislação representou a construção de um Novo Regime Fiscal no país. A proposta foi enviada ao Congresso durante o governo Temer, após o impeachment da presidente Dilma. A regra em si representa um aprofundamento e uma austeridade permanente na política econômica brasileira, visto que se trata de uma rígida contenção das despesas primárias do governo com duração de 20 anos e a possibilidade de revisão após 10 anos. E, a cada ano, a elevação dos gastos ocorre apenas pelo índice de inflação, IPCA, do ano anterior, tendo como base no ano de 2017.

Assim, conforme apresentado no Art. 1º da EC nº 95 de 2016, são acrescentadas a constituição os artigos 106 até o 114. No art. 106 é instituído o prazo deste novo regime fiscal, que será realizado por 20 anos. Já no art. 107 são listados os limites individualizados para as despesas primárias com relação aos setores, neste artigo são listados os âmbitos públicos que serão afetados pela EC, são eles:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016)

Desta lista de restrições é possível identificar que não foram estabelecidos limites no que se refere a dívida pública e gastos com pagamento de juros neste novo regime fiscal, de modo que estes gastos permanecem fora de limite na economia brasileira, já que foram limitados apenas os gastos primários do governo. Assim como a LRF, foram estabelecidas vedações caso o limite do teto for descumprido, as vedações estabelecidas são as seguintes:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal. (BRASIL, 2016)

Dessa forma, as restrições para o governo caso descumpra os limites estabelecidos no regime fiscal basicamente incide sobre o funcionalismo público e o comprometimento do funcionamento da máquina pública. No art. 108 fica estabelecido que após 10 anos será possível realizar uma revisão dos limites do teto. Nesse seguimento o Art. 110 frisa que o mínimo gasto com saúde e educação nos próximos 20 anos serão realizadas com base no exercício financeiro de 2017, acrescido apenas pelo reajuste da variação do IPCA no período.

Para propor esta legislação os deputados apresentaram dados positivos com relação a Holanda e citaram outras países que adotaram uma fixação de teto de gastos, foram eles Finlândia e Suécia, todavia existem particularidades com relação ao teto de gastos aprovado pelo Brasil, que o torna único no mundo, e a forma como os limites foram estabelecidos nesses países, de modo que o “não repete o regime adotado por nenhuma outra nação, tendo como principais diferenças o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da norma na Constituição” (MEDEIROS, 2016). Nos países citados os limites estabelecidos variam entre três e quatro anos, são geridos por leis ordinárias ou até mesmo acordos políticos, de modo que ainda há a possibilidade de crescimento real dos gastos por não ser tão restritivo como é o caso da emenda constitucional brasileira.

No Brasil ocorre o congelamento em termos reais, visto que o gasto não acompanha o crescimento econômico, de modo que a economia cresce e o percentual do PIB gasto reduz, por isso Rossi e Dweck (2016) afirmam que o

(...) o Novo Regime Fiscal implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (idem, p. 1).

Nesse sentido, os autores completam que o país entra em um círculo vicioso de austeridade, já que cortes públicos tendem a reduzir o crescimento e provoca novas ondas de queda de arrecadação que irão exigir maior redução das despesas por parte da política econômica. Rossi e Dweck (2016) simularam que o efeito do teto de gastos sobre a saúde e educação e apontam que reduzirá a participação em percentual do PIB de 4% em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, sendo que neste período a população será cerca de 10% maior. Por conta desses dados os autores afirmam ser impossível defender o teto de gastos e a educação e saúde pública simultaneamente. Para os autores o teto dos gastos pode ser entendido como um projeto de redução do Estado.

Em síntese, a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma tem profundos impactos sociais. Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público *per capita* e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. (...)Torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal. (ROSSI, DWECK, 2016, p. 4)

É relevante pontuar que formalmente foi proposto um piso para saúde e educação, entretanto seria impossível destinar recursos acima do piso já que diversas rubricas do gasto público crescem acima da inflação, assim boa parte do orçamento federal já está comprometido com gastos obrigatórios e o teto refere-se ao gasto total, o que significa dizer que não há margem de gasto acima do piso que acaba por se tornar um teto dos gastos com saúde e educação. (RUGITSKY, 2016) Nesse sentido,

Em sua essência, essa EC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações constitucionais previstas desde 1988. A norma marca o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma inversão de prioridades, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social nos termos previstos na Constituição Federal. (MENEZES, MORETTI, REIS, 2019, p. 61)

Essa alteração do funcionamento dos serviços públicos, ocasionado pelo teto e a impossibilidade de manutenção dos direitos sociais assegurados pela Constituição, gera um processo em que o governo foca no gasto público e ignora mecanismos do lado das receitas. Segundo Menezes, Moretti e Reis (2019) quando o governo propõe limitar o gasto primário como única solução do déficit ignora aspectos como desonerações fiscais, sonegação e o pagamento dos juros da dívida pública que minam as receitas públicas federais.

Portanto, ainda que o teto tenha sido apresentado como uma necessidade estrutural e indispensável da política econômica brasileira, na verdade segundo os autores o teto evitou a conversão da receita oriunda do crescimento econômico nas despesas primárias, de modo que para Menezes, Moretti e Reis (2019)

O neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou uma teoria econômica falsa, mas uma tecnologia de governo voltada a conduzir sujeitos e suas condutas por meio de uma racionalidade concorrencial, que visa ao desmonte do sistema proteção social fundado na solidariedade e, em particular, à desconstrução de um sistema de saúde universal que sequer chegou a constituir os instrumentos adequados de financiamento. (idem, p. 67)

Desse modo, o teto se refere ao oposto do estabelecido na Constituição e representa um aprofundamento dos mecanismos neoliberais na economia brasileira, uma vez que destrói o pacto social que foi estabelecido em 1988 e transforma os direitos sociais em mercadoria para o setor privado, pois ao sucatear serviços públicos como saúde e educação, a opção da sociedade é buscar a oferta dos bens na rede privada de atendimento.

As novas regras fiscais retiram o direito de a sociedade escolher o projeto político e como o orçamento público será convertido em programas de governo para a aplicação de políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico. Este novo regime trata-se

de uma opção pela suspensão do projeto constituinte de 1988, visto que inviabiliza a expansão e manutenção de diversas políticas públicas, com o objetivo de “reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública” (MARIANO, 2017, p. 262). Pois foram retirados do teto o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estes podem crescer livremente. Por isso é importante apresentar projeções de como o teto impactará nos gastos em proporção do PIB, de modo que

Conforme projeção de alguns economistas (...), como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado. Nos países europeus, onde impera o Estado de Bem Estar Social, a média gira em torno de 49,9% do PIB. A França gasta 57%, a Alemanha 44,1% e a Finlândia, líder no ranking, 58,1%, e é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade. (MARIANO, 2017, p. 268)

Por fim, é importante refletir sobre as restrições para o combate a pandemia impostas pelo teto de gastos, tal situação fez com que os senadores enviassem propostas de emenda à Constituição para suspender a aplicação da EC nº 95 durante o período de calamidade pública ocasionada pela covid-19. Para justificar esta alteração pela PEC 27/2020 o senador Randolfe Rodrigues do Amapá, afirma que “a maneira como ele foi desenhando foi equivocada, pois, por ser rígido demais, não permite o ajuste de medidas anticíclicas quando necessário. E agora é justamente o momento mais necessário, o que justifica que abandonemos o teto por um prazo razoável de dois anos” (SENADO, 2020)

Tal proposta teve sua tramitação suspensa após a aplicação do orçamento de guerra que retirou do teto os gastos referentes a pandemia, esta retirada foi uma imposição pela vitória da proposta de auxílio emergencial do congresso nacional, apesar do governo federal tentar aprovar um valor irrisório que permaneceria dentro do teto, o valor aprovado foi estabelecido pelos deputados e para o pagamento era necessário a retirada do teto.

Pela quantidade de brasileiros que receberam o auxílio pode-se dimensionar a extensão e profundidade da vulnerabilidade social da população decorrente em grande

medida das políticas de austeridade. O governo alardeou que a taxa de crescimento do desemprego não foi gigantesca no período. Ocorre que a taxa que já estava alta antes da pandemia, de modo que pode ser relacionada mais com a política econômica austera do que com o contexto pandêmico.

O Brasil passa pela pandemia duplamente comprometido, no âmbito sanitário, mas também no âmbito econômico. O Estado demorou a agir no que se refere a liberar recursos para combater os efeitos da pandemia, visto que a gestão econômica do país, sobretudo no período recente, coloca os interesses do mercado acima de tudo, colocando em risco a saúde e vida dos seus habitantes.

Este capítulo apresentou os mecanismos que perpetuam e tornam a austeridade além de uma ideia, a materializam como a única forma de fazer política econômica no país. Como se demonstrou são instrumentos legais e econômicos que institucionalizam a austeridade como uma política de Estado e não de governos. Isso porque a austeridade se incorpora nas regras orçamentárias que união, estados e municípios tem que cumprir e, mais recentemente, passa a fazer parte da Constituição brasileira. Com isso, se aprofundou o conflito entre os direitos sociais, garantidos constitucionalmente, e a condução macroeconômica neoliberal, alicerçada na austeridade, que vigora desde a década de 1990 no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A partir da década de 1980 o Brasil e o conjunto de países latino americanos mergulhavam em uma grande crise econômica, decorrente de uma convergência de fatores entre os quais as transformações na dinâmica-do capitalismo internacional e as dificuldades internas de enfrentamento desse novo contexto. Esta situação fragilizou o Estado brasileiro, resultando em uma década de dívidas, choques externos e de inflação em patamares elevadíssimos.

No contexto internacional também nos anos 1980 o Estado foi enfraquecido como indutor de processos de desenvolvimento, à medida que o neoliberalismo se consolidou como referência de condução da economia global, a partir da experiência da Inglaterra e dos EUA, ainda que já tivesse sido adotado no Chile desde o início da década anterior. Nesses governos se criaram as condições políticas e institucionais para implementar as políticas de austeridade, que na década seguinte foram mundialmente disseminadas como modelo de eficiência econômica. É importante ressaltar que nesse contexto, apesar da retórica do estado mínimo, o Estado segue sendo fundamental para viabilizar a dinâmica da acumulação de capital em cada país (WOOD, 2014).

Neste contexto de crise nos países latinos americanos, o economista John Williamson, que trabalhou em organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, escreveu um livro em 1990 com um conjunto de medidas econômicas, contudo as ideias presentes neste livro partiram de uma reunião realizada em 1989 em Washington, neste encontro compareceram instituições como Fundo Monetário Mundial, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos, medidas estas que mais tarde passam a ser definidas como o Consenso de Washington. O texto basicamente apresentou uma espécie de diagnóstico de quais seriam as causas da crise nos países latino-americanos e uma indicação das reformas necessárias para sua superação. Este consenso representou uma mudança de foco na política econômica: ao invés de estratégias de desenvolvimento a prioridade passou a ser o controle inflacionário/busca da estabilidade econômica.

No Brasil, sob a influência da política econômica definida pelo “Consenso de Washington”, surgiram diversas agendas econômicas nas quais prevalecem a defesa da

estabilização monetária e as exigências para uma nova estratégia de crescimento. Assim, por causa da instabilidade monetária, o indicador da dívida sustentável passou a ser fundamental nas contas públicas. O desenvolvimento, alicerçado na ampliação da industrialização, que havia sido o escopo do planejamento desenvolvimentista, tornou-se uma agenda superada e são essas mudanças de perspectivas que abrem caminho para a hegemonia da austeridade fiscal na economia brasileira.

Um fato importante, que não pode ser ignorado, é que a hegemonia do neoliberalismo no Brasil se constrói justamente no contexto em que o país se democratizava e a sociedade civil se mobilizava para assegurar os direitos sociais que haviam sido conquistados na Constituição de 1988. As garantias constitucionais, como a seguridade social, demandavam a expansão das funções e dos gastos do Estado. Isso explica o contínuo ataque das reformas neoliberais à Constituição para implementar as políticas de austeridade fiscal.

Por entender que ainda há muitas lacunas na análise dessa transformação na economia brasileira este trabalho teve como objetivo analisar os trinta anos de austeridade fiscal no Brasil, visando identificar os impactos no desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, se buscou aprofundar a análise das mudanças no papel do Estado, apontar os mecanismos que contribuem para perenizar a hegemonia neoliberal e, por conseguinte, as políticas austeras e debater alguns rebatimentos que engendram na economia nacional.

O pressuposto da pesquisa foi confirmado tendo em vista que a experiência brasileira com o neoliberalismo e a austeridade fez com que no século XXI o Brasil enfrentasse a volta da fome, a morte por doenças evitáveis, baixa participação da indústria e ampla dependência de commodities nas exportações, problemas que o país lutava para superar na primeira metade do século XX.

Reforça-se que a opção de discutir o tema pela perspectiva da estratégia e a macroeconômica se deu porque a junção destas que permite evidenciar como a austeridade tem sido uma política de Estado. De modo que pelo lado macroeconômico houveram mudanças conjunturais, mas na perspectiva pela estratégia já na década de 1980 apresentavam indícios de que o país caminhava para alguns mecanismos de austeridade. No entanto foi na década de 1990 que os dois elementos foram combinados: a estratégia alicerçada pelo neoliberalismo junto da política macroeconomia conduzida pelos

instrumentos de austeridade. Assim, é na união destes dois aspectos que se define o período como austero e o pressuposto de pesquisa é confirmado.

Os efeitos deletérios do neoliberalismo ocorrem no mundo todo e a pandemia vem mostrando os riscos dessa política econômica que esvazia a capacidade de investimento do Estado. Entretanto, a situação do Brasil é extremamente complicada, visto que vem sendo destruídas políticas públicas que asseguram direitos que ainda não foram plenamente consolidados, como é o caso do SUS e da educação pública. Nesse sentido, se criam as condições para a retomada de problemas que já estavam sendo superados, produzindo efeitos nefastos em um país subdesenvolvido, cuja trajetória histórica é marcada por múltiplas desigualdades. Portanto, numa perspectiva humanitária, as consequências da austeridade fiscal são impossíveis de serem mensuradas. De modo que sugiro a realização de estudos futuros comparando o Brasil com outros países da América Latina, bem como estudos que possibilitem o aprofundamento da análise dos efeitos das políticas de austeridade nas regiões e os estados brasileiros, uma vez que a heterogeneidade estrutural dentro dos diferentes espaços subnacionais faz com que sejam muito desiguais os impactos das medidas.

Para atingir o objetivo proposto foi realizado um debate das teorias econômicas que tiveram influência no neoliberalismo e que resultaram no nascimento da ideia da austeridade na ciência econômica, a forma como o neoliberalismo foi disseminado pelo globo também foi debatido e através dela foi possível identificar os mecanismos criados para que a austeridade se torne permanente na política econômica. Na América Latina, um dos efeitos deste processo, como destacado por Oliveira (2006), foi o definhamento da política, uma vez que o neoliberalismo transforma a ação do Estado em um nível que é impossível se desvencilhar das necessidades do mercado. Na prática a austeridade engessa a economia, restringindo a atuação dos governos a programas específicos, retirando da agenda política o debate da estratégia de desenvolvimento.

Se constatou nesse estudo que a austeridade como política econômica não foi hegemônica durante a história do século XX, mas passa a ganhar espaço com a vigência e ascensão do neoliberalismo. Um grande abalo no consenso em torno da austeridade econômica aconteceu na crise de 2008. Naquele período, com os papéis dos EUA perdendo valor e com a iminência de falência de bancos, foi necessário que o governo estadunidense injetasse dólares na economia e implementasse medidas anticíclicas.

Entretanto Blyth (2017) informa que “o regresso global de Keynes (...) durou apenas um ano” (idem, p. 93). De modo que, tanto no âmbito nacional quanto internacional a hegemonia da austeridade fiscal passa por momentos de recuo, normalmente quando ocorrem crises que colocam em cheque suas promessas. Todavia, as medidas austeras se intensificam com o passar dos anos, visto que existe uma necessidade do capitalismo internacional de ampliação dos lucros.

É fato que a partir de 2015, no período recente da economia brasileira, a austeridade foi aprofundada com a ampliação de cortes de gasto, contudo foi a partir de 2016 que uma série de reformas de caráter austero passaram a ser implementadas como ‘solução’ para os últimos anos de crise da economia brasileira.

Este aprofundamento da hegemonia austera se evidencia na Emenda Constitucional 95 aprovada em 2016, que limitou os gastos em diversos setores econômicos, inclusive na saúde e educação, de modo que o gasto do ano seguinte pode ser acrescido apenas da inflação do ano anterior. Nesta mesma direção em 2017 foi aprovada a reforma trabalhista, que flexibilizou jornadas de trabalho e facilitou acordos entre patrões e empregados, bem como regulamentou o trabalho intermitente, reduzindo os direitos e por conseguinte gastos sociais a eles vinculados. Por fim a reforma da Previdência aprovada em 2019, também implicou na redução de direitos sob o argumento da necessidade de reduzir gastos com a seguridade social, apresentada como a principal responsável pelo déficit das contas públicas. E em setembro de 2020 começou a tramitar no Congresso a proposta de Reforma Administrativa, que também visa reduzir gastos públicos com pessoal. Em nenhuma destas medidas os debates levam em conta os rebatimentos socioeconômicos como o aumento da concentração de renda e o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais.

O que há em comum entre todas essas reformas é a restrição dos gastos do governo, uma perspectiva que se assenta na retórica de que a limitação das despesas primárias é a única forma de gerar eficiência e crescimento econômico, mas essa narrativa não se sustenta quando se analisam os dados, o que demonstra a pertinência da análise de Paulani (2011) quanto mostra a distância entre o discurso e os efeitos econômicos do neoliberalismo.

Considera-se importante evidenciar que as recentes reformas no Brasil representam um retorno ao conjunto de reformas da década de 1990, de modo que não representam uma concepção nova de condução da economia, mas sim um aprofundamento de uma perspectiva já existente, nesse sentido que se defende que há uma continuidade no que tange a estratégia de desenvolvimento ainda que tenham havido distinções na adoção das políticas macroeconômicas ao longo desse tempo.

A transformação do Estado no período neoliberal, por meio de mecanismos estruturantes tanto no âmbito fiscal, quanto cambial e monetário, “naturalizam” a política econômica austera. Nesse sentido, independente da ideologia política da gestão pública, há uma continuidade na estratégia de desenvolvimento, que prioriza a estabilidade, e na estrutura macroeconômica voltada para a austeridade fiscal. De modo que, ainda que não se possa homogeneizar o desempenho da economia brasileira nessas três décadas, uma vez que há evidentes diferenças entre os governos, não se pode deixar de considerar que não houve rupturas no padrão de desenvolvimento nem nos alicerces da austeridade fiscal.

Ressalta-se ainda que a austeridade fiscal no Brasil transformou a atuação do Estado brasileiro na medida que este passa a refletir os desejos do mercado. É uma atuação voltada para as necessidades da dinâmica da acumulação de capital sob a hegemonia do capital financeiro, que prescinde do contínuo crescimento econômico nacional para garantir a expansão de seus lucros. Assim, é importante frisar que o Estado no neoliberalismo não é fraco, pelo contrário, é forte no sentido de assegurar que as políticas austeras sejam colocadas em prática. Por isso os mecanismos analisados são tão importantes, à medida que tornam a austeridade a única via possível para atuação da política econômica.

Portanto, os mecanismos apresentados neste trabalho perpetuam a austeridade além de uma ideia, a materializam como a única forma de fazer política econômica no país. Por meio de instrumentos jurídicos e econômicos se institucionalizou a austeridade, à medida que as políticas austeras passaram a fazer parte da Constituição brasileira, a mesma que garante amplos direitos sociais para a população. Por isso este trabalhou analisou a implantação do neoliberalismo como forma institucional com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e seu aprofundamento com o Teto de Gastos. Todos esses mecanismos tornaram o que antes seria um programa de governo em uma política de Estado, perpetuando a austeridade.

Desse modo, conclui-se que o real perigo da austeridade ocorre quando esta se materializa em política econômica, visto que a mesma é extremamente coerente com o processo de acumulação de capital comandado pelo mercado financeiro, que mesmo sem crescimento econômico amplia seus lucros, aprofundando as múltiplas formas de desigualdades que marcam a economia e a sociedade brasileira. Por esse motivo é tão importante difundirem uma narrativa benéfica para a sociedade, como forma de encobrir os efeitos nefastos para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A. D. Política Fiscal e Indicadores de Dívida Pública: o caso brasileiro entre 2006 e 2015. Dissertação (mestrado)-Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2018.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E., GENTILI, P.(orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP, FENAFISCO, A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas, Brasília: ANFIP. FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

ARANTES, F. JUNIOR, G. B. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. Economia e Sociedade, Campinas, v.26, p. 1063-1095, 2017.

ARAUJO, A. H., FILHO, J. E., GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Rev. Adm. Publica- Rio de Janeiro, maio/jun. 2015.

BARBIERI, Fabio. O ressurgimento da Escola Austríaca e a teoria de processo de mercado. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 215-235, dezembro de 2008.

BASSOLI et al. É preciso rebaixar o piso de gastos para que o teto não colapse. Folha de S.Paulo, São Paulo, 16 de agos de 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/e-preciso-rebaixar-o-piso-de-gastos-para-que-o-teto-nao-colapse.shtml>> Acesso em 22 de agosto de 2020.

BASTOS, P.P.Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 257, ago. 2015

BERLT, FILHO, TRISTÃO, Gastos públicos: análises da aplicação da lei de responsabilidade fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí. Revista Adm. UFSM, Santa Maria, v. 10, número 1, p. 85-100, 2017.

BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa palestras. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o desenvolvimento- Caixa Econômica Federal: Rio de Janeiro, 2011.

BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BORON, Atilio. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL, Emenda à Constituição nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL, Lei de responsabilidade fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 29, de 21 de janeiro de 2016. Brasília, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA _____. O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER-PEREIRA, A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 222-259, 2001:

BRESSER-PEREIRA. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? Pesquisa e Planejamento Econômico, p. 3-23, abril 1991:

BRITO, L.L., O intelectual e o desmonte do Estado no Brasil: Luiz Carlos Bresser-Pereira e o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). Tese (Doutorado em História Social-Universidade Federal Fluminense, 2016

BROWN, W. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Tradução: Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CAMPEDELLI, A. L. O regime de metas de inflação no Brasil: um balanço do governo Dilma. Nexos Econômicos – UBFA. v.10,n 2, 2016.

CAMPOS, Christiane; CASTILHOS, Clarisse; CAMPOS, Rosana. Estado mínimo para quê e para quem? In CONCEIÇÃO, Alexandrina; SANTOS, Fabrícia. A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise. São Cristovão, editora UFS, 2015.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 9. n.15, pp 139-174, 2014.

CANO, W. Brasil-Construção e desconstrução do desenvolvimento. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 263-302, 2017

CANO, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CARCANHOLO, M. Desafios e Perspectivas para a América Latina do Século XXI. Argumentum, Vitória, v.6, n.2, jul/dez.2014.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washigton. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n.49, março de 2008.

CARDOSO, D. S. A austeridade deu certo? Uma análise comparativa entre ações de política econômica na Grécia e na Irlanda no pós-Crise financeira de 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

CARDOSO, V., MAIA, A., SANTOS, S., SOARES, F., O impacto da privatização no desempenho econômico: um estudo em empresas brasileiras de grande porte. Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 183-211, 2013.

CARLEIAL, L. , CRUZ, B. A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo. Texto para Discussão. IPEA, Rio de Janeiro, n. 1729, abr. 2012.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. Revista Outubro, Edição 5, 2001. Disponível em <<http://outubrorevista.com.br/mundializacao-o-capital-financeiro-no-comando/>> Acesso em 11 de agosto de 2020.

CHRISTO, D. C. Evolução do desemprego no Brasil de 1995 a 2010: Análise dos governos FHC e Lula. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

COUTO, PEREIRA, Superávit primário e déficit nominal: as contas do governo central brasileiro (1995-2012). A economia em revista, v. 23, n 2, julho de 2015.

CRUZ, C. F. C., MACEDO, A. S., SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. Revista Adm. Pública. Rio de Janeiro, 2013.

DWECK, E., OLIVEIRA, A. L.M., ROSSI, P. (orgs). Austeridade e retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, Agosto de 2018.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

FARIA, L. A. Aquém da estagnação: 10 anos do Plano Real. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 175-196, ago. 2004

FERRARI, H. Dívida pública deve subir R\$ 95,4 bilhões com Selic a 5% ao anos. Poder 360, 2021. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/economia/divida-publica-deve-subir-r-954-bilhoes-com-selic-a-5-ao-ano/>> Acesso em 9 de junho de 2021.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. Novos estudos, nº 40, 1994.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Revista de Economia Política, v. 12, nº1, 1992.

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. Revista de Economia Política, vol.9, nº 3, 1989.

FONSECA, P. Desenvolvimentismo: A construção do conceito. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2103, Julho de 2015.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade. Trad. de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FURTADO Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Nacional, 1968.

FURTADO, C. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 10.ed. rev. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

GARCIA R. V., CASAGRANDE E. E. Dívida Pública, Déficit Público e Arrecadação no Brasil: uma análise da tensão institucional (1995 a 2007). Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 27, n.51, março de 2009.

GONZALBO, Fernando Escalante. Historia mínima del neoliberalismo. El Colegio de Mexico, Mexico; Turner Publicaciones, Madrid, 2016.

HAYEK, Friedrich. (2010) O caminho da servidão. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

IANNI O. Estado e planejamento econômico. no Brasil. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1977.

IANNI, Octavio. O declínio do Brasil-nação. Estudos Avançados, São Paulo, vol.14, n.40, p.51-58, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Dados contas nacionais, IPCA, PNADC. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca/brasil>> Acesso em 10 de abril de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea data. Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em 10 de abril de 2021.

IVO, Anete B.L. A noção de governança. In: A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica. Salvador: EDUFBA, 2016

IVO, Anete B.L. Estado da arte da sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: Sociedade, política e desenvolvimento. Org: Aristides Monteiro Neto. Brasília: Ipea, 2014.

IVO, Anete B.L. Governabilidade e (in)governabilidade: faces de um mesmo processo. In: Metamorfoses da questão democrática. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001

JUNIOR, LAMEIRAS, Política de metas de inflação: Teoria e evidências empíricas. In: Evolução recente das políticas monetária e cambial e do mercado de crédito no Brasil. Rio de Janeiro:IPEA, 2014.

KHAIR, A. A questão fiscal e o papel do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

KLEIN, C. R. M. O ordoliberalismo alemão expresso no ideário econômico de Roberto Campos. Revista Historiador. Número 05. Ano 05. Dezembro de 2012. Disponível em : <<http://www.historialivre.com/revistahistoriador>> Acesso em 04 de agosto de 2020.

LARA, Luciano Rodrigues. Uma análise da experiência brasileira com câmbio flutuante. PET-Programa de Ensino Tutorial, Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná, 2006. Disponível em < <http://www.pet-economia.ufpr.br/textos.html>> Acesso em 24 de abril de 2021.

LEFEBVRE, Henri. Marxismo. Tradução: William Lagos. – Porto Alegre: L&PM, 2009.

LEME, A. Estado e privatização: Um debate sociológico, uma questão política. CIVITAS, Porto Alegre, v.11, n.2, p.339-360, 2011.

LIMA, A. C. C, SIMÕES, R. F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, Ano XII Nº 21 Julho de 2010.

LOPREATO, F. L A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. Campinas: IE/UNICAMP, ago. 2007. (Texto para Discussão n. 131).

LOPREATO, F. L. Dívida Pública: O limiar de mudanças? Texto para discussão nº 2026. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LOPREATO, F. L.O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Campinas: IE/UNICAMP, fev. 2006. (Texto para Discussão n. 119).

LUNA, F. E., SANTOS, A., Política cambial no Brasil: Mecanismos e funcionamento do mercado. In: Evolução recente das políticas monetária e cambial e do mercado de crédito no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, Jan/abr 2017.

MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na revista Dados. Revista de Sociologia e Política. V.21, P.133-153, 2013.

MEDEIROS, E. Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241. Pública Agência de Jornalismo Investigativo, 2016. Disponível em <
<https://apublica.org/chechagem/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>> Acesso em 3 de julho de 2021

MELLO, G., ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017.

MENDONÇA H. F, SILVA R. T. Administração da dívida pública sob um regime de metas para inflação: evidências para o caso brasileiro. *Econ. Aplic. São Paulo*, v. 12, P 635-657, 2008.

MENEZES, A. P. R., MORETTI, B., REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública-austeridade versus universalidade. *SAÚDE DEBATE*, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, Dez 2019.

MISES, L.V. *As Seis Lições*. Tradução de Maria Luiza Borges, 7a Edição – São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2009.

MORA, M., A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 3 (140), pp. 426-443, julho-setembro/2015

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A Mundialização da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Iandê Editorial, 2016

OLIVEIRA, F.A. BIASOTO JR, G. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 260, set. 2015

OLIVEIRA, Francisco. *A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. A metamorfose da arribação. *Novos Estudos*, CEBRAP, Nº 27, julho de 1990 pp. 67-92

OREIRO J. L. Prêmio de risco endógeno, equilíbrios múltiplos e dinâmica da dívida pública: uma análise teórica do caso brasileiro. *R. Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, 2004.

OREIRO, J. L. Existe um limite máximo para a relação dívida pública/PIB. José Luis Oreiro *Economia, Opinião e Atualidades*, 2020. Disponível em <<https://jlcoreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L. Pós-pandemia: Como retomar o crescimento mantendo a dívida pública sustentável? (Brasil Debate, 23/04/2020). José Luis Oreiro Economia, Opinião e Atualidades, 2020. Disponível em <<https://jlcoreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L., PAULA L. F. Porque a taxa de juros é tão alta? Jornal Valor Econômico-Brasil, p.17. 4/10/2010.

PAULANI, L. A hegemonia neoliberal. In O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

PAULANI, L. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 4 (92), outubro-dezembro/2003

PAULANI. Não há saída sem a reversão da financeirização. Estudos avançados, vol.31 no.89. São Paulo Jan./Apr. 2017. Disponível em < <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890004> > Acesso em 3 de setembro de 2020.

PAULANI. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo [S.l: s.n.], 2007.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. BNDES, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15306> acesso em 10-05-21.

PIVATTO, V. A política fiscal brasileira no período pós-lei de responsabilidade fiscal: uma análise sob a ótica da teoria keynesiana. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2018.

QUADROS M. R. C., PINTO N. G. M., CORONEL D. A. Vantagens e desvantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Revista Estratégia & Desenvolvimento. V. 02 e N. 02, 2018/2.

QUEIROZ, A. A. Reforma tributária com justiça e cidadania fiscal, Brasília, DF: DIAP, 2019.

RANGEL, Garmendia. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64

Redução de vencimentos de servidores para adequação de gastos com pessoal é inconstitucional. STF, 2020. Disponível em

<<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446218&ori=1>>

Acesso em: 15 de maio de 2021

REIS, S. G. Política fiscal e restrições tributárias-aspectos práticos dos efeitos restritivos tributários sobre a atividade econômica. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Araraquara, 2010.

RICHARDSON, R.J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3 Ed., São Paulo: Atlas, 2009

RODRIGUES, Carlo. Neoliberalismo: apontamentos históricos-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC. Revista PRAIAVERMELHA, Rio de Janeiro, v.2, p. 43-57, Jul-Dez, 2011.

ROSSI, P. DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública. Eixo temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016.

ROSSI, P., GIMENEZ, D. Crise econômica e o mercado de trabalho no Brasil. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, n. 51, 2017

RUGITSKY, F. Para entender a PEC do Teto dos Gastos. Revista Fevereiro, 2016. Disponível em <<https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/>> Acesso em 15 de junho de 2021.

RUSSO, M. F.P.F. A gestão ativa da dívida pública. Instituto Superior de Gestão. Dissertação. Lisboa, 2014.

SAID, S. Se o tripé é neoliberal, Lula é o campeão de neoliberalismo no Brasil. Instituto Mercado Popular. Out/2014. Disponível em: < <https://mercadopopular.org/economia/se-o-tripe-e-neoliberal-lula-e-o-campeao-de-neoliberalismo-brasil/>> Acesso em 21 de Abril de 2021

SALLUM, Bráilio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*. V.24, n.60,p115-135,dez.2016.

SANTANA, Lizandra K. de A.; DOURADO, Debora P. C. A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível? *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.3, n.2, Dezembro/2018, pp. 125-151.

SANTOS, Flávio A., LOPREATO, Francisco L. C. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula. IE/UNICAMP, abril. 2016. (Texto para Discussão n. 267).

SANTOS, Flávio A., LOPREATO, Francisco L. C. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula. IE/UNICAMP, abril. 2016. (Texto para Discussão n. 267).

SANTOS, Francielle N. Desenvolvimento econômico e a política fiscal: uma análise a partir da realidade brasileira (2002 – 2018). (Monografia em economia) - UFS/São Cristóvão. 2019.

SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Tradução: Ruy Jungmann-Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SENADO, Propostas suspendem teto de gastos durante pandemia. Da redação, 2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/07/propostas-suspendem-teto-de-gastos-durante-pandemia>> Acesso em 05 de julho de 2021.

SILVA, G. R., CURADO, M. Comportamento da taxa de câmbio no Brasil: Uma análise a partir da paridade descoberta da taxa de juros. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 31, n. 59, p. 103-122, mar. 2013.

SODRÉ, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE-eletrônica*, Volume 1, Número 2, 2002.

Supremo confirma que LRF não pode restringir combate ao coronavírus. Agência Senado, 2020. Disponível em

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/14/supremo-confirma-que-lrf-nao-pode-restringir-combate-ao-coronavirus>> Acesso em: 15 de maio de 2021

TESOURO NACIONAL. Tesouro Transparente. Dados do resultado primário. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>> Acesso em 10 de abril de 2021.

Versão resumida, do capítulo inicial do livro “Soberania e Política Econômica na América Latina” –UNESP/UNICAMP, 2000. América Latina: Industrialização, crise e neoliberalismo.

WOOD, Ellen. O império do capital. Tradução: Paulo Cezar Castanheira-1. Ed- São Paulo: Boitempo, 2014.