



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA**  
**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**LUIS HENRIQUE RODRIGUES BARROS**

**ANÁLISE DOS PROCESSOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO**  
**PÚBLICO BRASILEIRO A PARTIR DOS CICLOS DE AJUSTE NEOLIBERAL**  
**(1990-2020)**

**FORTALEZA**

**2020**

LUIS HENRIQUE RODRIGUES BARROS

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO  
BRASILEIRO A PARTIR DOS CICLOS DE AJUSTE NEOLIBERAL  
(1990-2020)

Trabalho de Conclusão de Curso ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade – FEAAC da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. André Vasconcelos Ferreira.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- B279a Barros, Luis Henrique Rodrigues.  
Análise dos processos de financeirização do endividamento público brasileiro a partir dos ciclos de ajuste neoliberal (1990-2020) / Luis Henrique Rodrigues Barros. – 2020.  
148 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira.

1. Endividamento público. 2. Financeirização do capital. 3. Política Econômica. 4. Neoliberalismo. 5. Neodesenvolvimentismo. I. Título.

CDD 330

---

LUIS HENRIQUE RODRIGUES BARROS

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO  
BRASILEIRO A PARTIR DOS CICLOS DE AJUSTE NEOLIBERAL  
(1990-2020)

Trabalho de Conclusão de Curso ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade – FEAAC da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: 21/08/2020.

Nota: 10,0

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Ms. Alfredo José Pessoa de Oliveira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Roseli e Henrique.

A minha Irmã, Lara.

Todos temos as nossas crises prediletas. São as crises dos valores, das pandemias, da demografia, da economia, da energia, da especulação financeira, da educação, da pasteurização cultural, de identidades, da banalização da vida, da miséria que explode no mundo, da falta de água que já atinge mais de um bilhão de pessoas. A questão não é mais escolher a crise que nos pareça mais ameaçadora. A verdadeira ameaça vem de uma convergência impressionante de tendências críticas, da sinergia de um conjunto de comportamentos até compreensíveis, mas profundamente irresponsáveis e frequentemente criminosos, que assolam nossa pequena espaçonave. (DOWBOR, 2018, p. 9)

## RESUMO

Este trabalho acadêmico tem por objeto a análise dos processos de financeirização do endividamento público brasileiro. Para analisar o objeto, com a conexão das políticas econômicas ao viés político e partidário dos presidentes da República, foi delimitado um recorte temporal a partir dos ciclos de ajuste neoliberais, de 1990 ao primeiro semestre de 2020. A base do trabalho é uma pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura no campo da economia, sociologia e política. Para compreender o processo de financeirização é preciso entender conceitos clássicos como circulação do capital, mais-valia, capitalismo concorrencial, capital financeiro, imperialismo, mundialização do capital, endividamento público e capital improdutivo. A questão do endividamento público sobre a economia brasileira está atrelada a problemas de dependência externa, desde o início do Brasil republicano. Em relação ao viés político e partidário, são debatidos os conceitos de neoliberalismo, social-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, social-neodesenvolvimentismo e neoconservadorismo. Dentro do recorte temporal, temos cinco ciclos de ajustes neoliberal, compreendendo do governo Collor, em 1990, até o governo Bolsonaro, eleito em 2018. Assim, o neoliberalismo foi a estrutura base dos governos quanto a adoção de políticas econômicas, com certa inflexão ao neodesenvolvimentismo no recorte temporal analisado. É exigido, pelo capital financeiro e especulativo, um ambiente favorável para a financeirização da dívida pública e de seu pagamento, com o fito de obter maiores volumes de lucro. O que muda de um governo para outro são as políticas que trazem impactos sociais interligadas ao processo de financeirização do endividamento.

**Palavras-chave:** Endividamento público. Financeirização do capital. Política econômica. Neoliberalismo. Neodesenvolvimentismo.

## ABSTRACT

This academic work aims to analyze the processes of financialization of Brazilian public debt. To analyze the object, with the connection of economic policies to the political and partisan bias of the presidents of the Republic, a time cut was delimited from the neoliberal adjustment cycles of 1990 to the first half of 2020. The basis of the work is a bibliographical research, with literature reviews in the field of economics, sociology and politics. To understand the process of financialization it is necessary to understand classical concepts such as capital circulation, surplus value, competitive capitalism, financial capital, imperialism, capital globalization, public indebtedness and unproductive capital. The question of public indebtedness to the Brazilian economy has been linked to problems of external dependence since the beginning of republican Brazil. In relation to the political and partisan bias, the concepts of neoliberalism, social-neoliberalism, neodesenvolvimentism and neoconservatism are discussed. Within the time frame, we have five cycles of neoliberal adjustments, ranging from the Collor government in 1990 to the Bolsonaro government, elected in 2018. Thus, neoliberalism was the basic structure of governments in adopting economic policies, with a certain inflection to neodesenvolutism in the analyzed time frame. Financial and speculative capital demands a favorable environment for the financing of public debt and its payment, in order to obtain greater volumes of profit. What changes from one government to another are the policies that bring social impacts linked to the process of debt financialization.

**Keywords:** Public indebtedness. Financeirization of capital. Economic policy. Neoliberalism. Neo-developmentism.



## RESUMEN

Este trabajo académico tiene como objetivo analizar los procesos de financiación de la deuda pública brasileña. Para analizar el objeto, con la conexión de las políticas económicas con el sesgo político y partidista de los presidentes de la República, se delimitó un corte temporal de los ciclos de ajuste neoliberal, desde 1990 hasta la primera mitad de 2020. La base del trabajo es una investigación bibliográfica, con revisión de la literatura en el campo de la economía, la sociología y la política. Para comprender el proceso de financiarización es necesario entender conceptos clásicos como la circulación de capitales, el valor añadido, el capitalismo competitivo, el capital financiero, el imperialismo, la globalización del capital, el endeudamiento público y el capital improductivo. La cuestión del endeudamiento público con la economía brasileña ha estado vinculada a problemas de dependencia externa desde el comienzo del Brasil republicano. En relación con el sesgo político y partidista, se discuten los conceptos de neoliberalismo, social-neoliberalismo, neodesarrollo y neoconservadurismo. Dentro del marco temporal, tenemos cinco ciclos de ajustes neoliberales, que van desde el gobierno de Collor en 1990 hasta el gobierno de Bolsonaro, elegido en 2018. Así, el neoliberalismo fue la estructura básica de los gobiernos en cuanto a la adopción de políticas económicas, con una cierta inflexión hacia el neodesarrollo en el marco temporal analizado. El capital financiero y especulativo exige un entorno favorable para la financiación de la deuda pública y su pago, con el fin de obtener mayores volúmenes de beneficios. Lo que cambia de un gobierno a otro son las políticas que traen consigo impactos sociales vinculados al proceso de financiar la deuda.

**Palabras clave:** Endeudamiento público. La financiarización del capital. Política económica. El neoliberalismo. Neo-desarrollo.

## SUMÁRIO

|              |  |           |
|--------------|--|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1.1</b>   | <b>Procedimentos Metodológicos.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>2</b>     | <b>ENTENDENDO O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL....</b>                                       | <b>15</b> |
| <b>2.1</b>   | <b>A constituição do Sistema Capitalista.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2.2</b>   | <b>Capitalismo concorrencial e o papel dos bancos na formação dos monopólios</b>                     | <b>19</b> |
| <b>2.3</b>   | <b>A mundialização do Capital: nova etapa do sistema capitalista.....</b>                            | <b>23</b> |
| <b>2.4</b>   | <b>Investimento Direto Estrangeiro – IDE: um instrumento da mundialização do capital.....</b>        | <b>24</b> |
| <b>2.5</b>   | <b>Endividamento público: uma consequência da financeirização.....</b>                               | <b>28</b> |
| <b>3</b>     | <b>CONTEXTO HISTÓRICO-ECONÔMICO BRASILEIRO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....</b>                         | <b>35</b> |
| <b>3.1</b>   | <b>Do Fim da Segunda Guerra Mundial ao Golpe Civil Militar (1946 – 1964).....</b>                    | <b>37</b> |
| <b>3.1.1</b> | <b><i>A Política Econômica.....</i></b>  | <b>38</b> |
| <b>3.1.2</b> | <b><i>Financiamento da Economia.....</i></b>   | <b>52</b> |
| <b>3.2</b>   | <b>Do Golpe Civil Militar ao Consenso de Washington (1964 – 1989).....</b>                           | <b>54</b> |
| <b>3.2.1</b> | <b><i>A Política Econômica.....</i></b>  | <b>55</b> |
| <b>3.2.2</b> | <b><i>Financiamento da Economia.....</i></b>   | <b>68</b> |
| <b>3.3</b>   | <b>Síntese dos Resultados das Políticas Econômicas sobre o Endividamento Público Brasileiro.....</b> | <b>69</b> |
| <b>4</b>     | <b>A ANÁLISE A PARTIR DO INÍCIO DOS CICLOS DE AJUSTE NEOLIBERAL (1990 – 2020).....</b>               | <b>72</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Governo Collor e o Plano Real, o primeiro ciclo de ajuste neoliberal (1990 – 1994).....</b>       | <b>72</b> |
| <b>4.1.1</b> | <b><i>Raízes do neoliberalismo.....</i></b>  | <b>73</b> |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.1.2 | <i>A política econômica e o endividamento público</i> .....                                    | 79  |
| 4.2   | <b>O governo de continuidade de Cardoso e o “social-liberalismo” (1994 – 2002)</b>             | 87  |
| 4.2.1 | <i>O Social – Liberalismo</i> .....  | 88  |
| 4.2.2 | <i>A política econômica e o endividamento público</i> .....                                    | 90  |
| 4.3   | <b>Do Social- Liberalismo ao Neodesenvolvimentismo, o governo Lula (2003 – 2010)</b> .....     | 100 |
| 4.3.1 | <i>Transição para o neodesenvolvimentismo</i> .....  | 101 |
| 4.3.2 | <i>A política econômica e o endividamento público</i> .....                                    | 106 |
| 4.4   | <b>A Presidenta Dilma Rousseff e o avanço neodesenvolvimentista (2011 – 2016)</b>              | 113 |
| 4.4.1 | <i>O Social – Neodesenvolvimentismo</i> .....  | 113 |
| 4.4.2 | <i>A política econômica e o endividamento público</i> .....                                    | 117 |
| 4.5   | <b>De golpe em golpe, um ensaio sobre os governos de Temer e Bolsonaro (2016 – 2020)</b> ..... | 124 |
| 5     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 135 |
|       | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 144 |

## 1 INTRODUÇÃO

A crise fiscal da União e dos estados é considerada por muitos a principal problemática econômica dos dias de hoje no Brasil, crise atrelada por muitos desde 2008, quando os Estados Unidos sofreram um abalo na sua economia, devido à bolha imobiliária americana. No Brasil, a crise começou a se impor em 2014, quando se tem a recessão da economia no que tange ao crescimento do PIB, sendo atribuído o mesmo responsável até hoje: o governo gasta mais do que arrecada.

Entretanto, o problema fiscal não é uma simples questão partidária, ou ideológica como muitos querem que pensemos. É de fato crônico e sistemático o uso desmedido de endividamento como forma de proliferação de crescimento. E isso pode ser visto não somente no governo de Dilma Rousseff (2010 – 2016).

Não obstante, temos a consolidação de uma grave crise fiscal depois de um *boom* de crescimento do PIB no período do Governo Militar (1964-1985). Foi usado de maneira demasiada o endividamento externo como uma tentativa de manutenção do golpe militar mediante aumento do PIB, ora, o Produto Interno Bruto é a melhor e mais popular referência de um governo eficiente, sendo utilizado como ferramenta de perpetuação de governo.

Foi isso, ao analisarmos todos os governos brasileiros, desde a Proclamação da República (1889), podemos constatar que não há exceção de uso do dispêndio público como política econômica, embora, haja diferenças em termos do uso destes recursos. O endividamento torna-se uma variável macroeconômica de extrema importância para direcionar as políticas econômicas dos governos.

Hoje, há um verdadeiro pavor pelo déficit público, sendo em tese o Sistema Previdenciário o maior vilão. Os principais veículos de comunicação brasileiros bem como a maior parte dos economistas, nos fazem ter a plena convicção de que a reforma proposta e aprovada, da reforma da Previdência Social por Bolsonaro, eleito em outubro de 2018, é a única solução para que o país possa voltar a crescer.

Além das Reformas da Previdência, bem como a Trabalhista, outras formas de controle orçamentário são realizadas atualmente, como por exemplo, congelamento dos gastos públicos por 20 anos nas áreas de educação e saúde pública, aprovadas no Governo de Michel

Temer, além dos novos contingenciamentos do atual governo que atingem em cheio as Universidades Públicas, Institutos Federais de ensino e toda a rede de Políticas Públicas, levando a um retrocesso e a um verdadeiro desmonte social, “balburdiando” o sistema de ensino já precário.

Tem-se, uma clara mensagem à Nação de que o problema consiste em o governo gastar muito dinheiro com a manutenção da máquina estatal, incluindo-se educação, saúde e investimentos sociais.

O que não se divulga, por exemplo, é o quanto da arrecadação vai para o pagamento de juros advindos da dívida pública. Dessa forma, usa-se o déficit orçamentário como uma justificativa, para que se possa adotar a política neoliberal, retirando a participação do Estado como agente mediador na luta de classes, permitindo que aqueles que sempre tiveram seus privilégios econômicos e sociais possam, assim, perpetuá-los.

O endividamento público configura-se nas dívidas adquiridas pelos governos com o fito de realizar obras, concretizar políticas ou servir ao pagamento da própria dívida. Tal endividamento pode ser interno ou externo, adquirindo-se empréstimos com os setores privados e instituições financeiras de capital público, legitimado na história econômica como fonte de crescimento.

Portanto, há uma clara configuração da financeirização, onerando ao que toma emprestado o pagamento de juros, retroalimentando o “Sistema da Dívida”.

As principais questões que serão analisadas nesse trabalho se concentram no viés político – econômico dos governantes do Estado Nacional. Embora se tenha a ideia de que os governos à direita são ótimos no que se trata de ajuste fiscal, podemos ver se de fato há veracidade em tal percepção. E se os mesmos realizam os ajustes fiscais, qual a finalidade para tal? Quais as consequências para a massa populacional constituída pelos trabalhadores? No que ganham os credores e no que perde o endividado? E os governos ditos à esquerda, como agiram?

Segundo dados do Banco Central do Brasil (2019), em julho de 2019, a dívida bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Municipais) chegou ao patamar de R\$ 5.499,0 bilhões, o que equivale a 78,7% do PIB. Pelo próprio BACEN, atribuído a este número está a incorporação do aumento das taxas de juros nominais.

O problema fiscal brasileiro não está limitado apenas ao volume da dívida pública, a problemática a ser discutida é a financeirização do capital. Se a dívida pública constitui-se, pois,

apenas no pagamento de juros, tem-se um problema para além da contabilidade, há um problema econômico que merece ser debatido e investigado.

Além de tudo isso, voltou nos dias atuais grandes questionamentos sobre a necessidade do Estado, havendo quem defenda que o Estado deva ser mínimo. Não são de hoje tais pensamentos a esse respeito.

O Neoliberalismo encontra-se em curso na nação brasileira desde os anos de 1990. Foi dado início aos ciclos de ajuste neoliberal no governo de Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994) e consolidado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando estes, em alusão à governança de Margaret Thatcher no Reino Unido, buscaram liquidar as empresas estatais brasileiras para aumentar a arrecadação, justificando como sempre que o Estado deve ser menor e que se precisa pagar os montantes da dívida. Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016) tem-se uma continuidade nesses ajustes em articulação com o neodesenvolvimentismo. Já nos governos de Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Bolsonaro (2019) volta-se à rigidez neoliberal sem concessões sociais, o discurso se encontra mais reacionário.

O Estado é apontado como o grande atraso na economia do país, devendo o livre mercado agir e garantir o desenvolvimento, não sendo necessário que o governo aja para regular a economia, pelo menos essa é a ideia dos que defendem tal postura. No entanto, esse discurso ideológico se confronta atualmente com a problemática do novo coronavírus (COVID-19).

Em tempos de pandemia, o Estado atua, explicitamente, como grande agente que permitirá com que as famílias tenham as mínimas condições de sobrevivência, garantindo o atendimento à saúde. O governo reacionário de Bolsonaro, teve que se curvar ao desembolso de verbas públicas, a contragosto, com a finalidade de atender às famílias mais afetadas com a pandemia, que são as de trabalhadores, na sua maioria em trabalhos precarizados sem qualquer tipo de regulamentação. Voltou a necessidade de existir o Estado.

Este trabalho visa, porquanto, discutir os problemas da financeirização do capital com o advento da “globalização”, trazendo reflexões a respeito dos mecanismos do sistema capitalista que constituem a dívida pública, bem como explanar a construção histórica da macroeconomia brasileira e as relações dos governos frente ao uso da máquina pública e as políticas econômicas em torno do endividamento.

Caberá ainda analisar como se deu a evolução da Dívida Pública brasileira, tendo como recorte temporal a inserção do país nos circuitos da financeirização do capital e as configurações dos ciclos de ajustes neoliberais (CARVALHO; GUERRA, 2016) até os dias atuais, interligando as políticas econômicas em relação ao endividamento aos vieses econômicos e ideológicos dos governos brasileiros ao longo deste recorte.

### 1.1 Procedimentos metodológicos

Para a escrita desta monografia, buscamos utilizar o método de leitura imanente das importantes obras do Pensamento Econômico clássico, contemporâneo e obras nacionais, aqui utilizadas, tais como: *O Capital*, de Karl Marx; *O Capital Financeiro*, de Hilferding; *Imperialismo, fase superior do Capitalismo*, de Lênin; *A mundialização financeira*, de Chesnais; *A Era do Capital Improdutivo*, de Dowbor; *A Ordem do Progresso*, de Paiva Abreu; *Valsa Brasileira*, de Laura Carvalho. Quanto ao método da leitura imanente, Sérgio Lessa afirma:

Os passos mais frequentes da leitura imanente são: 1) inicia-se pela decomposição do texto em suas unidades significativas mais elementares, isto é, em decompô-lo em suas ideias, conceitos, categorias mais elementares. Isto requer o fichamento detalhado, não raramente se detendo nos movimentos significativos de cada parágrafo ou mesmo frase; 2) a partir destes elementos, busca-se a trama que os articula numa teoria, tese ou hipótese no sentido mais palmar do termo, reconstruindo o texto em suas dimensões mais íntimas; 3) o próximo passo é investigar seus nódulos decisivos e buscar os pressupostos implícitos, ou as decorrências necessárias, dos mesmos; 4) feito isso, na maioria dos casos (mas não em todos) pode-se passar à construção de hipóteses interpretativas do texto, trazendo assim, pela primeira vez para análise imanente a finalidade que conduziu à pesquisa daquele texto em especial; (...) (LESSA<sup>1</sup>, 2006, p. 20-1 apud LUCE, 2011, p. 36)

Além disso, realizamos uma pesquisa qualitativa, mediante levantamento bibliográfico e feitura de anotações e fichamentos, que nos possibilitaram responder às perguntas que nos colocamos como objetivos nesta pesquisa e que, certamente, nos embasará para darmos continuidade às investigações em pesquisas futuras.

Considerando o eixo analítico fundante da investigação, a presente pesquisa tem por percurso metodológico:

1- A pesquisa bibliográfica, aprofundando estudos em analistas clássicos e contemporâneos, no âmbito do pensamento econômico.

<sup>1</sup> LESSA, Sérgio. Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo. São Paulo, Cortez, 2006.

2 – Pesquisa documental enfatizará as análises que dizem respeito à constituição do endividamento brasileiro, com foco nos processos de financeirização da Dívida Pública, a partir da implementação dos ciclos de ajustes neoliberais (1990-2020)



## 2 ENTENDENDO O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Para entendermos as nuances do endividamento público brasileiro, temos que compreender o processo da financeirização do capital. Temos então que, primeiramente, conhecer e entender como o modo de produção capitalista foi concebido e quais características configuram o seu caráter único na história econômica. Isso iluminará o caminho para vermos as questões de pensamentos econômicos e políticos que serão apresentados a posteriori.

### 2.1 A constituição do Sistema Capitalista

Hunt (2013), no seu livro *História do Pensamento Econômico*, traz quatro definições básicas do sistema capitalista. 1) Produção de mercadorias, orientada para o mercado; 2) Propriedade privada dos meios de produção; 3) um grande segmento da população que não pode existir a não ser que venda sua força de trabalho no mercado, e 4) comportamento individualista, aquisitivo e maximizador da maioria dos indivíduos dentro do sistema econômico.

Na economia capitalista há o interesse constante de aquisição de moeda como valor de troca, para isto, formou-se um mercado em que aqueles que produzem podem trocar seus bens por moeda, e, assim, conseguir estocar mais capital. Desta forma, a economia passou a ser vista não mais como uma forma de sustentação ou de sobrevivência, mas sim de um poder, de aquisição de dinheiro por meio de transações comerciais.

No Período Mercantilista Europeu (século XV ao XVII), podemos já identificar elementos embrionários do capitalismo. Neste período, as relações comerciais de compra e venda já se orientavam em prol do principal objetivo do sistema capitalista: o lucro. Os comerciantes adquiriam produtos por um determinado valor e os revendiam por um valor maior do que o comprado, o que configura, segundo Marx (2013), a circulação mercantil simples.

Logo uma pequena parte da sociedade, que detinha poder monetário para realizar esta operação de compra e venda, começou a ter destaque e domínio perante os demais, além de possuir, também, estoques de mercadorias de interesse da população.

Dentro deste contexto, no pensar econômico, tivemos a retomada de reflexões sobre o valor das mercadorias e do lucro adquiridos. Além disso, debateram-se algumas outras questões, que perpassaram ao atual sistema econômico mundial, como: balança comercial, comércio exterior, valor agregado na produção, economia exploratória, dentre outros.

A forma de produção de bens no início da idade média é categoricamente artesanal e agrícola, ou seja, um único indivíduo possui as ferramentas, os insumos e o conhecimento sobre o trabalho. Assim, este mesmo indivíduo determinava, também, o preço da sua produção, baseado nos seus custos, incluindo o tempo empregado durante a jornada de trabalho, imputando um preço final “justo”. Com o passar dos anos, o sistema econômico evoluiu para o Mercantilismo. Nesta etapa os mercadores transacionavam mercadorias produzidas de modo artesanal, mas incluíam, além do valor pago na aquisição primária de seus produtos, as relações de mercado de escassez ou abundância, auferindo um valor adicional no seu próprio entendimento de mercado, fazendo com que, o segmento mercantil adicionasse um valor ao bem comercializado para que este pudesse aumentar seu estoque de capital.

A ampliação do comércio na Europa é uma ruptura importante, que resultará na transição entre o feudalismo e o capitalismo. Neste novo contexto de ascensão comercial dos mercadores capitalistas, a sociedade passou por uma série de transformações, incluindo a mudança de modo de produção e a legitimidade das desigualdades como ferramenta de construção social. Tivemos o surgimento de grandes cidades que se tornaram os centros de produção para suprir as necessidades de estoques dos mercantilistas.

Com o findar do feudalismo, houve a ação de cercamento onde rompeu-se a produção senhorial e expulsou-se os camponeses para as cidades, transformando-os em assalariados e, assim, impulsionaram o capitalismo. Tal fenômeno configura a acumulação primitiva do capital (MARX, 2013). De fato, segundo Marx (2013):

[...] é preciso que duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias se defrontem e estabeleçam contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que buscam valorizar a quantia de valor de que dispõem por meio da compra de força de trabalho alheia; de outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho, e por conseguinte, vendedores de trabalho. [...] Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. (MARX, 2013, p. 786)

O artesão, que detinha todo processo produtivo, passou a servir aos interesses do comércio. Ao receber do capitalista os insumos, as ferramentas e até o local onde a produção seria realizada, o artesão deixou de ter domínio sobre o processo produtivo, tornando-se, apenas,

um indivíduo que possui o conhecimento técnico para a produção. O artesão trocou, então, o seu conhecimento por uma renda, ao vender a sua força de trabalho, tornando-se um assalariado. Desta forma, não mais consegue tirar seu sustento com o valor da sua produção, por não deter os mecanismos de produção que pertencem aos capitalistas, que transformavam seus lucros do comércio em investimento para ampliação do processo produtivo.

Os artífices se tornaram uma classe mais pobre e dependente na configuração social, pois estes dependiam totalmente da venda de sua força de trabalho, tornando-se classe de trabalhadores. Essa classe operária, além de composta por ex-artesãos que não detinham condições de controlar o processo produtivo, era também constituída de camponeses expulsos pelos senhores feudais e, conseqüentemente, obrigados a buscar refúgio nas cidades industriais. Criou-se, então, duas classes, uma de capitalistas e outra de trabalhadores assalariados. Ao proletariado, restou a troca da sua força de trabalho por um salário, que retornavam aos capitalistas na forma de consumo dos próprios bens, que aqueles produziram com o seu trabalho.

No capitalismo, a propriedade privada, que estava e continua concentrada na classe capitalista, foi garantida e assegurada por intermédio do Estado. Deste modo, estes possuíam com exclusividade os meios de produção, que pelo intermédio da compra da força de trabalho conseguiam produzir seus bens. O Estado na Europa, no período de transição do feudalismo para o capitalismo, também teve um papel importante na constituição da classe trabalhadora, quando criou leis contra a vadiagem, obrigando os mais pobres a trabalharem nas indústrias nascentes, além de permitirem que os trabalhos fossem exercidos sem regulamentação. O Estado passou a criar leis para proteger a propriedade privada com a finalidade de servir aos interesses dos capitalistas ao longo da primeira fase de industrialização, sendo ainda omissos, ao não impor condições humanas de trabalho (HUNT, 2013). Em outras palavras, é o Estado burguês servindo, desde o princípio, aos interesses capitalistas.

Ao longo do modo de produção capitalista, emerge o comportamento individualista, aquisitivo e maximizador, ou seja, a classe não capitalista desenvolveu no seu comportamento o desejo do consumo, a troca do dinheiro por mercadorias. Esta é uma das principais características deste sistema, pois faz com que haja uma acumulação do capital pela ampliação do consumo dos bens produzidos, aumentando, exponencialmente, os lucros dos capitalistas que, conseqüentemente, ampliam a produção e retroalimentam o ciclo do sistema. Assim,

desenvolveu-se na economia a racionalização do labor, com a conseqüente ampliação da divisão do trabalho.

O trabalhador foi levado, no decorrer do amadurecimento do sistema capitalista, a ficar alheio ao processo produtivo como um todo, tendo conhecimento apenas da parte que lhe cabe do processo. Isso levou a uma ruptura na relação do indivíduo com o ser social em relação ao trabalho e produção, o que configura o processo de alienação (MARX, 2010).

Como já é percebido e debatido, o modo capitalista de produção se encaixa perfeitamente no quesito exploratório, pois se tem um ganho sobre o trabalho. Em outras palavras, aquele que possui o capital (dinheiro) e organiza um processo de produção, contrata trabalhadores para que estes usem das ferramentas do capitalista, a fim de desenvolver um produto ou serviço.

O modo capitalista de produção começa, portanto, com o capital em forma de dinheiro, sendo este empregado na compra de mercadorias (insumos), para que possa ser realizada a produção, incluindo, neste conjunto de mercadorias, a compra da força de trabalho. Desta forma, ocorre a transformação dessas mercadorias em um novo produto a ser comercializado. Porém, tem-se algo além do que podemos chamar de lucro. O trabalhador, nas suas primeiras horas de produção, já consegue produzir aquilo que remunera o seu salário e todo o restante da jornada de trabalho se converte em ganho para o capitalista, configurando o que Marx denomina de tempo de trabalho excedente, produtor de mais-valia (MARX, 2013). O capitalista vende esta nova mercadoria em troca de dinheiro acrescido de mais-valia.

O capitalista remunera o trabalhador com um salário inferior ao valor total de venda dos produtos ou serviços produzidos pelos próprios trabalhadores. Revela-se, aqui, o processo de circulação do capital. Há uma verdadeira alienação do trabalhador quanto ao real valor de sua força de trabalho e aos meios produtivos, não desenvolvendo uma consciência de classe. Podemos categorizar este processo, como preâmbulo do modo de produção capitalista, fincado na exploração do trabalho pelo capital.

Tudo o exposto, configura o que Marx denomina de acumulação do capital, sendo a mais-valia o principal vetor neste processo, intensificando a ampliação do capital. Tal acumulação ensejou, ao longo deste processo de expropriação, a constituição do sistema capitalista pela burguesia, que fez com que o indivíduo perdesse a essência natural da sua relação

com a natureza e a produção, aceitando o capital como único modo de se produzir e insumo necessário para se trabalhar.

O processo de circulação do capital se desenvolveu criando novas ramificações, devido ao aspecto concorrencial do sistema capitalista. O capitalista criou a necessidade de tomar emprestado capital, para ampliar o processo produtivo visando lucros maiores, que conseguiram sobressair às taxas de juros impostas pelos banqueiros, que também são capitalistas de outra modalidade de capital: o rentista.

Segundo Netto e Braz (2012, p. 129), a mais-valia se divide em três partes: 1) uma parte é apropriada pelo capitalista que implementou o processo produtivo; trata-se do chamado lucro industrial; 2) outra parte é aquela que o capitalista industrial cederá aos que, eventualmente, lhe emprestaram dinheiro; trata-se do juro, de onde os banqueiros extraem seus lucros; 3) uma terceira parte será cedida aos comerciantes, constituindo a base do lucro comercial.

## **2.2 Capitalismo concorrencial e o papel dos bancos na formação dos monopólios**

O capitalismo concorrencial se configura como a primeira fase de produção capitalista, em fins do século XVIII, perdurando até fins do século XIX. Segundo Netto e Braz (2012, p. 182) "o capitalismo concorrencial criará um mercado mundial: países mais avançados buscarão matérias brutas e primas nos rincões mais afastados do globo e inundarão todas as latitudes com as suas mercadorias produzidas em larga escala". Desse modo, tem início uma divisão internacional do trabalho, com a emergência de países centrais e países dependentes ou periféricos. Ainda de acordo com Netto e Braz (2012):

A caracterização desse estágio como concorrencial se explica em função das relativamente amplas possibilidades de negócios que se abriam aos pequenos e médios capitalistas: na escala em que as dimensões das empresas não demandavam grandes massas de capitais para sua constituição, a "livre iniciativa" ("iniciativa privada") tinha muitas chances de se consolidar em meio a uma concorrência desenfreada e generalizada. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 185)

Na filosofia econômica clássica, temos a percepção do individualismo e da psicologia que este princípio possui. Nesse sentido, Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações*, imagina o mundo econômico como possuidor de uma "mão invisível" que rege o mercado. Tal formulação gestou interpretações da possibilidade de equilíbrio entre o mercado concorrencial, perfazendo um mundo perfeito, segundo o pensamento liberal.

Não obstante, as profundas transformações, forjadas a partir da crise capitalista de 1873, fizeram emergir a fase superior do modo de produção capitalista, caracterizada, por Lênin, como imperialismo. Segundo o autor:

O imperialismo surgiu como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo geral. [...] O que há de fundamental nesse processo, do ponto de vista econômico é a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas (LÊNIN, 2012, p. 123)

A rigor, o sistema bancário foi se desenvolvendo junto ao capitalismo nas suas formas de acumulação do capital por intermédio das transações financeiras parceiras ao desenvolvimento e modernização industrial.

Os bancos, por possuírem a característica de intermediação de pagamentos entre os trabalhadores e a burguesia, intensificaram a centralização do capital. Estas instituições são responsáveis pelos depósitos a vista e empréstimos, atuando como intermediários no vazamento do capital no circuito keynesiano, bem como pela concentração do capital, tanto pelo seu caráter oligopolístico ou monopolista, quanto pelas taxas de juros demasiadamente altas, principalmente para pequenos empréstimos destinados aos que possuem rendas menores, onerando o trabalhador.

De acordo com Sofia Manzano (2013), percebe-se, ao menos, a existência de três tipos de bancos: os bancos comerciais, já conhecidos, nos quais os trabalhadores, de modo geral, mantêm suas contas corrente e de poupança, servindo ainda para pagamentos e obtenção de empréstimos pessoais; os bancos hipotecários, que captam depósitos de longo prazo e têm como exclusiva finalidade financiar a expansão habitacional por meio de empréstimos contra hipotecas, empréstimos, estes, advindos dos depósitos de poupança formados pelas reservas dos trabalhadores; e o terceiro tipo são os bancos de investimento, que são instrumentos do mercado de capitais, pois realizam a intermediação entre as empresas, desejosas de ampliar seu capital, e os agentes superavitários que depositam recursos nos chamados fundos de investimento. Tais fundos são, geralmente, formados a partir de recursos de diversas pessoas ou famílias muito ricas que não fazem uso produtivo do dinheiro. Os agentes que tomam emprestado reinvestem produtivamente o capital na produção de mercadorias, obtendo lucro maior da mais-valia apropriada dos trabalhadores, remunerando, com o lucro obtido, o sistema bancário. Os bancos, por sua vez, repassam parte dos juros aos que aplicaram nos fundos de investimento.

Com o desenvolvimento e modernização do sistema bancário, o capital financeiro impõe seu pleno domínio na fase contemporânea do sistema capitalista, tendo ainda autonomia de

decisões, dado seu caráter “indispensável” como intermediador, a concentrar e centralizar o capital.

A predominância da acumulação do capital, como forma de poderio econômico, se intensifica e extrapola a disputa microeconômica entre comerciantes ou entre industriais, e salta, a partir da internacionalização do capital, para uma disputa macroeconômica entre países, a fim de conquistar a supremacia da acumulação do capital.

Entretanto, no capitalismo concorrencial, o jogo de mercado é intenso e se reflete na constituição de monopólios, constituídos a partir do acirramento da concorrência no mercado mundial, que leva a uma indispensabilidade de concentração e centralização do capital. Os monopólios apoderam-se de capital suficiente para serem os carros-chefes no processo de globalização e controle das atividades econômicas, não se limitando apenas ao setor industrial ou comercial, mas também ao bancário, com a predominância da acumulação financeira.

Dentro do sistema, temos o capital industrial, o capital comercial e o capital bancário, este último possuindo um ciclo de movimentação bem mais curto do que o industrial, mostrando sua predominância no processo de acumulação. Desse modo, ocorre a troca de dinheiro por dinheiro com lucros, a partir da especulação financeira, de forma, aparentemente, descolada da produção real.

A obra *O capital financeiro*, publicada em 1910 pelo economista austríaco Rudolf Hilferding, é considerada a primeira grande elaboração a respeito da transição do capitalismo liberal e concorrencial, no final do século XIX, para a emergência de uma economia dominada pelos grandes monopólios e pelo capital financeiro, a caracterizar o século XX. Segundo Hilferding:

[...] o capital financeiro significa a uniformização do capital. Os setores do capital industrial, comercial e bancário antes separados, encontram-se agora sob a direção comum das altas finanças, na qual estão reunidos, em estreita união pessoal, os senhores da indústria e dos bancos. Essa mesma união tem por base a supressão da livre-concorrência do capitalista individual por meio das grandes associações monopolistas. Com isso muda também, naturalmente, a relação da classe capitalista com o poder do Estado (HILFERDING, 1985, p. 283)

De acordo com o autor, a concentração e centralização do capital – características do imperialismo e que constituem traços inerentes ao desenvolvimento capitalista – conduziram à fusão entre capital bancário e capital industrial, sob direção do primeiro. Assim, a burguesia industrial passa a depender, progressivamente, da grande soma de recursos concentrados nos bancos, a fim de empreender os poderosos trustes e cartéis industriais.

O fenômeno da exportação de capitais, típico do século XX, em especial a partir da 2ª Guerra Mundial, ganha vigor com a emergência do capital financeiro, visto que o enorme montante de recursos localizados nos bancos facilita, enormemente, a concessão de empréstimos. Tal fato tem significativo impacto nas economias de países dependentes, a exemplo do Brasil, que se tornam importantes plataformas de recepção e valorização dos capitais excedentes nos países centrais. No Brasil, este quadro ganha maior dramaticidade a partir da chamada “Crise da Dívida”, nos anos de 1980, que acelera a financeirização da economia, nos circuitos do acirramento da inserção subordinada aos ditames do capital financeiro internacional, na década seguinte.

Segundo Lênin (2012), é na passagem do século XIX para o século XX que emerge a “fase superior do capitalismo”, configurada pela dominação do capital financeiro. Aprofundando as pistas formuladas por Hilferding, Lênin caracteriza o capital financeiro como a fusão entre o capital bancário e o capital industrial, sob a hegemonia do primeiro. De fato, a emergência da fase imperialista do modo de produção capitalista impõe a expansão do domínio da *oligarquia financeira* em todo o globo.

A intensificação das disputas inter-imperialistas entre os países centrais exigiam o desenvolvimento incontável das forças produtivas e avanços tecnológicos, na busca incessante de aumento da produtividade e redução dos preços das mercadorias. Nesse sentido, somas cada vez mais elevadas de recursos eram investidos no âmbito da produção. Assim, a fusão com os grandes bancos impôs-se como condição *sine qua non* para o acesso às exorbitantes quantidades de capital-dinheiro exigidas nesta nova fase expansionista da reprodução do capital monopolista.

Em verdade, para Lênin, o imperialismo se caracteriza como a etapa em que a economia capitalista atinge a fase dos *monopólios* – em um processo de concentração e centralização do capital – e da dominação do *capital financeiro*. O sistema bancário constitui-se no ator principal, também, no contexto da mundialização e financeirização do capital, que, acompanhada das indústrias monopolistas, fundem os seus capitais para constituir o capital financeiro.



### 2.3 A mundialização do capital: nova etapa do sistema capitalista

Com a modernização dos meios de produção pela burguesia, aprimoramento das máquinas e ferramentas, culminando com as revoluções industriais, houve uma mudança de paradigmas quanto ao processo de acumulação primitiva.

Além da expropriação, o capitalismo avançou no processo de acumulação, partindo para uma supremacia da acumulação do capital, intensificando o auferimento de lucros, mediante o mercado financeiro. O mundo inteiro, através do processo de revolução tecnológica e de acumulação do capital, começou a se tornar globalizado, levando também essa tendência à mundialização do capital.

O termo globalização é usado de maneira muito simplista no tocante ao processo evolutivo de transformação social do ser econômico. Mormente o termo é usado como uma forma de compreender a expansão dos meios de comunicação e desenvolvimento industrial fragmentado, assim sendo, a construção de uma cadeia produtiva, que não está concentrada em apenas um único país. Entretanto devemos aprofundar o conceito de globalização e entendê-lo a partir da óptica do capital.

A globalização envolve uma nova maneira de pensar o processo de produção da indústria, que se desenvolve a passos largos com a solidificação do capitalismo, estando interligada com a mobilidade de capital entre os países. Chesnais (1996, p. 33) aponta como um dos aspectos importantes da mundialização:

Os grupos industriais tendem a se reorganizar como ‘empresas-rede’. As novas formas de gerenciamento e controle, valendo-se de complexas modalidades de terceirização, visam a ajudar os grandes grupos a reconciliar a centralização do capital e a descentralização das operações, explorando as possibilidades proporcionadas pela teleinformática e pela automatização.

Esse processo de mundialização envolve os grupos industriais, mas também envolve todos os setores beneficiados com o processo de acumulação do capital pela mais-valia, incluindo, portanto, a rede comercial e, como explanado anteriormente, o sistema bancário, que leva ao processo de mundialização financeira.

Os conglomerados empresariais e bancários intensificaram o seu processo de internacionalização com o fito de aumentar sua capacidade produtiva, rentável e especulativa. A globalização não diz respeito, apenas, à abertura de fronteiras pelo acesso da informação e

produção. Ela expressa o jogo concorrencial da economia capitalista, que encontra dentro do processo produtivo uma forma de produzir mais e a menor custo, ou seja, de aumentar a exploração do trabalho, levando a obtenção de lucros vultosos fincados na extração de mais-valia.

O circuito de acumulação do capital se desenvolve, cada vez mais, à medida que o sistema capitalista e a financeirização do mercado se ampliam e se solidificam como predominantes neste processo de acumulação.

Para Marx (2013), o interesse do capitalista consiste em reduzir ao máximo o tempo de rotação do seu capital: quanto menor o tempo de rotação, mais reinvestimentos podem ser feitos; interessa ao capitalista o maior número de rotações no menor espaço de tempo. O movimento do capital ou “ciclos da movimentação do capital” é o ponto que culmina no processo de internacionalização e financeirização do capital. Como já visto, no capitalismo primitivo, o dinheiro é trocado por mercadoria (ou insumos, incluindo a compra da força de trabalho), passa por um processo de transformação e é vendido em troca de dinheiro acrescido de lucro. No entanto, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, esse ciclo de movimentação do capital diminui, visto que o objetivo do sistema capitalista é a acumulação, não importando mais o caráter produtivo de qualidade ou quantidade. O tempo então se reduz, passando o capitalista a trocar dinheiro por dinheiro acrescido de lucro proveniente de juros.

#### **2.4 Investimento Direto Estrangeiro – IDE: um instrumento da mundialização do capital**

À medida que o modo de produção capitalista se consolida, intensifica-se a acumulação do capital, a divisão internacional do trabalho e a configuração de um sistema mundial conformado pela hierarquização de países centrais e países dependentes. Em consonância a esta lógica expansionista do capitalismo, o mecanismo do Investimento Direto Estrangeiro (IDE), que é por definição o investimento que uma determinada empresa estrangeira faz em uma outra empresa ou filial desta em um outro país, concretiza a mundialização do capital, pois este circula ao redor do Globo com objetivos meramente lucrativos. Tem-se, uma relação de subordinação que ultrapassa e fere a soberania nacional de diversos países. Neste sentido, existem ao menos duas classes distintas de nações, países desenvolvidos

(industrializados) e países em desenvolvimento ou dependentes (exportadores de matéria-prima). De acordo com Chesnais (1996, p. 47):

Em grande número de casos, sua situação de produtor e exportador de uma ou duas matérias-primas básicas, de mineração ou agricultura, frequentemente com demanda cada vez menor pelos países industrializados, é resultado de antigos investimentos diretos, feitos a partir dos anos 1880 por administrações ou empresas estrangeiras. Eram geralmente as do país colonizador ou, quando se tratava de relações semicoloniais, da potência tutelar na ‘zona de influência’ em objeto.

Dessa forma, configura-se uma relação colonial bem definida. O IDE é realizado por empresas estrangeiras de países desenvolvidos em países em desenvolvimento (ou, pelo menos, quase sempre), em que estes podem permanecer neste patamar de dependência, visto que, em linhas gerais, não conseguem, por si próprios, desenvolver suas matrizes industriais.

Ao considerar os efeitos do capitalismo dentro do seu próprio sistema, podemos observar uma verdadeira “emboscada” para as economias subdesenvolvidas, pois nestas foram enxertadas dinheiro das grandes empresas estrangeiras, não podendo, assim, fazerem o processo de fechamento da economia para seu próprio desenvolvimento. E mais, aquelas poucas nações da periferia do sistema que buscam alcançar um desenvolvimento autônomo são altamente retalhadas por tal prática.

O poderio econômico e a divisão internacional do trabalho, com a conseqüente hierarquização entre nações centrais e dependentes está sustentado, portanto, na mundialização do capital através do IDE. A teoria de David Ricardo das vantagens comparativas é usada, deliberadamente, como justificativa desta política, considerando que, segundo tal teoria, as nações devem se especializar e se concentrar na produção e comercialização daquilo que são mais fortes na competição de mercados. Em outras palavras, estes países devem se contentar com o seu “destino e lugar” na economia. No entanto, esta formulação de matriz ricardiana é apenas um modo de burlar o pensamento econômico, o que não é de se estranhar.

No livro *Maus Samaritanos* (2009), Haa-Joon Chang, por exemplo, traz à luz o caso da Finlândia, no qual este país nórdico, enquanto nação, fechou suas fronteiras, através de leis, para a entrada de investimento estrangeiro, conseguindo, assim, criar um polo produtivo e nacional, capaz de desenvolver o país com autonomia. A questão principal neste debate é justamente o quão autônomos e soberanos, em relação às suas próprias políticas, as nações conseguem ser diante da mundialização do capital industrial e financeiro. No caso finlandês houve política de combate à ingerência da globalização, pois mais tarde a Nokia, por

exemplo, que é uma empresa finlandesa, virou uma grande participante ativa no processo da mundialização do capital.

A internacionalização do capital e o investimento direto estrangeiro fazem parte do movimento internacional de fatores, que deram origem as empresas multinacionais. Os países que possuem empresas com grande rentabilidade e produção de larga escala precisam de uma maior massa de trabalhadores e maior tecnologia, procurando, sempre, minimizar os custos. Já países que não possuem uma planta industrial desenvolvida, em comparativo aos demais, tem uma massa de trabalhadores e menos capital.

As empresas situadas em países desenvolvidos têm dificuldade em obter trabalhadores que aceitem trabalhar por um certo nível de salário baixo. Pode-se, então, movimentar trabalhadores de um país que tem trabalho-abundante ou movimentar o capital. A decisão mais plausível para os capitalistas é o movimento de capital, isto é, a transação financeira entre países, com o intuito de casar as diferenças de abundância e aumentar a acumulação do capital.

O movimento de capital pode se dar mediante a internacionalização de empresas, ou seja, uma empresa matricial implanta em um outro país uma empresa filial submissa, sem autonomia e sem também fornecer ao país que recebe a filial o desenvolvimento econômico e técnico, o que o torna um mero coadjuvante, fornecedor de mão de obra barata. Um outro movimento de capital pode ser realizado quando uma instituição financeira de um país investe seu capital em um outro, mediante empréstimos e juros.

Países, portanto, que possuem excedente de poupança de capital realizam o movimento destes em países que carecem de poupança e, conseqüentemente, de investimento. Sobre isso, Netto e Braz (2012, p. 243) afirmam:

razão essencial da financeirização resulta da superacumulação e, ainda, da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais [...] Na medida em que “o capitalismo é um sistema econômico que prefere não produzir em vez de produzir sem lucro” (Husson, 1999, p. 89) compreende-se que um montante fabuloso de capital disponibilizou-se então sob a forma de capital-dinheiro (ou capital monetário). Parte desse capital foi investido na produção e, especialmente, no setor de serviços em outros países pelas corporações imperialistas (representando o chamado investimento externo direto IED), aliás um dos dínamos da mundialização.

Esse movimento de capital cria dependência econômica dos países que possuem capital financeiro sobre aqueles que deixam o capital estrangeiro entrar por suas fronteiras com a expectativa de desenvolvimento.

Chang (2009, p. 83) afirma que “os fluxos estrangeiros de capital nos países em desenvolvimento consistem em três elementos principais – auxílios, dívidas e investimento”. Os auxílios são ajudas externas, ou seja, países ajudam enviando parte do seu capital, com o fito de realizar ou implementar uma certa política no país receptor, o que gera dependência externa se o país receptor passar a depender desse auxílio para manter seu patamar econômico ou político. As dívidas se constituem em empréstimos bancários adquiridos pelo governo e pelas empresas, tendo por problema as flutuações cambiais e taxas de juros. Já os investimentos podem ser diretos com controles operacionais e de gestão de empresas adquiridas pelas matrizes ou filiais multinacionais, além de investimento de portfólio, que são investimentos em ativos financeiros – especulação financeira.

Quando se têm investimentos diretos com controle operacional, há então investimento em capital produtivo, no entanto, esse tipo de investimento traz consigo aspectos de dependência, já que se concentram em atividades produtivas de bens sem um grande valor agregado, com menos tecnologia embutida. Neste caso esse investimento é atraído pela força de trabalho barata.

No caso da especulação financeira, esta se choca com a circulação do capital, não se tem mais a produção de um bem ou serviço, mas tão somente, expectativas quanto aos faturamentos e endividamentos das empresas, distanciando-se do valor real das produções. Têm-se rendimentos vultosos sobre valores não atrelados à produção, levando, por razões óbvias, às crises econômicas.

Os fluxos de capital estrangeiro tem diversos impactos sobre as economias em desenvolvimento, que são as que recebem o maior aporte de investimentos nesta modalidade. A taxa de juros consiste não só em um mero problema de endividamento, mas de subserviência e dependência. O país tomador de empréstimo fica a mercê das políticas monetárias e fiscais dos países que emprestam, especialmente quando os países não se dotam de “centros nacionais de decisão válidos”, tendo impactos diretos nas economias frágeis. É a consequência da globalização do capital, que, como sempre, divide o mundo em castas, a dos ricos e pobres. Assim, no capitalismo há indivíduos pobres e ricos, quanto nações ricas e pobres, nada mudou, muito pelo contrário, agravou-se a problemática de Adam Smith, às riquezas das nações, mas parece que a resposta para o questionamento está bem mais claro: o imperialismo. Se há um choque na taxa de juros do país financiador, isto se refletirá em aumentos das dívidas dos que tomaram emprestado.

Além da taxa de juros, a taxa de câmbio é um outro mecanismo do qual os países e empresas tomadoras de empréstimos não têm controle. Um sobressalto nas taxas cambiais pode fazer, como já fez dentro da história econômica, um grande estrago nas finanças dos países dependentes, que têm suas dívidas em moeda estrangeira.

## **2.5 Endividamento público: uma consequência da financeirização**

Cabe antes de tudo, compreendermos de fato, o sistema econômico no qual fomos inseridos, o capitalismo. Mas não apenas a sua concepção teórica, mas como na prática afeta não somente as nossas relações econômicas como também, e sobretudo, as relações sociais.

A conjuntura do mundo, hoje, perpassa por inúmeras crises, como bem exemplificou Dowbor (2018) na epígrafe deste trabalho. Isso advém demasiadamente das relações econômicas criadas ao longo do sistema capitalista, que se impõe como sistema das vantagens de acumulação sobre as desigualdades, sejam econômicas ou de oportunidades.

Dentro deste trabalho estamos analisando, dentre um punhado de crises existentes, uma crise financeira moldada na prerrogativa do endividamento público. Mas, melhor do que apresentar apenas números, temos que nos reportar às várias implicações que a financeirização do endividamento público impera na sociedade, além das políticas que geram impactos sociais, sejam de crescimento, desenvolvimento ou até mesmo atraso econômico.

É mister entender que o capitalismo gerou uma cisão social muito forte, onde temos mais pessoas ao redor do mundo em estado de miséria, enquanto a renda proveniente do esforço dos trabalhadores está concentrada nas mãos de um grupo seletivo de pessoas. Esse seletivo grupo, com os seus montantes de capital acumulado controlam não apenas algumas das maiores empresas espalhadas ao redor do mundo, como também controlam empresas de especulação financeira, além de agirem como credores dos governos.

Sobre isso, Ladislau Dowbor (2018) afirma que:

Na realidade, a desigualdade atingiu níveis obscenos. Quando oito indivíduos são donos de mais riqueza do que a metade da população mundial, enquanto 800 milhões de pessoas passam fome, francamente, achar que o sistema está dando certo é prova de cegueira mental avançada. Essas oito famílias donas de fortuna produziram tudo isso? Ou simplesmente montaram um sistema de apropriação de riqueza por meio de papéis? E como isto é possível? São donos de papéis financeiros que rendem. (DOWBOR, 2018, p. 22)

A inercialidade de países de história exploratória, como é o caso brasileiro, sobre a discrepância de acumulação de capital, é um dos motivos da disseminação da desigualdade, mesmo tendo uma das maiores economias do mundo.

Mais uma questão fundamental é a concepção de que as grandes fortunas que foram se acumulando ao longo dos anos, não são provenientes, exclusivamente, de um processo produtivo, mas de pessoas que lidam com papéis financeiros, fluxo de informações ou intermediação de commodities (DOWBOR, 2018). Como veremos mais adiante, essa configuração se mostrará verdadeira, e mais, se mostrará decisiva quanto as políticas econômicas adotadas no Brasil República.

A financeirização do capital provoca uma velocidade tão alta no processo de acumulação que desloca os ganhos através da produtividade para algo meramente especulativo, e isso causa desequilíbrios econômicos, não distante disso, a crise de 2008, exemplificada na introdução deste trabalho.

Como aduz, Ladislau Dowbor (2018):

O ponto fundamental é que não é a falta de recursos financeiros que gera as dificuldades atuais, mas a sua apropriação por corporações financeiras que os usam para especular em vez de investir. O sistema financeiro passou a usar e drenar o sistema produtivo, em vez de dinamizá-lo (DOWBOR, 2018, p 32)

Essa especulação é proveniente do fato de que a renda está tão concentrada que não pode ser gasta com demanda, ou seja, os agentes com enormes fortunas, não conseguem usar os seus recursos em gastos pessoais, direcionando-os para o mercado especulativo, a fim de gerar ainda mais dinheiro, numa infinidade de acumulação. Partindo-se então para uma transformação do capital produtivo em patrimônio financeiro (DOWBOR, 2018).

A volatilidade dos mecanismos de investimento estrangeiro, como em dívidas adquiridas e investimentos especulativos, tem graves consequências nas economias, sendo uma delas o endividamento público. O dinheiro público advindo da contribuição dos trabalhadores é o principal motor de impulsão desse jogo econômico.

Segundo Chesnais (1995):

É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social da riqueza. Um dos fenômenos mais marcantes dos últimos 15 anos tem sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB (inclusive nos países da OCDE), ou do comércio exterior. Essa “dinâmica” específica das finanças alimenta-se de dois tipos diferentes de mecanismos.

Os primeiros referem-se à “inflação do valor dos ativos”, ou seja, à formação de “capital fictício”. Os outros se baseiam 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. (CHESNAIS, 1995, p. 15)

Podemos conceber uma ideia que os trabalhadores financiam os patrimônios financeiros, e mais tarde esses patrimônios financiam as economias e os governos, que pouco fazem pelos trabalhadores.

Por endividamento entendemos que o país arrecada menos daquilo que se gasta. Mas esta é uma ideia muito rasa, que dá margem para teorias de aumentos sistemáticos de impostos, ou cortes de gastos públicos como solução. Como vimos até aqui, há toda uma conjuntura histórica e econômica, que faz com que tenhamos economias, a exemplo do Brasil, com uma enorme disparidade entre arrecadação, PIB e dívida.

O sistema financeiro constituiu-se, ao longo do tempo, de maneira demasiadamente rápida, como o principal motor do sistema capitalista, em que há ganhos monetários sem produção direta. É a soberania imperialista do capital, que traz consigo crises fortes de desequilíbrios econômicos, arrebentando a corda sempre mais fortemente para os subalternos. O controle financeiro está tão concentrado, nesta fase, que as democracias e soberanias nacionais não fazem páreo à lógica expansionista e incontrolável do capital. As políticas monetárias devem condizer com aqueles que dominam o capital financeiro. A liberdade dos movimentos de capitais trouxe consigo a não liberdade econômica e política.

Precisamos também entender que, embora, tenhamos a ideia de que o imperialismo é algo entre nações, por trás das nações, sob uma mesma bandeira, estão grupos monopolísticos ou oligopolísticos que detém uma alta concentração de renda advinda do processo de financeirização, que sobrepujam os seus interesses.

Sobre isso, Ladislau Dowbor (2018) relata que:

O controle corporativo é definido como participação dos atores econômicos nas ações, correspondendo “às oportunidades de ver os seus interesses predominarem na estratégia de negócios da empresa”. Ao desenhar o conjunto da teia de participações, chega-se à noção de controle em rede. Esta noção define o montante total de valor econômico sobre o qual um agente tem influência. (DOWBOR, 2018, p. 43)

Essa influência é perceptível quando se logram políticas econômicas, pois esta interconexão de conglomerados empresariais a medida que prosperam juntos, também, podem



sofrer abalos em toda a cadeia conectiva. Não obstante, quando um banco, ou instituição financeira entra em colapso, há um socorro financeiro governamental, pois há um risco do efeito de quebra se espalhar aos demais.

Não longe do que debatemos até aqui, está cada vez mais nítida a noção de imperialismo e de ambiente não democrático. Essa não democracia tem base na incapacidade das populações, mesmo reunidas em torno de um governo, de romper com esse processo de dependência e acumulação desenfreada do corporativismo.

Na ausência de governo/governança mundial e com a fragmentação da capacidade pública entre 200 nações, qualquer regulação ou ordenamento do que acontece no planeta parece estar fora do nosso alcance, o que abre espaço para o vale-tudo global. São trilhões de dólares em mãos de grupos privados que têm como campo de ação o planeta, enquanto as capacidades de regulação mundial mal engatinham. O poder mundial realmente existente está em grande parte nas mãos de gigantes que ninguém elegeu e sobre os quais há cada vez menos controle. (DOWBOR, 2018, p. 59)

Como veremos adiante, a influência do corporativismo monopolista será palpável nas relações políticas do Estado Brasileiro. E a medida que se passam os anos e os governos, com o crescimento do poder da acumulação de capital e renda concentrada, essas relações também se intensificam. O poder popular perde cada vez mais espaço, enquanto o corporativismo especulativo cresce e se solidifica. Esse corporativismo vai conseguir implementar aquilo que lhe convém, ou seja, vai deixar a casa em ordem para que suas lucratividades se elevem, mesmo que em detrimento de políticas sociais. Segundo Dowbor (2018), o corporativismo captura o poder político através de expansão dos *lobbies*, pelo financiamento direto de campanhas políticas, pela geração de um sistema político paralelo, pelo controle de informações através da mídia, pelo controle do ensino e das publicações acadêmicas, pelo controle direto das pessoas, e claro pelo endividamento público.

Sobre a apropriação dos governos pelo endividamento público, Ladislau Dowbor (2018) afirma que:

O poder político apropriado pelo mecanismo da dívida constitui uma parte muito importante do mecanismo geral. Os grandes grupos financeiros têm suficiente poder para impor a nomeação dos responsáveis em postos-chave como os bancos centrais ou os ministérios da fazenda, ou ainda nas comissões parlamentares correspondentes, com pessoas da sua própria esfera, transformando pressão externa em poder estrutural internalizado. A política sugerida aos governantes é de que é menos impopular endividar o governo do que cobrar impostos. “Essas instituições financeiras são as donas da dívida pública o que lhes confere poder ainda maior de alavancagem sobre as políticas e prioridades dos governos. Exercendo este poder, elas tipicamente demandam a mesma coisa: medidas de austeridade e 'reformas estruturais' destinadas a favorecer uma economia de mercado neoliberal que, em última instância beneficia, estes mesmos bancos e corporações. É a armadilha da dívida”. (DOWBOR, 2018, p. 126)

O endividamento público agrava então a questão da mais-valia, transferindo antes uma relação que se dava no chão de fábrica para a apropriação pelas instituições financeiras credoras, pois há uma transferência direta da remuneração dos trabalhadores para o capitalismo rentista. Além disso, os governos começam a praticar suas políticas econômicas a favor do mercado em detrimento das questões sociais, garantindo os vultosos lucros por meio dos pagamentos dos juros da dívida. Essa relação é agravada principalmente nos países não desenvolvidos, enriquecendo os países onde concentram-se os conglomerados financeiros, os países desenvolvidos, de primeiro mundo. Uma apropriação dos impostos pelo mecanismo da dívida.

Como as medidas econômicas dos países desenvolvidos sempre os beneficiaram, tivemos uma explosão de superendividamentos nas economias subdesenvolvidas. Nos endividamentos, a parte devedora ficou enjaulada no circuito de pagamento de juros e amortizações aos seus credores. As dívidas interna ou externa em contexto de choques financeiros – aumento das taxas de juros ou taxa cambial – não conseguem ser pagas na sua totalidade, fazendo com que haja aumento da dívida, mesmo mediante efetuações de pagamentos. Isso corrobora com uma intensa transferência de dinheiro público para o corporativismo financeiro.

Ademais, a elevação de taxa de juros é usada como uma jogada política, certamente para agradar os credores, mas usa-se a desculpa da sua elevação baseado na inflação por exemplo, que é sentida pela massa populacional, ganhando assim um certo respaldo quanto à sua política de aumento.

A financeirização traz consigo implicações econômicas graves como a migração de ganhos e de renda através de investimentos em produtividade para ganhos e renda em processos improdutivos. Em vez de políticas de transferência de renda diretamente aos trabalhadores, os governos primam pela transferência de recursos aos bancos, como “tentativa de resgate da economia”. Mas em nada produzem os bancos a não ser financeirizar o capital obtido pelos governos. Não a toa, as crises financeiras travam investimentos em produtividade, fazendo com que o PIB retraia.

No caso brasileiro, além do problema da dívida externa, soma-se, ainda, os processos que constituem a robusta dívida interna, que consiste nos pagamentos e recebimentos realizados

em moeda nacional, e nas transações de remuneração de títulos públicos. Segundo dados do Tesouro Nacional, essa dívida cresceu 9,5% em 2019, alcançando o patamar histórico de R\$ 4,083 trilhões. A alta foi de R\$ 355 bilhões. Já a dívida externa brasileira, por sua vez, como resultado da emissão de bônus soberanos (títulos da dívida) no mercado internacional e de contratos firmados no passado, registrou alta de 11,8% em 2019, alcançando o patamar de R\$ 165,68 bilhões. O aumento da dívida externa foi de R\$ 17,48 bilhões.

Os dados acima descritos corroboram com a ideia de que o corporativismo financeiro usa dos subsídios e do dinheiro injetado pelo governo para expandir a financeirização da dívida pública, torna-se mais rentável adquirir títulos da dívida do que investir em processos de produção.

Os gastos do Governo, nos países endividados, como é o caso brasileiro, tem uma parcela muito significativa de pagamento de juros de dívidas de muitos anos atrás, e assim é ao redor do globo, desviando-se renda para o serviço da dívida. Entramos na era da riqueza improdutiva, ou seja, do capital estéril (DOWBOR, 2018).

Enquanto isso, as políticas econômicas são voltada a transferir dinheiro de programas sociais para pagamento de juros da dívida, tudo para acalmar o “mercado”, mesmo em detrimento de criação de empregos na esfera produtiva.

Sobre isso, Ladislau Dowbor (2018) parafraseando Marx (2008), relata que:

Este processo se expandiu radicalmente desde os tempos de Marx. Mas não há como não reagir com bom humor ao ler este trecho do velho barbudo: “A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primária. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que o seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo de atuar como usuário. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, em suma, o jogo da bolsa e a moderna bancocracia”. (DOWBOR, 2018, P. 183)

A financeirização do capital, além de ser uma nova fase do capitalismo imperialista e superacumulação do capital, e esse sim é o maior problema fiscal do Brasil na economia, deságua numa crise fiscal de endividamento do Estado Nacional. Este problema não pertence somente aos dias atuais na economia brasileira, mas como iremos ver no próximo capítulo é um problema crônico, que atravessa os governos ao longo da história econômica brasileira. O que muda são as

percepções dos governos quanto ao enfrentamento da problemática e o uso do Estado frente a questões que permeiam o endividamento.

### 3 CONTEXTO HISTÓRICO-ECONÔMICO BRASILEIRO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O Brasil Colônia e Império sempre teve problemas de dependência, seja ela externa, frente às imposições do centro financeiro mundial da época, a Inglaterra, ou interna, em relação ao empresariado local, sobretudo, os dominantes do ciclo econômico, os empresários do açúcar, do ouro e mais recentemente o do café. Isto é, as políticas econômicas da época possuem a configuração que se perpetua até hoje, característica do sistema capitalista, que é a subserviência do Estado aos interesses do capital, além da dependência em relação a outros países.

Ao ser proclamada a República, pelas vias do primeiro golpe militar, vemos a perpetuação daquilo que já era realizado no Brasil monárquico, mas com teores de agravamento. Agravamento dado pelas próprias imposições dos marcos históricos que serviram de interesse da predominância do sistema capitalista brasileiro e mundial, além da dependência em relação a outros países.

As políticas econômicas adotadas pelos marechais e pelos presidentes do café, giraram sempre em prol da manutenção dos interesses da economia agrária da época, que tinham grandes rendimentos, devido justamente às políticas. Nesse momento tem o início do problema do endividamento no país republicano, endividamento dado, principalmente, pelas vias de empréstimos juntos ao exterior.

Esse endividamento se concentrou em elevar a rentabilidade do café aos seus produtores, ou seja, foi usado o Estado para financiar o lucro dos cafeicultores, e isso, se prolongou ao longo de muitos governos.

O Estado virou refém da sua homogeneidade econômica, que girava em torno de um grão, sendo os detentores do capital, proveniente do processo de produção, os impositores de medidas pelo uso político-econômico que os beneficiassem.

Tem-se também outra clara configuração da problemática do endividamento, que é a contrapartida necessária na aquisição de empréstimos ou financiamentos obtidos pelo país ao longo dos anos.

Na Primeira República, os *Rothschild*, ditam as políticas a serem adotadas, para a garantia do pagamento do país para com os seus empréstimos e na possibilidade de obtenção de

outros novos. E a população que lutasse, já que para garantir os pagamentos, as medidas austeras, que elevam a arrecadação e cortam gastos sociais, são as medidas de praxe.

Passando o Brasil aos eventos de duas guerras mundiais e a grande crise do capital financeiro, se tem a continuidade de medidas voltadas para garantir os lucros dos cafeicultores. É de se espantar o atraso brasileiro quanto as iniciativas de diversidade econômica. As crises fiscais se intensificam em razão desse atraso no desenvolvimento econômico, e nas aberturas comerciais realizadas, permitindo a entrada de produtos estrangeiros e de capitais externos.

As soluções dadas pelos governos, para controle fiscal, eram as mesmas de sempre e isso se fazia necessário como uma certa resposta aos credores.

A manutenção de políticas em prol do café intensificaram o processo de endividamento externo. O governo, ao financiar os estoques de café para aumentar a lucratividade da burguesia, aprofundava-se em dívidas e nos serviços que essas trazem.

O uso do dinheiro proveniente do contribuinte nesse jogo político é no mínimo irresponsável. Era usado, dinheiro público, da contribuição de trabalhadores, para criar estoque e até queimar sacas de café, tudo isso para manter o preço do produto no mercado internacional elevado. As políticas macroeconômicas foram voltadas sempre com essa finalidade. A crise do capital financeiro elevou ainda mais os encargos dessas dívidas adquiridas.

Mais uma configuração do endividamento público pode ser sentida. O uso da crise fiscal para se efetuar um golpe. Assim foi, no golpe de Getúlio Vargas em 1930. Todavia o mesmo não conseguiu resolver tal problemática, levando o país a adquirir ainda mais dívidas para financiar a economia do café.

Além disso, logo após a crise financeira internacional, em 1929, tem-se a concepção Keynesiana sobre o endividamento, que muda a forma de agir das políticas voltadas ao crescimento econômico e saída da crise. Entende-se que os gastos do governos e o uso do Estado, são fatores importantes na economia nacional. Isso foi usado por Getúlio Vargas, fazendo do gasto público um choque econômico para melhorar os indicadores econômicos. Mas será que o uso dos gastos públicos, trariam os mesmos efeitos sentidos nos Estados Unidos nos países subdesenvolvidos e debruçados nas questões da dependência externa?

No Brasil, se agravou a questão da dependência, somando-se a crise fiscal uma crise cambial, fazendo com que o país suspendesse pagamentos dos serviços da dívida externa em 1935.

Com a Segunda Guerra mundial, temos uma mudança nessas relações econômicas internacionais, no tocante ao dispêndio público e suas formas de financiamento. Se na monarquia e na Primeira República tínhamos a Inglaterra no império econômico, e os *Rothschilds* como credor privado internacional, com a Guerra, temos uma mudança do polo econômico para os Estados Unidos e a *Eximbank* como principal credora e mais tardar a grande participação do FMI e do Banco Mundial nessas relações de dependência. Esses agentes foram os grandes novos responsáveis pelas tomadas de decisões econômicas e pelos rumos da política e dos governos do país.

A conferência de *Bretton Woods* e a Doutrina *Trumam*, no pós Segunda Guerra, vieram para ditar as novas diretrizes internacionais, que favoreceram o imperialismo dos Estados Unidos e colocou fim a qualquer pretensão comunista no Brasil. Sobre essas mudanças nos debruçaremos no decorrer desta unidade

Nesta Unidade traremos os principais aspectos que antecedem o período fundante desta pesquisa e que resultaram nos fundamentos tomados no Consenso de Washington (1989) que ditaram o receituário neoliberal. Para tal, repercutiremos os principais atos de política econômica aplicados entre 1946 – 1989, além dos processos de financeirização dos governos, dividindo o período pelos marcos históricos.

A literatura econômica que serve de propositura nesta seção, é o conceituado *A Ordem do Progresso* que discorre sobre os aspectos da economia brasileira contemporânea e a obra de *Raymond W. Goldsmith, Brasil 1850 – 1984: Desenvolvimento Financeiro sob um século de inflação*, no qual o autor faz uma divisão temporal do primeiro século republicano diferenciando os processos de financiamento do governo.

### **3.1 Do Fim da Segunda Guerra Mundial ao Golpe Civil Militar (1946 – 1964)**

Esse período compreende desde as políticas adotadas após o fim do Estado Novo (1945) até o rompimento democrático ocorrido com o anúncio do golpe militar brasileiro de 1964.

Tivemos como presidentes neste período: Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951); Getúlio Vargas (1951 – 1954); Café Filho (1954 – 1955); Carlos Luz (1955); Nereu Ramos (1955

– 1956); Juscelino Kubitschek (1956 – 1961); Jânio Quadros (1961); Ranieri Mazzilli (1961); João Goulart (1961 – 1964); e Ranieri Mazzilli (1964).

### 3.1.1 A Política Econômica

Primeiramente, cabe ressaltar no início deste período a conjuntura econômica internacional que surgiu com a vitória do império norte-americano na Segunda Guerra Mundial. Dentre os maiores destaques está sem dúvidas o acordo de *Bretton Woods* já em 1944.

Este acordo era compreendido como um sistema de equilíbrio, no qual o objetivo estadunidense era de moldar a economia do pós-guerra, congelando a relação entre os Estados Unidos e o resto do mundo (VIANNA, 1990). Tal ideia foi o que levou a eleição de Dutra em 1946, já que se tinha o ideal liberal como norteador das políticas econômicas ao redor do globo.

Foi na conferência de *Bretton Woods* que ficou decidido o estabelecimento do dólar lastreado em ouro – padrão ouro dólar, como moeda forte, abandonando-se o padrão ouro de conversibilidade. Criou-se também o Fundo Monetário Internacional que se tornaria o responsável pela concessão de empréstimos aos países deficitários na balança de pagamentos.

No entanto, as regulamentações econômicas de *Bretton Woods* provocaram no mundo uma forte escassez de dólares tendo em vista que os demais países que participaram da luta armada saíram com suas economias de fato devastadas pelo conflito, tendo que recompor todas as suas bases. A moeda encontrou uma grande dificuldade em servir de circulação interna e externa.

Além de *Bretton Woods* cabe chamarmos atenção para mais um fato, a Doutrina *Trumam*. Essa doutrina era uma concepção norte-americana de combate a expansão comunista. Tal concepção fez com que os comunistas brasileiros fossem postos na ilegalidade, dando um prenúncio à Guerra Fria.

Vianna (1990) descreve o período do governo Dutra em dois períodos distintos:

O primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e início de 1948. O segundo foi o afastamento do ministro da Fazenda, Correa e Castro, em meados de 1949, indicando a passagem de uma política econômica contracionista e tipicamente ortodoxa para outra, com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias (VIANNA, 1990, p. 105)

Neste primeiro período, o governo tem perspectivas de uma economia externa favorável, porém, o governo sofre uma ilusão de divisas, que segundo Vianna (1990) apoiava-se



em três pontos: que o país tinha uma situação confortável em relação as reservas cambiais, que se achava credor dos Estados Unidos por tê-lo apoiado na Segunda Guerra e por acreditar que a política liberal do câmbio atrairia investimentos diretos estrangeiros (IDE). O governo Dutra então preocupou-se em resolver o problema da inflação, que era visto como sendo uma consequência dos déficits fiscais, causados pela emissão primária de moeda nos anos anteriores.

Este primeiro ponto, da ilusão de divisas no Brasil, é de muita valia debruçarmos um pouco mais sobre ela. O Brasil vinha se lançando sobre uma política de obtenção de empréstimos internacionais, principalmente, para conter artificialmente o preço do café. Com a mudança internacional ocorrida com as disposições da Segunda Guerra e o acordo de *Bretton Woods*, o Brasil acabara por ter nas suas reservas internacionais uma pequena parte em moeda conversível, sendo que o restante do total se encontrava em moedas esterlinas que estavam bloqueadas e em ouro que se encontrava depositado nos Estados Unidos. Mas as dívidas que o Brasil vinha obtendo ao longo dos anos concentrou-se nos centros financeiros norte-americano, ou seja, em dólar, moeda que o Brasil não dispunha.

Além do mais, o Brasil exportava suas mercadorias em boa parte para países de moeda inconvertível e obtinha empréstimo junto a credores que só aceitavam pagamentos em moedas fortes. Associado a este cenário se encontrava o forte aumento de importações, surgidas sobretudo, pela política de câmbio liberal adotada a princípio.

Com a abertura econômica, o país começou a ter uma abrupta diminuição de suas exportações e um forte crescimento nas importações, que encontraram um mercado sedento, o que ocasionou num aumento generalizado de preços. Isso fez, a posteriori, o país abandonar essa política liberal no câmbio e adotar uma política de controle seletivo de bens importados, contingenciando as importações através de licenças prévias para importar, adotando uma taxa fixa e valorizada de câmbio já a partir de 1947. No entanto, esta taxa de câmbio fixa e valorizada resultou em maior perda de competitividade das exportações, frente a sobretudo o mercado europeu (VIANA, 1990).

A política adotada pelo governo de conceder licenças prévias para importar resultou em processo de substituição de importações. Vale ainda ressaltar que, o primeiro governo de Getúlio Vargas deixou para o governo de Dutra uma indústria nacional estruturada, mediante as empresas estatais, e um estado de bem-estar social devido aos avanços nas conquistas de alguns setores de trabalhadores industriais. A política de substituição de importações é vista como um

estímulo para a implantação de indústrias nacionais que produziriam e substituiriam os produtos que não poderiam ser importados, o que poderia ser aplicada através de subsídios e protecionismo da indústria. Sobre isso, relata Vianna (1990):

Mantinha-se a taxa de câmbio sobrevalorizada e progressivamente impunha-se medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não essenciais e os com similar nacional; daí resultou um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo de operação. (VIANNA, 1990, p. 115)

O governo de Dutra ainda tenta lançar e concretizar o Plano Salte, que foi um plano que visava coordenar os gastos públicos para setores estratégicos como saúde, alimentação, energia e transporte, mas o plano encontrou grandes dificuldades de financiamento, grande parte devido a visão econômica liberal do congresso à época. Essa dificuldade de financiamento se dá, sobretudo, pela mudança na política econômica dos Estados Unidos, que abandonou a perspectiva de atenção aos países latino-americanos. O Brasil então se viu forçado a reorientar suas políticas para as adequações do plano *Truman* e partir para obtenção de empréstimos, junto ao *Eximbank* e Banco Mundial. Sobre essas questões Vianna (1990) diz que:

O primeiro indício de que a posição norte-americana com relação ao financiamento de programas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo poderia ser alterada é dado no discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949. Nele são propostas quatro linhas de ação para a política externa norte-americana, sendo o quarto ponto o compromisso de tornar “o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões pobres do mundo”. Em junho de 1949, um projeto de lei com solicitação de verba (apenas US\$ 45 milhões), apoiado no ponto IV do discurso, foi encaminhado ao Congresso, que aprovou apenas um ano depois, reduzindo os recursos para US\$ 34,5 milhões. A aprovação do *Act of International Development* parecia não ter maior importância quando o início das hostilidades na Coreia em 1950 colocou diante do governo dos Estados Unidos a necessidade de olhar com atenção e reconquistar apoio em regiões do mundo que vinham sendo negligenciadas por sua política externa, entre as quais a América Latina. (VIANNA, 1990, p. 118)

O governo de Dutra passou entre a austeridade fiscal e políticas de cunho mais heterodoxo. O governo adquiriu da gestão anterior um déficit fiscal, causado em parte pelo aumento do pagamento da folha dos funcionários públicos, partindo nos seus primeiros anos de mandato para uma política ortodoxa de ajuste fiscal e ajuste monetário, eliminando o mecanismo de emissão primária de moeda (VIANNA, 1990).

Todavia, a política monetária contracionista fora abandonada pela expansão creditícia do Banco do Brasil, que a expandiu com o fito de financiar a indústria nacional emergente. Isso levou o país a um grande déficit fiscal que fora agravado no final da gestão de Dutra pela

aproximação das eleições, ora, era bem-visto pela sociedade o gestor que entregava obras à população. Essa política levou o país para um agravamento do processo inflacionário.

Após o fim do mandato de Dutra, voltou ao governo por vias democráticas, Getúlio Vargas, que encontra um cenário de avanço do processo inflacionário, desequilíbrio financeiro do setor público, elevação do preço do café e uma mudança na atitude dos Estados Unidos quanto ao financiamento de programas de desenvolvimento no Brasil (VIANNA, 1990). Vargas então parte para uma primeira tentativa de estabilização da economia, com um cunho bem mais ortodoxo do que fora adotado no seu mandato anterior, tendo uma visão austera quanto as finanças públicas e medidas contracionistas no setor monetário, tudo isto tentando resolver o problema da inflação que perdurou durante a gestão de Dutra.

Um ponto muito importante, que reflete a problemática discutida neste trabalho, é a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que seria a grande responsável por intermediar os financiamentos do Banco Mundial e o *Eximbank* para a concretização de projetos de desenvolvimento econômico, principalmente resolvendo os problemas de infraestrutura. Segundo Vianna (1990), o enfrentamento dos problemas de infraestrutura no país,

poderia propiciar uma significativa ampliação do fluxo de capital dirigido para o Brasil através de investimentos diretos ou mesmos novos empréstimos feitos por estas duas instituições. Segundo, porque o afluxo de capital estrangeiro permitiria, tal como no Governo Rodrigues Alves, que se cumprisse a fase das realizações e empreendimentos sem prejuízo da manutenção de uma política econômica austera e ortodoxa. (VIANNA, 1990, p. 125)

A política de comércio exterior no governo de Vargas seguiu diretrizes adotadas por Dutra, com uma taxa fixa de câmbio, mantendo-a valorizada e aplicando um regime de concessão de licenças para importações. Mas esta última política foi sendo relaxada ao longo do período como uma tentativa de melhorar o peso da inflação na economia (VIANNA, 1990). A inflação era vista como resultado de um choque dos meios de pagamento com o mercado interno com baixa oferta. Todavia, essa liberalização das importações teve um grande efeito sobre o volume exportado, e conseqüentemente uma forte saída de divisas, levando a uma crise cambial.

A política doméstica no primeiro biênio do mandato de Vargas manteve-se com uma postura totalmente ortodoxa, com medidas fiscais, monetárias e de crédito contracionistas. Ocorreu um grande corte do governo na formação de investimentos nacionais, com gastos muito reduzidos, buscando-se ainda um aumento da arrecadação.

Entretanto, a política de crédito encontrou um obstáculo, o presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, que divergia da política ortodoxa adotada pelo ministério da Fazenda. Jafet optou por expandir o crédito para as atividades econômicas (VIANNA, 1990). Isso ocorrera sobretudo pela abertura econômica realizada pelo próprio governo, que permitiu também com esta política a abertura de entrada de bens de capital.

Como visto no início desta Unidade, a crise cambial se agrava no decorrer dos governos, o Brasil lança-se sobre empréstimos externos para o financiamento dos seus programas, firmando compromissos de pagamentos do serviço da dívida pública em moeda estrangeira forte, Vianna (1990) traz as consequências da política adota já nos anos de 1953, onde,

a conjuntura econômica estava dominada pelo colapso cambial do país. Com atrasados comerciais acumulados em mais de U\$\$ 600 milhões e sem ter obtido êxito na redução da inflação em relação aos níveis existentes quando do começo do governo, o projeto de “sanear a situação econômico-financeira”, para em seguida dar início a uma fase de empreendimentos, parecia sofrer fortes abalos. As dificuldades, entretanto, aumentariam: ao mesmo tempo que o governo procurava negociar um empréstimo que lhe permitisse financiar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos, o panorama das relações internacionais brasileiras modificava-se por completo com a vitória do Partido Republicano e do general Eisenhower nas eleições de fins de 1952 e com a mudança na postura do Banco Mundial para com o país. (VIANNA, 1990, p. 131)

Mais uma vez, o Brasil se vê refém do imperialismo norte-americano, que dita a economia e a política dos países devedores, a mercê de seus próprios interesses internos. Esse foi um momento decisivo do governo getulista, onde o mesmo rompe com a política ortodoxa e parte para uma política nacional desenvolvimentista. Ora, via-se que com a eleição de Eisenhower como presidente dos Estados Unidos, rompeu-se ainda mais a ideia de financiamento do país para com os países periféricos, concentrando-se na guerra fria.

O Brasil de Vargas, ainda tenta romper com a subserviência do país aos Estados Unidos, com a criação da Lei do Mercado Livre em 1953, permitindo livre circulação de capital internacional no país, adotando uma política de remessa de lucro ao exterior (VIANNA, 1990). Essa nova postura pois fim a CMBEU.

Vianna (1990) traz um ótimo exemplo de disputa entre instituições financeiras acerca da relação de dependência que estas causam no plano político-econômico dos países devedores, como no caso brasileiro.

Outra repercussão sobre o Brasil da vitória de Eisenhower foi a decisão do governo republicano de colocar -se resolutamente em favor das postulações do Banco Mundial em seu conflito com Eximbank. Na verdade, desde 1948 que o Banco Mundial já tinha a posição de que o Eximbank deveria fazer empréstimos de longo prazo para o

desenvolvimento da América Latina apenas quando o Banco Mundial não quisesse ou não estivesse apto a realizá-los. As razões para esta posição eram de duas ordens. Primeiro, a taxa de juros do Eximbank era menor, o que afastava tomadores de empréstimos do Banco Mundial. Segundo, empréstimos do Eximbank diminuam a capacidade do Banco Mundial de tutelar a política econômica de governos da América Latina demandantes de crédito. (VIANNA, 1990, p. 132)

Esse conflito entre as instituições financeiras, pelo direito de tomar as diretrizes do governo brasileiro, trouxe como consequência, a necessidade de obtenção de um grande empréstimo para o pagamento de atrasados comerciais no valor de 300 milhões de dólares, tendo em vista que o Banco Mundial decidiu intervir na governabilidade do Brasil devido ao *Eximbank* ter uma grande parcela de financiamento dos investimentos no país (VIANNA, 1990). Este grande empréstimo foi obtido junto ao *Eximbank* e foi financiado sobre uma forte condição, na qual o Brasil, se comprometeu em acabar com os atrasados comerciais do país com os Estados Unidos, ou seja, o empréstimo seria adquirido com financistas dos Estados Unidos para que fosse efetuado pagamento de atrasado com os Estados Unidos.

Por fim, a *Eximbank* acabou por abandonar os financiamentos previstos nos projetos que foram elaborados pela extinta CMBEU. A *Eximbank* financiou um total de 186 milhões de dólares, sendo que apenas uma empresa estrangeira arrecadou 60 milhões de dólares, por nome de *Brazilian Traction Light & Power Company Ltd.*, de Toronto (VIANNA, 1990).

Na política cambial, o Brasil adotou uma política de câmbio com taxas múltiplas, servindo uma dessas taxas para os interesses do governo na questão tocante ao serviço da dívida pública, juros e amortização de empréstimos. Mas esta política, um tanto complexa, não perdurou, trazendo resultados negativos para a economia, partindo o governo getulista para uma nova tentativa de estabilização.

Nessa nova tentativa de estabilização, o governo reformulou a política de taxas múltiplas, voltando a ter apenas uma. Osvaldo Aranha, o mesmo ministro da Fazenda no primeiro governo Vargas, voltara a assumir a pasta, com o objetivo de concretizar a estabilização com o mesmo cunho ortodoxo.

Aranha tinha em suma por objetivos, conter o avanço da industrialização e o dispêndio público, principalmente para com as obras públicas. Contudo, tinha-se o problema de financiamento do deficit público sem emissão primária de moeda e a taxa de câmbio. Para solucionar os problemas o governo usou a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e baixa uma instrução que trouxe diretrizes para a taxa de câmbio. Dentre elas estavam, o processo

de compra e venda através dos leilões de câmbio, que ajudou no financiamento da agricultura no Brasil e nos gastos do governo (VIANNA, 1990).

A política supracitada adotada, através da Instrução 70 da SUMOC, trouxe um certo conforto para as contas públicas. Todavia, os gastos do governo voltaram a subir, e o Tesouro passou a dever ao Banco do Brasil. Essa escalada dos gastos públicos, assim como na gestão Dutra, se deu pelo advento das eleições municipais, com a consequente elevação de gastos em obras, além do acréscimo na folha de pagamento dos funcionários públicos. Segundo Vianna (1990) soma-se a estes fatos, o pagamento de atrasados comerciais do Banco do Brasil a diversos credores num montante de 550 milhões de dólares, que correspondeu a cerca de 4,7 bilhões de cruzeiros, além de abrir crédito ao Tesouro de São Paulo no valor de 5 bilhões de cruzeiros. As despesas do governo em 1953 aumentou mais de 40% em relação ao ano anterior e a expansão creditícia do Banco do Brasil aumentou mais de 36%, sendo puxada pelo grande salto no número de empréstimos, cerca de 77% (VIANNA, 1990).

O governo de Getúlio Vargas chegou no seu último ano com duas grandes crises. Uma, devido a mais um aumento de 100% no salário-mínimo por conta das eleições que se aproximavam (VIANNA, 1990), como uma certa resposta à população por parte de Vargas, uma medida efetivamente popular. A outra crise foi a do café, que encontrou grandes dificuldades no mercado internacional, devido sobretudo, a política de valorização do grão, que enfrentou até uma comissão de investigação nos Estados Unidos, que se sentiram “ameaçados” por um país impor condições ou preços a estes. Em 1954 o café sofreu uma forte retração nas suas exportações que concomitadas com o cenário de alta generalizada nos preços, fez Getúlio Vargas ser deposto, acabando o governo com o seu suicídio no referido ano.

Com a morte de Getúlio Vargas assumiria o Palácio Guanabara, Café Filho, que nomeou ministro da Fazenda Eugênio Gudin. Gudin tinha um viés totalmente ortodoxo, tendo como um dos seus primeiros compromissos, uma viagem para o Fundo Monetário Internacional em Washington. Segundo Pinho (1990) a comunidade financeira se impressionou com a postura do atual ministro, que tomou um empréstimo de US\$ 80 milhões e negociou o pagamento de mais US\$ 80 milhões adquiridos na gestão Aranha, ambos empréstimos contraídos junto ao *Reserve Bank* na capital estadunidense. Não a toa, os financeiros se impressionaram com Gudin, ficou claro que este serviria aos seus interesses, já que ele também, se comprometera a implementar as medidas austeras para resolver o problema da inflação e do câmbio.

É um ponto muito relevante mencionarmos a gestão econômica do governo de Café Filho, pois podemos ver de maneira muito clara a gestão do presidente americano Eisenhower, que demonstrou ao longo do seu governo total desinteresse quanto aos países subdesenvolvidos, em especial ao Brasil, não “ajudando” se quer nas aquisições de empréstimos, em órgãos públicos internacionais e americanos. Isso levou Gudin a ir ao encontro de bancos privados, para que estes lhe concedesse empréstimos para tentar resolver a questão cambial. Gudin conseguiu,

através de um consórcio de 19 bancos americanos, liderados pelo Chase Manhattan e pelo Citybank, levantar US\$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, oferecendo como garantia os US\$ 300 milhões em reservas ouro que o país possuía. (PINHO, 1990, p. 153)

Por mais ortodoxa que fosse a gestão de Gudin, e podemos dizer também, por mais que Gudin entregasse as finanças do Brasil nas mãos dos Estados Unidos, a postura de Eisenhower foi muito incisiva na questão da “ajuda” americana ao Brasil. Para tal, o governo norte-americano propôs a criação de uma subsidiária do Banco Mundial que se concentraria no financiamento dos países latino-americanos. Ou seja, o financiamento através de entidades do governo americano, seria trocada pela entrada de fluxos de capitais.

Gudin, seguiu sua gestão com base nessas novas diretrizes internacionais, aplicando uma política austera e de contração monetária, efetuando cortes nas despesas públicas, em geral aos investimentos públicos. No entanto essa política ortodoxa resultou numa crise de liquidez,

com a liquidação de dois bancos paulistas e subsequentemente corrida aos pequenos e médios bancos, [...] Nos setores produtivos, a ausência de liquidez era ainda mais séria, a julgar pela substancial elevação do número de falências e concordatas requeridas no Rio de Janeiro e em São Paulo no primeiro semestre de 1955. Observa-se também em 1955 significativa queda na formação bruta de capital fixo do setor privado e do governo. (PINHO, 1990, p. 157)

Dado as crises advindas pelo plano de Gudin e tendo em vista ainda a insatisfação do setor cafeeiro com as diretrizes adotadas até então, Café Filho substituiu Gudin pelo banqueiro paulista José Maria Whitaker, que para resolver os problemas de liquidez ordenou que o Banco do Brasil socorresse aos bancos comerciais (PINHO, 1990).

Concentrando-se em resolver o problema cambial, visto como o grande vilão da economia, em base com as diretrizes de Roberto Campos, diretor do BNDE, e Edward Bernstein, diretor do Fundo Monetário Internacional, foi proposto que o câmbio se resolveria com o abandono das múltiplas taxas de câmbio, a deixando livre. Mas atrelado a isso, essas diretrizes eram sempre vindas de contrapartidas, que seriam principalmente aquisições e renegociações de empréstimos com as instituições financeiras. Entretanto como o governo de Café Filho tinha um

curto prazo de tempo, o mesmo não queria aprovar, por si só, este plano de estabilização cambial, passando para o congresso decidir, e decidiram, pela não aprovação. Para Pinho (1990):

a rejeição da reforma cambial Whitaker-Campos-Bernstein significava a derrota de uma determinada visão do processo de desenvolvimento econômico e em alguma medida a opção, que tornar-se-ia mais explícita no Governo Kubitschek, de intensificar e aprofundar o processo de industrialização através da substituição de importações. (PINHO, 1990, p. 162)

O vencedor das eleições de 1955, foi Juscelino Kubitschek, que colocou em prática já em 1956 o seu Plano de Metas, que consistia num conjunto de ações econômicas com a finalidade de desenvolver o país através de investimentos públicos.

A política cambial adotada por Kubitschek permaneceu com as taxas múltiplas adotadas nos anos anteriores até 1957. O saldo de divisas caiu para menos da metade em 1959, tendo em vista a intensificação do processo de substituição das importações que já vinha sendo adotada nas gestões passadas e intensificada por JK (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990). Essa situação cambial, com a queda do saldo de divisas, guiou o país para uma política de aprofundamento da entrada de capitais no país para continuar a sustentar a política de substituição de importações.

Uma das formas encontradas por Kubitschek, foram as leis da SUMOC, que consistiram em retirar barreiras a importações e criação de uma taxa de câmbio favorável a entrada de capitais externos, principalmente para setores que a iniciativa privada brasileira “não possuía interesse”. Foi adotada então, a tática de subsidiar estes setores, que se concentravam na área de energia, comunicação e transportes (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990).

No entanto esta política de JK trouxeram algumas implicações, como podemos ver nos relatos de Orenstein e Sochaczewski (1990):

ao permitir a entrada do capital pelo mercado livre e a correspondente importação pelo custo de câmbio, o resultado líquido da operação era uma pressão adicional sobre a indisponibilidade de divisas. Se por um lado o investimento era realizado, por outro significava maiores pressões a curto prazo sobre o balanço de pagamentos, além das futuras remessas de amortizações e dividendos. Complicando ainda mais a situação, o governo tentava sistematicamente forçar para baixo a taxa do mercado livre (através de grandes vendas de divisas disponíveis ou mesmo, quando a pressão era alta, através de operações de swaps e pesados custos futuros) dado que a mesma era considerada uma espécie de “taxa de equilíbrio” cuja desvalorização traria efeitos psicológicos e políticos que o governo desejava evitar. Essa pressão desestimulava o influxo de capitais. (ORENSTEIN;SOCHACZEWSKI, 1990, p. 173)

Ainda segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), dada uma flexibilidade da própria instrução da SUMOC, o movimento de capitais cresceu muito fortemente no período de Juscelino, sendo o capital estrangeiro o grande contribuidor para a formação do capital fixo



nacional visto que o mesmo se dava sob a forma também de máquinas e equipamentos, retornando o país a obter saldo na conta de divisas internacionais no fim da gestão. Podemos concluir que Juscelino Kubitschek foi o responsável pela primeira grande abertura do mercado para o exterior.

Enfim, JK conseguiu alterar a política de múltiplas taxas de câmbio em 1957, alterando-a para duas na importação, no qual uma serviria para importação máquinas, equipamentos, matéria-prima dentre outros que atendessem a demanda da indústria, e outra para importação de bens de consumo. Vale ressaltar que transações financeiras continuavam a ser operadas em mercado livre. Essa política resultou num forte crescimento da indústria de bens de capital, principalmente em equipamentos para veículos.

Vinculado aos atos econômicos supracitados, a lei do similar nacional foi criada para ajustar e corroborar com o processo de substituição de importações, já que as empresas nacionais que comprovavam estar aptas a suprir a demanda interna, possuíam vantagens neste jogo de taxas, garantindo assim, que estas empresas continuassem a desenvolver-se internamente.

Como vimos nas políticas adotadas pelos outros governos, essa ampla reforma cambial trouxe algumas consequências. Orenstein e Sochaczewski (1990), relatam que:

a reforma de 1957 implicou um aprofundamento do processo de substituição, na medida em que se alcançava estágios mais avançados na industrialização. [...] enquanto os preços internos aumentavam cerca de 80%, subsidiava crescentemente a importação dos produtos essenciais, perturbando o cálculo econômico do investimento em substituição. Por outro lado, os setores prioritários, ao importarem seus equipamentos pelo “câmbio de custo”, tendiam a sobre investir e, sem dúvida, essa seria uma das causas da crise que se iniciou em 1963. Finalmente, o governo continuou a exercer pressão baixista sobre a taxa do mercado livre, gastando, dessa forma, divisas preciosas em benefício das remessas financeiras, pagamentos de fretes e turismo. (ORENSTEIN;SOCHACZEWSKI, 1990, p. 175)

O plano de desenvolvimento do governo de JK, ou seja as ações voltadas para o crescimento e desenvolvimento econômico do país, primeiramente, se iniciou a partir do relatório do grupo, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e BNDE, que apontou pontos de estrangulamentos na economia doméstica, que deveriam ser prioridades nas ações governamentais.

Com base nesse relatório Kubitschek lançou o Plano de Metas, que seria um plano de cinco anos, destinando recursos públicos para obras estratégicas do governo e tornar mais fácil a atração de investimentos privados. As áreas contempladas eram energia, transporte,

alimentação, indústrias de base e educação, além de tirar do papel uma nova capital para o país (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990).

Para financiar essa empreitada, bastante ousada, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), cerca de 50% do financiamento seriam providos pelo setor público, 35% vindo dos fundos privados e os outros 15% viria de agências públicas para os programas públicos e privados. Claramente o deficit público aumentou, sendo financiado pela emissão de moeda, o que afetou a inflação. Orenstein e Sochaczewski (1990) parafraseando Lessa (1981) dispõe que o plano tinha quatro peças básicas:

1) tratamento preferencial ao capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias; 3) a ampliação da participação do setor público na formação do capital; 4) o estímulo à iniciativa privada. (ORENSTEIN;SOCHACZEWSKI, 1990, p. 179)

Não a toa, o período de JK além de ser lembrado pela construção de Brasília, é também lembrado pelo incremento da indústria automobilística, pois o BNDE teve papel fundamental no financiamento desta indústria, destinando grande parte de suas concessões de empréstimos ao setor, gerando deficit de caixa no Tesouro, financiado pela emissão primária de moeda.

O que de fato ocorreu, em suma, foi uma ruptura muito forte na política econômica visando o seu desenvolvimento. No entanto, não se mostrou claro no Plano de Metas o modo de financiamento para a concretização das metas lançadas. Orenstein e Sochaczewski (1990) fazem uma dura crítica a esta ausência de planejamento quanto aos gastos e seu modo de financiamento, além de nos mostrar como esta falta de planejamento tinha por objetivo final a manutenção das castas constituídas dentro do modo capitalista, no relato que segue:

O plano, no entanto, resultou, em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. O que de imediato se percebe na sua elaboração é a total ausência de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos [...]. Na ausência de um sistema financeiro com dimensão, maturidade e flexibilidade suficientes para captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos, a única solução teria sido a elevação da carga fiscal. [...] O esquema financeiro encontrado para a realização do PM – o financiamento inflacionário – gerava através do aumento de lucros (de empresas privadas e públicas), do aumento da tributação nominal e diferencial, e é claro, da emissão de moeda, os recursos necessários à sua consecução. O elevado crescimento do produto, especialmente da renda urbana, permitiria uma transferência de renda na margem, sem que os grupos econômicos perdessem posição absoluta. (ORENSTEIN;SOCHACZEWSKI, 1990, p. 181)

É importante enfatizarmos a participação governamental quanto ao domínio de grandes empresas estatais neste período, que ratificaram o crescimento do produto interno, pois

elas no futuro também terão um papel decisivo na mudança de pensamento econômico, através dos ajustes neoliberais na década de 90.

O país utilizou o setor público para prover insumos básicos, que seriam utilizados na política de desestrangulamento da economia. Tinha-se o controle da produção de aço através das usinas CSN, Cosipa e Usiminas; produção e refino de petróleo com a Petrobrás; produção e exportação de minério de ferro com a Vale do Rio Doce; soda cáustica através da Nacional de Álcalis; energia elétrica com a CHESF e de Furnas; transporte ferroviário com a Rede Ferroviária Federal; dentre outras (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990).

O país ter um grande número de instituições públicas, que ajudavam no desenvolvimento, era bem-vista pelo empresariado à época, pois obviamente serviam a seus interesses. Pois se as obras públicas eram realizadas com a finalidade de proporcionar maior eficiência a estas empresas públicas, os beneficiariam também. Mas no futuro essa perspectiva do ramo empresarial mudaria. O que de fato é, muito bom para o capitalista é a criação de empresas estatais com o dinheiro público, quem sabe mais na frente não lhes são repassadas a custos baixos?

As consequências deste volume de estatais além de todos os investimentos em infraestrutura foi a elevação das despesas do governo, incluindo nesta conta a folha de pagamento dos funcionários públicos. Por algumas vezes foram pensadas ações para conter os gastos, no entanto essa política se esbarrava no Plano de Metas e na continuidade da política de desenvolvimento através do próprio governo (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990). Uma alternativa adotada para conter gastos, foi cortar investimentos através de atraso em pagamentos nas faturas com os contratantes públicos, mas isso era uma medida paliativa que resultou em aumento da dívida da União.

Não se pode esquecer, que não houve um abandono da política do café neste período, que continuavam a corroer o dinheiro público, aliás essa política de valorização artificial permaneceu presente em todos os governos até então. Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990) os gastos na compra de estoques do café foram cerca de 3 a 4 vezes maior do que o gastado na construção de Brasília.

Juscelino Kubitschek não se submeteu as diretrizes políticas do FMI. Até se tentou realizar uma política de estabilização monetária, mas JK preferiu não deteriorar seu plano de expansão do crescimento e desenvolvimento econômico através do aumento do investimento

com políticas econômicas ortodoxas. Em 1961 o orçamento público foi aprovado com um deficit de Cr\$ 55 bilhões para o ano fiscal (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990). Essa conjuntura levou a um período de instabilidade nos governos seguintes.

Jânio Quadros assumiu a presidência da República em 1961, sob um forte sentimento populacional de adoção ortodoxa da política econômica tendo em vista as consequências trazidas no orçamento pela grande expansão desenvolvimentista de JK. O presidente então atacaria o problema da inflação e do deficit fiscal, para tal começaria com uma mudança na política cambial (ABREU, 1990).

Ao instaurar a instrução 204 da SUMOC, o governo tinha por objetivos, realizar uma desvalorização cambial e unificar as taxas. Seria ainda usada a taxa de câmbio para reescalonar a dívida externa (ABREU, 1990).

O governo de Quadros então realizou uma série de renegociações com os credores do país,

o governo teve sucesso nas negociações com os credores norte-americanos – principalmente o Eximbank – e europeus, obtendo novos empréstimos e significativo reescalonamento da dívida externa que venceria entre 1961 e 1965. Os pagamentos programados de principal foram remanejados para serem pagos em cinco anos a partir de 1966: 80% dos que venceriam em 1961, 70% em 1962-63, 50% em 1964 e 35% em 1965. As operações de reescalonamento afetaram empréstimos de US\$ 874 milhões nos Estados Unidos e Canadá e de US\$ 224 milhões na Europa. Em consequência foi possível reduzir o serviço da dívida, que havia aumentado de 13% da receita de exportações em meados da década de 50, para 43,6% em 1960 e para 32,2 em 1961 (Word Bank, 1971). O estoque da dívida externa, que havia crescido cerca de 60% desde 1955, aumentou de US\$ 2,372 milhões no final de 1960 para US\$ 2,835 milhões no final de 1961 e US\$ 3,005 milhões no final de 1962, mantendo-se praticamente estável até 1964. O coeficiente dívida externa/exportações cresceu, portanto, de 1,67 para 2,37 em 1961. (ABREU, 1990, p. 199)

Se por um lado o governo de Quadros serviu ao sistema financeiro internacional, devido as renegociações e consequente aumento do volume total da dívida, a política diplomática externa ia na contramão dos interesses norte-americano, com uma reaproximação de relações com a União Soviética (ABREU, 1990). Só que Quadros renunciou ao mandato no mesmo ano em que assumiu, colapsando o seu programa de estabilização. Esse fato trouxe além de instabilidade econômica uma instabilidade política.

Depois da renúncia de Jânio Quadros, o Brasil adotou um sistema de parlamentarismo, devido as tensões políticas da época. O Deputado Tancredo Neves assumiu a presidência do gabinete parlamentarista, colocando como ministro da Fazenda Moreira Salles, que teria por objetivo retornar aos moldes ortodoxos, tudo isso com o presidente da República

sendo João Goulart (ABREU, 1990). O ministro tinha uma série de propostas para conduzir a economia, realizando uma política que resolvesse o problema do deficit público, deixado sem solução por Quadros.

Para tal, pretendia-se realizar um corte nos gastos públicos, principalmente no que tangia os gastos com as empresas estatais, e não financiar o deficit público de modo inflacionista. Foi adotada uma política cambial com taxa fixa e única (ABREU, 1990).

João Goulart lançou uma proposta muito ousada, que até hoje nenhum presidente conseguiu realizar, que foi a reforma agrária, mas essa proposta encontrou muita resistência, principalmente com a ala conservadora do Congresso (ABREU, 1990).

Quanto as relações externas do Brasil, se deteriorou em relação aos Estados Unidos. Além de permanecer João Goulart com uma aproximação com a União Soviética, o Congresso mudou a política de remessa de lucros ao país norte-americano,

que culminou em nova legislação que impedia a inclusão de reinvestimentos na base de cálculo de remessas. Deterioraram-se ainda mais quando o governo federal decidiu cancelar as concessões de lavra de minério de ferro da empresa norte-americana Hanna Corporation e apoiou a desapropriação, pelo governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola, dos bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da empresa norte-americana Internacional Telephone and Telegraph (ITT). Em 1959 Brizola já encampara a Cia. De Energia Elétrica Rio-Grandense, subsidiária da AMFORP, e outros bens da ITT. (ABREU, 1990, p. 202)

Em 1962 Goulart sentiu a crise do setor fiscal, que aumentou a dívida pública, sendo puxada pelas empresas estatais. Nem mesmo uma viagem aos Estados Unidos conseguiu reverter o quadro, pelo contrário, segundo Paiva Abreu (1990), a viagem de Goulart ao encontro de Kennedy, presidente dos Estados Unidos, para tratar de assuntos da dívida externa e capital estrangeiro no Brasil foi infrutífera, aumentando o desgaste do governo brasileiro.

Goulart ainda divergiria do gabinete parlamentarista, principalmente nas reformas necessárias na constituição, culminando com a renúncia total do gabinete. Esses fatos supracitados, enerveceu o congresso que tinha uma ala conservadora muito forte.

Para tentar resolver os problemas econômicos que estavam se tornando crônicos, depois da vitória do plebiscito realizada em 1963, foi colocado em prática o Plano Trienal, que fora planejado e coordenado por um dos mais conhecidos economistas brasileiro, Celso Furtado. No entanto o Plano era visto com um viés ortodoxo pela ala à esquerda do Congresso, principalmente dando por causa da inflação, a demanda por gasto público. O Plano Trienal então atacaria o gasto público mas de forma gradualista (ABREU, 1990).

Goulart como uma tentativa de resolver o impasse com os Estados Unidos, solicitou uma expedição do FMI ao Brasil. O governo ainda enviou para Washington o ministro Dantas, para poder obter uma ajuda financeira e renegociar ou reescalonar a dívida externa. Mas devemos lembrar que Estados Unidos e o FMI, para poder fornecer uma “ajuda” financeira, sempre precisou que o governo local implementasse como contrapartida políticas econômicas austeras, era de praxe. Tendo em vista isso, a pressão por não submeter o Brasil a esse processo de dependência política está descrito no relato de Abreu (1990):

O Plano e as negociações internacionais dele decorrentes foram duramente criticados por setores de esquerda que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos dos Estados Unidos da América. O acordo a respeito da encampação da AMFORP por US\$ 135 milhões foi duramente criticado pelo Deputado Brizola, forçando Goulart a repudiá-lo. (ABREU, 1990, p. 207)

Uma série de eventos posteriores colocou em cheque o governo de Goulart. Em 1963 o presidente promoveu uma reforma ministerial, trocando alguns dos seus importantes ministros, se chegou ainda a cogitar uma moratória nos pagamentos da dívida externa no mesmo ano (ABREU, 1990). O Supremo Tribunal Federal ainda indeferiu a eleição de sargentos, o que ocasionou numa rebelião no exército brasileiro. As contas públicas se descontrolaram com a ineficácia do Plano Trienal. Goulart ainda regulamentou a lei de capitais estrangeiros, restringindo a remessa de lucros para o exterior e torno de 10% (ABREU, 1990).

Segundo Abreu (1990) em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar, que tinha apoio do empresariado e da classe média, com omissão do congresso que em sua maioria era da ala conservadora. Claramente as características presentes nos golpes políticos. Podemos ver que o endividamento público, contribuiu para todo esse cenário. Em 1964 se deu início a um dos capítulos mais sombrios da história brasileira, a ditadura militar.

### ***3.1.2 Financiamento da Economia***

O Brasil neste período continuou sem a constituição de uma Banco Central, tendo como um substituto deste, o Banco do Brasil, assumindo cada vez mais funções análogas, já que era o maior banco comercial e maior prestador ao setor privado. Assumiu neste período papéis fundamentais além do BB, o Tesouro e o muito falado SUMOC. A SUMOC era altamente influente, principalmente nas questões que envolviam a taxa de câmbio e as relações com a

remessa de lucros ao exterior, era a autoridade monetária à época, mas também era subserviente às decisões do presidente da República (GOLDSMITH, 1986).

Ao analisarmos o financiamento do setor agrícola, retornando aos relatos na seção anterior, percebemos que embora o país tenha passado por um processo de desenvolvimento econômico utilizando a industrialização, o setor foi responsável por uma forte influência dentro do governo, demonstrando ainda a sua importância no cenário econômico. Segundo Goldsmith (1986) a expansão das áreas agrícolas ficou em torno de 4% ao ano, ficando demonstrado a necessidade de investimentos e consequente financiamento neste processo de expansão, sendo a teoria mais provável que o financiamento deve ter ocorrido entre os proprietários.

O café, permaneceu ao longo do período como o produto agrícola de maior importância, tendo ainda as suas supersafras, que para controlar o seu preço no mercado internacional foi feito mais uma vez diversos financiamentos pelo governo dos estoques de café para impor um preço artificial ao bem.

Neste período houve uma mudança muito significativa na participação da indústria de transformação, devido as políticas de substituição de importações ocorridas principalmente por Vargas e Kubitschek, tendo a oferta de bens triplicado aumentando a uma taxa de 6,5% ao ano, sendo a oferta no fim do período 9/10 da indústria doméstica (GOLDSMITH, 1986).

Sobre o modo de financiamento dos investimentos Goldsmith (1986) relata a dificuldade de dados estatísticos para realizar o rastreamento das fontes, fontes estas que formaram um estoque de capital fixo na ordem de 7,5 trilhões de cruzeiros apenas no setor não financeiro, segundo ele:

é uma pena que os dados estatísticos existentes, embora mais abrangentes do que em períodos anteriores, sejam ainda insuficientes para traçarmos, em detalhes, o processo pelo qual foi financiado o investimento que permitiu a quadruplicação da produção industrial entre 1945 e 1964. (GOLDSMITH, 1986, p. 296)

Se tinha a concepção do processo inflacionário, a emissão de moeda, mas também o déficit fiscal, que aumentou devido aos gastos governamentais. A receita do governo caiu do início do período para o final sob a ótica de porcentagem do PIB. Em 1945 as receitas constituíam 7,4% do produto interno, e em 1964 elas eram de 7,3% do produto interno. Já as despesas da união eram 8,1% do PIB em 1945 e 10,1% do PIB em 1964 (GOLDSMITH, 1986). Destes 19 anos compreendidos, em 15, o total das despesas da união ficaram abaixo da receita, sendo o pior ano o de 1956, ano em que JK assumiu a presidência. Chama-se atenção para o

grande aumento no volume de subsídios pelo governo que alavancou esses dados, chegando a 8% do total de gastos da União (GOLDSMITH, 1986).

Entre 1945 e 1964 há uma mudança estrutural na dívida pública. A mudança se dá pelas participações entre as dívidas interna e externa. A dívida externa praticamente desaparece no final do período, em 1945 a dívida representava cerca de 10,2 do PIB, já em 1964 a dívida externa representava apenas 0,2% do PIB. A dívida interna era de 16,9% do PIB em 1945 e caiu para 3,7% do PIB em 1964. Goldsmith (1986) explica esta mudança estrutural, no relato que segue:

No início do período, a dívida externa ainda constituía cerca de  $\frac{1}{2}$  da dívida total do governo federal, apesar de já ser bastante inferior do que no início da década de 30, e era equivalente a cerca da receita do ano. Os pagamentos de juros absorviam cerca de 3% das despesas totais, representando cerca de 7% do produto interno. As retiradas eram tão rápidas – reduzindo, na ausência de novos empréstimos, o valor nominal da dívida em termos das moedas nas quais as obrigações eram assumidas em 98% -, que a dívida contribuía com apenas 2% da dívida total do governo, não obstante a desvalorização do cruzeiro, mas refletindo o rápido crescimento real da economia no final do período, sendo equivalente a cerca de 1% de sua receita e a apenas 0,06% do produto interno. Em 1964 o problema da dívida externa governamental, uma de suas principais preocupações até a década de 30, havia deixado de existir – embora não por muito tempo. [...] De forma semelhante, o custo do serviço da dívida do governo federal, caiu de cerca de 15% de suas despesas em 1945 para menos de 3% ao fim do período. Virtualmente, todos os aumentos na dívida interna foram absorvidos pelas autoridades monetárias; para o período como um todo, cerca de 9/10, e em apenas dois anos, 1598/9, menos de 4/5. (GOLDSMITH, 1986, p. 315)

### **3.2 Do Golpe Civil Militar ao Consenso de Washington (1964 – 1989)**

Esse período compreende, desde as políticas adotadas com início do Golpe Civil Militar de 1964, perpassando pelos presidentes militares, até a eleição de Tancredo Neves e o governo de José Sarney.

Tivemos como presidentes neste período: Humberto Castelo Branco (1964 – 1967); Artur da Costa e Silva (1967 – 1969); Junta Governativa Provisória, no qual participaram, General Tavares, Almirante Grunewald e Brigadeiro Melo (1969); Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974); Ernesto Geisel (1974 – 1985); João Figueiredo (1979 – 1985); Tancredo Neves (eleito democraticamente, mas faleceu antes de assumir o mandato); e José Sarney (1985 – 1990).



### *3.2.1 A Política Econômica*

O governo militar golpista inicia-se com uma política econômica de estabilização, focando resolver o problema da inflação, para tal, foi lançado pelo então presidente Castelo Branco, sob o comando do ministro da Fazenda Bulhões e do planejamento Campos, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Segundo Lara Resende (1990), o Programa tinha por objetivos: voltar ao ritmo de desenvolvimento dos anos de JK; atacar o processo inflacionário; atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, melhorando a qualidade de vida; e assegurar através de investimentos oportunidades de emprego.

Sob a ótica de que a inflação se dava pelo déficit orçamentário da União, o programa agiria de forma a reduzir esse déficit, ou seja, a política financeira voltaria ao cunho ortodoxo, controlando as despesas governamentais e aumentando a arrecadação.

Vale lembrar que como vimos na seção anterior, o governo de Goulart, se distanciou e não conseguiu bons resultados na política internacional de financiamento e empréstimos, principalmente com os Estados Unidos. O regime militar teve por objetivos também ter uma política de consolidação da dívida externa, além de estimular o ingresso de capitais estrangeiros (RESENDE, 1990). Uma clara tentativa de retorno da dependência internacional, com a finalidade de crescer a taxa de desenvolvimento econômico do país. É nesse primeiro momento que fica demonstrado as intenções deste regime ditatorial. O PAEG tinha por propositura promover a internacionalização da economia, rompendo as barreiras para entrada de capital estrangeiro e compatibilizando a política de acordo com os interesses dos centro financeiros internacionais (RESENDE, 1990).

Podemos ver ainda, o claro uso do endividamento público como uma justificativa de implementação de uma política ortodoxa, nos escritos de Lara Resende (1990), que segue:

encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. [...] Em função de tal diagnóstico, três “normas básicas” norteavam o programa desinflacionário: (i) contenção dos déficits governamentais através do corte das despesas não prioritárias e racionalização do sistema tributário; (ii) crescimento dos salários reais proporcional ao “aumento de produtividade e à aceleração do desenvolvimento”; e (iii) política de crédito às empresas “suficientemente controlada, para impedir os excessos da inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos.” (RESENDE, 1990, p. 216)

A política salarial do PAEG consistia em impedir que os salários fossem reajustados de maneira desprevenida, com foco sobretudo nos salários dos servidores públicos federais, tudo com o propósito de conter a inflação. Para tal, foi lançado um reajuste predefinido pelo governo que regeria os reajustes, isso ajudou na inflação, no entanto por outro lado, os trabalhadores tiveram uma grande perda real dos salários, e os sindicatos nada podiam fazer devido ao regime militar.

A mudança de formas de financiamento e de endividamento, visto no período da seção anterior, mostrava que o Brasil tinha se distanciado do endividamento sobretudo externo, mas o PAEG retomaria aos moldes de empréstimos juntos ao exterior, tendo em vista a facilidade de diálogo do governo militar com o norte-americano. A política fiscal fez com se aumentasse a arrecadação e fosse diminuído o déficit do governo nos primeiros três anos de regime (RESENDE, 1990). Foi alterado o financiamento do déficit público por meio de emissão de moeda para venda de títulos da dívida pública. Associado a isto o governo obteve,

apoio das agências financeiras internacionais. A AID, agência de ajuda externa norte-americana, concedeu importantes empréstimos ao Brasil, que, durante o período de 1964-67, foi o quarto maior receptor mundial de ajuda líquida, atrás apenas da Índia, do Paquistão e do Vietnã do Sul. Os empréstimos e financiamentos obtidos em 1965 aumentaram 65% em relação ao nível de 1964, enquanto os investimentos diretos quase triplicaram. (RESENDE, 1990, p. 219)

Essas medidas rígidas de controle inflacionário surtiram efeito no déficit do Tesouro, reduzindo-se a 1,1% do PIB, por outro lado, o financiamento do déficit foi realizado através de títulos públicos e empréstimos no exterior (RESENDE, 1990). Segundo Lara Resende (1990), a Agência de Desenvolvimento Internacional (AID) concedeu um empréstimo ao Tesouro no valor de 170,7 milhões de cruzeiro, o que era cerca de 29% do valor do deficit. Não foi mais utilizado a emissão primária de moeda para o financiamento.

No entanto esta conjuntura ortodoxa teve alguns impactos que valem a pena ser ressaltados, pois, se por um lado temos o controle inflacionário, isso significou em uma queda na produtividade, tendo impactos diretos nos empregos, levando a falência de empresas pequenas. E com os cortes nos gastos públicos, principalmente nas obras públicas, o setor da construção civil foi duramente prejudicado, prejuízo sentido pelos muitos trabalhadores que o setor emprega (RESENDE, 1990).

Além do mais, a globalização, descrita no primeiro capítulo deste trabalho, pôde ser evidentemente percebida com a retirada de barreiras à entrada de capitais estrangeiros no país,

sendo este influxo quase totalmente de financiamento e empréstimos com países do exterior, inclusive por meio de empréstimos de filiais de multinacionais dentro do Brasil com as matrizes destas (RESENDE, 1990).

Com a substituição de Castelo Branco por Costa e Silva na presidência do país, foi nomeado para o ministério da Fazenda Delfim Netto, tendo o período militar um sobressalto nos indicadores econômicos a partir das novas diretrizes do plano de desenvolvimento, o PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento), vivenciando o país um período denominado de “Milagre Econômico” (LAGO, 1990).

O governo anterior, de Castelo Branco, conseguiu restaurar a “confiança” do setor externo, devido ao seu governo extremamente ortodoxo, o que resultou em um não crescimento da economia. O novo governo de Costa e Silva, aproveitou então os efeitos da política restritiva, para impulsionar a economia a partir de então. Na verdade o governo precisava apresentar bons dados econômicos, já que em parte, o golpe militar se deu justamente pela não condução eficaz da economia nos governos civis, segundo os mesmos.

O PED focou em reconduzir a economia para uma volta do aumento do seu crescimento, atrelado a diminuição da inflação (LAGO, 1990). Tarefa difícil já que as relações entre aumento do produto agregado e inflação, são em tese, inversamente proporcionais.

Para fazer o país voltar a crescer, foi utilizado de investimentos públicos, haja vista que pelas gestões anteriores, a dívida pública passou a ser financiada através de títulos públicos. Desta feita, o governo ampliou a concessão de benefícios e subsídios ao setor privado, lançando mão ainda de empréstimos para as empresas públicas, junto ao exterior, devido as minidesvalorizações cambiais realizadas e utilizando o BNDE para financiamento tanto do setor público como do setor privado (LAGO, 1990).

Podemos ver que o governo decidiu mudar sua orientação econômica de restritiva para expansionista, principalmente se utilizando de expansão do crédito. Entre 1968 e 1973 o PIB real teve um crescimento médio de 11,2%, sendo tão somente em 1973, 14% de aumento no produto interno bruto (LAGO, 1990). Esse forte crescimento do PIB foi puxado pelo aumento da produtividade industrial e pela volta do investimento em obras públicas, que impulsionaram o setor da construção civil. A facilidade de crédito e acesso da população a bens de consumo, também deve ser levado em conta neste período de crescimento. Segundo Lago (1990):

à forte expansão do crédito ao consumidor a partir de fins de 1966, quando as sociedades de crédito, financiamento e investimento foram redirecionadas, pelo governo, do

fornecimento de capital de giro às empresas, para o crédito direto ao consumidor. E para o crédito pessoal. Prazos de financiamento generosos, o controle temporário de juros pelo governo e a existência de consórcios tiveram especial impacto na demanda de automóveis mas também na produção de eletrodomésticos. [...] A evolução do número de agências bancárias, o surgimento de bancos de investimento, corretoras, distribuidoras, sociedades de crédito imobiliário etc., caracterizam uma expansão real desse segmento, confirmada pela evolução dos haveres financeiros não bancários. (LAGO, 1990, p. 242)

Vale ressaltar, que as empresas estatais, tiveram uma parcela significativa no crescimento da economia, tendo tido grande volume de investimentos, cerca de 20% ao ano em média (LAGO, 1990). Como o Brasil não dispunha de fabricação interna de máquinas e equipamentos, a formação bruta de capital fixo, ficou dependente do setor externo. Neste período do “milagre econômico”, o financiamento da FBKF se deu através da poupança interna e não por meio de endividamento externo (LAGO, 1990).

No combate a inflação, o governo agiu de modo a controlar os reajustes da inflação, através do Conselho Interministerial de Preços, facilmente concebido e controlado com um regime ditatorial. Em suma, o governo institucionalizou o controle e reajuste de preços. A política anti-inflacionista teve resultado a partir do controle do Estado, concomitantemente o financiamento do déficit o público através da emissão de títulos públicos, que financiou quase na sua totalidade e contribuiu para a redução do aumento generalizado dos preços (LAGO, 1990). No entanto, já em 1972 a inflação sentia os efeitos desse controle artificial dos preços.

A política monetária e creditícia foi expansionista neste período, em 1967 houve uma mudança e uma flexibilização da política fiscal e do déficit público. No mesmo ano, o financiamento da dívida pública era realizado através de empréstimos das autoridades monetárias junto ao Tesouro.

Já em 1969 o financiamento do déficit foi substituído pela colocação de títulos, junto ao público (LAGO, 1990). O governo então usou essa substituição de financiamento como uma política de mercado aberto, com a finalidade de regular a liquidez da economia.

A política bancária do governo consistiu em intervenção nas taxas de juros, através de fixação de tetos para as taxas (LAGO, 1990). Isso levou a um estímulo do endividamento, mas a intervenção governamental levou também a uma concentração bancária. O governo fez uma política de expansão creditícia, financiando o setor privado da economia, por meio das instituições públicas, como também pelas instituições financeiras privadas, que se valorizaram

por meio da política bancária. Esse mecanismo de subsídio ao crédito fez com que houvesse um impacto no déficit das contas do governo.

O governo ainda criou em 1967, o Decreto-Lei 157, que era um fundo de investimentos, com o propósito de financiar capital de giro de companhias abertas, no qual, as pessoas podiam utilizar parte do seu imposto de renda na compra de certificados de ações mantidos nestes fundos a serem resgatados em cinco anos (LAGO, 1990). Isso levou a um forte processo especulativo, culminando em crise em 1971.

A política fiscal correria em busca de manter o crescimento econômico com uma tentativa de controle do orçamento público, principalmente quanto ao déficit fiscal. Para tal usou-se o mecanismo de aumento da arrecadação, via, criação do imposto sobre operações financeiras. O governo ainda conseguiu reduzir a despesa com a folha de pagamento do funcionalismo público. No entanto chama a atenção o grande volume de subsídios e renúncias fiscais, que segundo Lago (1990), responderam a 11,4 bilhões de cruzeiros em 1973.

Ainda no campo fiscal, o governo em 1969 alterou quase na sua totalidade o financiamento do déficit, através de títulos da dívida federal. Entretanto, essa redução do déficit público pode ser

parcialmente enganoso especialmente a partir do final dos anos 60, diante da crescente importância de gastos públicos não incluídos nas despesas do tesouro e que passaram a fazer parte do chamado orçamento monetário. Dois desses itens de despesa básica eram os juros e a correção monetária da dívida pública e os subsídios embutidos no crédito subsidiado, especialmente para a agricultura e a exportação. A tendência de elevação dessas despesas contrabalançava, em parte, o aparente equilíbrio das contas do governo. (LAGO, 1990, p. 265)

As empresas estatais tiveram seu maior nível de crescimento neste período de milagre econômico, foram criadas novas empresas federais e estaduais. Essas empresas contavam com uma fonte de financiamento própria, utilizando sua própria lucratividade, mas também a partir dos anos 1970, lançaram mão de grandes aquisições, junto a fontes oficiais de empréstimos, como Banco Mundial (LAGO, 1990). Isso levou a um aumento considerável no volume da dívida externa, colapsando esse endividamento no futuro próximo.

Lago (1990), parafraseando Skidmore (1988), descreve que os empréstimos externos provenientes tinha uma conotação política, e contribuíram para a volta do reescalonamento da dívida externa, desde o começo do regime militar apoiado pelo governo norte-americano. Vale lembrar que os Estados Unidos mostravam claro apoio aos regimes ditatoriais na América Latina, já que esses regimes se distanciavam da ideologia da União Soviética. O governo estadunidense

aproveitou-se claramente da situação, e para que o apoio legitimasse o governo aqui no Brasil, grandes volumes de empréstimos, junto a este país foram concedidos. Retomando não apenas ao reescalonamento da dívida, mas ao agravamento do problema da dependência.

Não obstante ao aumento do tamanho da dívida externa, a composição desta, passou a ser majoritariamente de empréstimos com o setor privado, em 1973 a participação privada era de 64,1% (LAGO, 1990). Com o advento das empresas multinacionais, estas recorreram a empréstimo dentro de suas matrizes que eram no exterior. Essa composição se refletiria no aumento do serviço da dívida, já que o financiamento com o setor privado tem taxas maiores do que os órgãos públicos. Os títulos públicos já não eram suficientes para conter o avanço desse endividamento externo (LAGO, 1990). O problema do endividamento externo seria grandemente ampliado por um choque econômico a partir de 1973.

Tínhamos em 1973 um cenário econômico mundial no qual surgiram inovações financeiras por conta do novo mercado que surgira das euromoeças. Associado a isso, o mundo passava por um grande ciclo de prosperidade, com forte elevação do crescimento econômico, inclusive no Brasil, como vemos anteriormente. No entanto, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) multiplicou por quatro o preço do petróleo (CARNEIRO, 1990), usando disso por ser o maior produtor do insumo que, era e é, amplamente usado na indústria de transformação.

O choque do petróleo pôs fim de uma vez por todas, ao ciclo do “milagre econômico” brasileiro, que foi,

um ciclo festivo de exercício do poder sem limites e sem prestação de contas, sem oposição, sem incômodos da livre imprensa e sem compromissos políticos a criar embaraços ao voluntarismo da política econômica. Dava-se início, por outro lado, a um longo período em que se tornaria cada vez mais difícil fazer com que medidas econômicas razoáveis fossem consideradas politicamente aceitáveis. (CARNEIRO, 1990, p 297)

O novo ciclo que se apresentou ao povo brasileiro, em consequências da política do governo militar foi de uma forte inflação, bem como, o aprofundamento da dívida e do serviço da dívida pública (CARNEIRO, 1990).

O governo militar, já nas mãos do Presidente Geisel, não adotou políticas mais restritivas, pois a economia como já dito antes, era usada como subterfúgio para a manutenção do regime e para obtenção de apoio popular. Isso levou então, usando-se da ampliação de liquidez da economia, causada pelo petromoeças, devido a transferência de renda dos países importadores

aos exportadores de petróleo, a uma tomada propositiva do governo ao endividamento externo, como uma forma menos drástica e menos popularmente sentida de controle econômico.

O governo de Geisel, no qual tinha como ministro da Fazenda Mário Simonsen, decidiram adotar medidas de curto prazo (CARNEIRO, 1990). Uma delas de retirada de controles artificiais sobre os preços adotadas por seus antecessores no regime militar, o que fez provocar um forte crescimento da inflação, bem como, a um processo de especulação dos títulos públicos.

Tal postura levou à crise do capitalismo financeiro no Brasil, sobretudo pela adoção de uma política monetária expansionista, incluindo nestas medidas o socorro ao sistema bancário, para minimizar os efeitos de uma quebra em cadeia, tendo em vista a quebra do Banco *Halles*, que nada mais era de uma tentativa de acalmar o mercado financeiro por meio de financiamento e empréstimos de liquidez (CARNEIRO, 1990).

O endividamento externo se sobressaiu no governo de Geisel, visto o processo que se instaurara no país, de crise de incertezas quanto a adoção das políticas voltadas para sanear a economia. O governo preferiu seguir a óptica de perfil de endividamento, o que resultou em expansão da dívida, segundo Carneiro (1990):

O processo de endividamento externo, graças a um déficit acumulado em transações correntes de mais de US\$ 13 bilhões, apresentava perspectivas nada encorajadoras, dadas as incertezas quanto ao crescimento da economia mundial. A dívida externa bruta crescera de US\$ 12.572 milhões para US\$ 21.171 milhões nos primeiros dois anos de governo. E em dezembro de 1975, os empréstimos em moeda contraídos no ano acusavam um total de US\$ 7.849 milhões em 1973. (CARNEIRO, 1990, p. 305)

O governo de Geisel optou por atacar o choque de oferta, provocado pelo aumento geral do preço do petróleo, com uma expansão de investimentos públicos, usando como fonte a abundância de liquidez internacional provocada pelas petromonedas (CARNEIRO, 1990). Tem-se claramente a intenção do regime militar de perpetuação do poder, sem resolver os problemas estruturais que a economia passava, adotando uma política fiscal expansionista visando lograr mais um período de “milagre”.

Isso pode ser visto também com a postura do novo presidente militar, Figueiredo em 1979, que de semelhante modo a Geisel, não conseguiu implementar uma política de estabilização, para não prejudicar a legitimidade do regime militar. O governo de Figueiredo, no ano de sua posse, enfrentaria mais um choque do petróleo, e um choque financeiro internacional (CARNEIRO, 1990), que poria em cheque as políticas de expansão pelo endividamento externo adotadas anteriormente.

Vale enfatizar a abrupta expansão do endividamento herdada por Figueiredo. Segundo, Carneiro (1990), a dívida externa do Brasil cresceu cerca de 40 bilhões de dólares entre 1974 e 1979, pagando anualmente o país cerca de 500 milhões de dólares em juros no começo do governo Geisel, que tendo em vista o choque financeiro, elevou-se para 4,2 bilhões no primeiro ano o governo Figueiredo. Atrelado a este vultoso aumento está o processo de estatização do endividamento, com o governo agindo a favor dos setores privados através de subsídios, isenções fiscais e onerando o orçamento público.

Para Carneiro e Modiano (1990), já em 1980 foram sentidos os primeiros sinais de escassez de financiamento externo, havendo dificuldades na renovação de empréstimos pela indisposição dos credores internacionais, por falta de confiança das políticas expansionistas adotadas pelo ministro da Fazenda, Delfim Netto, ou seja, a política macroeconômica seria regida pela disponibilidade de financiamento externo.

O governo de Figueiredo lançou uma política macroeconômica de contenção salarial, controle dos gastos públicos bem como aumento da arrecadação nos anos de 1981 e 1982, o que configura uma mudança de propositura, partindo para uma política restritiva (CARNEIRO e MODIANO, 1990). No entanto, esta política restritiva não teve efeitos sobre a inflação, passando-a para um processo de inercialidade. Já o endividamento externo, que com o conjunto de ações somado aos efeitos do choque financeiro internacional, adicionou em 1981, 3 bilhões de dólares ao pagamento de juros da dívida externa (CARNEIRO e MODIANO, 1990).

No relato de Carneiro e Modiano (1990) que segue, se demonstra o porquê do regime militar não recorrer à ajuda financeira ao FMI:

o governo parecia temer que o FMI demandasse drásticas mudanças em sua estratégia de ajustamento estrutural de longo prazo e restringisse sua liberdade em relação à política econômica. O mais provável, porém, é que a ida ao fundo fosse considerada uma demonstração de fraqueza, que minaria o já frágil suporte político do governo (CARNEIRO;MODIANO, 1990, p. 328)

Com o agravamento da recessão do país em 1982, o governo desistiu de não recorrer ao FMI, decidindo por financiar o balanço de pagamentos através de um acordo por meio de fundos de emergência, que

materializaram-se na forma de empréstimos de US\$ 1,5 bilhão ao governo americano, de US\$ 500 milhões do Banco de Compensações Internacionais (BIS), e algo em torno de US\$ 2,3 bilhões em recursos de curto prazo de grandes credores privados, com o entendimento de que para o ano seguinte o fluxo máximo de financiamentos disponíveis ao Brasil seria de US\$ 10,6 bilhões dos bancos privados, incluindo o refinanciamento, e US\$ 2 bilhões das instituições multilaterais. (CARNEIRO;MODIANO, 1990, p. 329)



Essa relação mudou a forma como seriam regidas as políticas econômicas do Brasil a partir de então. Tudo seria passado para uma análise do FMI. O Brasil se tornou submisso às políticas impostas, que seriam de costume, austeras.

O governo brasileiro passou, então, a enviar cartas de intenções ao FMI, já em 1983. O Fundo estipulou, dentre outras coisas, um teto para o déficit em conta-corrente da economia brasileira em 6,9 bilhões de dólares e uma taxa anual de inflação por volta de 78% alcançada por meio de cortes nas despesas do governo com reduções drásticas nos gastos das empresas privadas (CARNEIRO e MODIANO, 1990).

O governo além das imposições do FMI provocou uma desindexação salarial e adotou uma política de maxidesvalorizações cambiais (CARNEIRO;MODIANO, 1990). A economia brasileira obteve êxito nos padrões do FMI quanto ao déficit público, no entanto, não conseguiu lograr êxito quanto a meta inflacionária. Isso fez com que o FMI

suspendesse o desembolso de US\$ 2 bilhões por causa do fracasso do governo brasileiro em obter a redução projetada para os déficits nominais. Fizeram-se necessárias sucessivas negociações no decorrer do ano para adaptar o conceito de necessidades de financiamento utilizado pelo FMI às complexidades do setor público financeiro brasileiro e a existência de ampla dívida pública indexada. (CARNEIRO;MODIANO, 1990, p. 334)

Em 1984, o país mostrou alguns sinais de recuperação, pelo menos quanto ao crescimento do PIB, que cresceu em termos reais 5,7% em relação ao ano anterior (CARNEIRO e MODIANO, 1990). Mas a inflação continuou a subir, com variação de 223,8% ao longo de 1984 (CARNEIRO e MODIANO, 1990). A dívida externa continuou também a subir no último ano do regime militar, tentando o governo realizar a aprovação pela direção do FMI de uma nova carta de intenções, com a finalidade de reescalonar as amortizações da dívida externa, antes da retomada do regime democrático. No entanto como o país não havia cumprido algumas das metas anteriormente acordadas de financiamento e déficit do setor público, o FMI preferiu deixar para o novo governo acordar novas metas.

Com a vitória de Tancredo Neves nas eleições de 1985, criou-se uma ideia forte de pacto social, amplamente divulgada na sua campanha, que seria aumentar o salário real e reduzir a inflação. No entanto, com o falecimento de Tancredo Neves, antes de assumir a Presidência, com a consequente posse de seu vice, José Sarney, foi aplicada uma forte política de austeridade fiscal e monetária, ocorrendo, já no primeiro ano do novo governo, uma paralisação bancária e

corte no orçamento fiscal, com o fito de passar da imagem de um país gastador, para um país em direção a um pacto social (MODIANO, 1990).

Em suma, nesse primeiro momento do governo entre 1985 e começo de 1986, foram por duas vezes lançadas medidas de controle inflacionário, realizando congelamento dos preços públicos e tentando minimizar os efeitos da memória inflacionária, tendo em vista que os economistas à época tinham que a inflação estava em um estágio de inercialidade. Entretanto, essa política anti-inflacionista se esbarrou em choques de oferta do setor agrícola, além do governo não conseguir segurar por muito tempo os preços públicos.

O governo recém-formado tinha medo de que o país voltasse ao estado de recessão econômica, e para isso buscou se afastar das missões do FMI. Sobre isso Modiano (1990) relata:

Assim o governo brasileiro pôde manter sua independência em relação às recomendações do Fundo em matéria econômica, adotando políticas monetária e fiscal mais acomodatórias, que privilegiaram o crescimento da economia. Esta atitude se tornou possível graças aos superávits mensais da balança comercial da ordem de US\$ 1 bilhão, que permitiram que o país não dependesse de novos recursos externos, e às sucessivas prorrogações do acordo com os bancos privados internacionais que, dada a favorável situação externa da economia brasileira, podiam mostrar compreensão em relação às dificuldades políticas envolvidas no restabelecimento de negociações com o FMI pelo novo governo democrático. O inflamado *slogan* de campanha de Tancredo Neves de que a dívida externa não seria “paga com a fome e a miséria do povo” recomendava cautela aos bancos credores. (MODIANO, 1990, p. 356)

Em 1986, o governo de José Sarney lançou o Plano Cruzado, que consistiria em um novo plano de estabilização da economia com enfoque na inflação. O Plano Cruzado estabeleceu o cruzado como padrão monetário, com uma taxa de conversão entre cruzado e cruzeiro, no qual o cruzado valia mil cruzeiros. Fora isso, os salários foram convertidos em cruzados, não sendo congelados, sendo corrigidos sempre que a taxa de inflação atingisse 20% (MODIANO, 1990). Já os preços foram congelados por tempo indeterminado (MODIANO, 1990). O Plano Cruzado não trouxe resoluções para as políticas fiscais e monetárias deixando a cargo do governo.

Nos três primeiros meses de atuação do Plano Cruzado, entre março de 1986 e junho do mesmo ano, o presidente requisitou que a população fiscalizasse o congelamento dos preços, o que resultou em uma grande queda da inflação no país (MODIANO, 1990). No entanto, essa política teve um grande impacto sob a demanda, que com os salários sendo ajustados e os preços congelados, houve uma expansão do consumo. Isso causou, sobretudo, no desequilíbrio fiscal que teve um aumento nas despesas da folha de pagamento do funcionalismo público, além de conceder subsídios a vários setores para poder suportarem o congelamento dos preços (MODIANO, 1990).

Para tentar corrigir as falhas do Plano, o governo lança em junho de 1986 o “Cruzadinho” que é um pacote de ajuste fiscal visando atingir o problema de excesso de demanda (MODIANO, 1990). Criaram-se impostos indiretos sobre o consumo de gasolina e automóveis, que seriam restituídos em três anos, e impostos não restituíveis sobre compra de moedas estrangeiras. Essa estratégia visava financiar investimentos públicos para estimular o crescimento do PIB (MODIANO, 1990). Entretanto, a política resultou em mais expansão da demanda, levando a um aumento da taxa de câmbio, aplicando o governo minidesvalorizações, o que resultou em deterioramento das contas públicas.

Todo esse cenário político-econômico do Plano Cruzado, fez com que, o PMDB atual MDB, vencesse fortemente as eleições para o congresso, que aprovaria a constituinte de 1988. Isso fez com que o governo fosse obrigado a lançar um novo plano, o Cruzado II em novembro de 1986 (MODIANO, 1990). Esse novo plano consistiria em aumentar a arrecadação do governo com reajuste de alguns preços públicos, o que ocasionou em um choque inflacionário. O problema da indexação voltou ao cenário econômico, cedendo ainda o governo à liberalização dos preços e aplicar minidesvalorizações cambiais diárias. Isso tudo levou a um déficit na balança comercial e a consequente diminuição de divisas internacionais. O governo decretou moratória sobre o pagamento de juros da dívida externa. Sobre isso Modiano (1990) relata:

O governo decidiu no final de fevereiro de 1987 suspender por tempo indeterminado os pagamentos de juros da dívida externa aos bancos privados. Os objetivos oficiais da moratória eram: estancar a perda de reservas cambiais e iniciar uma nova fase nas renegociações da dívida externa. O objetivo extraoficial seria a reconquista do apoio popular, prejudicado pelo fracasso do Plano Cruzado, para uma nova tentativa de estabilização. (MODIANO, 1990, p. 365)

O governo trocou o comando do ministério da Fazenda, que era de Dilson Funaro, por Bresser Pereira, que lançou o Plano Bresser em 1987 (MODIANO, 1990), que foi um plano baseado no diagnóstico de que a inflação era inercial e de demanda. O novo ministro se mostrou favorável a retomada do diálogo com o FMI. Para resolver a problemática da inflação seria realizado um choque deflacionário com a suspensão da escala móvel salarial, ou seja, congelamento dos salários, por três meses. Com a taxa de inflação mais baixa se reduziria o deficit público (MODIANO, 1990).

Diferentemente do Plano Cruzado, o Plano Bresser adotaria políticas monetárias e fiscais. Dentre as medidas fiscais se pretendia reduzir o déficit público pela metade, já dentre as medidas monetárias estavam a independência do Banco Central para conduzir a política

monetária e a proibição de emitir moeda para financiar o déficit do Tesouro (MODIANO, 1990). Contudo o Plano não tinha apoio popular devido ao fracasso do plano anterior, com a volta do congelamento dos preços.

Passado o período de congelamento dos salários com o conseqüente aumento dos salários reais, não tendo êxito o plano na redução do déficit público, nem no controle inflacionário, ainda em 1987 levou ao pedido de demissão de Bresser Pereira (MODIANO, 1990).

Assumiu o Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega que anunciou metas para a estabilização da inflação e de redução do déficit público, que ficou conhecido como medidas “feijão com arroz” (MODIANO, 1990). Essas novas medidas incluíam congelamentos dos empréstimos ao setor público e suspensão dos reajustes salariais dos funcionários públicos. Esse conjunto de medidas teve efeito sobre a demanda agregada, desaquecendo a economia, com efeito de diminuição da inflação.

Na gestão de Maílson da Nóbrega foi revogada a moratória decretada em 1987, retomando o país ao pagamento de juros da dívida, sobre esse fato, Modiano (1990) relata:

A moratória dos juros da dívida externa decretada em 20 de fevereiro de 1987 foi oficialmente suspensa pelo governo brasileiro em 3 de janeiro de 1988, com o pagamento de cerca de US\$ 1 bilhão dos juros vencidos entre 1 de outubro e 15 de dezembro de 1987. Esse depósito fazia parte de um acordo provisório visando normalizar os pagamentos de juros suspensos com a moratória, que totalizava US\$ 4,5 bilhões. O financiamento dos juros devidos seria dividido, cabendo dois terços aos bancos credores e um terço ao governo brasileiro. [...] No final de junho de 1988 foi finalmente concluído um acordo preliminar para a dívida externa, selando o retorno do Brasil ao formato convencional de renegociação. Em termos de aporte de recursos, o acordo foi, no entanto, modesto. Do total de US\$ 5,2 bilhões de “dinheiro novo”, o primeiro desembolso, de cerca de US\$ 4 bilhões, em novembro de 1988 serviria apenas para cobrir o pagamento, que ainda não havia sido contemplado, dos juros vencidos no período da moratória. Os dois outros desembolsos ficaram condicionados a entendimentos com o Banco Mundial (BIRD) para o financiamento de projetos específicos, e até abril de 1989 não haviam sido liberados. (MODIANO, 1990, p. 372)

O governo sentindo os efeitos positivos da política “feijão com arroz” decidiu recompor as tarifas públicas e os preços administrados, o que fez com que a inflação retomasse ao processo de crescimento, levando ao fracasso da política.

Outro grande ponto a ser levado em consideração, é a promulgação da Constituição de 1988, que transferiu para o Congresso parte da responsabilidade na condução da política econômica, tendo em vista que a nova Constituição ampliou e enrijeceu os gastos do governo federal (MODIANO, 1990).

Sobre a expansão dos gastos do governo federal pela Constituição de 1988, Modiano (1990) diz que:

De acordo com o governo as dificuldades para a execução de um ajuste fiscal no âmbito de um programa de estabilização foram agravadas pela nova Constituição, uma vez que 92% da receita da União estaria comprometida com as transferências a estados e municípios, pessoal, encargos da dívida e outras vinculações. Além disso foram criados novos encargos sociais e elevados alguns já existentes, com reflexo nas contas da Previdência Social e nos custos de produção, tais como: o aumento de 10 para 40% do saldo do FGTS da multa em caso de demissão sem justa causa; a redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas; aumento do custo da hora extra; e a ampliação dos prazos das licenças-maternidade e paternidade. (MODIANO, 1990, p. 374)

O governo de Sarney lança mais um plano de estabilização da economia, o Plano Verão em 1989. Esse novo plano instituiu o cruzado-novo como moeda, com paridade de mil cruzados (MODIANO, 1990). O plano ainda consistia em contrair a demanda agregada e reduzir as despesas públicas. Extinguiu ainda os mecanismos de realimentação da inflação, como por exemplo, o que reajustava os salários, sendo os salários convertidos ao cruzado-novo, não tendo o plano regras para os reajustes salariais.

Voltou a ser praticado, o congelamento dos preços. Foi fixado a cotação do dólar em NCz\$ 1 para surtir um efeito psicológico positivo nos agentes econômicos, e a taxa de câmbio permaneceria fixa por tempo indeterminado (MODIANO, 1990).

Dentre as medidas fiscais propostas pelo Plano Verão estavam a redução das despesas, com redução de cinco ministérios, demissão de funcionários públicos, programa de privatização das empresas estatais e limitação na emissão de títulos da dívida pública (MODIANO, 1990).

Entretanto, o Plano Verão tem como efeitos de uma desorganização na sua implementação a elevação dos juros reais, antecipação do consumo e não conseguiu ter efetividade no ajuste fiscal proposto, levando ao fracasso do plano.

Em novembro de 1989, teve o Consenso de Washington, que trouxe novas mudanças nos rumos das políticas econômicas adotadas no Brasil com reflexos claros sobre a questão do endividamento público. Sobre o Consenso de Washington e suas conseqüências, analisaremos na Unidade 4, já no debate sobre o governo de Fernando Collor de Melo (1990).

### 3.2.2 Financiamento da Economia

Antes de começarmos a discorrer, nesta seção, vale lembrar que a obra de *Raymond W. Goldsmith, Brasil 1850 – 1984: Desenvolvimento Financeiro sob um século de inflação*, que serve de base de estudo para o financiamento da economia neste período, não abrange o governo de José Sarney tendo em vista que a obra foi publicada em 1986.

Entre 1964 e 1980, temos o grande aporte de investimentos externos, devido a conjuntura econômica descrita anteriormente. Segundo Goldsmith (1986) os investimentos externos subiram de 5 bilhões de dólares para 70 bilhões, ocorrendo entre 1968 e 1980 uma mudança na composição destes investimentos, caindo os empréstimos juntos a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional para apenas 1% de participação e subindo para 70% do total da dívida externa os empréstimos com bancos estrangeiros.

Sobre isso, Goldsmith (1986) afirma que:

Os EUA foram, no decorrer do período (1964 – 1980), o maior investidor externo, muito embora sua participação declinasse no total dos investimentos externos, de 42 para 29%, durante a década de 70. O mesmo sucedeu com a participação da Grã-Bretanha (de 9 para 6%), e especialmente do Canadá, cujo investimento havia se concentrado em serviços públicos de eletricidade (de 11 para 4%). Em contraste, o Japão, a Alemanha Ocidental e a Suíça aumentaram suas participações substancialmente, em conjunto, de 21 para 34% do total. (GOLDSMITH, 1986, p. 435)

Ainda sobre as características destes investimentos externos, as empresas estrangeiras entre 1964 e 1980 foram responsáveis por maior parte destes investimentos, através, sobretudo, de investimentos em filiais com empréstimos de longo prazo por intermédio de instituições financeiras internacionais (GOLDSMITH 1986).

Durante o regime militar os governos tentaram, ou pelo menos, queriam que o estado fosse menor, mas lançaram mão de empresas públicas para aumento do crescimento econômico e agiram em favor de muitos subsídios elevando a dívida externa que cresceu vultosamente.

As receitas do governo tiveram um aumento entre 1964 e 1980, em grande parte pelo aumento da contribuição em impostos diretos sobre a renda. Já os gastos em consumo tiveram uma queda referente aos salários, mas um aumento em relação aos subsídios. Os investimentos também desempenharam um importante papel nos gastos da União respondendo a quase 4% do PIB. Ainda sobre os gastos, na década de 70 o sistema previdenciário social absorveu um terço das despesas do governo federal (GOLDSMITH 1986).

A dívida interna da União era essencialmente dado pelas letras do Tesouro e obrigações reajustáveis do Tesouro (ORTN) que entre 1964 e 1980 passaram de 1 bilhão para 850 bilhões de cruzeiros (GOLDSMITH 1986). Já a dívida externa cresceu de 2,5 bilhões para 40 bilhões de dólares ou em cruzeiro convertidas por uma taxa média de câmbio entre 1964 e 1980 a dívida externa saltou de 7 bilhões para 2.600 bilhões de cruzeiros, sendo que 7,5 bilhões de dólares eram destinados para o pagamento de juros da dívida externa em 1980 saltando para 12,5 bilhões em 1982 (GOLDSMITH 1986).

Ainda sobre isso, Goldsmith (1986) relata que:

No decurso de período, como já acontecera nos fins da década de 70, o balanço de pagamentos constitui-se um dos principais problemas, senão o mais sério, da política econômica e financeira do governo. Em 1980 o Brasil possuía um deficit em conta-corrente, de cerca de 13 bilhões de dólares, ou 5% do produto interno bruto. Este foi o resultado de um deficit comercial de cerca de 3 bilhões de dólares, reflexo das grandes importações de bens de capital e do enorme aumento das importações de petróleo, dos pagamentos de juros líquidos de mais de 6 bilhões de dólares, e as despesas líquidas de outros serviços, de 3 bilhões de dólares [...]. Estes pagamentos foram financiados por maciço ingresso de capitais a curto e médio prazos, que haviam elevado a dívida externa registrada a 54 bilhões de dólares e os investimentos externos diretos para 18 bilhões de dólares, cerca de 1/3 do produto interno bruto, e de 5% da riqueza nacional (GOLDSMITH, 1986, p. 515)

A dívida interna do governo federal entre 1980 e 1984 era quase exclusivamente de letras do Tesouro Nacional, no qual o estoque nominal das letras em circulação passou de 250 bilhões de cruzeiros em 1980 para 3 trilhões de cruzeiros no final de 1984, e as obrigações do Tesouro passou de 600 bilhões de cruzeiros em 1980 para 85 trilhões em 1984 (GOLDSMITH, 1986). Já os empréstimos externos desapareceram no final de 1984 tendo em vista as dificuldades de obtenção de novos empréstimos dada a conjuntura econômica, mas a dívida externa continuou crescendo, chegando em 1984 em 70 bilhões de dólares, principalmente pelo ônus da dívida que representava 10% do PIB em 1984 (GOLDSMITH 1986).

### **3.3 Síntese dos Resultados das Políticas Econômicas sobre o Endividamento Público Brasileiro**

Nesse contexto o endividamento público brasileiro se agrava devido as novas políticas mundiais. O país teve que se adequar a nova geopolítica. Esse novo adequar foi em suma, aplicar políticas restritivas para dar certa garantia aos credores externos e tentar resolver os

problemas fiscais. Não se dava margem para que políticas expansionistas fossem aplicadas em longo prazo, agravando o atraso do desenvolvimento econômico e social.

O desenvolvimento econômico se intensificou no governo de JK, mas aqui temos também o agravamento do endividamento público, já que para tal, seria usada a máquina do Estado, na aquisição de um grande volume de empréstimos internos e externos. Temos também uma primeira grande abertura econômica do país ao exterior.

Embora se tenha aqui, um aprofundamento do endividamento, ao menos desta vez, foi usado para certo nível de desenvolvimento, atingindo a todas as classes sociais, claro, permanecendo as posições absolutas, sem migração de pobres para ricos.

O endividamento público além de ter se dado pelas vias de empréstimos, se fez por meio de emissão primária de moeda. Esse cenário de maior liquidez, atrelado ao aquecimento da economia, elevou e agravou o problema da inflação no Brasil. A inflação nos cem primeiros anos de República, sempre esteve associada aos problemas fiscais segundo economistas da época.

Os problemas econômicos advindos do endividamento e da inflação foram às justificativas para mais um golpe no país em 1964.

O governo militar começou com uma forte política de estabilização pelas vias de políticas ortodoxas, com ajuda dos Estados Unidos, que tinham claros interesses em apoiar o regime, em troca de um apoio do Brasil na Guerra Fria.

O uso da força armada no comando do governo federal não somente impôs medidas econômicas restritivas como usou o Estado em favor de indicadores econômicos. Com um cenário favorável, o governo militar passou a adotar políticas expansionistas. Não à toa, é neste período que temos o chamado “milagre econômico brasileiro”, que trouxe um grande crescimento do produto interno e um controle significativo na inflação.

Todavia, o endividamento público também cresceu vultosamente, pois foram grandes volumes de empréstimos que patrocinaram a melhoria nos indicadores. O Brasil se entregou aos Estados Unidos. E a dívida externa explodiu.

A situação do endividamento se agravou dado aos choques econômicos do petróleo e do choque financeiro nos Estados Unidos. A entrega do país nas mãos do país norte-americano, no tocante aos grandes volumes de empréstimos tanto públicos como privados, agravou uma crise fiscal sem precedentes, já que o país ficou altamente vulnerável pela dependência externa.



A partir desse ponto, temos uma política totalmente voltada para resolver essa crise. E o remédio é amargo aos mais pobres, já que as soluções atingiram em cheio os salários dos trabalhadores, gastos sociais, gastos previdenciários e quaisquer tipos de medidas voltadas à massa populacional, já que sempre se dão ações econômicas para a manutenção do capital.

Neste relato histórico, podemos então compreender a importância de nos debruçarmos sobre as consequências de políticas voltadas a “resolver” o problema do endividamento público brasileiro. Podemos constatar também, que crises fiscais se mostraram recorrentes ao longo da história econômica brasileira, e por muitas vezes serviu para perpetuar os rendimentos do capital financeiro, em detrimento de políticas e de destino de recursos para combater as desigualdades sociais graves do país.

## **4 A ANÁLISE A PARTIR DO INÍCIO DOS CICLOS DE AJUSTE NEOLIBERAL (1990 – 2020)**

Esta unidade se destina a analisar os processos de financeirização do endividamento público brasileiro no decorrer dos anos de 1990 até o primeiro semestre de 2020, a partir de reflexões sobre as políticas econômicas desenvolvidas em correlação aos ciclos de ajuste neoliberais, com base em textos acadêmicos da área dos estudos econômicos.

Mas antes de começarmos a análise supracitada, temos que nos debruçar sobre o ponto de partida dos períodos, no que tange aos ciclos de ajuste neoliberais e ao neodesenvolvimentismo, com a finalidade de contextualizar as políticas econômicas adotadas pelos governos no cerne da questão da financeirização do endividamento.

Tivemos como presidentes, no referido período, Fernando Collor de Melo (1990 – 1992), Itamar Franco (1992 – 1994), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), Dilma Rousseff (2011 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Bolsonaro (2019).

### **4.1. O Governo Collor e o Plano Real, o primeiro ciclo de ajuste neoliberal (1990 – 1994)**

Fernando Collor de Melo foi eleito democraticamente nas eleições de 17 de dezembro de 1989 pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) que atualmente é conhecido como Partido Trabalhista Cristão (PTC), tendo como vice Itamar Franco, egresso do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Collor venceu as eleições em segundo turno contra Luiz Inácio Lula da Silva. O presidente eleito teve apoio dos conservadores, pelo discurso que combinava uma retórica moralista contra os “marajás” (termo pejorativo aos funcionários públicos com altos salários) e apelo aos “descamisados” e “pés-descalços”, que eram a grande massa populacional esquecida do país (SOUZA, 2008)

Ainda nas eleições para presidente, Fernando Collor defendeu um programa neoliberal, anunciando que deixaria a “direita indignada e a esquerda perplexa”, ocasião em que

recebeu apoio de conservadores, como Roberto Marinho, proprietário da Rede Globo; Albano Franco, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI); José Eduardo Andrade Vieira, do Banco Bamerindus; Ronaldo Caiado, representante dos grandes proprietários rurais e presidente da União Democrática Ruralista - UDR; Mário Amato, presidente da Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP); e Eduardo Azevedo, presidente da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e dos integrantes da FENABAN<sup>2</sup>.

Antes de tomar posse, o recém-eleito declarou que era “absolutamente impossível o Brasil se desenvolver sem o concurso do capital estrangeiro” (SOUZA, 2008, p 204). Com isso, conseguiu, à época, um voto de confiança do presidente norte-americano George Bush, além do Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), prometendo maior abertura econômica e um vasto programa de privatização com a inclusão de capitais externos, utilizando-se dos mecanismos de conversão da dívida em investimentos (SOUZA, 2008)

#### ***4.1.1 Raízes do neoliberalismo***

Primeiramente, cabe uma explicação epistemológica sobre o neoliberalismo e suas consequências econômicas sentidas tanto no Brasil como em grande parte na América Latina e ao redor do mundo.

A corrente do pensamento econômico presente no neoliberalismo se encontra no pensamento econômico neoclássico, que ganha relevo a partir do esgotamento do crescimento econômico defendido pela teoria Keynesiana. Nesse contexto, o neoliberalismo tinha como objetivo realizar uma ofensiva do capital sobre o trabalho para restaurar a taxa de lucro (KATZ, 2016).

O final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 são marcados pela ascensão de governos comprometidos com o neoliberalismo. As primeiras figuras políticas que expressaram e

---

<sup>2</sup> Ver Verbete Biográfico disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/collor-fernando>>. Acesso em 05 mai. 2020

aplicaram tal receituário foram Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha; Ronald Reagan, nos EUA; Helmut Kohl, na Alemanha e Nakasone, no Japão.

Todavia, a primeira experiência de implantação do modelo neoliberal, no entanto, se deu na América Latina, durante ditadura chilena de Augusto Pinochet, a partir de 1973, sob influência direta do economista monetarista da Escola de Chicago, por meio dos “chicagoboyes” Milton Friedman e o ortodoxo, Friedrich Von Hayek. Entre 1970 e 1990, o modelo se espalha pela América Latina, pondo em xeque o modelo nacionalista inspirado pela economia keynesiana, enfraquecendo não somente a ala à esquerda na região como também os diagnósticos da CEPAL.

Segundo Perry Anderson (1995), o remédio receitado pela agenda neoliberal consistia em:

manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995, p. 11).

A classe capitalista, em seu conjunto, beneficia-se com o acirramento neoliberal como tendência contemporânea, particularmente no que toca à contenção dos salários – com a consequente retomada da taxa de lucro – e no que se refere às privatizações, à apropriação de parte do fundo público e a desconstrução das políticas públicas, configurando-se, assim, uma política de espoliação (CARVALHO, 2017a).

No decorrer da década de 1990, essa corrente de pensamento econômico se expande, tendo em vista que desde os anos de 1980 foram realizadas uma série de empreitadas, como o enfraquecimento dos sindicatos. Soma-se a isto, a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria e o forte processo de globalização e mundialização do capital, conformando o contexto histórico da emergência do neoliberalismo.

Claudio Katz (2016) afirma que:

O neoliberalismo converge com a internacionalização da economia. A fragmentação mundial dos processos de fabricação e a transferência da indústria para o Oriente consolidam a primazia das empresas transnacionais. As grandes empresas utilizaram as normas do livre comércio e as baixas taxas para desenvolver intercâmbios entre suas filiais. Estes movimentos sustentaram, além disso, a globalização financeira e o fluxo vertiginoso de capitais entre os vários países. (KATZ, 2016, p 80)

O neoliberalismo toca em questões como contração de rendimentos na mão dos trabalhadores, que embora sejam a força de trabalho necessária na expansão do processo de produção, não tem rendimentos compatíveis para o consumo destas mercadorias, ocasionando assim uma superacumulação de capital contida nos detentores do capital.

Em uma avaliação das composições do capital, cabe salientar que o capital financeiro conquista hegemonia e consegue impor plenamente seus interesses. As mudanças institucionais, em especial a desregulamentação dos mercados financeiros, criaram as condições propícias para um deslocamento dos capitais do setor produtivo para a especulação, com uma diminuição do comércio mundial de mercadorias, potencializada pela crise estrutural do sistema.

Ainda segundo Anderson (1995):

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (1995, p.23).

Segundo Claudio Katz (2016), podemos diferenciar o período neoliberal em duas etapas diferenciadas. A primeira se concentra na década de 1980, com as reformas da primeira geração, focando a economia para uma política anti-inflacionária, realizando um forte corte nos gastos públicos com a finalidade de aumentar as taxas de lucro. Já a segunda etapa se concentrou em realizar uma abertura econômica, com o desmonte de empresas estatais através de privatizações, a partir do retorno forte da crença da “mão invisível do mercado”.

O neoliberalismo se espalhou e se consolidou, pois serve aos interesses do capital, que através do *establishment*, que pode ser entendido como a soberania de uma elite em face de outra, no caso, a soberania do capital financeiro sobre a massa populacional, expandiu a crença na corrente econômica neoliberal como a única possível. Isso pode ser visto muito fortemente na própria universidade, onde estudos voltados para os modelos matemáticos da economia nas bases dos modelos neoclássicos se sobressaem sobre estudos de caráter crítico às políticas econômicas adotadas.

O projeto neoliberal, implementado na América Latina durante os anos de 1990, a partir do chamado Consenso de Washington (diretrizes do Fundo Monetário Internacional e

Banco Mundial, visando à difusão dos ajustes econômicos ao neoliberalismo nos países dependentes), adaptou o capitalismo dependente vigente na região às necessidades do imperialismo, em sua fase contemporânea. Nesse âmbito, importantes ajustes econômicos, políticos e culturais foram realizados, revelando a dominância do capital financeiro.

O contexto da eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, se deu com a reunião em Washington convocada por John Williamson, presidente do Instituto Internacional de Economia, patrocinada pelo governo estadunidense, Banco Mundial e FMI. O chamado Consenso de Washington trazia como principais diretrizes: fim de barreiras protecionistas, privatização de empresas estatais, fim de barreiras ao movimento de capitais, principalmente o especulativo e flexibilização das relações de trabalho (SOUZA 2008).

Ainda segundo Nilson de Souza (2008) ficou claro os objetivos dos Estados Unidos em relação ao “Consenso”, no relato crítico que segue:

o que visava os Estados Unidos com o “Consenso de Washington” era de um lado, encontrar mercados para as mercadorias e capitais excedentes de suas corporações e, de outro, suprir-se de forças de trabalho e de matérias-primas baratas a fim de melhorar sua capacidade de competir no mercado internacional. Na verdade, o objetivo primeiro dos EUA, com aquela proposta, era ocupar o mercado da América Latina a fim de usá-lo como plataforma para prosseguir sua política de confronto econômico com a União Europeia e o Japão. Assim, o “Consenso” visava aplainar o caminho para a formação de uma área de livre comércio nas Américas hegemônica pelos EUA (ALCA) (SOUZA, 2008, p 201)

O novo liberalismo tinha por objetivo aplicar nos países periféricos o “livre mercado”, limitando a participação do Estado ao papel de agente promotor de mercados competitivos e protetor da propriedade privada. Isso significou, portanto, que o novo papel do Estado visaria proteger um grupo seleto de pessoas, num mercado concentrado.

No relato que se segue de Nilson de Souza (2008) podemos ver os papéis exercidos pelos idealizadores do Consenso de Washington:

Para levar adiante a política do “Consenso” na América Latina, foi utilizado como instrumento de pressão, além da “diplomacia da força” do governo dos EUA e do tradicional FMI, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Se antes essas instituições priorizavam a promoção e financiamento de políticas regionais de desenvolvimento, dos anos 1980 para cá têm cumprido prioritariamente o papel de pressionar pela realização das “reformas” preconizadas pelo “Consenso”. [...] Além de não abrirem mão de suas próprias barreiras protecionistas, os países ricos também não diminuíram o peso de seu Estado na economia, pelo contrário, ampliaram-no mais ainda. (SOUZA, 2008, p 203)

Assim, nesse contexto, o Governo Collor, no início da década de 1990, deflagrou um processo de “modernização neoliberal” do Estado e da economia, caracterizada pelo tripé da nova

ortodoxia imposta pelo Consenso de Washington: abertura econômica, privatização do patrimônio público e desregulamentação do Estado. De fato, este período expressa a inserção subordinada do Brasil nos circuitos da financeirização do processo de acumulação, no contexto de mundialização do capital. Este ajuste estrutural, que contou com participação ativa do Estado, pode ser considerado um *primeiro ciclo de ajustes*, marcado pela adoção, na íntegra, do receituário neoliberal (CARVALHO; GUERRA, 2015).

Nilson de Souza (2008) relata duas frases ditas por Fernando Henrique Cardoso, em 1993, então ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, sucessor de Collor, que corroboram com a perpetuação do neoliberalismo durante a década de 1990. O então ministro afirmou que “era preciso encerrar um período de nossa história marcada pelo controle do Estado” e que o objetivo era “acabar com a Era Vargas”. Em outras palavras, as falas de FHC, em 1993, já indicavam seu projeto político marcadamente neoliberal, pautado na desindustrialização da economia nacional e na desconstrução da tela de proteção social do trabalho, que emerge, no Brasil, a partir da “Era Vargas”.

De fato, segundo Carvalho (2017a; 2017b), ao longo dos percursos do ajuste brasileiro ao capitalismo financeirizado, foi se conformando o modelo rentista-neoextrativista. Tal modelo se configura a partir da articulação dos interesses e das formas de acumulação do capital rentista e do capital vinculado ao novo extrativismo mineral e vegetal, em suma, ao agronegócio.

Os sinais de desgaste do projeto neoliberal que já se faziam sentir em fins do século XX – em consequência do aumento das desigualdades sociais, desemprego, pobreza e violência na América Latina – intensificam-se no início do século XXI, ao demarcar o começo de fortes crises do sistema neoliberal na região. De fato, tais crises tiveram como substrato o desequilíbrio econômico causado pela grande expansão das atenções voltadas para a globalização, deixando de lado o desenvolvimento econômico interno, levando à centralização do capital em um conglomerado de empresas e levando ao abandono da política de substituição de importações. Mais uma etapa consolidada e crucial da dependência externa.

Com o advento das crises econômicas, os países da América Latina começam a tentar romper com o neoliberalismo, mas voltando para o endividamento, como saída para a crise. No entanto, como vimos em todo o capítulo 3 deste trabalho, o endividamento público sempre serviu

aos interesses da continuidade do capitalismo empresarial e financeiro. Sobre isso, Claudio Katz (2016), parafraseando Guillen (2007), relata:

Todas as prédicas de ortodoxia fiscal, cuidado monetário e prudência na expansão da dívida pública foram arquivadas. Optou-se pelo dispendioso crédito externo para lidar com as asfixias geradas pelo próprio modelo. Em muito pouco tempo, os mitos do rigor neoliberal no gerenciamento do Estado foram desmentidos. Esta política desembocou na mesma asfixia de pagamentos que já havia saqueado repetidamente a região (KATZ, 2016, p 85).

O neoliberalismo na América Latina acirrou protestos contra a ofensiva do capital, que acabaram por modificar algumas das relações do sistema. Assim, o modelo neoliberal foi apresentado sobre uma nova roupagem, de forma mais moderada, permitindo, inclusive, uma maior presença do Estado. Essa mudança no rigor da política foi adotada, sobretudo, pelos agentes políticos da direita e também pelos órgãos internacionais, como o Banco Mundial.

Nesse aparente novo modelo de neoliberalismo, permitia a assistência do Estado como intermediador dos conflitos distributivos de renda, usando da despesa pública para conter o aumento da pobreza na região. O Estado ainda seria aquele que realiza os investimentos necessários em tecnologia e inovação. No entanto, não houve abandono do receituário neoliberal já anteriormente descrito.

O sistema neoliberal se apresenta sob alguns aspectos, como por exemplo, a submissão da América Latina e em especial do Brasil como fonte de exportação de matérias-primas para todo o globo, e uma estratégia globalizada de livre comércio, sobretudo, pela taxa de câmbio livre. Essas condições fizeram com que essa abertura econômica fosse realizada sob condições impostas pelos países imperialistas, que já tinham suas economias fortes. Isso levou a região da América Latina a obstáculos na diversificação econômica, levando ao fortalecimento das oligarquias financeiras e pelo bloqueio à acumulação “sustentável” do capital (KATZ, 2016).

A empreitada neoliberal na América Latina atacou o “estatismo” desenvolvido ao longo do século XX com bases na ideia de nacionalismo e do processo de substituição de importações. Não obstante, a palavra neoliberal está associada a privatizações das empresas estatais, como uma clara mensagem de que o neoliberalismo é, supostamente, contrário à presença do Estado na economia e em todos os seus sentidos.

Sobre isso Claudio Katz (2016) afirma que:

Estas mensagens resumem a cartilha neoliberal contemporânea. Esbravejam contra o Estado onipresente que impede o desenvolvimento dos negócios criados pelos indivíduos. Fazem convocatórias à eliminação dessa opressão estimulando as pessoas a



resgatar seu valor pessoal, com a mesma garra e individualismo que florescem nos países bem-sucedidos. Mas esta interpretação omite que o Estado não é tão adverso aos capitalistas, que financia ativamente o enriquecimento dos poderosos e legitimam o desamparo dos desprotegidos. Nunca abandona os dominadores à sua própria sorte, nem assegura a subsistência dos desamparados. (KATZ, 2016, p 100)

Podemos encerrar esta subseção ainda com as palavras de Claudio Katz (2016, p 104) que resume e traz uma reflexão crítica ao neoliberalismo. “As ideias liberais são crenças coletivas propagadas pelas classes capitalistas. Fazem parte do pensamento latino-americano desde que essa cosmovisão emergiu para dar coesão às minorias opressoras. Nas últimas décadas provê todos os argumentos utilizados pelo *establishment* para justificar a sua primazia.”

Entender o neoliberalismo é fundamental para compreendermos as políticas econômicas aplicadas durante a gestão de Fernando Collor de Melo e suas conseqüentes implicações dos processos de financeirização do endividamento público brasileiro sobre a sociedade.

#### **4.1.2 A política econômica e o endividamento público**

Fernando Collor assumiu a presidência da República, em 1990, com um cenário econômico de alta inflação, que não conseguiu ser controlada pelo governo anterior, no patamar de 80% ao mês. Além disso, tinha-se um déficit operacional do setor público a 6,9% do PIB e as reservas internacionais estavam praticamente zeradas (SOUZA, 2008). Para que o seu discurso de campanha fosse concretizado, uma dura política de estabilização nos moldes neoliberais teria de ser aplicada. Para isso, foi lançado, logo no início do seu governo, o Plano Collor I.

O Plano Collor I teria, em tese, como premissas, realizar uma ampla reforma estrutural, tendo como base principal a diminuição do papel do Estado, e realizar a abertura econômica ao exterior. Para tal, uma série de atos econômicos seguindo o receituário neoliberal seria realizado, principalmente, em relação à privatização das empresas estatais, largando o conceito de desenvolvimento e expansão econômica a partir do Estado realizado antes do golpe militar de 1964.

Para enfrentar a dívida pública interna, o governo fomentou, como política monetária, o sequestro de liquidez da economia, como manobra para impedir a fuga de títulos públicos e

causar, também, um choque nas expectativas e inercialidade da inflação. Essa medida consistiu em bloquear, por 18 meses, a conversão em moeda dos ativos financeiros do país (ABREU; WERNECK, 2014).

A contração da liquidez teve o efeito esperado sobre a demanda agregada que foi reduzida, desaquecendo a economia. Lançou-se mão, ainda, de congelamento de preços e salários, em que os trabalhadores tiveram seus salários reais cortados.

No campo fiscal, se tinha a ideia de criar um superávit nas contas do setor público de 10% do PIB (ABREU; WERNECK, 2014). Para alcançar esses objetivos, o método consistiria em elevar a carga tributária, principalmente sobre as operações financeiras, concretizar o plano de privatizações e reduzir as despesas, incluindo cortes na educação e saúde (SOUZA, 2008).

Sobre os cortes nos salários e nos gastos públicos, Nilson de Souza (2008) relata que:

Com relação aos salários, pesquisa Dieese/Seade indicou que o rendimento médio real das pessoas ocupadas na Grande São Paulo caiu 35% nos quase três anos do governo Collor e o rendimento real dos assalariados caiu 30%; o salário mínimo real, por sua vez, também caiu 35%, passando a representar apenas 26% do que era na época de sua instituição (1940). O corte dos gastos públicos afetou principalmente os gastos sociais [...] só nos dois primeiros anos de governo Collor, os gastos com educação foram reduzidos à metade, de US\$ 8,4 bilhões em 1989 para US\$ 4,2 bilhões em 1991, e os gastos com saúde caíram 44%, de US\$ 11,4 bilhões para US\$ 6,4 bilhões. No mesmo período, o conjunto do gasto social do governo federal (incluindo Previdência e outros) caiu de uma participação de 10,78% do PIB para 9,34%. (SOUZA, 2008, p 207)

O Plano ainda contemplaria o processo de abertura econômica, que tinha por finalidade favorecer a entrada de produtos estrangeiros sob o respaldo de controlar os aumentos de preços pelas empresas nacionais, a partir do aumento da concorrência, controlando, assim, a inflação.

Esse conjunto de medidas reduziu o PIB em 4,4%, em 1990 (ABREU; WERNECK, 2014), mas não conseguiu reduzir a inflação esperada no patamar de um dígito. As medidas econômicas se mostraram impopulares e, ao não lograr êxito na contenção da taxa de inflação, perdeu credibilidade tanto na sociedade como no Congresso. Vale lembrar que o partido no qual o presidente foi eleito tinha uma quantidade insignificante de partidários no parlamento.

A situação levou à queda da Ministra da Economia Zélia Cardoso, dando lugar para Marcílio Marques Moreira, então embaixador brasileiro nos Estados Unidos, em 1991. A equipe de Zélia Cardoso editou um novo programa de estabilização, que chegou a ser lançado, chamado de Plano Collor II. Consistia o novo plano em um maior ajuste fiscal, elevando a arrecadação e

cortando o orçamento das estatais. O conjunto do Plano Collor II derrubou os gastos públicos reais em 63,8% em 1991 (SOUZA, 2008).

O novo ministro da Economia deu sequência ao processo de abertura econômica, com atração de capital externo ao Plano Nacional de Desestatização (PND). Dentro do PND de Collor estava a autorização de trocar as estatais pelas conhecidas “moedas podres”. Em outras palavras, “uma empresa poderia, por exemplo, adquirir no mercado secundário um lote de títulos públicos por 30% de seu valor de face, e depois com ele adquirir uma empresa estatal usando o valor de face.” (SOUZA, 2008, p 213). O uso de “moedas podres” foi o responsável pela liquidação do patrimônio público por preços insignificantes, a partir do uso de financiamento do BNDES. Ou seja, as empresas utilizaram financiamento público para adquirir estatais por um valor muito abaixo do que elas de fato valiam.

Todavia, o presidente Collor não dispunha mais de apoio no parlamento para aplicar as suas políticas. Isso levou o governo a lançar, logo em seguida, um Projeto de Reconstrução Nacional, nome igual ao do seu partido na época, com o objetivo de retomar o crescimento econômico. Esse projeto foi apoiado pelo empresariado brasileiro.

Em 1991, as duras políticas fiscais para combater o déficit público agravaram as contas dos estados que passaram a operar em desequilíbrio financeiro. O fim da política de sequestro de liquidez trazia preocupações quanto à desestabilização da economia. O Banco Central abandonou a intervenção na taxa de câmbio, permitindo a consequente desvalorização, o que fez com que a inflação se acelerasse.

Em 1992, com sinais mais favoráveis na economia e as políticas macroeconômicas respaldadas em novo acordo com o FMI, o país voltou ao pagamento de dívidas com credores externos. Sobre isso, Abreu e Werneck (2014), relatam que:

Desde o início do ano, a política macroeconômica vinha contando com o respaldo de novo acordo com o Fundo Monetário Internacional. Apesar do desempenho desfavorável da receita tributária, as metas fiscais para o primeiro semestre haviam sido cumpridas, graças a um reajuste substancial de preços públicos e ao desgastante contingenciamento de verbas orçamentárias. Superando o episódio de volatilidade que se seguiu à desvalorização de setembro de 1991, o bom desempenho da balança comercial, combinado a forte influxo de capitais, vinha permitindo rápida recomposição das reservas internacionais. [...] depois de longos meses de negociação, o país restabelecera a normalidade de suas relações com credores externos, oficiais e privados, rompida desde a moratória de 1987. (ABREU; WERNECK, 2014, p 318)

Podemos perceber, com esse relato, a grande jogada neoliberal. O forte ajuste no endividamento público, com políticas econômicas que tiveram impactos sociais pesados, serviu

para o pagamento de dívidas externas com setores oficiais, como o Bando Mundial, e setores privados. Dessa forma, o Brasil se endividou em momentos favoráveis como o “Milagre Econômico” e teve que fazer um choque em suas contas nos moldes do receituário neoliberal para voltar a servir aos interesses de seus credores, destacando-se, mais do que nunca, a participação do Fundo Monetário Internacional neste jogo político-econômico.

O processo de financeirização do endividamento público no governo Collor pode ser visto no plano de desestatização da economia nos moldes do ajuste neoliberal e o seu receituário. Ao dizimar as empresas estatais por um preço quase insignificante, o governo repassou com essa medida uma alta lucratividade aos investidores que adquiriram estas empresas, em especial ao capital internacional.

Os planos de estabilização funcionaram para conter a inercialidade do processo inflacionário, ao conter as expectativas dos agentes econômicos. A inflação girou em torno de 20% ao mês em 1992 (ABREU; WERNECK, 2014). Entretanto, o conjunto da obra não foi suficiente para conter os desgastes políticos, sobretudo pelas denúncias de corrupção envolvendo o Presidente da República, levando-o ao processo de impeachment. Collor renunciou ao mandato, mas o processo de impedimento já estava praticamente concluído, configurando nos anais da história, que de fato o presidente foi impichado.

Com o impedimento de Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República, no final de 1992. O novo governo teve que enfrentar a grave situação política pelo *impeachment* de seu antecessor.

Itamar Franco, ao assumir a Presidência, tinha como visão retomar o crescimento econômico, reaquecendo a economia por meio da baixa de juros. Além disso, o presidente ainda queria melhorar a política salarial e aumentar o gasto público. É nessa tentativa de melhoria salarial e ampliação dos gastos públicos que vemos a verdadeira face da “desculpa do déficit público” como justificativa para aplicação de medidas que se enquadram na agenda neoliberal.

Uma vez mais, a culpa da alta taxa de inflação foi atrelada aos gastos públicos, pois se tinha quase em consenso de que a explicação dada para o problema inflacionário era que o gasto público exigia emissão de moeda, representando excesso de demanda sobre a oferta, pressionando os preços para cima (SOUZA, 2008). No entanto, ainda analisando os escritos de Nilson de Souza (2008), podemos explicar o processo inflacionário sob a ótica da concentração do capital, no relato que segue:

A história de mais de uma década já havia revelado que a inflação brasileira não se podia domar com recessão. E isso por uma razão simples: sendo uma economia altamente concentrada, os grandes grupos econômicos reagiam à queda da demanda e, portanto, das vendas, não com a baixa dos preços, mas, ao contrário, com sua elevação. E podiam fazê-lo porque, além de seu poder sobre o mercado, contavam com uma economia de elevado grau de concentração de renda, o que permitia a existência de um elevado número de consumidores de altas rendas. (SOUZA, 2008, p 218)

O uso do déficit público como justificativa inflacionista não fazia nem mesmo sentido tendo em vista a inexistência de déficit público, como podemos ver a seguir:

Já demonstramos antes que, existindo capacidade ociosa, como existia naquela época, o déficit público, em lugar de ser inflacionário, estimula o aumento da produção. Além disso, não havia déficit nas contas públicas naquele período. O insuspeito Delfim Netto, que adotara um programa anti-inflacionário com base no corte do gasto público, demonstrou que o déficit havia desaparecido. Em artigo na Folha de S. Paulo, denominado “Qual o Plano”, revelou que, de 1986 a 1989, houve, nas contas públicas, um superávit primário (conceito que não inclui o pagamento de juros) de 0,37% do PIB, em 1990 de 2,23%, em 1991 de 2,77%, em 1992 de 1,77%, e em 1993 de 2,90% (acrescentamos que em 1994 atingiu 5,04%). Mesmo incluindo os juros das dívidas externa e interna, e adotando o conceito de resultado operacional, houve superávit de 1,33% do PIB em 1990 e equilíbrio em 1991 e 1993. Se considerarmos apenas as estatais, em bloco, elas vinham operando sistematicamente com superávits: em 1992, por exemplo, o superávit global das estatais foi de 0,8% do PIB. (SOUZA, 2008, p 218)

Depois de três trocas no ministério da Fazenda, Itamar nomeou, em 1993, Fernando Henrique Cardoso, figura central e possivelmente até mais importante que o próprio presidente, retomando as diretrizes do “Consenso de Washington”.

Em um primeiro momento, os pensamentos econômicos de Itamar e Cardoso em relação ao uso dos gastos públicos foram conflitantes. O presidente Itamar quis aprovar a “Agenda Brasil”, que era uma reforma na política salarial aprovada na câmara dos deputados, em 1993. Tal política previa, em suma, um reajuste salarial com base na inflação e aumento real no salário-mínimo de 3%. Todavia, Cardoso foi contra a nova política salarial, justificando sua posição com base na crença de que o impacto nas finanças públicas seria de US\$ 12,6 bilhões (SOUZA, 2008).

Aqui podemos verificar as dificuldades de aceitação de números precisos quanto ao orçamento público, parecendo variar de acordo com o sabor do viés político-econômico dos agentes. Isso pode ser verificado nas informações difusas: se por um lado Cardoso afirmara o valor de 12,6 bilhões de dólares, a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e o Dieese informaram que o impacto não passaria de 2,5 bilhões de dólares, podendo ainda ser absorvido pela redução na taxa de juros do governo (SOUZA, 2008).

Fernando Henrique Cardoso ainda usou números divergentes para justificar a adoção de medidas mais restritivas. Projetou, para 1994, um déficit público de 45 bilhões de dólares, mudando, depois de divulgar o dado anterior, uma nova estimativa bem inferior de 7 bilhões de dólares (SOUZA, 2008). Com essas divergências de sua própria equipe econômica, FHC usou disso para enquadrar Itamar com o objetivo de colocar fim na “Agenda Brasil”. Como explica Nilson de Souza (2008):

Com o fim da “Agenda Brasil”, o ministro da Fazenda impôs uma política salarial cujo critério de reajuste seria a inflação mensal menos 10 pontos percentuais, ficando o acerto da diferença para o final de cada quadrimestre. Sob a ameaça de Fernando Henrique de que, caso não aprovasse essa medida, não seria possível combater a inflação, o Congresso, depois de muitas tensões, terminou aprovando-a na segunda quinzena de agosto de 1993. A alegação de existência de um elevado déficit público tinha uma explicação: era a forma de justificar a elevação das taxas de juros. (SOUZA, 2008, p 220)

FHC montou uma equipe econômica que teria por fim realizar um novo programa de estabilização da economia tendo em vista os fracassos dos Planos anteriores implementados, principalmente pela não contenção do processo inflacionário. Enquanto sua equipe econômica se concentraria em desenvolver o novo plano, FHC utilizou um plano de transição, Programa de Ação Imediata (PAI), que nada fez de efetivo, mas demonstrava as diretrizes do verdadeiro plano ainda em elaboração.

O PAI, na verdade, era um diagnóstico da economia que apontava – como era de se esperar, haja vista todo o debate anteriormente citado – como causa fundamental da inflação a “desordem financeira e administrativa do setor público”, ou seja, “a economia brasileira está sadia mas o governo enfermo” (SOUZA, 2008, p 222). Cardoso incitava então que para resolver os problemas econômicos teria que se praticar uma nova política de *stop and go*, nos moldes da ortodoxia econômica, atacando o problema principal que, segundo ele, eram as contas públicas, vista como causadora da inflação.

FHC foi o grande responsável pelas negociações com o Congresso para aprovação do novo plano econômico, o Plano Real, oportunidade no qual podemos ver o surgimento da aliança centro-direita no parlamento, conhecida hoje como o “Centrão”.

O Plano Real foi concebido teoricamente na ideia da não utilização dos mecanismos de congelamento de preços e salários, tentando demonstrar certa transparência aos agentes econômicos para não criar inflação ou fuga de capitais pela questão das expectativas.

Dentre as diretrizes do Plano estavam, primeiramente, um corte de três zeros nos valores do cruzeiro, que passou a ser chamado cruzeiro-real. Eram previstos, ainda, a criação de unidade de conta, batizada de Unidade Real de Valor (URV), ajustada diariamente pelo Banco Central. Em 1994, o cruzeiro-real foi substituído pela moeda chamada Real (ABREU; WERNECK, 2014).

No campo fiscal, o governo de Itamar Franco não perdeu a oportunidade de realizar, em meio à reforma monetária, reformas na Previdência Social. Ainda nesta lida, foi aumentada a tributação e houve a criação do Fundo Social de Emergência, que, segundo Abreu e Werneck (2014), era um mecanismo que desvinculava uma parcela das receitas destinadas a gastos sociais para reduzir a rigidez orçamentária. Estas medidas, atrelada ao controle inflacionário, resultaram em superávits primários de 2,6% do PIB em 1993 e de 5,1% do PIB em 1994.

A nova moeda era equivalente a um dólar americano e isso trouxe resultados expressivos quanto à inflação, chegando à taxa de 10% em julho de 1994 e a 1% no final do ano (ABREU; WERNECK, 2014).

O Plano Real foi introduzido na economia brasileira sob a ótica de uma âncora cambial com o advento de uma supervalorização cambial tendo em vista a paridade da nova moeda com o dólar. Segundo Nilson de Souza (2008), foi o então ministro da Fazenda Ciro Gomes, em 1994, o responsável por liberalizar de vez a abertura econômica advinda desde os tempos de Collor, resultando na inundação de produtos estrangeiros no mercado interno. Isso também serviu aos interesses do combate a inflação, ampliando a oferta para não fazer pressões sobre os preços.

Quanto à política de privatizações, foi dada continuidade, no governo Itamar Franco, ao que foi iniciado na gestão Collor. Enquanto a venda de ativos no governo Collor, de quinze empresas estatais, somaram 3,5 bilhões de dólares, o governo Itamar, com 18 empresas, somou 5,1 bilhões de dólares. No entanto, as receitas obtidas com as privatizações, no final de 1994, foram de 1,6 bilhão de dólares tendo em vista as consequências advindas das “moedas de privatizações” (ABREU; WERNECK, 2014).

Uma das diretrizes do Plano Real consistia na suspensão da moratória da dívida externa e a conseqüente renegociação das dívidas. Isto, para o Plano, se fazia fundamental, haja vista a necessidade de acumulação de reservas cambiais que serviriam de lastro para a nova moeda.

Depois de algumas tentativas durante as gestões de Collor e Itamar, em 1993, foi assinado um grande acordo com os credores, em 1994, que envolveu o compromisso de pagamentos na ordem de 50 bilhões de dólares, com uma redução no valor da dívida e do serviço, estendendo o prazo de pagamento. Com isso, o governo brasileiro emitiria títulos públicos. Sobre esse mecanismo, Abreu e Werneck (2014) afirmam que:

Aos credores, seria oferecido um cardápio variado de opções, envolvendo instrumentos distintos: seis tipos de bônus e um contrato de reestruturação. O leque de opções visava a acomodar diferentes preferências dos credores, em parte ditadas por restrições impostas pela legislação regulatória específica a que estava submetido cada banco em seu país de origem. [...] Os novos bônus de desconto (US\$ 7,3 bilhões), por exemplo, teriam prazo de 30 anos, o principal reduzido em 35% e pagariam juros correspondentes à LIBOR (London Interbank Offered Rate) mais 13/16%, com amortização integral no final. Os novos bônus ao par (US\$ 10,5 bilhões), com pagamento em 30 anos, teriam o principal preservado, mas a taxa de juros seria reduzida a 4% no primeiro ano e limitada a 6%, a partir do sétimo ano, com amortização integral no final. O principal referente à dívida nova nos dois casos, foi garantido por colateral na forma de títulos do governo dos Estados Unidos e os pagamentos de juros relativos a 12 meses foram garantidos de forma similar. A emissão total de bônus novos foi de US\$ 43,7 bilhões. Comparado a outros países, o Brasil preferiu acordo que incluísse combinação de garantias mais modestas com menor redução do montante da dívida. As negociações com os credores oficiais no Clube Paris, menos importantes, foram concluídas em 1993, e envolveram US\$ 13,5 bilhões. (ABREU; WERNECK, 2014, p 329)

Já nos escritos de Nilson de Souza (2008) podemos extrair de maneira mais didática que:

Com o acordo, trocou-se a dívida antiga por novos papéis com novas condições de pagamento. Envolvendo 13 moedas e 25 agências distribuídas por 13 países, as novas condições foram as seguintes: reescalonamento da dívida por 14 anos, tendo 1992 como referência inicial e com pagamento final em 31.12.2006; carência de três anos para o pagamento do principal; garantia da dívida por títulos do Tesouro dos EUA; desconto de 7,6% do montante da dívida; compromisso de passar a pagar imediatamente os juros e, a partir do período de carência, uma parcela do principal. (SOUZA, 2008, p 225)

Tanto o ministro FHC como os seus sucessores, como vimos, atrelou a inflação ao déficit público, contudo, a equipe econômica permaneceu com a taxa de juros alta, como uma tentativa de atrair capitais externos (SOUZA, 2008). Como já dito antes, a nova moeda estava ancorada nas reservas cambiais que serviam de lastro. Mas, taxa de juros, principalmente estando elevada, é um dos mecanismos de financeirização do endividamento público, já que ela implica diretamente em encargos financeiros elevados. Ou seja, se usou a dívida pública como justificativa de medidas ortodoxas e neoliberais para controle da inflação, mas a insistência de se manter a taxa de juros em alto patamar, cerca de 40% em 1994, recriava a própria dívida pública. Mais uma contradição econômica que coroa esse período.



## 4.2 O governo de continuidade de Cardoso e o “social – liberalismo” (1994 – 2002)

Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, deixou o comando do Ministério da Fazenda ainda em 1994, antes mesmo de se consolidar o Plano Real, para se lançar candidato às eleições presidenciais daquele mesmo ano.

Debandado do PMDB, foi um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e disputou a corrida ao Planalto por este partido. O PSDB, embora, formado por políticos de esquerda e centro-esquerda é conhecido por suas raízes no neoliberalismo e no social – liberalismo.

Em 3 de outubro de 1994 foi eleito para a presidência da República ainda em primeiro turno com 54,3%, tendo como maior adversário Luiz Inácio Lula da Silva (SOUZA, 2008).

A vitória expressou o pavor criado pelo então ex-ministro da Fazenda, o idealizador do Plano Real, da volta do assombro da inflação. Seria então um governo de continuidade da estabilização, mas, teria uma vertente social, com enfrentamento a problemas como saúde, educação, segurança e agricultura. Na campanha eleitoral não foi defendido abertura econômica, capital estrangeiro ou privatizações (SOUZA, 2008).

Entretanto, por mais que o discurso eleitoral tenha sido voltado para questões sociais, o governo de FHC tem uma série de questões atreladas ao neoliberalismo, sendo marcado por políticas orientadas para a inserção subordinada do Brasil nos circuitos da mundialização do capital. Não obstante, Cardoso fez uma aliança política com o PFL (Partido da Frente Liberal) atual Democratas, sobre o pretexto de realizar uma convergência de políticas socialistas, social-democratas e liberais<sup>3</sup>.

Lemos afirma que:

Na *Folha de S. Paulo*, edição de 3/7/1994, o economista José Luís Fiori caracterizou a candidatura de Fernando Henrique e o Plano Real como iniciativas de acomodação da economia brasileira às diretrizes do Consenso de Washington, referindo-se ao conjunto de medidas de ajuste e estabilização recomendado pelos organismos financeiros internacionais às economias dos países periféricos elaborado em 1989. Fernando Henrique defendeu-se pelas páginas do mesmo jornal, acusando seu crítico de cometer uma “falácia ecológica” e afirmando que a política de estabilização não era monitorada por órgãos internacionais e tinha como meta assegurar condições de governabilidade. [...] Em seu discurso de despedida no Senado, já como presidente eleito, Fernando

<sup>3</sup> Ver Verbete Biográfico disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>> . Acesso em 05 mai. 2020.

Henrique sustentou a tese de que a principal questão a ser resolvida no país era a superação do modelo de desenvolvimento implantado pelo presidente Getúlio Vargas, no qual o Estado detinha o papel de principal fonte de investimentos e perseguia uma linha de desenvolvimento relativamente autárquica em relação ao resto do mundo. O grande desafio seria, então, reformar o Estado, restringindo seu papel ao de regulador da economia e provedor de saúde e educação para o povo<sup>4</sup>.

Antes de debater a veracidade do discurso frente às políticas adotadas por Fernando Henrique Cardoso, precisamos compreender o que seria o social – liberalismo.

#### **4.2.1. O Social – Liberalismo**

Como podemos ver, na seção anterior, Fernando Henrique Cardoso foi sem dúvidas um dos grandes responsáveis, se não, até mais do que Collor, na consolidação do receituário neoliberal no país. Sabemos então que o seu governo, agora na posse da presidência da República, seria uma continuação daquilo que ele já demonstrara pelo Plano Real.

Todavia, o discurso neoliberal em suas linhas gerais, não se faz popular, principalmente para os trabalhadores, visto que é calcado na defesa da retirada da participação do Estado na economia, em especial nas ações voltadas aos interesses trabalhistas, priorizando-se as iniciativas de promoção da concorrência e do livre mercado. Assim, o neoliberalismo apresenta-se, no plano do discurso, com uma nova roupagem, de “verniz democrático” e com ênfase nas políticas sociais voltadas aos trabalhadores.

Precisamos então entender quais as características desse neoliberalismo social adotado no discurso por Fernando Henrique Cardoso, para *posteriori* entender seus desdobramentos sobre as políticas econômicas e o endividamento.

O social – liberal, pode ser entendido como uma concepção complementar do neoliberalismo tradicional (KATZ, 2016), principalmente quanto ao processo de mundialização do capital em todas as suas vertentes e consequências, mas combinado com a omissão de divulgar justamente as consequências. Em outras palavras, configura-se como uma inflexão da agenda neoliberal, porém mantendo seus termos essenciais, com a exaltação de que este modelo é o melhor para ser aplicado na sociedade, trazendo inclusive benefícios aos trabalhadores.

---

<sup>4</sup> Ver Verbete Biográfico disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>> . Acesso em 05 mai. 2020.

No discurso então, se transmitia a ideia de que, a democracia e a busca pela modernização, eram a base fundamental e necessária, porém, assistimos no período um grande retrocesso em relação a soberania nacional, de volta a dependência externa.

Segundo Claudio Katz (2016):

Esses condicionamentos afloraram, nos anos 1980 – 1990, quando a crise da dívida massificou a miséria e pulverizou a estabilidade do constitucionalismo. Ali, se verificou o caráter agressivo das “democracias excludentes” forjadas em anos anteriores. Esses regimes legitimaram o empobrecimento popular e consumaram uma grande transferência de renda em favor dos banqueiros. [...] Concentraram seus estudos na temática institucionalista, evitando qualquer referência à desigualdade, aos interesses de classe ou à exploração capitalista. Difundiram apenas visões conservadoras para sustentar a ordem vigente. (KATZ, 2016, p. 108)

Podemos verificar com isso, que de fato, é no discurso que o social – liberal se apóia, como uma tentativa de se impor como condição democrática para se distanciar do fracasso ditatorial do liberalismo e da dependência que colapsou a qualidade de vida da massa trabalhadora, nivelando a sociedade por cima, deixando-a fluir no livre mercado, como um complemento para o neoliberalismo.

A administração social – liberal, segundo Claudio Katz (2016), tem estruturas típicas ao redor do mundo, como: promoção do livre mercado; suavização das normas restritivas do Estado; flexibilização dos contratos de trabalhos; busca pelo consenso entre proletariado e burguesia; e privatização, sobretudo da educação.

Cardoso é um exemplo muito claro de mudanças de percepção econômica devido aos instrumentos da globalização. Vale lembrar que Cardoso já foi outrora defensor da Teoria da Dependência e adepto aos estudos da obra marxista, mas abandonou todo esse discurso ao assumir a presidência da República, passando a acreditar em outro caminho para o desenvolvimento econômico pelas vias da mundialização do capital, realizando um processo de desnacionalização econômica.

Nos dias atuais, com uma postura de visão crítica das estruturas do capitalismo, podemos nos espantar com discursos reacionários de cunho conservador, mas FHC não ficou longe de tais posturas, pelo contrário, há uma série de similaridades. Cardoso acreditava no desenvolvimento nacional mediante relações com empresas estrangeiras, priorizava relações com governos conservadores e renegava manifestações de luta popular.

Um sociólogo que defendia a Teoria da Dependência passou a negar veementemente as consequências das relações imperialistas. Chegando ao ponto de defender que as relações de

países imperialistas com os periféricos traziam desenvolvimento econômico para estes últimos, sobretudo pelo ingresso de empresas estrangeiras dentro dos países.

Segundo Claudio Katz (2016):

Cardoso repete todos os lugares comuns sobre a globalização para justificar a abertura neoliberal que implantou no Brasil. Estas mudanças deveriam gerar melhorias sociais que nunca aconteceram. Seus dois mandatos de ortodoxia monetarista ampliaram a polarização social e a estagnação econômica em um cenário de grande conservadorismo político. [...] Mas este inconsistente fatalismo esconde as terríveis consequências sociais da expansão mundial do capital. Esse processo intensifica a destruição de empregos, massifica a precarização do trabalho e potencializa formas de competição que corroem a continuidade da acumulação. (KATZ, 2016, p. 134)

Podemos ver que, a justificativa para a intensificação do processo de globalização serviria como sempre aos interesses da burguesia na expansão do lucro, ampliando ainda mais o empobrecimento dos trabalhadores, isto é, ampliando as desigualdades sociais e aumentando o extrativismo colonial nas dependências do Brasil. Além de tudo isso, é no processo de globalização que se intensificam a saga insaciável de superproduções e um forte descontrole financeiro que geraram impactos em todos os países subagentes deste processo.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso à frente da Presidência da República (1995-1998 e 1999-2002) representaram a continuidade e consolidação da agenda neoliberal no país. A adaptação do Estado brasileiro às novas necessidades do capitalismo contemporâneo era um elemento central do referido projeto.

#### ***4.2.2. A política econômica e o endividamento público***

Fernando Henrique Cardoso assumiu agora, como de fato, presidente do executivo do país, sob um clima político favorável a ele. Tendo vencido as eleições ainda em primeiro turno e com uma forte aliança no Congresso, a tese de que reformas institucionais seriam mais fáceis de serem aprovadas foi concebida.

Logo no início do seu mandato, fora encaminhado ao Congresso uma série de medidas que visavam reduzir direitos previdenciários, objetivando a criação de fundos de pensão patrocinados pelos bancos, demonstrando clara intenção de privatizar o sistema da Previdência (Souza, 2008). Ficou evidente a intenção de usar o Parlamento para aplicar o receituário

neoliberal, mas não foi logrado êxito, pelo menos naquele momento, pois a Reforma da Previdência encaminhada era uma discussão acirrada com forte oposição.

O governo agiria em continuidade para ampliar a gama de privatizações, mas para tal, já que a maioria das empresas públicas já tinha sido alienada, as novas privatizações teriam que partir por via de mudanças na Carta Magna.

Assim, o governo conseguiu quebrar o domínio público permitindo a participação de capital estrangeiro, abrindo espaço para o maior programa de privatização do mundo (SOUZA, 2008). A justificativa para isso se concentrava na suposta ineficiência do Estado, baseado, sobremaneira, em questões referentes aos gastos públicos e endividamento. Porém, tais questões têm por óbice os grandes encargos financeiros, o sistema da dívida, que alimenta o enriquecimento de países credores em detrimento da nação periférica.

Partindo para a inflação, principal argumento de campanha de continuidade, a tão esperada estabilização da inflação, pelas vias do Plano Real, colocou em xeque a situação fiscal do país, principalmente pela deterioração fiscal de estados e municípios, que utilizavam a inflação como mecanismo de manter a saúde fiscal destes.

Como explica Werneck (2014), esse mecanismo de inflação nos gastos públicos, no relato que segue:

Já do lado do dispêndio, os três níveis de governo vinham tirando bom proveito da inflação para manter as contas sob controle, tendo em conta a defasagem entre a aprovação do orçamento e o efetivo desembolso dos recursos. Quando as verbas eram afinal desembolsadas, o valor real do gasto já tinha sido substancialmente erodido pela inflação. Era razoável esperar, portanto, que o fim da alta inflação trouxesse expansão substancial do valor real do dispêndio público. (WERNECK, 2014, p. 331)

Embora tenhamos a ideia de que governos à direita tenham um ótimo controle fiscal, na tese de controle dos gastos públicos, o primeiro governo de Cardoso é marcado por uma política fiscal frouxa, como veremos adiante. O comando da Fazenda ficou a cargo de Pedro Malan.

Quanto ao contexto internacional, o governo tomou posse já tendo a crise mexicana no final de 1994, trazendo um forte debate político sobre a taxa de câmbio que se mantinha valorizada em relação ao dólar, tendo como consequência a deterioração da balança comercial.

Outra consequência da crise do México foi a imposição de dificuldades trazidas em relação ao financiamento externo da economia brasileira. Isso demonstra já desde o início do governo de Cardoso as demais facetas da globalização financeira tanto defendida pelo seu

discurso. Vale lembrar que até então, o governo do México, com base na abertura econômica, era amplamente difundido por Cardoso.

A crise mexicana, proveniente de um colapso nas suas contas externas por meio da política de abertura econômica, afetou economias que dependiam de capital internacional especulativo, que era o caso do Brasil, já que o Plano Real fora concebido pela óptica da âncora cambial. Claramente isso traria consequências para o endividamento externo, conforme relatado por Nilson de Souza (2008):

E isso sem contar a amortização da dívida externa: estimativa então feita pelo professor Paulo Nogueira Baptista Júnior, da FGV, dava conta de que, em face da renegociação da dívida externa, o Brasil teria que desembolsar em 1995 US\$ 11 bilhões. O próprio governo estimava que a conta de “serviços” teria um déficit de US\$ 15 bilhões naquele ano (1995). Portanto, antes do eventual saldo negativo na balança comercial, já havia um déficit externo potencial de US\$ 26 bilhões. (SOUZA, 2008, p. 251)

Podemos entender que surge com abertura econômica um novo tipo de dependência, o país fica então sujeito aos agentes especulativos, que ditarão os rumos das políticas econômicas haja vista seus próprios interesses, sob a ameaça de se retirar das economias, desestabilizando as contas públicas.

Por isso, tão massante são as políticas de controle sobre as contas do governo, devido a essa nova dependência. Sobre o mecanismo de fuga de capitais, Nilson de Souza (2008) explica que:

Por que, tendo havido uma crise no México, os capitais especulativos tinham que fugir do Brasil? Simples. Os especuladores internacionais aplicam seus recursos em vários “mercados”, eufemismo que usam para designar as nações. Quando a economia de uma dessas nações entra em colapso, acarretando-lhes prejuízos, eles tentam compensá-los desfazendo-se de títulos que têm em outros países. E neste caso, serão afetados os países que, por terem suas contas externas deficitárias, estão dependendo desses capitais. E daí se pode perceber o contrassenso da política econômica que vinha sendo praticada: provocava déficits na esperança de serem cobertos por capitais especulativos, mas diante da primeira perturbação, esses capitais fogem dos países deficitários. (SOUZA, 2008, p. 252)

A equipe econômica de FHC optou então por iniciar o governo com uma depreciação cambial, que ocasionou em grande perda de reservas internacionais. Para conter essas perdas, o governo partiu para uma política de demanda restritiva, elevando a taxa de juros, estimulando à entrada de capitais externos.

Sobre a função da elevação de juros altos e o impacto sobre o endividamento do governo, Nilson de Souza (2008) relata que:

A “função” dos juros altos, além de tentar segurar a queda das exportações, era a de atrair e manter aqui dentro os capitais especulativos que vinham para cobrir o déficit

externo. Ou seja, enquanto a âncora cambial – usada para segurar a inflação – deteriorava as contas externas, a âncora monetária, isto é, os juros altos, permitia o financiamento desse déficit ao atrair os capitais especulativos externos. As duas âncoras eram, portanto, irmãs siamesas. A combinação dessas duas âncoras seria fatal para o andamento da economia nacional. Em primeiro lugar seria deflagrado um processo inédito de aumento do passivo externo do país, aumentando significativamente o grau de vulnerabilidade da economia brasileira. O déficit total das contas externas, resultado da renegociação da dívida externa e do importacionismo da âncora cambial, que fora de US\$ 10,4 bilhões em 1993, subiu para US\$ 28,6 bilhões em 1995. Para cobrir esse déficit, o governo e as empresas passariam a recorrer sistematicamente a três mecanismos: venda de patrimônio nacional (público e privado) ao capital estrangeiro; tomada de novos empréstimos; incentivo a aplicações em carteira do capital especulativo estrangeiro. (SOUZA, 2008, p. 254)

Esse conjunto de medidas recuperou as reservas internacionais anteriormente deterioradas e conteve o nível de inflação. Em relação a inflação é importante ressaltar que esse controle se deu pela entrada massiva de produtos estrangeiros, devido a política de globalização de Cardoso. Tal política esteve ancorada na flexibilização e abertura comercial da economia brasileira, elevando, assim, o nível de competitividade no mercado interno, visando, de acordo com o discurso oficial, controlar os aumentos nos preços.

Entretanto, Nilson de Souza (2008) argumenta que, ao contrário do que convenientemente se afirma, a entrada de capitais externos, além de não implicar em aumento da capacidade produtiva, implicava em transferência do patrimônio nacional para grupos estrangeiros, com o crescimento de remessas de lucros e dividendos para suas matrizes, dado a internacionalização.

A ancoragem do Real ainda resultou em um maior nível de emissão de títulos públicos, para lastrear o dinheiro investido, com a finalidade de contornar o déficit externo causado pela especulação. O que ocasionou em um maior nível de endividamento interno dado a altas taxas de juros que remuneravam os títulos.

Sobre essa questão, Nilson de Souza (2008) relata:

A dívida mobiliária em poder do público (isto é, a dívida em títulos), que era de R\$\$ 61,78 bilhões quando Fernando Henrique assumiu o governo, já era de R\$ 108,49 bilhões ao final de seu primeiro ano de governo. O conjunto da dívida do setor público (descontados seus créditos) aumentou de R\$ 153,2 bilhões ao final de 1994 para R\$ 208,5 bilhões no fim de 1995. (SOUZA, 2008, p 255)

Vemos então que, embora o discurso eleitoral e político se mostrassem combatente ao déficit público, os mecanismos usados pela gestão de FHC recriavam o déficit público.

Se por um lado o problema das reservas internacionais foi resolvido e a inflação contida, as consequências dessas políticas sobre o endividamento das famílias e até mesmo sobre

os próprios bancos foram sentido, causando um problema de inadimplência e de socorro bancário.

O Banco Central “se obrigou” a socorrer algumas instituições financeiras, fazendo com que estas tomassem uma postura política mais conservadora. Usou-se então uma instituição pública, com dinheiro público, para salvar bancos públicos, mas também privados. O objetivo final, tendo em vista a política de privatizações, era sanear os bancos para posteriormente os repassar para o capital privado. Mais uma vez, utilizou-se o dinheiro público e o endividamento público para entregar o patrimônio nacional, a preços muito baixos, à burguesia financeira.

O governo de Cardoso em 1995 não conseguiu sequer realizar um superávit primário do setor público, mas o governo até então não demonstrara preocupações a esse respeito, provavelmente, no que veremos mais adiante, pela necessidade de aprovações políticas de interesse partidário. Políticas mais restritivas poderiam minar as necessidades partidárias de aprovar leis orçamentárias mais rígidas, ou seja, usar o caos propagado do endividamento para poder aplicar veementemente o receituário neoliberal.

Podemos ver tal percepção no relato de Werneck (2014) que segue:

A ideia era vincular o socorro financeiro federal à implementação de reformas de fôlego que impedissem o ressurgimento do mesmo problema no futuro. Isto teria de envolver privatização das instituições financeiras estaduais e de boa parte das empresas públicas dos estados, contenção drástica das suas folhas de pagamentos e a criação de mecanismos ágeis que permitissem à União de apoderar de receitas estaduais e de ativos dos estados, caso os serviços dos empréstimos federais não fossem pagos. (WERNECK, 2014, p. 337)

Além disso, FHC tinha um outro interesse particular, para perpetuação do poder e da aplicação de seus ideais, que era a aprovação da emenda constitucional para autorizar a candidatura para reeleição presidencial. O governo mal havia iniciado e o presidente já prospectava as futuras eleições. Com esta prioridade partidária, o governo permitiu a deterioração das contas públicas no ano de 1996.

Essa contradição do ajuste fiscal e de interesses políticos fica claro nos escritos de Werneck (2014):

Esperava-se que em 1996 fosse um ano decisivo para o ajuste fiscal e para o avanço das reformas. Mas o governo preferiu dar prioridade à formação da coalizão política necessária à aprovação da emenda da reeleição. [...] Reformas e esforços de ajuste fiscal foram postos em compasso de espera. No BNDES, abriu-se aos governadores um guichê de facilidades que induziu a postergação de esforços de ajustes nos estados. E o resultado primário do setor público continuou em franca deterioração. (WERNECK, 2014, p. 344)



FHC ainda seguiu fielmente na sua concepção de privatizar o Estado, e obteve êxito nesse quesito. Criou e ampliou agências reguladoras e conseguiu alterações na legislação para flexibilizar o monopólio de algumas empresas, principalmente a Petrobrás, permitindo a entrada de capitais externos e a internacionalização de empresas privadas em detrimento das públicas, nos setores de gás, mineração e telecomunicações. Além disso, foram transferidos vários bancos públicos estaduais para a iniciativa privada.

Sobre os rendimentos de transferência de empresas públicas para o setor privado, que ficaram, diga-se de passagem, bem aquém do valor real visto as moedas da privatização já discutidas no governo Collor, surgiram debates sobre a finalidade desses recursos. Segundo Werneck (2014) uma parte do governo queria destinar os recursos para financiar investimentos através do BNDES e outra parte queria que os recursos fossem integralmente canalizados para resgate do pagamento da dívida pública.

Finalmente em 1997, o governo conseguiu aprovar a Emenda para as reeleições, e isso foi fruto de uma grande articulação política. Isto demonstrou força do governo no Parlamento, fazendo como que o governo partisse agora para aprovações de Leis Orçamentárias mais rígidas, já que tinha o apoio irrestrito. Lembrando-se sempre do alto custo sobre o endividamento dessa formação de coalizão política, segundo Werneck (2014) o déficit em transações correntes por exemplo, em 1996 chegou a 3,3% do PIB.

Alguns dados de Nilson de Sousa (2008) corroboram com essa tratativa:

Nesse quadro, o déficit externo do Brasil (incluindo amortização de dívida) fechou o ano de 1996 em US\$ 38,77 bilhões. Só o déficit em transações correntes subiu de US\$ 17,7 bilhões em 1995 para US\$ 24,3 bilhões em 1996, atingindo 3,27% do PIB. A própria equipe econômica havia dito que a marca dos 3% seria considerada de alto risco, na medida em que poderia afugentar os capitais internacionais, levando-os a carregar as reservas cambiais e destruindo a “âncora” que sustentava o Real. (SOUZA, 2008, p. 259)

Com a concretização da política sob os ideais da globalização, a economia brasileira mais uma vez se viu exposta e vulnerável pelo choque financeiro, causado pelo ataque especulativo à Tailândia com a iminente crise dos Tigres Asiáticos iniciado em 1997.

Esse novo cenário externo fez com que o governo acelerasse o processo de desestatização, entregando as reservas cambiais aos bancos privados estrangeiros administrarem, para conter a fuga de capitais pelos especuladores (SOUZA, 2008). O governo ainda tomou a decisão sobre os recursos provenientes da privatização, os destinando para o resgate da dívida pública.

Para conter o ataque especulativo aqui no Brasil, segundo Werneck (2014), o governo dobrou a taxa básica de juros, ficando num patamar de 40% ao ano, além de promover uma série de políticas voltadas a ajustar o setor fiscal. O governo teve êxito quanto ao controle especulativo. No entanto a taxa de juros num patamar tão alto trouxe efeitos da financeirização do endividamento. Ainda segundo Werneck (2014):

E o déficit em transações correntes continuava a aumentar. As contas fiscais do final de 1997, publicadas no final de fevereiro, deixavam claro a deterioração do resultado primário consolidado do setor público, que havia tido início em 1995, não havia sido interrompida em 1997. A combinação dessa deterioração com taxas de juros excepcionalmente altas logo deu lugar a prognósticos muito pessimistas sobre a dinâmica do endividamento público. A situação exigia um esforço vultoso e crível de ajuste fiscal, bem maior que os 2% do PIB que tinham sido prometidos em novembro. Mas a essa altura, o governo, mais uma vez, havia voltado suas atenções para outras questões que já lhe pareciam mais pertinentes. (WERNECK, 2014, p. 347)

Dados de Nilson de Sousa (2008) corroboram com os escritos de Werneck (2014):

Em consequência, o superávit primário não apenas desapareceu em 1996 como converteu-se em déficit de 1,0% do PIB em 1997. Com isso, para pagas os R\$ 45 bilhões de juros anuais no biênio 1996/97, o governo teve que emitir novos títulos, fazendo a dívida líquida do setor público subir de 30,4% do PIB em dezembro de 1994 para 34,3% em dezembro de 1997. [...] Apesar das medidas adotadas pelo governo, as contas externas pioraram. O déficit comercial cresceu de US\$ 5,6 bilhões em 1996 para US\$ 6,75 bilhões em 1997. O conjunto do déficit externo subiu de US\$ 38,7 bilhões para US\$ 62 bilhões. Enquanto isso, as reservas cambiais caíram, no conceito de liquidez internacional, de US\$ 60 bilhões para US\$ 52 bilhões. (SOUZA, 2008, p. 262)

As novas atenções do governo, descritas no relato supracitado de Werneck (2014), seriam as eleições gerais previstas para 1998. Nesse contexto, considerando o caráter impopular das medidas de cunho ortodoxo, Cardoso não defendeu, em seu discurso oficial, um forte ajuste fiscal, já que visava a reeleição presidencial.

Todavia com a declaração da Rússia em 1998 de moratória, o governo de Cardoso decidiu assumir pouco antes das eleições seu viés ortodoxo, anunciando um controle forte sobre os gastos públicos, com o objetivo final de acalmar o mercado especulativo que não estava satisfeito com as políticas adotadas até então. Usaria então Cardoso do seu segundo mandato para pôr em prática medidas fiscais mais restritivas.

Antes das eleições, FHC realizou um corte de 4 bilhões de reais no orçamento, prometendo realizar um superávit primário de 5 bilhões de reais, além disso firmou um primeiro grande acordo do seu governo junto ao FMI no montante de 41 bilhões de dólares, que foi patrocinado pelo governo dos Estados Unidos, FMI e BIRD (SOUZA, 2008). Tudo isso era para acalmar os ânimos dos especuladores, que queriam realizar uma fuga de capitais do país. Vale

ressaltar que o governo realizava uma forte elevação da taxa de juros, e para remunerar essa taxa elevada, se realizava elevação de impostos e corte nos gastos sociais incluindo uma oneração sobre a Previdência Social.

Novamente, no discurso eleitoral, Cardoso amedrontou a população sobre os malefícios de uma descontinuidade da sua gestão com uma possível vitória da oposição. Conforme relatado por Werneck (2014):

Tais medidas foram reforçadas, em meados de setembro por um pronunciamento de FHC à Nação, em tom severo, no qual o presidente tentou transmitir a extensão do seu compromisso com a imposição de um vultoso ajuste fiscal. No início de outubro, quando, afinal, o país foi às urnas, a maioria dos eleitores, preocupada com a gravidade da situação econômica e resistente aos excessos do discurso radical da oposição, decidiu, em primeiro turno, que seria mais prudente reeleger o presidente. (WERNECK, 2014, p. 348)

Com a continuidade do governo garantida pela vitória nas urnas, o governo anunciou um programa de estabilidade fiscal, com base em aumento da carga tributária, que segundo Werneck (2014) permitiu com que o governo em 2001 tivesse um superávit primário do setor público em 2,6% do PIB em 2001 e estabilizar a dívida líquida em 44% do PIB. Isto é, o governo conseguiu restabelecer um padrão orçamentário para voltar a servir à dívida pública.

Embora, o governo tenha tomado uma postura mais austera, isso não evitou a fuga de capitais do país pelos especuladores entre 1998 e 1999, sobretudo pelos dados da balança comercial, que vinha sofrendo com a valorização cambial exercida sobre a ideia do Real ser uma moeda forte.

Para solucionar essa fuga em massa, o governo optou por corroer a âncora cambial e realizar desvalorizações na moeda para gerar os superávits na balança comercial tão desejada para remunerar a repatriação dos capitais externos. Para Nilson de Souza (2008) essa postura do governo de corroer ou destruir a âncora cambial foi o evento que impôs fim ao Plano Real de 1994. O governo agiria agora em favor dos especuladores, voltando todas as suas políticas para conter a fuga de capitais, dado, graças a política globalista de Cardoso.

Sobre as consequências do Plano Real para a economia brasileira, Nilson de Souza (2008) relata que:

A desvalorização do real não provocou o caos que a equipe econômica havia prognosticado. Mas, antes de seu enterro, a sobrevalorização artificial do real, isto é, o Plano Real, já havia feito seu estrago na economia nacional: a dívida externa subira de US\$ 145,7 bilhões no final de 1993 para US\$ 241,6 bilhões em dezembro de 1998 para financiar o déficit externo; a dívida mobiliária federal subira de R\$ 62 bilhões para R\$ 319 bilhões em consequência da política de juros altos adotada para atrair os capitais

externos necessários ao fechamento das contas externas; o conjunto da dívida líquida do setor público subira de R\$ 153,45 bilhões no começo do governo Fernando Henrique (janeiro de 1995) para R\$ 479,09 bilhões em janeiro de 1999, subindo de 29,35% do PIB para 50,49%; O Estado perdera 76% de seu patrimônio [...]; o emprego industrial em São Paulo havia sido ceifado em 25%, fazendo com que, na época da desvalorização, a taxa de desemprego na Grande São Paulo atingisse inéditos 20% da força de trabalho. (SOUZA, 2008, p. 268)

Como justificativa de reverter tal cenário econômico o governo trouxe para o BACEN, Armínio Fraga, que segundo Nilson de Souza (2008) era o principal operador de um megaespeculador chamado George Soros, sendo Fraga diretor-gerente do *Soros Fund*.

O governo partiu para um maior ajuste fiscal. Cardoso se viu então sobre dois agentes da financeirização da dívida pública, com a política de câmbio flutuante praticamente livre adotada por Fraga no BACEN, a taxa de câmbio se elevou consideravelmente, e a taxa de juros foi elevada ao patamar de 45% ao ano, com impactos diretos sobre o endividamento do governo tanto interno como externo.

Mas essa postura econômica agradou o mercado financeiro especulativo, se tendo a percepção de que os choques dessas variáveis econômicas foram acomodadas facilmente nas regras econômicas adotadas até então.

A inflação teria uma mudança significativa quanto ao seu controle. O BACEN adotou o regime de metas de inflação, que em suma seria uma nova ancoragem monetária atrelada a uma ancoragem fiscal, que nada mais é, o compromisso do governo num cenário de alta taxa de juros realizar superávits primários, cortando gastos e elevando impostos para honrar o pagamento dos serviços da dívida.

Essa propositura trouxe benefícios para os razeiros das contas públicas e para o controle inflacionário. Aqui se nasce o tão conhecido e defendido tripé macroeconômico, qual seja, responsabilidade fiscal, câmbio flutuante e metas inflacionárias. Essa concepção de que o tripé macroeconômico é o ideal para a economia brasileira vai definir os rumos da economia e do endividamento público no país para os próximos governos.

FHC chegou ao ano 2000 com um cenário econômico favorável quanto ao crescimento do produto interno, inflação e superávit primário. Segundo Werneck (2014) o superávit primário fez consolidar a dívida líquida em 50% do PIB.

O governo de FHC ainda realizou uma reforma no sistema previdenciário e conseguiu aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, impondo restrições orçamentárias, não apenas para o seu governo, mas para todos os próximos. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um

mecanismo de grande debate, pois essa Lei tem um viés muito fincado no nível do neoliberalismo e da ortodoxia econômica, já que impõe aos governos não apenas gastar menos, mas também a gerar superávits primários.

Embora o governo também tenha conseguido gerar superávit comercial em 2001 devido as desvalorizações no real, os déficits externos aumentaram, incomodando os credores e os agentes especulativos. Partiu então o governo para um segundo acordo com o FMI, para mais uma vez acalmar o mercado.

Sobre esse evento, Nilson de Souza (2008) relata que foi o pior acordo firmado com o FMI, no que segue:

Em reação, o governo, além de oferecer novas vantagens aos especuladores, firmou um novo acordo com o FMI. Foi o pior acordo até então, ao aumentar as exigências e o aperto fiscal impostos pelo anterior. Vejamos os termos do novo acordo com o FMI: o compromisso de gerar superávits primário, que já fora aumentado de 27% do PIB para 3%, voltou a aumentar para 3,25% (R\$ 40,2 bilhões) em 2001; a meta para 2002 também foi aumentada de 3% para 3,5% (R\$ 45,7 bilhões). As novas exigências do FMI impunham grandes sacrifícios para a economia nacional; em contrapartida, os novos recursos que aportava (US\$ 3,8 bilhões) não resolviam a difícil situação das contas externas nos dois anos (2001/2) de duração do “acordo”. (SOUZA, 2008, p. 279)

Ainda segundo Nilson de Souza (2008), o FMI deixava claro as intenções com as metas de superávit primário, que era de servir ao pagamento de juros.

Todo esse cenário foi devidamente devastado por todo um contexto mundial. Como vimos na seção anterior sobre o social-liberalismo de Cardoso, este tinha a globalização como grande instrumento de desenvolvimento econômico, mas uma patente abertura econômica disseminada ao longo da década de 90 trouxe consequências fortes e trazem até hoje quando o cenário externo sofre um abalo. São as consequências da mundialização do capital. A economia brasileira passou por um revestres justamente por não conseguir acomodar o cenário do ambiente econômico externo e imperialista.

O Brasil, em 2001, viu-se em um ambiente externo desfavorável, pela degradação da economia da Argentina, pela desaceleração da economia norte-americana e pelo ataque terrorista de 11 de setembro às Torres Gêmeas, no principal centro financeiro do mundo. Todo esse ambiente ocasionou uma retomada do protecionismo nos países ricos, acarretando, no Brasil, a elevação da taxa básica de juros e um forte aumento da taxa de câmbio.

Ademais, traria um grande ambiente de incertezas a provável sucessão presidencial por Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), já que o mesmo tinha um

discurso mais radical, não sendo bem-visto pelo conglomerado empresarial e financeiro. Isso elevou ainda mais os mecanismos de financeirização, taxa de juros e taxa de câmbio.

À medida que o espaço para ilusões sobre o provável desfecho da eleição presidencial se estreitou, o temor de que pudesse haver um calote da dívida pública deflagrou um devastador processo de desestabilização, quando detentores de ativos financeiros, em massa, tentaram se proteger contra perdas patrimoniais. A taxa de câmbio saltou de R\$ 2,4/US\$ no começo de março para 3,4 no final de julho, quando o risco Brasil, medido pelo EMBI, superou a marca de 2,400 pontos-base. (WERNECK, 2014, p. 353)

Como veremos na próxima seção Lula se curvaria aos intentos do mercado financeiro.

Em seu último ato, FHC recorreu, pela terceira vez, ao FMI, com o objetivo de dar estabilidade à economia brasileira, negociando um empréstimo de 30 bilhões de dólares (WERNECK, 2014). Não obstante, este empréstimo deveria ter o consentimento dos candidatos à presidência.

Entre idas e vindas, disse e me disse, o novo empréstimo foi aprovado pelo próprio Lula recém-eleito antes de tomar posse como presidente da República, na assinatura da *Carta ao Povo Brasileiro*.

Em suma, o governo de FHC realizou ajustes fiscais majoritariamente a partir do seu segundo mandato usando como justificativa o endividamento público e o controle da fuga de capitais externos do país. Consequentemente, as políticas adotadas impactaram os gastos sociais, como a Reforma na Previdência e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, servindo os superávits primários para o pagamento do serviço da dívida. Fora isso, tem-se o início da virada do tamanho da dívida interna, sobrepondo-se progressivamente a dívida externa. Os mecanismos de financeirização da dívida utilizados, além da continuidade das privatizações, foram os aumentos da taxa de juros e a flutuação da taxa de câmbio. O país neste momento ficou refém de políticas voltadas aos especuladores financeiros, dado, pelas medidas globalista de Cardoso.

#### **4.3 Do Social – Liberalismo ao Neodesenvolvimentismo, o governo Lula (2003 – 2010)**

Em junho de 2002, vésperas das eleições presidenciais, Luiz Inácio Lula da Silva publicou uma carta aberta à Nação, sob o título, *Carta ao Povo Brasileiro*, que dentre outras coisas, foi uma manobra política para acalmar os ânimos dos mercados financeiros, se

comprometendo Lula a levar a diante o Plano Real adotando suas diretrizes, abandonado o discurso radical que outrora tinha na oposição ao governo de FHC.

Os mercados financeiros e os agentes especulativos tinham muita desconfiança de Lula e de como este agiria frente as questões macroeconômicas e as políticas voltadas para os benefícios do “mercado”. O governo de FHC já vinha com um processo de financeirização da dívida tendo em vista as altas taxas de juros e a desvalorização cambial que se aprofundaram com o “risco” da vitória de Lula nas eleições. Vale lembrar que segundo Werneck (2014) em 2000, foi realizado pelo PT um plebiscito que indagava a população se o governo deveria pagar suas dívidas externas e internas.

Dos escritos de Werneck (2014) podemos trazer:

Afinal, a votação de Lula no primeiro turno da eleição, no início de outubro, não foi suficiente para já lhe assegurar a vitória. Mas a liderança do PT entendeu que não haveria tempo para esperar o segundo turno. E imediatamente lançou ampla campanha para convencer os mercados financeiros e os segmentos mais conservadores da opinião pública de que os temores eram infundados. E de que, na verdade, o partido havia abandonado seu discurso radical e estava pronto a respaldar a manutenção da política macroeconômica que vinha sendo adotada pelo governo FHC. Tais esforços tornaram-se bem mais efetivos quando o anúncio dos principais nomes da equipe econômica do novo governo – liderada por Antonio Palloci, como ministro da Fazenda – ajudou a dar alguma credibilidade à desconcertante e vertiginosa metamorfose por que vinha passando o PT. (WERNECK, 2014, p. 355)

A população brasileira estava decidida a mudar o governo. Nas eleições de 27 de outubro de 2002, no segundo turno, Lula obteve 61,3% dos votos válidos, tendo como fatores decisivos a ampliação da base política com apoio de lideranças do PMDB (SOUZA, 2008).

Para Claudio Katz (2016), o primeiro mandato de Lula manteve a política econômica adotada por FHC, chegando o PT ao governo com explícita aprovação dos grandes grupos capitalistas, no entanto, a partir do seu segundo mandato temos elementos de mudanças rumo ao neodesenvolvimentismo.

#### ***4.3.1 Transição para o neodesenvolvimentismo***

Como vimos nos três últimos governos anteriores ao de Lula, foram aplicadas nestes a agenda e políticas econômicas voltadas ao neoliberalismo, e isso são características do viés

político-econômico-ideológico dos presidentes que assumiram a República. No entanto, esse modelo chegou ao esgotamento não só no Brasil, com a iminente vitória de Lula, pertencente a oposição, deixando claro que a população carecia de romper com esse sistema, mas também na América Latina com a vitória da oposição na Argentina por exemplo.

Segundo Luiz Filgueiras (2007) o modelo econômico implementado por Collor e FHC provocou ao menos cinco transformações nas relações socio-econômicas do país, que são:

(i) As relações capital-trabalho sofreram uma inflexão radical que, ao mudar a correlação de forças a favor do primeiro, implicou a desestruturação do mercado de trabalho e o processo generalizado de precarização do trabalho. A face mais visível dessa transformação é o crescimento do desemprego aberto, de caráter estrutural, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos. (ii) A relação entre as distintas frações do capital foi reconfigurada, com o capital industrial *stricto sensu* perdendo a hegemonia política e a liderança do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica. Em seu lugar assumiu o capital financeiro – nacional e internacional – e uma fração do capital industrial que se financeirizou organicamente. (iii) A inserção internacional, feita de forma passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo por objetivo imediato o combate à inflação, agravou a vulnerabilidade externa do país, tornando a sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro. (iv) A estrutura e o funcionamento do Estado se redefiniram, por meio da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal, como a da Previdência Social. Além disso, em virtude da lógica macroeconômica intrínseca ao Plano Real, o Estado foi fragilizado financeiramente, com a diminuição do seu poder de fazer política econômica soberana e a redução da sua capacidade de investimento. (v) O sistema financeiro passou por um processo de concentração enorme e acentuou a sua natureza parasitária, operando, essencialmente, no financiamento da dívida pública. (FILGUEIRAS, 2007, p. 98)

No relato acima descrito, podemos ver a imposição do capital financeiro e especulativo, a partir, sobretudo, pela própria dinâmica das políticas adotadas ao longo da década de 90 e que formaram as bases do Plano Real. O jogo ficou tão intrínseco que ficou difícil o seu rompimento, sendo configurado um novo regime de dependência econômica, ou uma não liberdade de condução da política macroeconômica.

Nas palavras de Carvalho e Guerra (2015), o primeiro governo Lula (2003-2006) deflagrou um *segundo ciclo de ajustes*, que buscou conciliar elementos de continuidade da “Era FHC” com o aumento de políticas de alívio à pobreza e à miséria (CARVALHO; GUERRA, 2015). De fato,

No século XXI, em meio aos circuitos da crise, em seus permanentes deslocamentos e às redefinições geopolíticas mundiais, consolida-se a posição brasileira no cenário mundial como emergente plataforma internacional da valorização financeira, a garantir ganhos inigualáveis ao capital financeiro, mediante elevação das taxas de juro, no âmbito de uma política monetária e cambial de ajuste (PAULANI, 2012a; 2012b). Este é o segundo ciclo de ajuste a se consubstanciar no primeiro e em parte do segundo governo Lula, que, de um lado, segue à risca a política macroeconômica de ajuste e, de outro, investe em



políticas de enfrentamento à pobreza, garantindo uma inserção social passiva das massas pela via do consumo (CARVALHO; GUERRA, 2015, p. 50).

Assim, o Estado passou a intervir nas “falhas do mercado”, buscando inserir, de forma precária e pontual, segmentos expropriados nos circuitos de expansão sem limites do capital.

Contudo, os últimos dois anos do segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) demarcam um *terceiro ciclo de ajustes* ao capitalismo financeirizado, ao propor a articulação entre a política de ajuste com o chamado neodesenvolvimentismo (CARVALHO; GUERRA, 2015).

Desse modo, o Estado capitalista no Brasil assumiu função crucial, seja como financiador, com papel de destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), seja como investidor, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Neste contexto, em meio a um ambiente favorável ao crescimento econômico com baixa inflação, alavancado pela elevação dos preços das *commodities*, os governos petistas empreenderam uma redução da pobreza absoluta, aumento do crédito para o consumo e melhoria da posição externa do Brasil. Na política econômica mantiveram-se orientações neoliberais, como câmbio flexível, altas taxas de juros e *superavit* primário, mas operaram-se importantes inflexões no modelo, obtendo resultados positivos, quando comparado aos números da década de 1990, em termos de crescimento econômico, geração de emprego e renda para os trabalhadores e políticas assistenciais para os estratos mais vulneráveis da população (MACÁRIO; RODRIGUES JÚNIOR; SILVA, 2016).

Para Claudio Katz (2016), o chamado neodesenvolvimentismo é algo ainda difícil de conceituar, no entanto, possui ao mínimo cinco objetivos principais, que são: 1) postular a necessidade de intensificar a intervenção estatal para emergir do subdesenvolvimento; 2) política econômica como instrumento central de crescimento e reduzindo a dependência financeira; 3) retomar a industrialização com a finalidade de multiplicar o emprego urbano; 4) reduzir a defasagem tecnológica intensificando a modernização produtiva; e 5) imitar o avanço exportador do Sudeste Asiático.

Para a análise que está sendo realizada neste trabalho, se faz necessário nos atentar ao segundo objetivo descrito por Claudio Katz (2016), pois ainda segundo o autor parafraseando Bresser Pereira (2010):

Sua prioridade é manter o déficit fiscal reduzido para estimular a competitividade com taxas de juros decrescentes e elevadas taxas de câmbio. Enfatizam a importância de evitar o “mal holandês”, ou seja, a supervalorização cambial que gera afluência de divisas recebidas pelos países exportadores de matérias-primas (KATZ, 2016, p. 160)

O neodesenvolvimentismo se constitui como uma nova roupagem ao desenvolvimentismo empregado ao redor do mundo e em especial no Brasil nas décadas de 40 a 60. Se o desenvolvimentismo tradicional visava superar os gargalos estruturais e econômicos através de um processo de industrialização e ruptura do modelo agrário, o neodesenvolvimentismo será congruente com o agronegócio exportador, incluindo políticas voltadas a sua manutenção e expansão, pois se tem a visão de que a partir do desenvolvimento agrário será possível desenvolver a indústria. Desta feita, se mantém a tradição do pensamento ricardiano de especialização das vantagens comparativas, além de usar o capital proveniente do extrativismo, degradando o meio ambiente (KATZ, 2016).

Podemos ainda perceber certas posturas neodesenvolvimentistas que dão continuidade, ou, não rompem com o neoliberalismo, ficam nas estruturas do pensamento econômico, como, por exemplo, a presença do Estado na economia.

Como discutidos nas seções pertinentes ao neoliberalismo, o objetivo da agenda neoliberal era reduzir o Estado, aos que chamam de “Estado mínimo”, e para tal, foram dizimadas empresas públicas, promovendo uma grande desestatização, mas, usava-se a máquina pública em prol da manutenção da economia que beneficiassem os agentes econômicos e financeiros. No neodesenvolvimentismo o Estado passa a ter uma maior presença na Economia, no entanto, as intervenções se concentram em ir de encontro com as falhas do “mercado”, assegurando um bem-estar econômico, ou seja, o Estado não rompe com as intenções de beneficiar o capitalismo produtivo ou especulativo, mas ampliam diretrizes do Estado como um motor de desenvolvimento ou agente econômico forte, que não deixará a economia capitalista ruir.

Segundo Claudio Katz (2016):

Os neodesenvolvimentistas postulam uma adaptação pragmática às exigências da conjuntura e, por isso, incorporam fórmulas que contém múltiplos elementos, sem definir nítidas primazias. Costumam reivindicar o fortalecimento do mercado e do Estado, o fortalecimento da centralização e a descentralização, a potencializar o público e o

privado e a desenvolver políticas econômicas austeras e ativas. Mas esta variedade de orientações não abandona nunca o princípio de favorecer aos grandes grupos capitalistas. A prioridade atribuída à taxa de câmbio competitivo com baixa inflação e reduzido déficit fiscal ilustra o apoio aos poderosos. Nesse modelo, os custos do estímulo exportador são financiados pelos trabalhadores através de desvalorizações, restrições ao gasto social ou arrocho dos salários. (KATZ, 2016, p. 165)

Podemos ver com isso que, há uma série de contradições dentro do neodesenvolvimentismo, isto é, não se admite o liberalismo nem se consegue abandonar o neoliberalismo, adotando uma postura política de meio termo, se adaptando aos interesses do mercado. Por exemplo, o desenvolvimento da indústria nacional se dá pelo advento de capitais externos, permitindo uma livre mobilidade de capitais, servindo a presença do Estado como o garantidor de competitividade e não como o agente que agirá em torno de ações que reduzam os efeitos desses capitais sobre a exploração da mais-valia nos trabalhadores nacionais.

No neodesenvolvimentismo temos também a ampliação do pensamento globalizante, como instrumento de expansão do desenvolvimento e crescimento econômico, isso se dá sobretudo na crença de que países latino-americanos pudessem ter os mesmos indicadores econômicos logrados pelas características exportadoras da Ásia.

De fato, o sucesso asiático é reconhecido, no entanto, em análise a toda história econômica brasileira, vemos que políticas econômicas não podem ser aplicadas deliberadamente sobre todas as economias, ainda mais no sistema capitalista onde cada país e economia tem locais predefinidos nos sistemas de casta da dependência. Não obstante, essa crença na cópia do sucesso asiático vai de encontro com a economia latino-americana que se voltou para ser uma grande exportadora de produtos primários enquanto a asiática depende desses produtos para praticar suas exportações com um maior grau de valor agregado. Esse cenário em vez de configurar a região como dominante, a torna dominada tendo em vista justamente os diferentes modelos de exportação.

Sobre isso Claudio Katz (2016) afirma que a característica exportadora brasileira tem consequências sobre o endividamento público:

É evidente que as modalidades comerciais e financeiras da internacionalização estão intimamente conectadas entre si. Os bancos são intermediários de todas as transações realizadas pelas empresas transnacionais. A grande “oportunidade comercial” que se destaca é a legitimação da inserção dependente da América Latina como fornecedora de produtos primários. E o que se questiona como um “perigo financeiro” é o endividamento descontrolado. No entanto, a experiência histórica indica que, a longo prazo, essa primarização exportadora recria a hipoteca da dívida. (KATZ, 2016, p. 171)

É no mínimo inocente acreditar que a simples cópia de modelos de desenvolvimento e expansão tecnológica nos processos produtivos aplicados na Ásia resolva problemas estruturais brasileiros e latino-americanos e expanda a acumulação do capital. No mundo capitalista, a acumulação se dá em detrimento de outras economias, ou seja, mesmo que se possua tecnologia ou instrumentos de produção semelhantes a outras economias desenvolvidas, não é de interesse global de que as nações estejam no mesmo patamar sócio-econômico, pois se assim fosse não seria mais sistema capitalista, que funciona de forma “desigual e combinada” na relação internacional entre países.

No entanto, os neodesenvolvimentistas legitimam a especialização primário-exportadora, bem como abandonam as falas anti-imperialistas, promovendo subsídios aos capitalistas bem inferior à enorme porção apropriada pelos setores financeiros buscando um equilíbrio com o agronegócio (KATZ, 2016). Porquanto, o uso do Estado se faz extremamente necessário, não para romper com o neoliberalismo, mas para garantir uma maior estabilização das políticas em torno da agenda neoliberal, e com isso está o forte controle das contas do Estado para proporcionar o ambiente adequado ao capital.

No Brasil, o neodesenvolvimentismo pode ter se apresentado, segundo Claudio Katz (2016) apenas no segundo mandato de Lula em 2007. O primeiro mandato é constituído em suma por uma continuidade da gestão de FHC, sendo congruentes ambos os governos.

#### ***4.3.2 A política econômica e o endividamento público***

Como já bem discutido na seção anterior, o governo de Lula começa já antes mesmo das eleições, com a possibilidade deste vencer foi lançada a *Carta ao Povo Brasileiro*, que nada mais foi do que um compromisso em seguir a agenda neoliberal aplicada desde o governo de Fernando Collor, e isso garantiria a manutenção dos intentos do capital financeiro e especulativo, amplamente difundido por FHC com a abertura da economia ao exterior.

Werneck (2014) relata que,

O documento continha uma declaração de intenções que havia se tornado absolutamente crucial, tendo em conta o clima de extrema incerteza que vinha sendo observado nos mercados financeiros: “vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do

governo honrar seus compromissos.” Um grande e louvável avanço em relação ao primarismo que até então vinha marcando as posições do partido nessa área. (WERNECK, 2014, p. 359)

Ao vencer as eleições e tomar posse como presidente em 2003, Lula trocou radicalmente os ideais do seu próprio partido, principalmente envolvendo questões referente a dívida pública. Qualquer possibilidade de plebiscito para o destino da dívida foi absolutamente descartado tendo em vista a soberania do mercado financeiro frente as questões políticas. O governo de Lula saiu da esquerda e convergiu para o centro, realizando uma ampla articulação política para poder governar.

Segundo Werneck (2014), uma série de eventos políticos mostra o destino que Lula traçou para seu governo, atendendo ao mercado, como por exemplo, a nomeação de sua equipe econômica, constituída do ministro da Fazenda Antonio Palocci e a nomeação de Henrique Meirelles, um executivo do Banco de Boston para ser presidente do Banco Central. Embora tenha agradado ao mercado, essa propositura não agradou todos os seguimentos dentro do próprio partido.

Segundo Luiz Filgueiras (2007) a continuidade de Lula ao neoliberalismo de FHC pode ser explicada a partir da estrutura política já em curso, no relato que segue:

Do ponto vista estrutural, o que assegura e explica essa continuidade é a permanência, ao longo de todo o período, do mesmo bloco de poder dominante, construído a partir do início da década de 1990 sob os escombros do modelo de substituição de importações. Não há dúvida de que o bloco dominante sofreu acomodações no começo do segundo governo Cardoso, mas o capital financeiro manteve a sua hegemonia e, portanto, continuou a dar a direção política mais geral. A ausência de mudanças significativas entre os dois governos (segundo governo Cardoso e Lula) também é determinada pelo processo de “transformismo” político percorrido por Lula e pelas principais lideranças do Partido dos Trabalhadores. (FILGUEIRAS, 2007, p. 97)

O governo de Lula não só parecia querer dar continuidade ao governo anterior, como elevar o ajuste neoliberal. Isso pode ser verificado quando se vê a meta de superávit primário alçada de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003 (WERNECK, 2014), essa meta partiu de livre vontade do governo de Lula, sem ao menos qualquer tipo de pressão por parte do FMI. Além disso, o governo em vez de baixar a taxa de juros, a elevou, no começo do seu governo, realizando ainda cortes no orçamento da União e sem política de reajuste salarial, ou seja é a aplicação do receituário neoliberal.

Segundo Nilson de Souza (2008), o governo justificou essa política nos termos que segue:

Na época do governo Fernando Henrique, como havia desequilíbrio nas contas correntes do balanço de pagamentos, os juros elevados tinham o objetivo de atrair capitais externos para cobrir esse déficit. Mas na gestão Palocci, quando esses déficits, por força do crescimento dos saldos positivos da balança comercial, se converteram em superávits, passou-se a justificar que os juros altos cumprem o papel de manter no país os capitais especulativos (externo ou internos) a fim de viabilizar a “rolagem” da dívida pública. Alegam que uma eventual redução dos juros poderia afugentar esses capitais, inviabilizando o refinanciamento da dívida pública e provocando, ao mesmo tempo, uma forte fuga de capitais e, portanto, uma forte valorização da moeda estrangeira. (SOUZA, 2008, p. 294)

O protagonismo de relação de incertezas provenientes dos agentes econômicos especuladores norteou um ajuste ainda maior da política mesmo dentro de um governo de oposição aos anteriores. É a demonstração de que o capital financeiro tem um vasto poderio, que usa de sua influencia e chantagem para poder governar, utilizando-se do mecanismo do endividamento e da vasta entrada de capitais. Não é de se espantar que o primeiro governo petista tenha feito essas “concessões”. Werneck (2014) não só retrata esse jogo político, mas também explica o cenário de incertezas encontrado por Lula. Espanta-se a continuidade do problema do endividamento que FHC agravou em vez de resolver como prometido, no relato que segue:

Boa parte das dúvidas sobre a real extensão do compromisso do novo governo com adoção de uma política macroeconômica coerente estava fadada a desaparecer ao longo dos primeiros meses de 2003. Os danos da desestabilização provocada pela grande onda de incertezas que fora desencadeada em 2002 não deixavam muita margem para escolha, Com a taxa oficial de inflação, medida pelo IPCA, acima de 13% ao ano, endividamento do setor público em trajetória explosiva e mercados financeiros tomados pela desconfiança, a situação exigia a adoção de medidas ortodoxas. [...] A disposição do governo de elevar ainda mais a taxa de juros e anunciar uma meta de política fiscal mais apertada foi decisiva para que a incredulidade do mercado financeiro afinal cedesse. (WERNECK, 2014, p. 363)

Esse jogo de elevação das taxas de juros culmina em aumento dos encargos financeiros, e isso se desemboca no aumento dos preços, elevando a inflação. Todo esse sistema acaba tendo impactos diretos não só em empresas endividadas, mas também na vida dos trabalhadores. Atrelado a isso, o comprometimento em gerar superávits primários se consolidou em cortes em investimentos públicos e posteriormente em aumento da carga tributária.

Acalmado o mercado financeiro, apenas em 2004, o governo de Lula mediado pelo BACEN conseguiu reduzir a taxa básica de juros, logrando êxito no aquecimento econômico, com o crescimento do PIB em 5,7% no referido ano (WERNECK, 2014), com um controle inflacionário. Esse cenário foi puxado pela expansão das exportações de produtos primários.

Como era de se esperar o sucesso econômico foi atrelado as fortes medidas de ajuste realizadas pelo governo no primeiro ano de mandato.

Já a dívida pública no primeiro mandato de Lula, saltou de US\$ 881,1 bilhões em 2002 para US\$ 1,002 trilhão em 2005 (SOUZA, 2008). Ainda segundo Nilson de Souza, os superávits foram totalmente usados para o pagamento de encargos da dívida, como podemos ver a seguir:

Em síntese, impôs-se um enorme sacrifício fiscal no período, ao gerar um superávit primário de R\$ 240,77 bilhões, inteiramente usado para pagar encargos financeiros da dívida, sem contar os pagamentos de dívida pública externa, e ainda assim a dívida pública disparou. Isso ocorreu porque, a despeito de todo esse sacrifício fiscal, a economia feita não foi suficiente para cobrir o conjunto dos juros incidentes sobre a dívida pública no período, consequência da política monetária restritiva baseada em juros elevados. (SOUZA, 2008, p. 302)

Já se analisarmos a dívida pela proporção do PIB, temos uma redução significativa no primeiro mandato de Lula, segundo Luiz Filgueiras (2007), a dívida líquida do setor público representava cerca de 52,4% do PIB em 2003 e passou para 44,9% em 2006.

Em 2005, o governo sofreu um forte abalo político que foi o surgimento dos escândalos de corrupção, conhecido como “mensalão”. Isso trouxe certa mudança nos intentos políticos.

Uma dessas mudanças ocorreu no ministério da Casa Civil com a nomeação da que seria futuramente eleita Presidenta, Dilma Rousseff. Outra mudança foi a nomeação de Guido Mantega para o ministério da Fazenda. Isso trará uma mudança na postura do governo que se desenvolverá mais adiante, uma transição ao neodesenvolvimentismo, e essa mudança é fruto dos bons números até então da economia, o que permitiu que o governo não tomasse mais políticas tão rígidas de controle fiscal, passando para uma política expansionista.

O primeiro mandato de Lula se encerrou com uma inflação anual de 3,1% e taxa média de crescimento do PIB de 4,3%, sendo o presidente Lula reeleito em 2006 no segundo turno (WERNECK, 2014).

Outro grande ponto que deve ser levado em consideração para a reeleição de Lula foi o grande sucesso do seu programa assistencial, o Bolsa Família. Esse programa é baseado em transferência de renda com o fito de erradicar a extrema pobreza, abrangendo em 2006, cerca de 11 milhões de famílias e no final do segundo governo de Lula, 12,8 milhões com um dispêndio de 0,4% do PIB (WERNECK, 2014).

O segundo mandato de Lula pode ser entendido como certa ruptura quanto às políticas fiscais adotadas até então, tendo o governo na posse de sua continuidade uma maior liberdade para conduzir a economia a um processo de expansão por meio do Estado. E isso tem impactos diretos quando ao endividamento público.

Segundo Werneck (2014):

Em 2007, primeiro ano do novo mandato, a preocupação com o ajuste fiscal logo cedeu lugar à defesa ostensiva da expansão do gasto público, na esteira do espetacular desempenho de receita tributária propiciado pela combinação da recuperação da economia com o aumento de eficiência da máquina arrecadadora. A preocupação com as contas da Previdência logo se converteu em negação peremptória da necessidade de reformas na área da previdência. No início de outubro de 2007, quando o Presidente Lula ainda tinha nada menos do que 39 meses de segundo mandato pela frente, a Ministra Dilma Rousseff, anunciou, em entrevista à mídia, que preocupações com contenção de dispêndio haviam sido deixadas para o mandato presidencial seguinte. (WERNECK, 2014, p. 368)

Foi no segundo governo de Lula que se criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e esse Programa é o que rompe com a política fiscal de até então, já que em suma, o PAC foi desenvolvido para acelerar o crescimento econômico através da máquina estatal e conseqüentemente pelas vias do uso de dinheiro público. O governo lançou o PAC em meio a um ambiente econômico interno e externo favorável visto que o país tinha um grande aporte de reservas internacionais mediante ao *boom* das *commodities* e da apreciação cambial.

Segundo Nilson de Souza (2008) “o PAC organizou suas medidas em cinco blocos: investimento em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo.”

A política salarial, praticamente inexistente no primeiro mandato, teve uma mudança de configuração, na qual permaneceu ao longo dos próximos governos, sendo reajustado o salário-mínimo com base na alta do crescimento do PIB, somada a inflação. Passando os trabalhadores a terem um aumento real sobre os salários. Segundo Werneck (2014) essa política salarial teve impactos diretos sobre o dispêndio, no relato que segue:

Essa elevação tão rápida do valor real do salário-mínimo teve grande impacto sobre as contas públicas. De um lado, porque cerca de 15 milhões de pessoas recebiam benefícios previdenciários atrelados ao salário-mínimo. De outro, porque, nas folhas de pagamento dos governos subnacionais, havia grande número de funcionários recebendo salário-mínimo. Mas a verdade é que o governo jamais mostrou grande preocupação com o efeito da elevação do salário-mínimo sobre as contas públicas. Muito pelo contrário. Ao longo do segundo mandato, esse efeito foi reiteradamente defendido como um desdobramento deliberado da política macroeconômica expansionista que havia sido adotada. (WERNECK, 2014, p. 370)



A gestão de Lula conseguiu prestar uma política assistencial e configurar uma política salarial capaz de reduzir o grande problema de desigualdade social do país, mas o governo não abriu mão de continuar a servir aos interesses do capital empresarial. Não obstante, foram repassados vultosos empréstimos subsidiados pelo BNDES além de financiamentos advindos do Tesouro por meio de emissão de dívida pública, ou seja, o governo minorava a concentração de renda com a “mão esquerda” e agravava com a “mão direita”, com generosos subsídios concedidos a empresas que superavam os custos com a transferência de renda aos mais pobres como o programa Bolsa Família (WERNECK, 2014).

A tomada rumo ao desenvolvimentismo se deu em especial a dois fatores importantes. Em primeiro lugar a colocação da Ministra Dilma como braço direito no governo, a partir do segundo mandato, e a crise financeira internacional de 2008. O Estado passou a ter grande protagonismo quanto ao destino de recursos para superar problemas de infraestrutura, nas bases de como se deu o desenvolvimentismo na década de 50, cabendo ao Estado a maior parcela dos investimentos e do financiamento do PAC. Segundo Nilson de Souza (2008) a Ministra Dilma afirmou que 76% dos recursos do Programa seriam públicos com origem no orçamento da União, nas empresas estatais, no BNDES e Caixa, sendo estes dois últimos responsáveis pelos financiamentos.

Além disso, foi usado esse crescimento da participação do Estado para conter a crise financeira, principalmente pelo intermédio do aumento do consumo das famílias, elevando o nível de atividade e aquecimento da economia, mesmo em meio a um cenário de recessão mundial.

O Brasil acabou enfrentando a crise com essa guinada ao neodesenvolvimentismo, e se tinha um cenário interno favorável a isso, mesmo com a crise externa atingindo economias desenvolvidas. O cenário interno contava com um grande aporte de reservas internacionais e a conquista de superávits primários ao longo da gestão lulista.

Além do cenário interno favorável, agências de avaliação de risco, que realizam atribuições de grau de investimento à dívida soberana do país, eram favoráveis ao Brasil (WERNECK, 2014). Essas agências surgem com uma importante participação nos rumos da política fiscal e, sobretudo, nas relações que o país tem frente a estrutura de pagamento de seus

compromissos, bem como todo o cenário econômico que deve estar favorável aos investimentos, uma espécie de regulador internacional das economias.

Werneck (2014) ainda traz alguns dados macroeconômicos que dão luz sobre o grande feito nos indicadores econômicos da gestão de Lula. Por exemplo, o PIB mesmo com o advento da crise financeira de 2008, chegou a um aumento de 7,5% em 2010; o influxo de IDE ficou na ordem de US\$ 48 bilhões; e as reservas internacionais US\$ 290 bilhões.

O neodesenvolvimentismo de Lula se deu sobre uma mudança geopolítica importante, onde se viu a necessidade de certo nível de afrouxamento de políticas fiscais restritivas e mais rígidas para uma expansão de investimentos ou de socorro bancário como ocorrido em outros países, e isso era defendido até mesmo pelos agentes que inicialmente negavam tais posturas, como o FMI e Banco Mundial.

Vale lembrar também que é no governo de Lula que temos uma mudança dos financiamentos públicos e no endividamento. A dependência do endividamento externo foi minimizada, pelo uso da máquina do Estado para financiar os investimentos realizados ao longo da gestão. O BNDES foi capitalizado pelo Tesouro, ocorrendo um financiamento mútuo entre as instituições, e isso fez com que a dívida interna se sobressaltasse sobre a dívida externa, como resultante de um processo iniciado ainda nos anos 90.

Segundo Werneck (2014):

A mudança de regime fiscal deu ao governo acesso inusitado a recursos para financiamento de investimentos. Recorrendo-se a uma conta rápida, pode-se dizer que, de 2008 e 2010 o governo mobilizou nada menos que R\$ 305 bilhões de recursos extraorçamentários para investimento: cerca de 9,3 do PIB em 2009. [...] Essa fartura de recursos destinados a setores específicos, largamente beneficiados, como petróleo e energia elétrica, deve ser contrastada com a gritante insuficiência de investimento público que continuou prevalecendo em áreas de grande carência, como saneamento e transporte de massa. [...] O quadro fiscal havia se deteriorado ainda mais. E, no entanto, o governo havia passado a se comportar como se tivesse recursos disponíveis para financiar quase tudo. Não havia projeto de investimento, por mais dispendioso que fosse, do trem-bala a usinas hidrelétricas na Amazônia, que não pudesse ser bancado com dinheiro público. (WERNECK, 2014, p. 378)

Segundo Luiz Filgueiras (2007, p. 116) “a dívida interna em relação ao PIB é crescente em decorrência da troca de dívida externa, de maior prazo e menor juro, por dívida interna, de prazo menor e taxas de juros mais elevadas.”

Os bons indicadores econômicos de Lula garantiram a continuidade da governança do Partido dos Trabalhadores, sendo a Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, eleita em 2010, para continuar o legado econômico de Lula pelas vias do desenvolvimentismo.

#### 4.4 A Presidenta Dilma Rousseff e o avanço neodesenvolvimentista (2011 – 2016)

Dilma Rousseff foi na economia brasileira uma das principais agentes na ruptura da clássica agenda neoliberal para o neodesenvolvimentismo. Não obstante, foi escolhida por Lula para concorrer ao cargo presidencial pelo PT. Apoiada, ainda, sobre os bons resultados econômicos obtidos, em especial ao PIB que cresceu 7,5% em 2010, Dilma conseguiu ser eleita presidenta da República em segundo turno, mesmo sem experiência de candidaturas políticas.

Teoricamente, o governo de Dilma era previsível por se tratar de clara tentativa de continuidade ao governo de Lula. Imaginava-se então que as políticas econômicas girariam em torno das já adotadas pelo seu antecessor, todavia a política não abrangeria a do começo da Era Lula, mas as políticas influenciadas pela própria nova presidenta nos últimos anos de mandato, pós-crise financeira mundial.

Segundo Werneck (2014):

Não foi surpreendente que a Presidente Dilma Rousseff mantivesse a política econômica do seu antecessor. Afinal, tratava-se de uma transição bastante peculiar. A política econômica do segundo mandato havia sido, em boa medida, a política de Dilma Rousseff. Ainda que como preposta do presidente, a então ministra-chefe da Casa Civil teve papel fundamental em duas inflexões cruciais da política econômica no governo Lula. Em 2005, no embate com Palocci sobre a necessidade de um ajuste fiscal. E em 2008-2009, quando o governo decidiu que aproveitaria a justificativa momentânea para medidas contracíclicas, ensejada pela crise mundial, para afrouxar de vez as peias da restrição fiscal, mesmo que, para isso, tivesse de passar a maquiagem em alguma medida as contas públicas. Na condução da política econômica, portanto, o novo governo estava fadado a ser uma extensão natural do segundo mandato do anterior. (WERNECK, 2014, p. 380)

O que veremos no quadro de políticas macroeconômicas de Dilma, se sustenta na visão neodesenvolvimentista da presidenta já discutida na seção referente ao presidente Lula, mas abrange também uma intensificação do lado social nesse viés propagado.

##### 4.4.1 O social-neodesenvolvimentismo

Primeiramente, cabe nos debruçarmos ainda sobre o neodesenvolvimentismo, que pode ser entendido como um novo papel do Estado. Um novo papel, pois, no neoliberalismo temos a participação do Estado, por mais que tenha se propagado a ideia de um “Estado mínimo”.

O papel destinado no neoliberalismo constitui de servir o Estado aos interesses da financeirização do capital, criando um ambiente favorável com políticas austeras, sobretudo, em relação aos investimentos sociais, pois os governos costumam gastar fortunas comprando “títulos podres”, por exemplo. Além disso, promove o extermínio da competitividade do Estado no mercado mediante as privatizações que asseguram os rendimentos e remessa de lucros dos capitalistas especulativos e financiadores da economia brasileira, que se sobressaltaram em suas vantagens, devido a política globalizante da economia imposta pelo novo receituário liberal.

Já o papel do Estado no neodesenvolvimentismo é de servir e ser o impulso necessário, mediante transferência de renda indireta pelas vias do endividamento e de empréstimos advindos de bancos públicos para a indústria nacional e ao agronegócio, agora devido à ideia de alcançar o crescimento ou desenvolvimento econômico nas bases da política produtivista, extrativista e agrária exportadora, visando ainda a possibilidade de se estabelecer como economia desenvolvida no cenário econômico mundial.

O neodesenvolvimentismo não se constitui em nenhum modo uma ruptura ao sistema capitalista, nem mesmo se distancia tão longe de certos aspectos do neoliberalismo, mas sim oferece uma nova possibilidade de atuação estatal nos rumos econômicos. Pode ser considerada uma nova visão econômica devido aos problemas e conseqüentemente crise do capital neoliberal, como se fosse uma alternativa de levar desenvolvimento a países que ainda não conseguiriam despontar no cenário global capitalista. Ou seja, não apenas não rompe, como é uma tentativa de se sobressair na competição da acumulação.

Giovanni Alves (2016) ilustra esses preceitos no caso brasileiro, no relato que segue:

O projeto capitalista do neodesenvolvimentismo nasceu no contexto da crise do neoliberalismo. Deste modo, ele não poderia ser mera continuidade do projeto neoliberal, oriundo dos anos de 1990, sob pena de ir à ruína. Por isso, o neodesenvolvimentismo apareceu no plano de luta de classe mundial como projeto de desenvolvimento capitalista alternativo à lógica destrutiva do neoliberalismo, capaz de servir como ideologia reformista nos blocos de poder da periferia do sistema à crise de hegemonia dos países centrais, abatidos pela crise da globalização (1996 – 2000 e 2008 – 2013). (ALVES, 2016 p. 112)

Claudio Katz (2016) corrobora com as ideias lançadas nos parágrafos anteriores, na qualificação do neodesenvolvimentismo como um viés que serve ao capital, como podemos ver nos escritos:

O neodesenvolvimentismo reivindica o empresariado industrial como sujeito protagonista do desenvolvimento. Esta opinião está em sintonia com sua interpretação elogiosa do capitalismo. Alguns consideram que este sistema potencializa a evolução da

sociedade e outros o entendem com um dado invariável da realidade. Todos questionam as consequências nocivas de certos modelos, mas concordam com a tese difundida pelo neoliberalismo de eternidade capitalista. (KATZ, 2016, p. 211)

Podemos compreender que, se existe um modelo que visa a expansão econômica e a competição no mercado capitalista, estamos também expandindo e intensificando o processo de extração da mais-valia, já que se tem um agravamento do sistema capitalista, conseqüentemente todo o restante que vem de bagageiro com o capitalismo se intensifica e se agrava.

As políticas econômicas são pautadas em torno da proteção da economia que gira em torno do empresariado, com máxima atenção a exportação, ou seja, o Estado assegurando o bem-estar da burguesia, dando privilégios à classe dominante, e esta classe se sobrepujará à classe dominada.

Claudio Katz (2016) afirma que:

Os grupos que priorizam o mercado interno, as barreiras alfandegárias e o investimento público foram substituídos por setores mais voltados para a exportação. Forjam empresas “multilatinas” com sócios internacionais e promovem condutas políticas mais conservadoras. Teich e odebrech retratam esta nova modalidade de intervenção, enlaçada com empresas transnacionais e também guiada por uma gestão globalizada dos negócios. [...] O neodesenvolvimentismo destaca o papel dos Estados nacionais como instrumentos transformadores da economia. Enfatiza a influência dessa instituição não apenas pelas garantias que fornece à propriedade e aos contratos. Considera que cumpre um papel insubstituível na organização do crescimento e na conformação de pactos sociais. (KATZ, 2016, p. 215)

A polarização “Estado mínimo” e “Estado Forte”, entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo pode ser, a uma primeira vista, identificada, mas, na verdade, esse Estado Forte, o é, para garantir o mesmo que o Estado mínimo, no entanto, não é mais visto como um competidor dentro das relações mercadológicas, como se estivesse retirando parte dos lucros do capital privado, mas como grande aliado na expansão do lucro privado.

No Brasil, o neodesenvolvimentismo pode ser identificado no governo de centro-esquerda do PT, nos últimos anos do governo Lula e mais adiante no governo de Dilma. Esse modelo no país tenta conciliar, nesses dois governos, essa ideologia explicitada acima, com certa política social.

Giovanni Alves (2016) demonstra no seu relato a seguir, elementos dessa conciliação:

O projeto neodesenvolvimentista no Brasil, pois, mescla elementos de “desenvolvimentismo popular” (por exemplo, o Programa Bolsa-Família e o aumento do salário-mínimo, Programa Minha Casa Minha Vida etc.) e elementos do “desenvolvimentismo neocapitalista” (organização de grandes empresas com suporte na indução do Estado). Deste modo, o tripé do neodesenvolvimentismo seria constituído por (1) programas de incentivo estatal à oligopolização da economia (fortalecimento de

grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES); (2) programas de investimentos públicos em infraestrutura, com ou sem parceria público-privada; e (3) programas estatais de transferência de renda (bolsas, salário-mínimo e formalização salarial) visando à valorização do mercado de consumo interno. (ALVES, 2016, p. 115)

Surge então uma concepção que pode ser entendida como social-neodesenvolvimentista que enfatiza a importância do consumo como mecanismo de distribuição de renda, com foco no mercado interno, aumentando o poder aquisitivo e expandindo a produção, forjando um modelo de crescimento com inclusão social (KATZ, 2016).

Para realizar seus intentos, o social-neodesenvolvimentista usa a política monetária ao seu favor, utilizando-se até mesmo de déficits orçamentários para financiar o seu projeto, seja com injeção de dinheiro direto mediante empréstimos bancários públicos ou com um lastro subsídio ao setor privado. É uma volta ao Keynesianismo, com o Estado sendo ajustador econômico e ao mesmo tempo minimizador dos impactos sociais com investimento público.

No entanto o modelo apresenta falhas, pois em períodos anticíclicos o Estado voltará a ser aquele aplicador de medidas austeras para frear a queda da expansão produtiva, reduzindo inclusive os custos estatais e cortando gastos que tem impactos sobre os trabalhadores.

A crise do capital, com epicentro nos EUA, em fins de 2008, e expandida para os países dependentes em todo o mundo, ocasionou a queda dos preços das *commodities* e retração do investimento internacional. Para Alba Carvalho (2018), tal crise produziu o “esgotamento de uma determinada versão do modelo dependente de ajuste do Brasil ao capitalismo mundializado: o modelo rentista-neoextrativista” (p. 9). Em verdade, em um contexto internacional desfavorável, erodiu-se a base material que possibilitava a continuidade da versão do modelo rentista-neoextrativista sob a conciliação de classes dos governos petistas, fazendo emergir a crise brasileira contemporânea, como confluência da crise econômica e crise política, a expressar, de forma peculiar, a crise estrutural do capital (CARVALHO, 2018).

De fato, o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) implementou medidas anticíclicas para mitigar os efeitos iniciais da crise, tais como desonerações e incentivos ao grande capital e aumento do crédito ao consumo. No entanto, tais medidas não foram suficientes para alavancar a economia, que registrou crescimento de apenas 0,1%, em 2014. Assim, o segundo governo Dilma – após uma acirrada disputa eleitoral com o candidato do PSDB Aécio Neves – iniciou-se, em 2015, com a imposição de uma agenda marcada pela austeridade neoliberal, o que configurou um *quarto ciclo de ajustes*. Tal ciclo implicou:

[...] em um ajuste à direita, a retomar a ortodoxia das políticas de ajuste, nos marcos da financeirização dependente e dos processos de acumulação por espoliação, a privilegiar os interesses do capital, sem quaisquer limites do que pode ser nomeado de democracia de mercado (CARVALHO;GUERRA, 2016, p. 272-273)

A aplicação de medidas ortodoxas pelo segundo governo Dilma não foi suficiente para contemplar as exigências dos diferentes segmentos do capital, abrindo caminho para o processo de impeachment, em 2016.

#### ***4.4.2 A política econômica e o endividamento público***

A Presidenta Dilma começa o seu governo em 2011 com um cenário econômico extremamente difícil haja vista as medidas econômicas adotadas pelos países centrais para a superação da crise de 2008, que incidiram fortemente sobre o Brasil. Dilma foi eleita com a ideia propagada das eleições de ser um governo de continuidade. Como já discutidos na seção anterior, se manteria a política econômica de cunho neoliberal precedida por Lula e FHC (com as devidas diferenças) e com a manutenção do tripé macroeconômico, mas, com a tomada propositiva de medidas de desenvolvimento econômico, nos moldes do neodesenvolvimentismo também já discutido.

Esta seria a principal dificuldade do governo Dilma: manter uma política fiscal elaborada pelos neoclássicos ou neoliberais em um cenário que, por mais internamente favorável, o mundo enfrentava uma grande crise fiscal ainda em decorrência daquela acometida em 2008.

Foi mantido Guido Mantega no ministério da Fazenda, onde o mesmo se propunha a permanecer com a imagem de desenvolvimento com manutenção de políticas sociais. Mas, vale lembrar que o governo de Lula enfrentara a crise de 2008 com um forte estímulo ao consumo, ampliando os gastos públicos e realizando fortes renúncias fiscais para estimular a indústria.

Em 2011, o governo lançou o Plano Brasil Maior, que tinham por objetivos fortalecer a indústria brasileira, para que esta se tornasse mais competitiva. Isso envolvia um pacote de medidas de desoneração tributária e compras governamentais, além de incentivos fiscais e aporte de créditos a exportadores (SCHINCARIOL, 2017)

Ficou claro que o governo, para sair da crise financeira, estava privilegiando incentivos para a continuidade do desenvolvimento industrial, aceitando inclusive o ônus financeiro na arrecadação do Estado. No entanto, o plano contava que, com o pacote fiscal, se aumentariam os investimentos.

Outro ônus ao Estado foi a política de corte de gastos no primeiro ano de gestão, atingindo majoritariamente o funcionalismo público. O governo objetivava realizar medidas fiscais menos expansionistas para conter o processo inflacionário em curso, mas, sem abandonar as conquistas sociais do passado e, para tal, a elevação do resultado primário seria acompanhada de uma elevação do salário-mínimo, de expansão da rede de proteção social e combate à pobreza (BARBOSA, 2013).

Esse conjunto de medidas teve um efeito sobre o superávit primário que ficou bem abaixo da meta do governo que era de 5% em janeiro de 2011 alcançando apenas 2% no final do ano (SCHINCARIOL, 2017).

No início do governo de Dilma houve uma elevação da taxa básica de juros, mas ainda no primeiro ano de mandato, o Conselho de Política Monetária do Banco Central (COPOM) decidiu, como uma tentativa de aumentar o crescimento econômico, realizar uma série de baixas na taxa SELIC, levando ao desagrado dos agentes financeiros.

Sobre isso, Nelson Barbosa (2013) afirma que:

Mais especificamente, no início de 2011 o governo Dilma adotou uma série de medidas “macroprudenciais” de elevação dos depósitos compulsórios e dos requerimentos de capital dos bancos para reduzir a velocidade de expansão do crédito no país. A estratégia dessas medidas foi desestimular a expansão de operações de crédito de risco elevado para fortalecer a situação patrimonial dos bancos brasileiros e, ao mesmo tempo, evitar um aumento excessivo da Selic. As medidas macroprudenciais também foram acompanhadas por uma elevação do IOF incidente sobre as operações de crédito pessoal, de modo a elevar as taxas de juro de mercado e desacelerar o crescimento dos financiamentos ao consumo. (BARBOSA, 2013, p. 85)

O problema de Dilma está concentrado na deterioração do cenário econômico mundial, onde as políticas adotadas não tiveram o êxito esperado. Vale ressaltar que ao reduzir impostos de grandes empresas oligopolistas, frustrou-se a expectativa de que estas destinassem essa sobra de caixa na ampliação de investimentos, por vez, essas empresas preferiram aumentar as remessas de lucro ao exterior para recompor a lucratividade de suas matrizes. Na verdade, ao estimular a economia com as políticas monetárias e fiscais, num cenário mundial de incertezas, os empresários preferem aumentar sua margem de lucro.



Mas, o que se tinha era uma clara visão de que para sair da crise precisava-se manter a economia aquecida por meio dos investimentos. No lado monetário continuou-se com as baixas constantes na taxa SELIC e no campo fiscal se intensificou os incentivos fiscais para aquecer a economia. Segundo Schincariol (2017) o governo expandiu e facilitou o “Supersimples” e o “Microempreendedor Individual”, promoveu a devolução de créditos de PIS/COFINS, desonerou a folha de pagamento em setores intensivos em mão de obra e promoveu a redução do IPI (imposto sobre produtos industrializados). Além disso, o BNDES seria usado como o Banco de crédito de investimentos do PAC, para intensificar a industrialização do país.

As medidas adotadas no primeiro semestre de 2011, somadas ao repique da crise internacional e a crescente deterioração das contas externas, acarretaram uma desaceleração mais forte do PIB em 2011, que cresceu 2,73% (CORSI, 2015).

Com a redução no tamanho do crescimento do PIB em 2011, o governo de Dilma abandonou o ajuste macroeconômico adotado no primeiro ano de sua gestão para poder impulsionar a economia, adotando políticas fiscais mais expansionistas ao longo de 2012. Para isso, segundo Nelson Barbosa (2013), o governo promoveu ajustes no salário-mínimo e aumentou os investimentos públicos, sobretudo por meio de subsídios à construção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, que visava facilitar o acesso da população na aquisição da casa própria. A expansão dos gastos do governo foi realizada igualmente no ano de 2011, com uma série de desonerações tributárias.

O governo ainda tinha em mãos a necessidade de expandir os investimentos necessários para a construção dos equipamentos pertinentes à Copa do Mundo de Futebol, que até o término das obras, somariam 33,1 bilhões de reais, além da execução orçamentária do PAC e do Minha Casa Minha Vida que foram mantidas (SCHINCARIOL, 2017). Ainda segundo Eduardo Schincariol (2017), o governo de Dilma ainda realizou uma série de aportes sociais, diminuindo efetivamente a pobreza, no relato que segue:

Por sua vez, o “Plano Brasil sem Miséria”, lançado no ano anterior, e que ampliava o então chamado “Bolsa Família”, havia envolvido os seguintes valores: inclusão de novas 407 mil famílias no Cadastro Único (CadÚnico); o Bolsa-Família havia reajustado o benefício em 25% e incluído 1,23 milhões de crianças. O Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), também criado no ano anterior (outubro de 2011), pactuara 82 mil vagas. O Brasil sem Miséria havia também incluído 82 mil famílias de pequenos e médios agricultores para o “Programa de Aquisição de Alimentos”; previam-se 255 mil até 2014. O governo teria entregue 315 mil cisternas em 2011 e projetava 750 mil até o fim do mandato de Dilma. O Brasil era o único que reduzira a pobreza entre os “BRIC’s”, segundo a OCDE. (SCHINCARIOL, 2017, p. 78)

Já o cenário da financeirização da dívida continuava a não agradar visto as baixas na taxa básica de juros, com a justificativa de impulsionar os investimentos e o consumo, além de reduzir o peso da dívida pública no PIB. Mesmo nesse cenário, o governo, em 2012, conseguiu gerar superávit primário de 1,8% do PIB (CORSI, 2015).

Na política cambial, o governo de Dilma sofria o baque de um cenário de guerra cambial ao redor do mundo, sendo os EUA protagonistas, adotando políticas que valorizavam outras moedas frente ao dólar, incluindo o Real. Segundo Corsi (2015), o governo brasileiro adotou medidas de proteção a setores que estavam tendo dificuldades por conta da concorrência externa, mas, não conseguiu efetivar uma desvalorização cambial no Real. E para conseguir de algum modo conter a inflação, além da redução paulatina na taxa de juros, o governo passou a controlar preços administrados pelo Estado.

É nesse contexto que nasceu uma nova visão para a economia brasileira, que recebeu o nome de Nova Matriz Macroeconômica, que se basearia em juros baixos, controle de inflação, câmbio flutuante e competitivo, política fiscal anticíclica e desoneração e redução de tributos. Segundo Corsi (2015), essa mudança na política trouxe algumas implicações e no final não foi sustentada, conforme relato que segue:

Esta linha de política econômica indicava que Dilma caminhava no sentido de modificar a política macroeconômica neoliberal herdada de FHC, particularmente ao reduzir a taxa de juros e flexibilizar a forma de combate à inflação. Contudo, esta linha parecia estar em consonância, pelo menos no que diz respeito a postura em relação à inflação, com posicionamentos que ocorriam no interior da própria ortodoxia nos países desenvolvidos, em particular nos EUA, que defendiam flexibilizar as metas de inflação e que propunham que o objetivo da política econômica também deveria pautar-se pela manutenção do crescimento e do emprego (Nassif, 2015). A tímida tentativa do governo Dilma de flexibilizar a política macroeconômica neoliberal não se sustentou por muito tempo. (CORSI, 2015, p. 6)

Essa não sustentação da mudança na política econômica tem por motivos a insatisfação dos agentes econômicos que não se beneficiariam de tais mudanças, principalmente, pela queda acentuada da taxa de juros, o que levou uma forte pressão ao governo por parte desse seguimento. “Altas taxas de juros, severo controle da inflação e câmbio valorizado são fundamentais para a valorização do capital fictício, que tem na dívida pública um dos principais espaços de valorização” (CORSI, 2015, p. 6).

Claramente estava implicado aquilo que podemos identificar ao longo dos governos anteriores, que é a preocupação dos agentes financeiros e especulativos com uma expansão dos

gastos públicos, num cenário para eles desconfortável no que tange aos seus altos rendimentos através do Estado.

Segundo Corsi (2015), somaram-se ainda outros descontentamentos à burguesia brasileira nas vias das políticas econômicas adotadas, como podemos ver no relato a seguir:

Também se somaram uma série de outras medidas do governo que geraram inúmeros pontos de atrito com a classe dominante, dentre as quais cabe mencionar: a manutenção da moeda valorizada que comprometia a competitividade do setor industrial e neutralizava as várias medidas para estimular o setor; alterações nos marcos regulatórios, que ao diminuírem a rentabilidade das concessões estatais, inibiram os investimentos em infraestrutura; a utilização dos bancos estatais para ampliar a oferta de crédito e medidas para ampliar a regulação estatal de setores da economia, como o setor energético. Estas medidas desagradaram inúmeras frações da burguesia (Gonçalves, 2013; Singer, 2015). Dessa forma, o governo Dilma acabou entrando em atrito com a maioria dos setores da classe dominante, o que teve reflexos óbvios em sua base de sustentação no Congresso. Os descontentamentos se ampliaram com a queda do crescimento. (CORSI, 2015, p. 7)

Apesar de todo esse conjunto macroeconômico, o governo de Dilma fechou o ano de 2012 com uma variação no PIB de 0,9% em relação a 2011, com crescimento anual de 1,8% na sua gestão até então. Para Nelson Barbosa (2013), algumas explicações podem ser dadas aos números obtidos no PIB:

Do ponto de vista da demanda interna, essa desaceleração foi resultado da retração do investimento e da queda no crescimento do consumo, que por sua vez refletiram tanto os impactos defasados das ações restritivas adotadas pelo governo brasileiro, no final de 2010 e início de 2011, quanto o aumento na incerteza econômica mundial, no final de 2011 e início de 2012. Do ponto de vista da demanda externa, a desaceleração do crescimento do PIB também foi resultado da menor expansão do volume de exportações do Brasil, sobretudo para a Argentina, que enfrentou problemas cambiais e adotou uma série de medidas comerciais restritivas em 2011 e 2012. (BARBOSA, 2013, p. 86)

Em 2013, o governo prosseguiu com as políticas adotadas até então, anunciando novas desonerações sobre a folha de pagamento, além de ampliação de investimentos pelas vias do PAC. No entanto, o governo de Dilma passou a ser visto com incertezas, ainda sobrevivendo manifestações populares que posteriormente foram usadas pela oposição derrotada nas urnas e pela grande mídia, que apóiam a expansão do capital fictício dos especuladores, endossando o movimento popular contra a presidenta. Algo que começou com cunho popular, dado a livre democracia, transformou-se em uma expressão da perpetuação dos interesses do capital financeiro descontente com o cenário econômico de redução do processo de financeirização.

Foi daí que surgiu a ideia da necessidade da retomada da política econômica aos moldes da ortodoxia, e uma volta a totalidade do ajuste neoliberal com a aplicação do tripé macroeconômico para servir de interesses ao capital. Dentre esse novo ciclo de ajuste era exigida

a contenção dos gastos públicos como uma tentativa de fazer a economia expandir em crescimento, criou-se a ideia, que sempre foi perpetuada ao longo da história econômica, de que o problema da econômica brasileira era uma enorme crise fiscal, se não já consolidada, galopante, prevendo contenção, sobretudo de gastos sociais. Em suma, podemos entender que o capital financeiro e industrial requeria o ajuste para poder aumentar ainda mais seus lucros, num ambiente ortodoxo que os beneficiassem.

Segundo Corsi (2015), o governo de Dilma acabou cedendo às pressões conservadoras, deixando de lado as tentativas de romper com a flexibilização proposta da política macroeconômica neoliberal adotada, voltando o BACEN a elevar a taxa de juros, usando como justificativa a necessidade de conter o processo inflacionário. O PIB cresceu 2,49% em 2013 e, por mais alarde propagado em relação a inflação, ela permaneceu girando em torno do teto das metas estabelecidas.

O ano de 2014 foi tumultuado para o governo, pois foi realizada a Copa do Mundo de Futebol no país, que acabou por intensificar uma série de manifestações, que começou ainda em 2013, contra os gastos públicos realizados para a realização do evento, terminando a Copa por inflamar os ânimos de descontentamento devido a pífia participação da seleção. Além disso, alguns setores do governo, mas não a presidenta Dilma, foram atingidos pelos desdobramentos da Operação Lava Jato da Polícia Federal, que culminou atrelando um cenário de corrupção ao próprio governo e às empresas estatais.

O governo lançou ainda o programa Mais Médicos, que visava levar médicos a cidades onde carecia de atendimento à saúde. As medidas econômicas persistiam em melhorar os indicadores de emprego no país com políticas anticíclicas, mas, foram realizadas também muitas concessões prevendo cortes nos gastos públicos.

Ainda em 2014, deu-se a problemática do superávit primário que seria decisivo para a continuidade do governo de Dilma. O Tribunal de Contas da União (TCU) acabou reprovando as contas do governo, incorrendo em um inédito déficit primário, o que levaria, a *posteriori*, na justificativa para o começo de um processo de *impeachment*. Sobre esses fatos Eduardo Schincariol (2017) explica que:

Em 2014, além de repassar aumentos de preços administrados, o governo atrasou alguns repasses obrigatórios à Caixa, Banco do Brasil (particularmente referentes ao Plano Safra de 2015), e incorreria em déficit primário, algo inédito desde 2002. Este déficit era oriundo de uma arrecadação menor do que a estimada inicialmente na lei de diretrizes orçamentárias, bem como de uma política deliberada do governo, que mesclou renúncia

fiscal e aumento de gastos. O governo fizera uma opção: buscava diminuir a velocidade da retração da economia com diminuição da poupança do governo geral. O sentido disto era claro para quem ocupava o governo, mas mesmo declarados keynesianos agora reinterpretavam a macroeconomia heterodoxa e definiam, em coro com liberais, o déficit primário como “irresponsável”. O problema do déficit primário não era exatamente econômico. É que a situação fiscal do governo seria utilizada posteriormente pela oposição para um pedido de *impeachment*, fundamentado em dois elementos: 1. atrasos de repasses ao BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica (o que teria diminuído o verdadeiro tamanho do déficit fiscal, bem como traduzido ilegal financiamento do Tesouro por tais bancos, segundo a LRF); 2. uso indevido de créditos suplementares e extraordinários “não autorizados pelo Congresso”. Ambos, argumentar-se-ia, feriam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e concretizariam “crimes de responsabilidade” da Presidência. O pedido de impedimento seria legitimado pela atitude inédita do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, que reprovava as contas do governo deste ano, alegando, em coro com a oposição, que o governo teria incorrido indevidamente, segundo a lei de responsabilidade fiscal, em “operações de crédito” junto aos mencionados bancos públicos, além de não ter limitado o empenho à medida que se via que as previsões de arrecadação seriam frustradas (TCU, 2015, p.210). (SCHINCARIOL, 2017, p. 98)

Em suma, mais uma vez, seria usado o dispêndio público para legitimar uma mudança de governo, voltando ao patamar de subserviência ao capital financeiro, usando, inclusive, os próprios sistemas governamentais, como o Congresso, TCU e STF.

O governo em 2014 continuou a elevar a taxa de juros, bem como a política de desonerações e aumento de gastos, conduzindo ao déficit primário e aumento da dívida pública. O PIB cresceu apenas 0,1% em 2014, mas, mesmo neste cenário, Dilma conseguiu vencer as eleições e assumir um segundo mandato, principalmente, devido ao não abandono de suas políticas assistenciais, mesmo mediante a uma crise fiscal internacional.

Em 2015, já na posse de seu segundo mandato, Dilma abandonou qualquer tentativa de ruptura com o neoliberalismo, nomeando um nome de agrado do mercado para o ministério da Fazenda, Joaquim Levy, indicado diretamente pelo mercado financeiro, queimando qualquer possibilidade de apoio popular contra a austeridade (CORSI, 2015). Partiu-se então para uma política de ajuste fiscal.

Esse ajuste fiscal se concentraria em gerar o superávit primário, por meio de aumento na arrecadação, corte de despesas, corte de investimentos públicos e de direitos sociais (CORSI, 2015). A taxa básica de juros se elevou ainda mais, justificando-se o aumento, para conter o processo inflacionário. Vale destacar a histórica dependência do Brasil em relação aos comportamentos do mercado financeiro, como se esses dessem um diagnóstico da economia. Nessa baila, temos os índices da Bolsa de Valores e as agências internacionais de classificação de grau de investimento que rebaixam ou elevam notas que visam enquadrar a economia em uma

classificação de risco para se investir, claro que essas avaliações seguem a óptica do mercado na sua liberalidade.

Luiz Corsi (2015) traz a luz o verdadeiro interesse na aplicação da política restritiva encabeçada por Levy, no relato que segue:

Esta política visa enfrentar os problemas da economia por meio de uma forte recessão, que possibilitaria o equilíbrio simultâneo das contas públicas, das contas externas e da inflação. Isto implicaria na queda do emprego e dos salários, sem, no entanto, prejudicar os interesses rentistas. A aplicação dessa política jogou a economia brasileira na recessão em 2015. (CORSI, 2015)

O PIB em 2015 caiu 3,8%, e as avaliações das agências internacionais foram pesadas, apontando o Brasil como um país inseguro para se investir. Levy foi substituído por Nelson Barbosa no final do ano de 2015. O governo teve mais um déficit primário de 1,88% do PIB.

O fraco desempenho dos números do crescimento do PIB e da dívida do governo impulsionaram o rito do impeachment. Em 2016, em uma cena grotesca no plenário da Câmara dos Deputados, sob clara influencia “fascista”, ainda sob uma forte propagação de uma crise fiscal como justificativa, além de ser uma nítida demonstração dos intentos do capital financeiro. Dilma Rousseff, eleita democraticamente pelo voto popular, sofreu um golpe de Estado, sendo impichada pelos crimes contra a Lei de Responsabilidade Fiscal, devida a supostas pedaladas fiscais explicadas acima por Eduardo Schincariol (2017).

O fato é que Dilma não caiu por conta de problemas contábeis, mas sim pelo fato de não ter composto um governo de coalizão junto com o grande “Centrão”, que usaram da justificativa de problemas fiscais, e na tese de que o Brasil estava “quebrado”, para garantir os rendimentos do mercado financeiro e da grande burguesia brasileira. O endividamento foi a justificativa para derrubar uma presidenta democraticamente eleita, foi um golpe parlamentar com apoio do Judiciário e da mídia.

#### **4.5 De golpe em golpe, um ensaio sobre o governo de Temer e Bolsonaro (2016 – 2020)**

Foi num cenário de golpe que Michel Temer (MDB), até então vice de Dilma Rousseff, assumiu interinamente e depois definitivamente a presidência da República, em 31 de agosto de 2016. E, assim, constituiu-se o cenário político da ofensiva neoliberal restauradora,

fundada na radicalização das políticas neoliberais, no desmonte de direitos sociais, espoliação das riquezas nacionais e desmanche de políticas públicas, penalizando, fortemente, a classe trabalhadora. Isto configura *o quinto ciclo de ajuste neoliberal*, com submissão radical ao financismo e desmonte de direitos, pela via do Golpe de 2016 (CARVALHO, 2018).

Segundo Carvalho (2018):

[...] as elites burguesas para manter suas taxas de lucro e de acumulação, em tempos de crise, deflagram um golpe de estado, depondo a presidenta democraticamente eleita, sem os devidos motivos jurídicos. A rigor, as elites não mais se satisfizeram com o chamado “social liberalismo petista”, efetivando um Golpe para impor o neoliberalismo mais violento e brutal, viabilizando a volta de um capitalismo selvagem, sem quaisquer controles democráticos (CARVALHO, 2018, p. 11).

Ainda como interino, Temer nomeou, para ocupar o ministério da Fazenda, o ex-presidente do BACEN do governo de Lula, Henrique Meireles, um banqueiro, dando vistas de como seria a postura econômica do novo governo. Segundo Laura Carvalho (2019), o governo de Temer baseou sua política levando em consideração um déficit fiscal que resultaria em controle de despesas, privatizações e aumento de impostos, nessa mesma ordem.

Segundo Laura Carvalho (2018):

Além de deixar claro que o governo interino não tinha o conjunto da sociedade como alvo de suas prioridades, a estratégia proposta não oferecia nenhuma perspectiva de reequilíbrio das contas públicas no médio ou no longo prazo. Afinal, as receitas geradas com a venda de ativos públicos por meio de privatizações vêm apenas uma vez, além de implicarem redução de receitas futuras do governo com esses ativos (o governo perde, por exemplo, a parcela que lhe cabe dos lucros das empresas estatais). (CARVALHO, 2018, p. 98)

Era uma nítida tática do governo golpista se manter no poder, usando a propagação de uma grave crise fiscal, por meio da mídia, para poder também, justificar sua postura de austeridade fiscal, como se esta política fosse resolver os problemas da nação, isso é típico de governos provenientes de golpe. O governo lançou, primeiramente, um aumento da previsão do tamanho do déficit fiscal: sairia de 170 bilhões de reais, em 2016, para 194,4 bilhões, em 2017, (CARVALHO, 2019) e para resolver o problema fiscal, se partiria para desestatização.

O Brasil acabou por fechar o ano de 2016 com um déficit primário de 2,47% do PIB, sendo o pior resultado da série histórica.

O governo de Michel Temer (MDB), com apoio dos tucanos do PSDB, aplicou à risca o programa contido no documento intitulado *Uma ponte para o futuro*, em que é apresentada uma política neoliberal plena e ortodoxa. Avalia Leda Paulani (2016):

A essência do documento é o resgate pleno da agenda neoliberal (o modelo perdedor nas eleições de 2014), purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT e retomando o processo de privatização, relativamente brecado nas gestões de Lula e Dilma. (PAULANI, 2016, p. 74).

Cabe destacar, como expressão desta agenda ortodoxa, pautada pelo desmonte dos direitos sociais, a aprovação de Emenda Constitucional 95, que congela por 20 anos os investimentos sociais, em especial, saúde e educação. Vale enfatizar, contudo, que a EC 95 não limitou os gastos financeiros. Ainda durante o governo Temer, houve aprovação das reformas do Ensino Médio e das leis trabalhistas, esta última, a intensificar os processos de precarização do trabalho no país em meio ao aprofundamento da crise estrutural do capital, configurando um verdadeiro “capitalismo selvagem”, condizente com o padrão de acumulação do capital em países dependentes.

Sobre isso Laura Carvalho (2018) diz:

De fato, o que a regra garantia por meio de uma alteração na Constituição é que, independentemente de quanto se arrecadasse no futuro, o debate econômico e o conflito distributivo sobre o orçamento público ficariam restritos por dez ou vinte anos a uma disputa sobre um total já reduzido de despesas primárias, na qual os que detêm maior poder econômico e político saem vencedores. (CARVALHO, 2018, p. 101)

O que se pode verificar é uma nova grande amarra que os governos liberais realizam para que as alternâncias de governos se moldem ao caráter liberal. Esse teto dos gastos, por meio de aprovação no Congresso, faz com que um governo que não tenha coalizão no parlamento não consiga alterar tal medida, e assim, se perpetua o cenário favorável aos detentores do poder econômico. Uma amarra de nada menos que vinte anos. Isso pode ser visto, também, por exemplo, no final do governo FHC com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além do mais, do que adiantaria conter gastos públicos num cenário de crescente aumento dos juros que remuneram a dívida pública?

A PEC do Teto dos Gastos Públicos é um verdadeiro desmonte social, por atingir principalmente os setores primordiais no desenvolvimento social e econômico. Não estava sendo cortado apenas despesas, mas investimento social.

Laura Carvalho (2018) traz reflexões sobre o futuro do país com base no teto:

Ainda assim, os gastos em educação e saúde per capita no Brasil se mantêm, em níveis muito abaixo da média dos países da OCDE. Com o crescimento populacional nas próximas décadas, o congelamento, se mantido, implicará uma queda vertiginosa nesses indicadores. O envelhecimento da população, em particular, reduzirá muito as despesas com saúde por idoso, com consequências dramáticas sobre os mais vulneráveis. A proposta disfarçava, portanto, a desistência de levar o Brasil, um país com imensa



desigualdade social, aos níveis de qualidade de ensino e atendimento em saúde públicos das economias mais avançadas. (CARVALHO, 2018, p. 102)

Podemos ver então a configuração de que a problemática em torno do endividamento, no governo de Temer, é o destino de recursos para áreas de desenvolvimento social, como saúde, educação e assistência aos idosos, e não ao pagamento de juros dado o processo de financeirização da dívida ou as vastas renúncias fiscais realizadas para gerar um aporte de investimentos privados. É a soberania do capital financeiro se impondo frente a questões sociais, e isso passou no Congresso.

Aprovada a PEC dos gastos públicos, passou-se a discutir uma ampla Reforma na Previdência, inclusive a sua privatização, sendo um dos maiores interesses dos especuladores. O assombro midiático, em torno do grande déficit público, causado, sobretudo, pelo sistema previdenciário, queria causar alguma espécie de conformismo social, de que esta seria a única solução para as contas públicas, destruídas pelos governos da esquerda política brasileira.

Outro fator a ser levado em consideração é o fato de que para resolver o problema propagado da alta inflacionária, o governo de Temer, ao pôr em prática suas medidas econômicas austeras, conseguiu conter a inflação, mas, ao preço da diminuição dos postos de trabalho. Ao escolher conter a inflação, em vez de manter os empregos, foi realizado mais um desmonte social. Assim, o desemprego alcançou 12% em 2016.

Michel Temer, ainda, criou o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que tinha por finalidade promover uma “interação” entre o Estado e a iniciativa privada, visando a desestatização. Com isso, o governo queria retomar o crescimento econômico através da iniciativa privada, mas, isso só aprofundaria ainda mais a crise social causada pela intensificação do neoliberalismo.

Sobre isso Laura Carvalho (2018) relata que:

Segundo Marcos Ferrari, do Ministério do Planejamento, a ideia era “destravar investimentos sem que a união gaste um centavo”. O pacote chegou a ser chamado por Ferrari de “o quarto pilar para a retomada” do crescimento – os três primeiros sendo a contenção da inflação, o controle de gastos e a reforma da Previdência. Ou seja, a política de cortes de investimentos públicos que contribuía com a escalada do desemprego, o aprofundamento da recessão e a deterioração do quadro fiscal desde 2015 era encarada como motor de retomada. (CARVALHO, 2018, p. 112)

Ainda segundo Laura Carvalho (2018), o governo, em 2017, anunciou um contingenciamento de despesas para o cumprimento da meta fiscal, sendo da ordem de 42,1 bilhões de reais, dos quais 10,5 bilhões em investimentos públicos. O governo, ainda, autorizou

saques no FGTS pelos trabalhadores, onde, num cenário de desemprego, a maior parcela dos valores sacados foi para o pagamento de dívidas das famílias.

O governo criou um cenário desolador para os trabalhadores. Por mais baixa que a inflação pudesse estar, era um indicador de desaquecimento da economia e de que os empregos seguiriam escassos, tendo impactos diretos no consumo das famílias. Nem mesmo os juros que estavam em baixa conseguiram estimular o consumo e o investimento tendo em vista que a queda na taxa básica de juros não se refletiu nos juros cobrados pelas instituições financeiras ou bancos.

A crise fiscal passou da União para alguns Estados importantes da Federação. Ainda sobrevieram, ao governo de Temer, escândalos de corrupção envolvendo alguns dos maiores empresários brasileiros. Esse conjunto de expectativas fez agravar a tentativa do governo de fazer um grande “acordão” dentro do Congresso, ampliando os gastos destinados ao parlamento, como tentativa de criar uma base forte do governo. Esses fatos demonstram o caráter do governo quanto ao destino de recursos públicos.

Segundo Laura Carvalho (2018):

No debate que antecedeu a aprovação da PEC 241/55, muito se falou sobre supostos ganhos de eficiência na alocação dos recursos públicos. Segundo os defensores da medida, ao deparar com um limite rígido de despesas, o governo seria obrigado a gastar com o que realmente importava. Mas na feira do apoio parlamentar de 2017, garantiu-se primeiro o Orçamento para a rejeição à denúncia e depois para a aprovação das reformas. Enquanto isso, o reajuste do Bolsa Família foi suspenso por falta de dinheiro e a volta da emissão de passaportes – interrompida pela Polícia Federal – exigiu a retirada de recursos de outras áreas. Afinal, a arrecadação maior em taxas de emissão não importava em nada para o cumprimento do teto de despesas. Achar que bastaria impor um teto rígido de despesas para livrar-nos do fisiologismo era muita ingenuidade. Em meio às exigências de austeridade, a conquista de apoio parlamentar – a única tecnologia de governo dominada pelo grupo de Temer – consumia boa parte do Orçamento. (CARVALHO, 2018, p. 119)

Mesmo com uma forte política de contingenciamento de gastos, o governo foi incapaz de realizar qualquer superávit primário, pelo contrário, em 2017, segundo Laura Carvalho (2018), o governo anunciou uma ruptura com o tripé macroeconômico, adiando para 2021 qualquer previsão de superávit primário.

A solução para a crise seria então apenas o teto de gastos, não se cogitou aumentar a arrecadação onerando os mais ricos e a burguesia brasileira.

Segundo Laura Carvalho (2018):

Pouco importa, do ponto de vista do controle da dívida, se tais superávits são obtidos pelo aumento de impostos sobre os mais ricos ou pelo corte de serviços públicos, por exemplo. Mas o caminho tomado passou a ser não apenas o de evitar a qualquer preço o aumento de impostos como forma de ajuste, mas também o de abandonar o próprio

controle da dívida pública como objetivo primordial da política macroeconômica. O problema é que esse abandono não se deu em nome de uma expansão de investimentos em infraestrutura ou educação, que traria retorno de longo prazo para o país. Tampouco se deu para a adoção de um regime fiscal mais alinhado com o de outros países. O que presenciamos foi o abandono das metas de superávit primário em nome da redução do tamanho do Estado, que passou a ser um fim em si mesmo. (CARVALHO, 2018, p. 121)

O PIB, em 2017, cresceu 1% em relação a 2016, mesmo com uma política de desmonte, o PIB não conseguiu se recuperar fortemente. As consequências sobre o lado social foram cruelmente sentidas pelos trabalhadores, sempre se usando a justificativa de obtenção de números bons para o mercado.

Em 2018, ano das eleições, todas as atenções foram voltadas para as campanhas eleitorais. Foi ainda no governo de Temer a aprovação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, dinheiro público destinado aos partidos na ordem de 1,74 bilhão de reais, a começar nas eleições de 2018. As prioridades do governo de Temer.

Segundo Acácio Leite (2019):

O governo Temer (2016-2018) pode ser caracterizado, em síntese, como o retorno da agenda econômica neoliberal e o desmonte profundo, veloz e abrangente do estado democrático de direito (Cardoso Jr., 2018). Fruto de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, Temer implementou uma agenda econômica, não só questionável e impopular, mas neoliberal. Os destaques são a Emenda Constitucional (EC 95), que estabeleceu um teto para os gastos sociais, e a reforma trabalhista. Mudanças na CLT foram justificadas e realizadas para flexibilizar as relações e gerar empregos. No entanto, o resultado foi a precarização das relações de trabalho, persistindo as altas taxas de desemprego, pois a média foi de 12% da população economicamente ativa em 2018, o que significou mais de 12 milhões de pessoas desempregadas. (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p 171)

O PIB, em 2018, logrou aumento de 1,1% em relação a 2017. E, em outubro de 2018, Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL), foi eleito em segundo turno, vencendo Fernando Haddad, do PT, com 55,13% dos votos válidos. Uma vitória marcada já por muitas discussões políticas, em torno dos já reiterados discursos de Bolsonaro na sua trajetória política, marcando o início de *um novo ciclo de ajustes* pelo ultraneoliberalismo com dominância da extrema direita.

Importante ressaltar, que a vitória de Jair Bolsonaro é algo elaborado pela cúpula das Forças Armadas, visto que os militares são grande parte da sua base política, tendo influências sobre os rumos do governo e na ocupação de cargos públicos. Conjuntamente aos militares, estão apoiadores civis compostos por industriais, comerciantes e banqueiros. Sendo então, Bolsonaro, o

candidato ideal para servir aos interesses desses seguidores. Não foi espantosa a decisão, portanto, do atual presidente de girar as suas políticas sempre em volta daqueles que o elegeram.

Além disso, é amplamente conhecida a principal tática de vitória nas urnas de Bolsonaro, que foram, e até hoje são, as *Fake News*. A forma como se ganha é a forma como se governa. Foi usado maliciosamente a ignorância de uma sociedade cada vez mais neopentecostal e fundamentalista, mensagens grotescamente mentirosas para elevar o status de “Messias” de Bolsonaro. Ainda foi usada a Operação Lava Jato e a prisão política de Lula como argumentos contundentes de que o PT é o “maior vilão da economia brasileira”, contando ainda com o amplo apoio da classe média emergida curiosamente pelo próprio PT.

Segundo Acácio Leite (2019):

O êxito eleitoral de Bolsonaro representa a vitória da agenda econômica ultra privatista, com a diminuição (se não destruição total) da capacidade de investimento do Estado na promoção do desenvolvimento. Baseado em um fundamentalismo religioso e conservadorismo sociocultural, representa ainda a criminalização das lutas populares, esvaziamento dos direitos sociais e abominação das forças progressistas, mais especificamente o “combate ao esquerdismo”, que seria representado pelo Partido dos Trabalhadores (definido nos discursos governamentais como o inimigo da nação). (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p. 172)

Jair Bolsonaro nomeou, como ministro da Economia, Paulo Guedes, um dos fundadores do Banco Pactual e de vários fundos de investimentos, além de ter no seu currículo acadêmico estudado na Universidade de Chicago, conhecida pelos autores da Escola de Chicago de cunho liberal. A nomeação do ministro da Fazenda/Economia sempre nos dá uma perspectiva de como será a gestão econômica. A nomeação de Guedes, claro, foi uma mensagem ao capital financeiro, como uma forma de atração de recursos e de continuidade de ações já realizadas ou planejadas por Michel Temer.

A posse de Bolsonaro na presidência da República marca, não apenas uma retomada aos moldes do neoliberalismo aplicado na década de 90, ou mesmo o surgimento no Brasil de um ultraneoliberalismo, mas, um assombroso saudosismo dos tempos do regime militar das décadas de 60 a 80, como única forma de salvar o país, com prenúncios do que foi pregado nos tempos do golpe de 1964, agora fincado nos valores neopentecostais e reacionários extremamente liberais na economia e conservadores nos costumes. Um verdadeiro governo de retrocessos.

A ideologia de Bolsonaro está interligada aos preceitos do seu clã militar pelos ideais do Gal. Sérgio Augusto de Avellar Coutinho, além da influência de Olavo de Carvalho que indicou alguns nomes que compõe os ministérios de Bolsonaro.

Segundo Costa Pinto (2019):

Tanto Olavo de Carvalho como o Gal. Coutinho têm como fonte originárias de suas ideias o pensamento neoconservador norte-americano dos anos 1980 e 1990, mais especificamente o ramo denominado *paleoconservativos*, que tem sua raiz na “velha direita” (coletivismo de direita) americana da década de 1920 e 1930 (conservadorismo e oposição ao New Deal) que tinha como tripé: pequeno governo (descentralização das funções de governo articulado com a autogovernança/comunitarismo), anticomunismo e valores tradicionais (civilização ocidental e judaico-cristã). (PINTO, 2019, p. 5)

Essa ideologia de Bolsonaro explica a paixão pelos Estados Unidos e a associação do Brasil com o país norte-americano nos discursos análogos ao de Donald Trump, presidente dos EUA. Há uma dissociação no discurso do liberalismo comercial, ao adotar uma postura mais protecionista e nacionalista, “o Brasil acima de tudo”, vinculado com o discurso ideológico cristão “e Deus acima de todos”. Todo esse discurso deságua numa total perseguição política a tudo que se possa associar à esquerda, como se alguma vez na história político-econômica o Brasil chegou perto de se tornar Cuba. Tudo vira uma conspiração.

Segundo Costa Pinto (2019):

Para o Gal. Coutinho, esses dois governos (FHC e Lula), articulados aos seus intelectuais orgânicos, estariam promovendo uma reforma intelectual e moral, pela via do “politicamente correto”, com o objetivo de ganhar a luta hegemônica no âmbito da sociedade para construir um senso comum modificado que geraria uma homogeneização da sociedade civil, permitindo a “transição para o socialismo”. (PINTO, 2019, p. 10)

Por mais que o governo de Bolsonaro tenha sido eleito como uma espécie de continuidade ao de Temer, o discurso e a ideologia mostram algo diferente, não é apenas uma continuidade do neoliberalismo, mas um neoconservadorismo que diverge em alguns pontos no campo econômico.

Para Costa Pinto (2019):

No entanto, o núcleo do clã Bolsonaro apresenta ideias, em algumas dimensões econômicas, contraditórias com a defesa irrestrita das políticas neoliberais, pois esse núcleo está alinhado integralmente com a extrema direita americana (crítica ao politicamente correto; combate ao marxismo cultural que ataca os valores ocidentais, capitalistas e cristão; inimigo comum dos interesses do país; defesa das empresas nacionais; protecionismo para garantir o emprego nacional; crítica ao neoliberalismo econômico; etc.). Como alertou Jeffrey Tucker (2017), o coletivismo de direita americano (ideologia do clã Bolsonaro) vai numa direção oposta ao liberalismo (neoliberalismo). Ou seja, o novo governo e o Brasil está parindo um ornitorrinco, nos termos do Chico de Oliveira, tupiniquim que adota como estratégia econômica o liberalismo, ao mesmo tempo que segue em outros campos os valores e ideias da extrema direita americana que tem como principal inimigo o próprio neoliberalismo progressista. (PINTO, 2019, p. 27)

Na área econômica, um dos primeiros atos de Bolsonaro foi montar um campo de ministérios mais enxuto, mas, para isso, transformou o ministério da Fazenda em Economia, anexando ao ministério da Economia o antigo ministério do Trabalho, além de extinguir o ministério da Cultura. Foram diminuídos os ministérios sob a alegativa de economizar recursos públicos. Mas podemos ver outras intenções a esse respeito, como exemplifica Cardoso Jr. (2019):

Em primeiro lugar, do ponto de vista das relações entre “estruturas ministeriais e pretensões governativas”, vê-se que o enxugamento das estruturas ministeriais que se observa na passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/ Bolsonaro representa não apenas um discurso de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, novamente em voga desde o golpe de 2016, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado, da economia e da sociedade na contemporaneidade. (CARDOSO JR. 2019, p. 166)

Paulo Guedes levou ao plenário a tão sonhada proposta liberal de Reforma da Previdência. Segundo o próprio Guedes, e essa era a ideia propagada desde o governo Temer, o fluxo de despesas continuaria a aumentar em ritmo mais acelerado do que as contribuições, ou seja, tinha-se uma estrutura no déficit previdenciário (ALVES JR.; LIMA; STUDART, 2019). Alegava-se ainda que para conter o avanço do déficit público era mais do que urgente a Reforma da Previdência, aumentando os anos de idade necessários para a aposentadoria, tanto das trabalhadoras como dos trabalhadores, extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição, tudo isso foi aprovado. A reforma ainda incluía uma proposta de alterar o regime de repartição para o de capitalização, mas não passou pelo Congresso, pelo menos por enquanto.

As expectativas da equipe econômica de Guedes são que a Reforma da Previdência gere uma economia aos cofres públicos de 800 bilhões de reais, esse foi o preço cogitado para o desmonte trabalhista instaurado pela reforma.

Sobre a Reforma na Previdência, Alves Jr. (2019) afirma que:

Com as novas regras, os trabalhadores perdem, em especial, os mais pobres. Seu menor poder de negociação os leva a se assujeitar a longos períodos de desemprego e de trabalho informal, tornando-se difícil para eles contribuir por longo tempo com a Previdência. A extensão do tempo mínimo de contribuição fara o caminho para a aposentadoria bem mais difícil para esses trabalhadores. Alternativamente, quem começou a trabalhar e a contribuir mais cedo será prejudicado pela idade mínima. (ALVES JR.; LIMA; STUDART, 2019, p. 203)

Com a inflação contida, principalmente pelo desaquecimento da economia, devido as medidas adotadas por Temer e Bolsonaro, o COPOM aplicou uma política de redução da taxa

básica de juros em 2019/2020, com a finalidade de estimular o consumo e a produção. Já o PIB em 2019 repetiu o aumento de 2018, em 1,1%.

Os intentos do governo econômico de Guedes sentiram os impactos da maior pandemia dos últimos 100 anos, que não tem previsão de ser controlada, acertando, em cheio, as economias de todo o globo. A COVID-19 se mostrou ser uma doença com alta taxa de mortalidade, obrigando toda a população mundial a adotar políticas de enfrentamento. Dentre essas políticas, a com maior eficácia é o distanciamento social, e como isso advêm um choque na economia, dado que os trabalhadores não podem exercer presencialmente suas atividades produtivas, levou a todos os governos do mundo a adotarem políticas econômicas de auxílio à economia, para que o sistema não entre em colapso.

No Brasil, nesse cenário, a muito contragosto, o governo de Bolsonaro anunciou uma série de medidas, para tentar socorrer a economia. Aqui vale um adendo: o presidente mostrou em várias falas de que o seu desejo é que não houvesse isolamento social e de que as pessoas saíssem para trabalhar, “a economia não pode parar”. Não obstante, vale ressaltar o claro desprezo pelas famílias vítimas da COVID-19 por parte do presidente e de seu governo, até o final de junho de 2020, cerca de 60 mil brasileiros e brasileiras morreram vítimas da doença, sem qualquer política efetiva por parte da presidência da República em contornar essa situação e frear a taxa de contágio, deixando essa responsabilidade nas mãos de prefeitos e governadores. Uma vida não vale absolutamente nada para um governo fascista!

Em relação ao conjunto de medidas econômicas adotadas pelo ministério da Economia, destaca-se um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 reais para trabalhadores informais e desempregados. Vale lembrar que a proposta do governo era apenas de R\$ 200,00 reais, mas, foi alterada na Câmara dos Deputados. Estimativas do governo são de que esse “auxílio” tenha um impacto nas contas públicas de 151,5 bilhões de reais. Outra medida é uma concessão de crédito para microempresas no valor de 15,9 bilhões de reais. Estima o governo que esse conjunto de medidas terá impacto sobre o déficit primário de 344,6 bilhões de reais no fim de 2020.

O governo de Bolsonaro se queixa permanentemente de que não há recursos para sustentar o isolamento social, requerendo agilidade dos estados e municípios para a liberalização da economia. No entanto, não é amplamente divulgado, por exemplo, que o BACEN anunciou, em 23 de março de 2020, um grande aporte de recursos para socorrer o sistema bancário

brasileiro. O valor do pacote do BACEN é de nada menos que R\$ 1,2 trilhão em recursos para os bancos. Daí se vê as prioridades do governo pró mercado capitalista e financeiro.

Enquanto isso, Bolsonaro segue atacando a mídia, o Congresso, o STF e a todos que são contrários à sua ideologia. Propaga-se a ideia de “salvador da nação”, mas, interfere na Polícia Federal para resguardar a sua família e seus amigos de investigação. Reclama do socorro às famílias, mas entrega os recursos públicos aos bancos. Sempre está sendo perseguido e nunca culpado. O maior desmonte social já visto, com base em falácias ideológicas. Fazendo ainda uso de prenúncios de um golpe de Estado.

Na verdade, é usado o caos, seja ele político, econômico ou social, para a permanência no poder. Não se trata de resolver os problemas de endividamento público, de emprego ou desigualdade, mas, se trata de sempre atrelar um culpado a esses problemas, se eximindo o Presidente do Executivo de responsabilidades, para sempre se manter como a figura que salvará o país, mesmo não tendo nenhum tipo de capacidade para tal.

O que a sociedade precisa ficar atenta é, se mais uma vez, o endividamento público, o déficit fiscal e a propagação de uma crise econômica sem solução serão novamente argumentos para mais uma ruptura no processo democrático brasileiro. Isso, o futuro dirá...



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No debate político hegemônico se propaga a ideia de que o endividamento público se constituiu em um dos principais problemas econômicos brasileiros, a partir do governo de Dilma Rousseff, em 2010. Assim, criou-se na sociedade um verdadeiro “pavor” em relação ao déficit público. Nesse contexto, têm-se a ascensão do debate e das disputas político-ideológico-partidário dos principais agentes políticos, que fazem uma rasa polarização de governos, chamando-os de *esquerda* e de *direita*.

No Brasil, criou-se a ideia de que, governos à *esquerda* do espectro ideológico, dentre outras medidas, gastam recursos públicos de forma demasiada, enquanto governos à *direita* são cautelosos, preferindo manter uma economia nos moldes do liberalismo, com contenção de gastos públicos. Entretanto, políticas que expandem ou contraem o endividamento público têm consequências em outros aspectos econômicos – custo de oportunidade das políticas econômicas – que geram impactos, sobretudo, sociais.

Mormente, para entender o processo de endividamento público, se faz necessário partir da explicação sobre o processo de financeirização do capital. Assim, o ponto de partida é o próprio surgimento do capitalismo como sistema social, enfatizando-se a circulação do capital, desde o seu modo simples ao ampliado, com o lucro e a mais-valia sendo responsáveis por dar maior velocidade ao processo de circulação, criando superacumulações de capital.

O processo de superacumulação de capital desemboca em poder dos agentes detentores dos grandes volumes de capital, fazendo surgir uma nova fase do modo de produção capitalista, denominada de imperialismo. A rigor, o imperialismo tem como características a concentração e a centralização do capital, mudando os aspectos econômicos dos agentes para expandir a acumulação, consolidando o capital financeiro como principal elemento nesta marcha da dominação internacional, pelas vias da mundialização do capital.

Desta feita, essa conjuntura passa a ter impactos sobre várias economias ao redor do mundo, através do processo de mundialização, sendo uma delas os deslocamentos de capitais estrangeiros, que influenciam diretamente no processo de endividamento dos governos. O endividamento público abrange formas de financeirização, ao incluir, nas dívidas contraídas, taxas de juros e taxa de câmbio móvel e sem teto, que provocam uma expansão do montante

destas dívidas, acarretando em transferência direta da receita dos governos para o pagamento do chamado “serviço da dívida”.

Outra problemática relacionada ao contexto da mundialização é a dominância do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, com impactos sobre a produtividade nacional e sobre o desenvolvimento econômico. Destacam-se, ainda, impactos sociais, devido à transferência de recursos públicos, advindos da contribuição dos trabalhadores, para alimentar o sistema financeiro, por vias do pagamento das dívidas e de seus serviços.

Por tudo exposto, pode se chegar a ideia geral de que as crises fiscais por endividamento público se dão, não somente, por somas vultosas de empréstimos, mas por toda a interligação no sistema capitalista, com hegemonia do capital financeiro, que financeirizam as dívidas públicas adquiridas, deixando economias endividadas, agravando a dependência externa destas nações, em subordinação ao capitalismo na fase imperialista.

Em verdade, a investigação, que aqui apresentamos, buscou demonstrar que não é recente o problema do endividamento e dos seus processos de financeirização, desmistificando, ser esta, uma problemática de tempos atuais, causadas pela “esquerda”.

Em uma análise sucinta do período que se estende da proclamação da República, em 1889, ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, pode-se ter uma observação geral do comportamento do endividamento público. Os governos brasileiros, ao longo do final do século XIX e primeiras décadas do século XX, usaram o endividamento público, sobretudo o externo, para ajudar na expansão da burguesia brasileira. De fato, podemos ver a utilização destes recursos, durante muitos anos, como na criação de estoques de café, no intuito de manter o preço do produto e o lucro em conformidade com os interesses dos cafeicultores brasileiros, a estagnar o desenvolvimento econômico e industrial. Aqui, já podemos ver as políticas econômicas impostas pelos governos para, também, criar um ambiente econômico nos moldes determinados para a garantia do pagamento destas dívidas. As relações de dependência externa voltavam-se para a Europa, mas, ao fim da Segunda Guerra, a geopolítica econômica sofre significativas transformações.

De fato, algumas inflexões e pontos-chave da conjuntura pós Segunda Guerra Mundial são essenciais para a compreensão de como o fenômeno do endividamento público no Brasil evoluiu até alcançar a década 1990, tais como: o acordo de *Bretton Woods*; o governo desenvolvimentista de JK; o Golpe Militar; o milagre econômico brasileiro; os choques do

petróleo no mercado internacional; o choque financeiro nos Estados Unidos; e a consequente crise do endividamento no final do período militar. Em síntese, os impactos das políticas adotadas nestes períodos sobre o endividamento público podem ser descritos como a persistência, quase ininterrupta, da dependência externa. Além disso, muito embora, o período da ditadura militar tenha tido sua “glória econômica” no período denominado de “milagre econômico brasileiro”, os governos militares deixaram uma grande crise de endividamento, fazendo com que o FMI interviesse na economia brasileira, a impor políticas macroeconômicas, visando saldar o âmbito fiscal e assegurar o pagamento das dívidas.

O início dos ciclos de ajuste neoliberal (1990 – 2020) expressou novas configurações em relação às políticas econômicas adotadas pelos governos, como também, nos processos de financeirização do endividamento público.

O *primeiro ciclo de ajustes* compreende-se com o início da década de 1990, com a posse de Fernando Collor de Melo, passando pelo mandato de Itamar Franco e a criação do Plano Real, estendendo-se com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, até 2002. As características deste primeiro ciclo estão concentradas no processo de implementação, na íntegra, do receituário neoliberal na economia, adotando-se o tripé da ortodoxia imposta pelo Consenso de Washington que inseriu o Brasil nos circuitos da financeirização do capital, e consequentemente, na financeirização do endividamento público.

A chapa Fernando Collor de Melo e Itamar Franco contou com apoio da ala conservadora e de grandes empresários, onde o discurso se alinha com a *direita*, em uma composição de liberalismo econômico com moralismo social. Temos a adoção do receituário neoliberal, com aplicação prática, mediante políticas econômicas. Depreendem-se do governo Collor as consequências da adoção de políticas neoliberais com o intuito de alcançar um resultado positivo para a questão do endividamento, tudo em meio à influência de uma geopolítica de dominância do capital financeiro.

Collor se deparou com um cenário econômico de alta inflação e déficit operacional. Para resolver estes problemas, o governo submeteu dois planos econômicos, Plano Collor I e Plano Collor II. Das principais políticas econômicas, destacam-se: a realização de uma política monetária austera, com sequestro de liquidez da economia; cortes de gastos sociais que atingiram a saúde e a educação; elevação da arrecadação; cortes nos salários reais dos trabalhadores; além de concretizar o Plano Nacional de Desestatização que contemplaria ainda um processo de

abertura econômica com atração de capital externo. Em 1991, alcançou-se uma redução nos gastos públicos, no entanto, o país autorizou a troca das empresas estatais por “moedas podres” e não conseguiu diminuir significativamente a inflação. Em verdade, devido às políticas fiscais restritivas, deixou-se que os estados operassem com desequilíbrios financeiros. Soma-se, a este cenário, a volta do pagamento da dívida externa por mediação de acordos com o FMI.

O forte ajuste no endividamento público, com políticas econômicas austeras, teve impactos sociais pesados e serviram para o pagamento de dívidas externas com setores oficiais, como o Bando Mundial, e setores privados.

O processo de financeirização do endividamento público, foco desta investigação, pode ser visto, no governo Collor, não somente no retorno ao pagamento da dívida pública e de seus serviços, como também, no plano de desestatização da economia nos moldes do ajuste neoliberal e do seu receituário. Ao dizimar as empresas estatais por um preço quase insignificante, o governo repassou com essa medida uma alta lucratividade aos investidores que adquiriram estas empresas, em especial ao capital internacional.

Itamar Franco assumiu a presidência, em 1992, em decorrência do processo de impeachment de Collor, dando continuidade a ofensiva neoliberal. O problema da inflação era persistente, sendo associado a este os gastos públicos. No entanto, outra explicação possível para a inflação era a alta concentração do capital. Além disso, o país apresentou superávit primário em 1990, mantendo em equilíbrio entre 1991 e 1993. Todavia, o governo persistiu em associar o problema da inflação, que assombrava a sociedade, a gastos do governo.

Neste sentido, Franco nomeou, para o ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, demonstrando a continuidade das diretrizes do Consenso de Washington. Dentre as políticas econômicas do período, destacam-se: a criação do Plano Real; reformas na Previdência Social; liberalização da abertura econômica; continuação de obtenção de receitas através de privatizações; e renegociações das dívidas externas. A partir do Plano Real, têm-se altas taxas de juros para atrair capital externo, configurando elevação da financeirização da dívida pública, tudo sob a ideia da ancoragem monetária, necessária para a consolidação do Real.

A análise dos governos Collor e Itamar revela a predominância de uma política econômica austera, que atinge as mais diversas áreas sociais, na justificativa de conseguir resolver o problema do endividamento e conseqüentemente o problema da inflação. Entretanto,

entrelaçado com estas políticas, está a busca de pagamento da dívida externa, por meio de novos acordos e mantendo-se elevadas taxas de juros, que oneram as próprias dívidas.

Ainda dentro do primeiro ciclo de ajuste, temos a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Embora, tenha sido eleito por um partido com raízes de esquerda e centro-esquerda, na análise de seus dois mandatos presidenciais (1995 a 2020), revelam-se as imbricadas articulações entre neoliberalismo e social-neoliberalismo, atrelando a FHC estas vertentes ligadas à *direita* brasileira pelo seu caráter liberal. O governo se deu pela óptica de continuidade daquilo já feito por Cardoso quando ainda era Ministro do governo de Itamar Franco.

Dentre as políticas econômicas dos governos de FHC, pode-se destacar: o envio ao Congresso de medidas para reduzir direitos previdenciários; ampliação da política de privatizações; e elevação da taxa de juros. Vale ressaltar a política fiscal frouxa no primeiro mandato, visando à reeleição presidencial tendo em vista o caráter impopular de medidas mais restritivas, deixando-se aumentar a dívida pública.

A visão globalista de Cardoso, com ampla abertura econômica, resultou numa crise de especulação econômica no Brasil, persistindo-se pelo cenário econômico mundial de crises. Tal contexto impôs consequências sobre o processo de financeirização do endividamento público, resultando em ampliação de emissão de títulos públicos e elevação da taxa de juros para evitar a fuga de capitais. Destruiu-se, ainda, a ancoragem cambial, deixando o câmbio móvel, que, associado à taxa de juros elevadas, resultou em alta financeirização da dívida pública.

Somam-se a estas políticas econômicas a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que impôs restrições orçamentárias, mas, servindo os superávits primários para o pagamento de juros da dívida. FHC partiu para o final do seu segundo mandato com novas aquisições de empréstimo junto ao FMI. Em suma, o principal problema deixado por FHC foi a especulação financeira no país, voltando as políticas econômicas para construir um cenário favorável ao pagamento da dívida e controle da fuga de capitais, com pouca efetividade política no campo social.

Com o fim da “Era FHC” e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, têm-se o *segundo ciclo de ajustes neoliberal*. Neste segundo ciclo, têm-se a busca de se conciliar elementos de continuidade da “Era FHC” com o aumento de políticas de alívio à pobreza e à miséria. De fato, em 2003, embora eleito sob a bandeira do Partido dos Trabalhadores – PT, um partido de *esquerda*, Lula configurou um primeiro governo (2003 a 2006), onde, em linhas

gerais, manteve, no essencial, a política econômica de FHC, utilizando-se de inspiração no receituário neoliberal.

Dentre as políticas econômicas do primeiro mandato de Lula, pode-se destacar: a continuidade do processo de financeirização do endividamento público, com a elevação da taxa de juros; metas maiores de superávit primário; corte de investimentos públicos e aumento da carga financeira; e aumento no endividamento público, com a utilização dos superávits primários no pagamento de encargos da dívida. Contudo, ainda no primeiro mandato, Lula operou: uma grande política assistencial; logrou bons resultados no crescimento econômico; e conseguiu diminuir a proporção PIB/Dívida.

O *terceiro ciclo de ajuste neoliberal* ocorre nos dois últimos anos do segundo mandato de Lula, estendendo-se até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2014, onde, neste caso, é introduzida uma variante no neoliberalismo com articulação de políticas neodesenvolvimentistas.

Assim, o governo Lula, neste novo ciclo, cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), rompendo com a política fiscal austera, mediante empréstimos provenientes do BNDES com emissão de títulos públicos, consolidando a mudança da diminuição da dívida com o exterior para a dominação da dívida interna. Essa consolidação de mudança tem grande significado no processo de financeirização. A dívida interna em relação ao PIB é crescente em decorrência da troca de dívida externa, de maior prazo e menor juro, por dívida interna, de prazo menor e taxas de juros mais elevadas.

Vale rememorar que, este terceiro ciclo de ajuste é marcado pela crise mundial de 2008, mas, o país intensificou investimentos públicos pelo uso da máquina estatal e conseguiu, mesmo diante de um cenário de crise, ter crescimento econômico.

Dilma Rousseff, por sua vez, foi eleita pelo PT, em 2010, em associação direta à imagem de Lula, como uma espécie de governo de continuidade ao projeto neodesenvolvimentista, sendo um governo de *esquerda*. Destaca-se, ainda, a intensificação de políticas sociais, a configurar um governo pautado pelo social-neodesenvolvimentismo.

Dentre as políticas econômicas do primeiro mandato da presidenta Dilma, destacam-se: o Plano Brasil Maior, que envolvia grandes desonerações e incentivos fiscais; a expansão da rede de proteção social e combate à pobreza; a diminuição da taxa básica de juros, com o objetivo de se obter crescimento econômico; e a visão da Nova Matriz Macroeconômica. No entanto,

essas políticas não incentivaram a ampliação de investimentos privados, que, somados aos descontentamentos da classe dominante e a crise financeira internacional, ocasionou uma desaceleração da economia. Podemos ver uma tentativa de romper com o processo de financeirização do endividamento público pelas vias da taxa de juros, no entanto, o processo não se rompe, pelo grande aporte de incentivos e desonerações fiscais.

No segundo mandato, a partir de 2015, Dilma abandona qualquer tentativa de romper com o neoliberalismo, configurando o *quarto ciclo de ajuste neoliberal*, com a imposição de uma agenda marcada pela austeridade neoliberal. As políticas foram voltadas para: gerar superávit primário; aumentar a arrecadação; cortar despesas e investimento público; e elevação da taxa de juros. O país entrou em recessão e a problemática se constituiu pelo aumento do volume da dívida e pelos déficits primários, agravando o processo de financeirização da dívida interna. No entanto, o governo Dilma tentou manter suas políticas sociais e de emprego.

A chegada de Michel Temer ao comando do Executivo Federal, mediante o impeachment da presidenta Dilma, representou uma radicalização de políticas neoliberais, associadas a um desmonte social, sob o prisma da necessidade de adequar as contas fiscais, penalizando a classe trabalhadora. Esse evento configura o *quinto ciclo de ajustes neoliberal*, pela submissão da economia ao financismo e desmonte de direitos e conquistas sociais.

Embora, Temer fosse vice de Dilma Rousseff, seu governo associa-se à *direita*. Dentre as políticas realizadas podemos destacar: a aprovação da Emenda Constitucional 95, que congela os investimentos sociais por 20 anos, em especial com educação e saúde, enquanto, deixa os gastos financeiros sem teto; privatizações; e aumento de impostos. Para tentar ajustar as contas públicas e conter um processo inflacionário, os cortes nos gastos e investimentos públicos resultaram em desaquecimento da economia, levando a um aumento do desemprego. No processo de financeirização estão concentradas políticas para geração de superávit primário, a garantir o pagamento de juros da dívida pública, que ocasionaram um grande desmonte social, sanitário e educacional, voltando ainda a uma radicalização nas privatizações de empresas estatais que, semelhantemente à década de 1990, foi um mecanismo de repasse de verba pública ao capital privado e financeiro.

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, dá início a *um novo ciclo de ajustes neoliberal*, marcado pelo *ultraneoliberalismo* com dominância da *extrema direita*. Além disso, abre um debate sobre seu viés político, introduzindo o conceito de neoconservadorismo, como tentativa de

entender suas inspirações ideológicas. No campo político, destacam-se a implementação da agenda ultraneoliberal, a exemplo da Reforma da Previdência Social e a defesa do Estado mínimo, corroborados com um discurso alinhado à extrema-direita. Chama atenção, ainda, a ausência de políticas eficazes do governo para lidar com as implicações socioeconômicas da pandemia do COVID-19. O processo de financeirização do endividamento público está em curso tendo em vista as necessidades de gastos com assistência social pelo acometimento da COVID-19, mas, já podemos ver algumas das prioridades do governo, ao repassar mais de um trilhão de reais em socorro aos bancos.

*Ex positis*, pode-se, através das observações presentes no texto, elencarmos algumas compreensões. O endividamento público está ligado ao processo de financeirização do capital, usando-se o Estado como ferramenta crucial na forma de dominação do capital financeiro. E, mais, tal endividamento sempre esteve presente, desde a proclamação da República, nas questões políticas, passando por algumas transformações ao longo dos anos. A nova geopolítica, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, mudou a forma de pautar as questões que envolvem a dívida externa. Os governos militares, na ânsia de levar o país a altos níveis de crescimento econômico para se manterem no poder, endividaram o país com empréstimos externos. Os choques externos do petróleo e financeiro causaram uma grande crise de endividamento no Brasil.

Em fins da década de 1980, o Consenso de Washington trouxe diretrizes rígidas para controle de nações endividadas, como no caso brasileiro, sob óptica do neoliberalismo. As políticas econômicas giram em torno do endividamento público, ou seja, o endividamento pauta as ações dos governos. As políticas econômicas e seus impactos mostram-se mais relevantes no âmbito das políticas sociais do que no próprio volume da dívida. O pagamento da financeirização da dívida consiste em deslocamento de recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas socioeconômicas. O viés político-ideológico-partidário influencia a adoção de políticas, entretanto, no caso brasileiro, o capital financeiro conseguiu cooptar a política, fazendo com que os governos de *esquerda* e *direita* tenham uma postura semelhante, quanto à questão do processo de financeirização da dívida pública.

O neoliberalismo foi a estrutura base dos governos quanto a adoção de políticas econômicas, com certa inflexão ao neodesenvolvimentismo no recorte temporal analisado. É exigido, pelo capital financeiro e especulativo, um ambiente favorável para a financeirização da dívida pública e de seu pagamento, com o fito de obter maiores volumes de lucro. O que muda de



um governo para outro são as políticas que trazem impactos sociais interligadas ao endividamento. Collor, Itamar, FHC, Temer e Bolsonaro optaram, dentre outras medidas, por cortar gastos sociais, sob o prisma do Estado mínimo, servindo, ainda, aos interesses do capital financeiro no pagamento da dívida pública e de seus serviços, que passaram pelo processo de financeirização, com base no neoliberalismo.

Os governos ditos à *esquerda*, de Lula e Dilma, seguem um amálgama de diretrizes neoliberais e neodesenvolvimentistas, mas optam por priorizar políticas de assistência social, com o intuito de fomentar um desenvolvimento socioeconômico.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 197-212.
- ABREU, M. P.; WERNECK, R. L. F. Estabilização, Abertura e privatização, 1990-1994. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 313-330.
- ALMEIDA, R. Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, v. 39, n. 1, artigos, 2019, p. 185-213. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5615>>. Acesso em 01 jun. 2020.
- ALVES JR., A. J.; LIMA, C. H.; STUDART, R. Terraplanismo econômica na Reforma da Previdência. In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (orgs.) **Brasil: Incertezas e Submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Albano, 2019. p. 191-210.
- ALVES, G. A esfinge do neodesenvolvimentismo e a miséria do trabalho no Brasil (2003-2013). In: MACÁRIO, E.; VALE, E. S.; RODRIGUES JUNIOR, N. S. (orgs.) **Neodesenvolvimentismo, Trabalho e Questão Social**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p. 101-126.
- 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, p. 9-23.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CARDOSO JR., J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (orgs.) **Brasil: Incertezas e Submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Albano, 2019. p. 151-170.
- CARNEIRO, D. D. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 295-322.
- CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 323-346.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (org.) **10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- CARVALHO, A. M. P.. Contemporaneidade brasileira: o Golpe em processo, a democracia em risco e a construção de resistência(s). **Conferência de abertura da XVI Semana da Cultura do**

**Serviço Social.** Curso de graduação em Serviço Social. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza-CE. 2018.

\_\_\_\_\_. Análise de conjuntura e crise do Estado. **Aula inaugural no campo das Políticas Públicas.** Curso de graduação em gestão de Políticas Públicas / Mestrado Acadêmico de Avaliação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-CE. 2017a.

\_\_\_\_\_. Democracia, participação e seguridade. **II Seminário de Política de Assistência Social em Maracanaú.** Secretaria de assistência social e cidadania – SAS. Observatório de Práticas do Sistema Único de Assistência Social- OBSERVA SUAS. Maracanaú – CE. 2017b.

CARVALHO, A. M. P.; GUERRA, E. C.. O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, p. 41-60, 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143201003>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Brasil no século XXI na geopolítica da crise: para onde apontam as utopias? **Revista de Políticas Públicas**, Número Especial, p. 267-280, novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/5978/3609>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

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

CHANG, H. **Maus samaritanos.** São Paulo: Elsevier, 2009.

CHESNAIS, F. **A mundialização financeira.** São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade** – Revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 5, p 1-30, Dezembro de 1995.

CORSI, F. L. A Política Econômica do Governo Dilma: Baixo Crescimento e Recessão. **Revista Novos Rumos**, v. 53, n. 1, artigos, 2016. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>>. Acesso em 25 mai. 2020.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo.** 2. ed. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2018.

FILGUEIRA, L. A. M.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GOLDSMITH, R. W. Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil, 1986.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1985.

KATZ, C. **Neoliberalismo Neodesenvolvimentismo Socialismo**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

LAGO, L. A. C. A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989). 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 233-294.

LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L.; SAUER, S. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (orgs.) **Brasil: Incertezas e Submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Albano, 2019. p. 171-190.

LEMOS, R. **Verbete Fernando Collor**. Disponível em:  
<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/collor-fernando> > Acesso em 05 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Verbete Fernando Henrique Cardosos**. Disponível em:  
<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique> > Acesso em 05 de mai. 2020.

LENIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LUCE, M. S. **A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini**: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. História de uma categoria. 2011. 225 f. Doutorado (Programa de Pós-graduação em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MACÁRIO, E; RODRIGUES JÚNIOR, N. S; SILVA, R. A.. Trabalho e Questão Social no Brasil contemporâneo: para uma crítica ao neodesenvolvimentismo. In: MACÁRIO, E; VALE, E. S.; RODRIGUES JUNIOR, N. S. (orgs). **Neodesenvolvimentismo, Trabalho e Questão Social**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p. 127-153.

MANZANO, S.. **Economia política para trabalhadores**. Cadernos do ICP, nº 2. São Paulo: ICP, 2013.

MARX, K. **O Capital**. [Livro I] 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MODIANO, E. A Opera dos Três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989). 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 347-387.

NETO, D. M. P. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989). 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 151-170.

NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

ORENSTEIN, L.;SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989). 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 171-196.

PINTO, E. C. Bolsonaro e os Quartéis: a loucura com método. **Instituto de Economia da UFRJ**, Texto para Discussão 006, 2019. Disponível em:  
<[https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD\\_IE\\_006\\_2019\\_PINTO.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_006_2019_PINTO.pdf)> Acesso em 01 jun. 2020.

PAULANI, L. M. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. (orgs). **Por que gritamos golpe?** : Para entender o impeachment e a crise no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1961-1964. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicada (1889 – 1989). 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 213-232.

SCHINCARIOL, V. E. **Economia e política Econômica no Governo Dilma (2011-2014)**: Uma história político-econômica da primeira administração de Dilma Rousseff. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura Popular, 2018.

SOUZA. N. A. **Economia Brasileira Contemporânea: De Getúlio a Lula**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANA, S. B. Política Econômica Externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M P. (org.) **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889 – 1989). 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 123-150.

WERNECK, R. L. F. Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso**: Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 357-381.

\_\_\_\_\_. Consolidação da Estabilização e Reconstrução Institucional, 1995-2002. In: ABREU, M. P. (org.) **A Ordem do Progresso**: Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 331-356.