

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SAMUEL COSTA FILHO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a institucionalização do Estado  
brasileiro em defesa do capital financeiro**

**São Luís  
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SAMUEL COSTA FILHO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a institucionalização do Estado  
brasileiro em defesa do capital financeiro**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado Interinstitucional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

**São Luís  
2014**

SAMUEL COSTA FILHO

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a institucionalização do Estado  
brasileiro em defesa do capital financeiro**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado Interinstitucional em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovação em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres  
Universidade Federal do Piauí

---

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima  
Universidade Federal do Piauí

---

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos  
Universidade Federal do Maranhão

Aos amores de minha vida, Josefa Wilani Tavares Costa (Lili) e Maurício Tavares Costa e, em homenagem, a três professores que são exemplos de vida: Luiz Carlos Rodrigues Cruz (Puscas), Luiz Gonzaga Carneiro (*in memoriam*) e Jair do Amaral Filho.

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão desse trabalho significa o fechamento de um grande ciclo de vida; ciclo que compreende a apredizagem, o conhecimento e o aprimoramento no modo de pensar, entender e analisar a realidade. Aprendi muito em termos acadêmicos e intelectual. Por esse fato, é natural que, nesse momento, a gratidão seja uma forte emoção que guardo comigo. Seria impossível a realização desta tarefa, não fosse a colaboração, o apoio, suporte e carinho de diversas pessoas.

Assim, inicalmente, agradeço às pessoas mais importantes em minha existência, que são Josefa Wilani Tavares Costa, minha esposa, e meu filho Maurício Tavares Costa. Ambos têm acompanhado todo esse processo de desenvolvimento intelectual com paciência, amor e estímulo. Vocês foram fundamentais para que eu atingisse este objetivo.

Em seguida, gostaria de enfatizar o convívio agradável e estimulante com os colegas da turma do Dinter de Políticas Públicas da UFMA/UFPI, Fabiana Almeida Castro, Marco Aurélio Caminha, Rossalia Silva, Antonio Fonseca Neto, Nelson Nery Costa, Farnacylene Abreu Costa, Shaiene Vargas, Maria Fernanda Brito Amaral e Waltemar Braga.

Uma gradidão especial para o meu querido irmão Maurício Farias Costa e sua esposa Maria Célia Souto Maior Costa, que, além de todo apoio e carinho a mim dedicado, ainda me acolheram durante dois anos em sua residência em São Luís. Foi muito bom voltar a conviver com vocês, depois de muito tempo distante.

Esse trabalho decorreu ainda da valiosa contribuição dos professores do Curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que eu tive a sorte e o prazer de conviver e aprender. Sou-lhes eternamente grato por terem colaborado em meu processo de formação. Foi ainda gratificante rever a minha ex-colega de trabalho no departamento de Ciências Econômicas da UFMA, a excelente Maria Izabel Silva, e a professora Dra. Valeria Ferreira Santos Almada Lima. Tive ainda o prazer de conhecer um grande ser humano, a professora Dra. Salviana de Maria Pastor Santos, a querida professora Josefa Batista Lopes e a Franci Gomes Cardoso. Agradeço ainda a atuação da professora Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, pelo o empenho em viabilizar a realização do Curso de Políticas Públicas para os professores da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Aos colegas do Departamento de Ciências Econômicas (Decon) da UFPI, sou também muito grato pelo apoio e suporte nestes anos de curso no Maranhão. Agradeço, em especial, ao professor Luiz Carlos Rodrigues Cruz (Puscas), que sempre me incentivou para realização deste doutorado. Aos colegas Francisco Prancacio Araújo de Carvalho, João Soares da Silva, à minha querida Janaína Martins de Vasconcelos, aos professores Solimar Oliveira Lima, Ricardo Alaggio Ribeiro, Walber José da Silva, Romina Julieta Paradizo, Juliana Portela do Rego Monterio e Antoinio Carlos de Andrade, também sou grato. Estendo meus agradecimentos aos colegas funcionários do Decon/UFPI, Maria Célia, Francisca Rita e, em especial, à economista Enoisa Veras, minha grande incentivadora.

Entretanto, esse trabalho não seria possível sem a estimada colaboração dos professores Dr. José de Ribamar Sá Silva, meu orientador, do Dr. Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Aires, meu co-orientador, e do professor Dr. Elizeu Serra de Araújo, que em muito colaboraram ao longo e para o desenvolvimento desse trabalho. Ao professor José Ribamar Sá Silva, sou eternamente grato, ainda, por ter tido a atitude de assumir minha orientação em um período difícil em meus estudos - seu apoio, sua atitude cordial e serena, sua confiança e ajuda intelectual possibilitaram-me chegar a esse momento; ao professor Carlos Antonio Buenos Aires, também por seu significativo e importante apoio e sua colaboração; e, finalmente, ao professor Elizeu Serra de Araújo que, com brilhantismo, participou de todo o processo, contribuindo significativamente para que eu conseguisse avançar nesse trabalho. A todos, sou eternamente grato.

Uma outra contribuição importante foi o suporte técnico da economista e mestre em Ciência Política Zilneide Ferreira ao longo do processo de elaboração de todo este trabalho. Agradeço ainda à UFMA, à UFPI e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior (Capes) por todo o suporte dispensado aos alunos do Dinter. A professora Maria do Rosário de Fátima e Silva, coordenadora do programa do Dinter em Teresina, e a professora Solange Maria Teixeira agradeço pela dedicação e competência com que conduziram o programa no Piauí.

Encerrando, resalto que o estado do Maranhão costuma contribuir para momentos felizes de minha vida. Quando criança, um grande atleta do MAC (Croinha) proporcionou-me muitas alegrias quando foi jogar no Fortaleza Esporte Clube e se tornou o maior goleador da história do meu time do coração. Em ocasião

seguinte, em 1982, ao cursar o mestrado no CAEN/UFC, conheci o amigo maranhense José Ribeiro da Silva Filho; uma pessoa iluminada, que representa para mim um irmão querido. Em 1985, nova alegria, quando, no Departamento de Ciências Econômicas da UFMA, iniciei minha carreira como professor universitário. Agora, com este trabalho, completo um quarto momento de suma importância e alegria, no qual o Maranhão está presente em minha existência.

Ao Maranhão, a todos os mencionados e aos injustamente esquecidos, o meu muito obrigado.

“O mercado não é, pois, um *mecanismo natural* (inerente à *natureza das coisas*, ou à *natureza dos homens*), o único instrumento capaz de *afecção eficiente e neutra de recursos escassos*, e de *regulação automática* da economia. O mercado deve antes considerar-se, como o estado, uma *instituição social*, um *produto da história*, uma *criação histórica da humanidade*, correspondente a determinadas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas; uma *instituição social*, destinada a regular e a manter determinadas *estruturas de poder* que asseguram a prevalência dos interesses de certos grupos sociais sobre os interesses de outros grupos sociais; uma *instituição política*, que veio servir (e serve) os interesses de uns, mas não os interesses de todos. Como David Miliband, diremos que, ‘longe de serem “naturais”, os mercados são políticos’. O mercado e o estado são ambos *instituições sociais* (*instituições políticas*, neste sentido), que não só coexistem como são interdependentes, construindo-se e reformando-se um ao outro no processo da sua interação.” (NUNES, 2011, p. 5-6, grifos do autor).

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é revelar a lógica econômica e os interesses e conflitos contidos no instrumento jurídico-institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na sua regulamentação e imposição de regras no orçamento do moderno Estado capitalista no Brasil, no conceito de orçamento equilibrado, na visão das teorias da ortodoxia; segundo as quais, no capitalismo, a intervenção do Estado na economia é uma atividade desnecessária, prejudicial, perturbadora do ótimo econômico. Para alcançar este objetivo, o trabalho está assentado na pesquisa bibliográfica e na análise dialética, no sentido de compreender o Estado capitalista, suas leis, suas medidas e sua institucionalização no atual contexto histórico-institucional financeiro globalizado, no qual a prioridade tem sido o ajuste fiscal para garantir o pagamento pontual das obrigações do Estado para com os credores relativos à dívida pública. A metodologia ou desenho desta tese procurou cobrir a difícil questão do Estado contemporâneo sob o domínio do capital financeiro. Parte-se da constatação da importância da compreensão da LRF para a correta análise da atuação do Estado na economia brasileira. Nesse sentido, o estudo, em total contraste com a importância acadêmica, instrumental e ideológica das teorias do *mainstream* a respeito da LRF, procura evidenciar a sua lógica em defesa do capital financeiro, encoberto em análises de questões jurídicas, contábeis ou econômicas, restrita à área das finanças públicas, concluindo que a LRF é tratada apenas como um avanço na institucionalização das regras fiscais do Estado, como questão de boa administração pública, ficando restrita a questões fiscais e financeiras.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Estado. Economia brasileira.

## ABSTRACT

The objective of this work is to reveal the economic logic and the interests and conflicts contained in the legal-institutional instrument of the Fiscal Responsibility Law (FRL), in its adoption and enforcement of rules in the modern capitalist State budget in Brazil, in the concept of balanced budget in view of the theories of orthodoxy; according to which, under capitalism, state intervention in the economy is an unnecessary, harmful, disruptive activity to the economic optimum. To achieve this goal, the work sits in bibliographical and dialectical analysis in order to understand the capitalist state, its laws, its measures and its institutionalization in the current globalized financial historical-institutional context in which the priority has been the setting tax to ensure the timely payment of state obligations to creditors on government debt. The methodology and design of this thesis sought to cover the difficult issue of the contemporary state under the rule of finance capital. It starts in the realization of the importance of understanding the FRL for the correct analysis of the performance of the State in the Brazilian economy. Accordingly, the study, in total contrast with the academic, instrumental and ideological importance of the mainstream theories about the FRL, seeks to highlight that logic in defense of finance capital, shrouded in analyzes of legal, accounting or economic issues, restricted to area of public finances, concluding that the FRL is treated as a breakthrough in the institutionalization of the tax rules of the State, as a matter of good public administration only, being restricted to tax and financial issues.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law. State. Brazilian economy.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Dívida líquida do setor público. Brasil. 1994-2000.....	190
<b>Figura 2</b>	Dívida mobiliária interna federal. Brasil. jul./1994-jul./2007. (R\$ bilhões).....	190
<b>Figura 3</b>	PIB e PIB <i>per capita</i> do Brasil. 1951-2010.....	197
<b>Figura 4</b>	Credores da dívida interna brasileira. abr. 2010.....	198
<b>Figura 5</b>	Instituições credenciadas a operar com títulos públicos no Brasil..	199
<b>Figura 6</b>	Lucro dos bancos. Brasil. 1998-2010. (em R\$ bilhões)	204
<b>Figura 7</b>	Evolução do PIB. Brasil. 2002-2011.....	204
<b>Figura 8</b>	Orçamento geral da União. Gastos selecionados. Brasil. 1995-2009. (em R\$ milhões).....	209
<b>Figura 9</b>	Resultado fiscal do PIB. Brasil. 1998-2003. (em.%).....	248
<b>Figura 10</b>	Superávit primário. Brasil. 2002-2011.....	249
<b>Figura 11</b>	Arrecadação <i>versus</i> gasto público. Brasil. 2011.....	251
<b>Figura 12</b>	Composição da dívida pública por indexador. dez. 2011.....	255
<b>Figura 13</b>	Orçamento federal. Brasil. 2005.....	256
<b>Figura 14</b>	Orçamento Geral da União. Brasil. 2006.....	256
<b>Figura 15</b>	Orçamento Geral da União. Brasil. 2007.....	257
<b>Figura 16</b>	Orçamento Geral da União - executado. Brasil. 2009.....	258
<b>Figura 17</b>	Orçamento Geral da União. Brasil. 2010.....	259
<b>Figura 18</b>	Orçamento Geral da União - executado. Brasil. 2011.....	259
<b>Figura 19</b>	O efeito brutal da taxa de juros. Minas Gerais. Brasil. 1998-2009..	265

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Síntese do pensamento dos principais economistas clássicos....	42
<b>Quadro 2</b>	Síntese dos principais pensadores ultraliberais.....	53
<b>Quadro 3</b>	Síntese dos pensadores de Keynesianos.....	66
<b>Quadro 4</b>	Síntese dos pensadores de Marxistas.....	84
<b>Quadro 5</b>	O silogismo do Estado.....	89
<b>Quadro 6</b>	Instituições do sistema financeiro que receberam recursos do FED.....	106
<b>Quadro 7</b>	Paradigmas da teoria financeira moderna.....	127
<b>Quadro 8</b>	Os diferentes tipos de eficiência dos mercados financeiros.....	131
<b>Quadro 9</b>	O Consenso de Washington original.....	146
<b>Quadro 10</b>	Os estágios da liberalização econômica, segundo o <i>mainstream</i> neoliberal.....	153
<b>Quadro 11</b>	Consenso de Washington original (final dos anos 1980) e ampliado (final dos anos 1990).....	155
<b>Quadro 12</b>	Tipificação do esquema da governança.....	157
<b>Quadro 13</b>	Novo-desenvolvimentismo: diretrizes de estratégia e política.....	169
<b>Quadro 14</b>	Consenso de Washington ampliado ou Pós-Consenso de Washington.....	170
<b>Quadro 15</b>	Selic média das gestões no Banco Central do Brasil. 1995-2013	220
<b>Quadro 16</b>	Medidas provisórias editadas pelo Brasil em benefício do sistema financeiro.....	245

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Dívida dos países europeus. 2006/2012. (em percentual).....	105
<b>Tabela 2</b>	Dívida pública/PIB de países que se endividaram para salvar o mercado financeiro. 2007/2011. (em percentual).....	106
<b>Tabela 3</b>	Composição da despesa líquida do governo federal. Brasil. 1994/2007 (em %)......	182
<b>Tabela 4</b>	Evolução das despesas do governo federal. Brasil. 1998-2004. (participação percentual no total).....	184
<b>Tabela 5</b>	Carga tributária sobre a renda total das famílias. Brasil. 1996/2004.....	184
<b>Tabela 6</b>	Carga tributária por esfera de governo. Brasil. 1995-2003.....	188
<b>Tabela 7</b>	Carga tributária por base de incidência. Brasil. 2009.....	188
<b>Tabela 8</b>	Renda primária do capital. Brasil. 1996/2002. (em bilhões de reais).....	189
<b>Tabela 9</b>	Evolução do superávit primário e dos gastos com juros do governo federal. Brasil. 2001-2012. (em R\$ bilhões correntes).....	195
<b>Tabela 10</b>	Crescimento real acumulado do PIB e do PIB <i>per capita</i> . Brasil. 1950/1990. (em %)......	197
<b>Tabela 11</b>	Gasto com juros. Brasil. 1979-2010.....	198
<b>Tabela 12</b>	Evolução dos gastos do governo federal. Brasil. 2003-2006. (em R\$ bilhões correntes).....	206
<b>Tabela 13</b>	Dívida líquida do setor público. Brasil. 1994-2001. (em % do PIB).	221
<b>Tabela 14</b>	Necessidade de financiamento do setor público. Brasil. 2001-2010.....	223
<b>Tabela 15</b>	Superávit fiscal primário do setor público consolidado. Brasil. 1999-2011. (em % PIB).....	247
<b>Tabela 16</b>	Resultado primário, juros nominais e necessidade de financiamento do setor público (NFSP). (em % do PIB).....	249
<b>Tabela 17</b>	Evolução dos gastos do governo federal. Brasil: 2007-2010. (em R\$ bilhões correntes).....	250
<b>Tabela 18</b>	Dívida bruta, dívida líquida e ativos do Governo Geral e Bacen. Brasil. 2006-2011. (em % do PIB).....	253

<b>Tabela 19</b>	Dívida líquida e bruta do setor público consolidado - total. (saldos em R\$ milhões correntes).....	255
<b>Tabela 20</b>	Dívida dos estados implementada pela lei n. 9.496/1997. Brasil. 1998/2011.....	261
<b>Tabela 21</b>	Dívida contratual dos estados junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional. Brasil. dez. 2011. (em R\$ 1,00).....	263
<b>Tabela 22</b>	Simulação da dívida de Minas Gerais. Brasil. 2011.....	264
<b>Tabela 23</b>	Evolução da dívida dos estados no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) - Lei 9.496/1997. Brasil. 1997-2008.....	266

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Bacen	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE	Comunidade Econômica Europeia
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CMN	Conselho Monetário Nacional
Copom	Comitê de Política Monetária
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU	Desvinculação de Recursos da União
Estadão	Jornal O Estado de São Paulo
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve Bank
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
GBM	Grupo Banco Mundial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibmec	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IEDI	Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial
IGP-DI	Índice geral de preços - disponibilidade interna
IPCA	Índice nacional de preços ao consumidor amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IOF	Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguros
IPI	imposto sobre produtos industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de renda
IRPJ	Imposto de renda das pessoas jurídicas

JB	Jornal do Brasil
JFS	Jornal Folha de S. Paulo
LDO	Lei de diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei orçamentária anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MST	Movimento dos Trabalhadores sem Terra
NAP	Nova administração pública
NEP	Nova economia política
NFSP	Necessidade de financiamento do setor público
OG	Jornal O Globo
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PIB	Produto interno bruto
PL	Partido Liberal
PNB	Produto nacional bruto
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PPA	Plano Plurianual de Aplicações
Proes	Programa de incentivo à redução da presença do Estado na atividade bancária
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RMI	Regime de metas de inflação
Saprin	Structural Adjustment Review Initiative Network
Selic	Sistema especial de liquidação e custódia
TR	Taxa referencial
USAID	United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	19
1.1 O ponto de partida, as motivações e a intenção do trabalho .....	19
1.2 A importância da temática da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	23
1.3 O Estado e suas mutações históricas na dinâmica do capital .....	26
1.4 O objetivo do trabalho, a hipótese e a metodologia empregada .....	29
PARTE I: O ESTADO CONTEMPORÂNEO SOB O DOMÍNIO DO CAPITAL FINANCEIRO .....	32
2 VÍCIOS PÚBLICOS E VIRTUDES PRIVADAS: abordagem da dinâmica pendular na relação entre o Estado e o mercado .....	34
2.1 Introdução .....	34
2.2 O pêndulo à direita: o domínio do pensamento liberal e a defesa da economia de mercado .....	37
2.3 O pêndulo à esquerda: keynesianismo e a defesa da ação do Estado na manutenção da economia de mercado .....	62
2.4 Conclusão .....	69
3 NO INTERESSE DO CAPITAL - a essência, o papel e a função do Estado burguês na ordem do capital.....	72
3.1 Introdução .....	72
3.2 O Estado burguês: o representante de classe no conflito capital e trabalho....	73
3.3 A história do Estado no desenvolvimento do capitalismo .....	91
3.4 Conclusão .....	98
4 O MOVIMENTO CONTEMPORÂNEO DA ACUMULAÇÃO: a dominância da finança capitalista e o papel do equilíbrio fiscal.....	100
4.1 Introdução .....	100
4.2 A globalização e o modo de reprodução do capitalismo contemporâneo .....	101
4.3 A finança capitalista: a reprodução do capitalismo contemporâneo.....	107
4.4 A macroeconomia da financeirização e o papel da política fiscal na valorização do capital.....	126
4.5 Conclusão .....	136
PARTE II: O BRASIL NA DINÂMICA DO CAPITAL FINANCEIRO: o consenso forjado, a submissão desejada e a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	139

5 AS INFLUÊNCIAS EXTERNAS E INTERNAS NA FORMAÇÃO DO DOMÍNIO ULTRALIBERAL .....	141
5.1 Introdução .....	141
5.2 O poder e a influência externa: a influência dos principais organismos internacionais .....	143
5.3 O consenso forjado: a construção do consenso ultraliberal no Brasil .....	158
5.4 Conclusão .....	171
6 A SUBMISSÃO DESEJADA: o Brasil sob o domínio e a dinâmica do capital financeiro .....	173
6.1 Introdução .....	173
6.2 O governo de Fernando Henrique Cardoso e as reformas de primeira geração e o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	174
6.3 A gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e as reformas de segunda geração e o atendimento focalizado das questões sociais .....	191
6.4 Conclusão .....	209
7 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: o aparato jurídico-institucional de defesa do capital financeiro .....	212
7.1 Introdução .....	212
7.2 A dinâmica financeira e a política econômica pós-1994 .....	215
7.3 Lei de Responsabilidade Fiscal: a abordagem da aparência .....	226
7.4 Lei de Responsabilidade Fiscal: analisando os artigos da lei .....	234
7.5 Lei de Responsabilidade Fiscal: a realidade da institucionalização do Estado em favor da finança capitalista .....	246
7.6 Comportamento fiscal do Estado brasileiro .....	252
7.6.1 A dívida interna pública brasileira e o Orçamento Geral da União .....	254
7.6.2 O problema da dívida pública dos estados e municípios .....	260
7.7 Conclusão .....	268
8 CONCLUSÃO .....	271
REFERÊNCIAS .....	277
ANEXOS .....	299
ANEXO A - O UNIVERSO EM EXPANSÃO DO MUNDO DAS FINANÇAS E UMA CONSTELAÇÃO DE BOLSAS .....	300
ANEXO B - SUPERNOVA ESPETACULAR E A VIA LÁCTEA DOS PARAÍDOS FINANCEIROS .....	301

ANEXO C - GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA.....	302
ANEXO D - VOLUME DE RESERVAS INTERNACIONAIS. 2011 .....	303
ANEXO E - SOBREACUMULAÇÃO DE CAPITAL E QUEDA DA TAXA DE LUCRO MUNDIAL (1963/2007).....	304
ANEXO F - REDE DE PODER CORPORATIVO MUNDIAL .....	305
ANEXO G - CONSENSO DE WASHINGTON <i>VERSUS</i> NACIONAL- DESENVOLVIMENTISMO .....	306
ANEXO H - OS 12 PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL. BRASIL. JUL. 2002.....	307
ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO BRASIL. 1995-2005.....	308
ANEXO J – A QUE SE DESTINA O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	309
ANEXO K - DESTINO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. BRASIL. 1995-2005 .....	310
ANEXO L - DÍVIDA LÍQUIDA/PIB. BRASIL. (DEZ. 1995/JUN. 2006).....	311
ANEXO M - CARGA TRIBUTÁRIA EM PERCENTUAL DO PIB. BRASIL. 1990/2003 .....	312
ANEXO N - GASTOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. BRASIL. 1995-2011 (R\$ BILHÕES).....	313
ANEXO O - GASTOS ACUMULADOS DO GOVERNO FEDERAL. BRASIL. 2000/2007 (ITENS SELECIONADOS) .....	314
ANEXO P - FATORES QUE DETERMINAM A DINÂMICA DA DÍVIDA INTERNA: 1994/2001 .....	315
ANEXO Q – CUSTO DE MANUTENÇÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS. BRASIL. 2003-2009 .....	316
ANEXO R - ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL: SERVIÇO DA DÍVIDA/GASTOS SOCIAIS. 2004.....	317
ANEXO S - LUCRO DOS BANCOS <i>VERSUS</i> GASTOS COM SAÚDE. BRASIL. 2005 .....	318
ANEXO T - CICLO VICIOSO DO ENDIVIDAMENTO E CONSEQUÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA.....	319
ANEXO U - DÍVIDA INTERNA: PREJUÍZO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E OS CREDORES DA DÍVIDA .....	320
ANEXO V - PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS. BRASIL. 1997/2005 ...	321
ANEXO W – SITUAÇÃO FISCAL DE ESTADOS BRASILEIROS APÓS A LRF.....	322

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte da constatação da importância da compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - para a correta análise da atuação do Estado na economia brasileira. Nesse sentido, o estudo, em total contraste com a importância acadêmica, instrumental e ideológica das teorias do *mainstream* a respeito da LRF, procura evidenciar a sua lógica em defesa do capital financeiro, encoberto em análises de questões jurídicas, contábeis ou econômicas, restrita à área das finanças públicas.

Nessas abordagens ortodoxas de ciência neutra e universal, conforme Pompêo (2013, p. 5, grifo nosso), se a burguesia, por um lado, tem o grande e importante interesse “em conhecer diversos mecanismos sociais ligados a fenômenos econômicos; por outro lado, **precisaria ocultar das outras classes sociais e de si mesma a essência verdadeira da sociedade capitalista [...]**.

Essa falsa consciência, essa representação, transcende a realidade e assume uma forma funcional para a manutenção dos valores e das ideias de mundo que a burguesia defende e em favor da ordem vigente, legitimando os interesses de seu projeto de sociedade. Desse modo, a ideologia condiciona uma interpretação de mundo fragmentada e implica em uma compreensão social que impossibilita apreender o entendimento real dos fenômenos sociais.

### 1.1 O ponto de partida, as motivações e a intenção do trabalho

A LRF é apresentada perante a sociedade brasileira como um grande avanço em termos de administração pública no Brasil. Nessa linha, essa lei é tratada como uma modernização na administração pública e nos gastos públicos, com ênfase no combate à corrupção e à rouboalheira no Estado, zelando pela austeridade e pela eficiência no setor público brasileiro. A ênfase dada a este ponto decorre da visão ortodoxa neoclássica corrente na economia política assentada na técnica supostamente neutra e na crença em um tipo de Estado cujo papel seria zelar pela eficiência e competitividade dos setores privado e público.

Durante os anos 1990, os economistas liberais brasileiros alegaram o gigantismo e a ineficiência do Estado como os empecilhos para o País retomar a

rota do crescimento sustentado e do desenvolvimento econômico. Assim, os adeptos do neoliberalismo, através de um discurso apologético, baseados no Consenso de Washington, de defesa intransigente e incondicional da ideologia de eficiência do sistema de mercado, introduziram medidas, de rigidez e austeridade dos gastos públicos, na linha de redução do papel e da atuação do Estado, de modo a adaptá-lo à linha da *business administration* de Estado, adaptando a economia brasileira à lógica do processo de globalização. Nessa nova realidade globalizada, o Estado passou a ser gerido como se o governo fosse uma empresa ou como se tudo no governo devesse ser guiado como um negócio, com racionalidade semelhante à aplicada à empresa privada.

O presente trabalho, inicia com as diferentes interpretações (tanto as de cunho superficiais como as que conseguem mostrar a essência do problema em estudo) da articulação entre Estado e mercado na formação capitalista, procurando salientar a atuação singular do Estado burguês na manutenção do capitalismo, diferente do apresentado em quaisquer das outras formações anteriores e épocas históricas da humanidade.

Nesse sentido, constata-se que a análise restrita à abordagem pendular “mais mercado e menos Estado” ou vice-versa, própria dos estudos da ortodoxia liberal positivista, impossibilita uma adequada percepção das diferentes mutações nas relações Estado e mercado e, sobretudo, leva à incompreensão do mundo em que vivemos, das suas leis, dos seus jogos e disputas de interesses, dos conflitos entre classes e intraclasses, da ação e das leis que emanam do Estado burguês, do seu porquê (em benefício de quem e para quem) e de a que custo, como é o exemplo da LRF, objeto deste estudo.

Assim sendo, as análises positivista jurídica, contábil, econômica e técnica do instrumento-jurídico da LRF não possibilitam a visualização e compreensão desse tema da LRF, ao ficar restrita às finanças públicas e priorizar a sua percepção na técnica fiscal e na ótica tributária. As teses e dissertações que abordam a LRF na linha do *mainstream economics*, que priorizam a abordagem técnica e neutra, têm ressaltado os grandes benefícios da moderna institucionalização do Estado no Brasil.

Entretanto, esses estudos realizam uma análise superficial e da aparência na órbita da oposição **Estado e mercado**, da concorrência de opostos, sendo o mercado **eficiente** e o Estado **ineficiente**, **priorizando o lado do governo e não o**

**do Estado.** Nessas análises, o Estado aparece sem vida própria, respondendo passivamente às demandas dos agentes e presa fácil de interesses de classes, sendo incapaz de fazer a filtragem das demandas e exigências dos diferentes grupos do capital e do trabalho, destituído de compromissos, destituído de conteúdo e não objetivando determinados resultados econômicos e sociais.

O Estado é colocado como sendo uma instituição **exógena à formação social capitalista e, com esta abordagem, ocultam o processo de dominação social e os interesses** inerentes à luta de classe, características próprias da sociedade capitalista, que encontra no Estado a administração desses conflitos.

O presente trabalho procurou realizar uma nova abordagem para a compreensão e análise do significado do mecanismo jurídico-institucional da LRF. Nesse sentido, abandonou a análise restrita ao campo estritamente tributário, legal, e introduziu uma diferente perspectiva para abordar a LRF no contexto de decisão do Estado capitalista na fase de globalização e de dominância da dinâmica do capital na órbita financeira.

Nesse trabalho, o marco teórico predominante é o da dialética, sobre a questão da aparência e da essência das funções do Estado capitalista e de suas leis. Mais especificamente, a perspectiva teórico-metodológica desta pesquisa apoiou-se no uso da dialética materialista, considerando as contradições e os interesses constitutivos de uma sociedade capitalista, de modo a apresentar a política do Estado (a percepção da aparência: o Estado e suas políticas na visão ortodoxa) e a concepção do Estado burguês (sua essência na abordagem marxista do Estado).

As abordagens dos economistas vulgares, ideólogos da burguesia, que afirmam ser cientistas e técnicos neutros e imparciais, tratam de revelar as leis naturais e universais da economia. A teoria econômica do *mainstream* advoga e utiliza como fundamento os significados de uma economia positiva (obter leis científicas, ou seja, a análise econômica é realizada por um cientista imparcial, sem qualquer contaminação de posição ética ou ideológica), deixando para a economia normativa as discussões de critérios sobre o que deve ser, isto é, as recomendações de política econômica, estas, sim, impregnadas de juízos de valor.

Todavia, esse método da **ciência** trata de apresentar uma realidade superficial, da **aparência**, de uma falsa realidade, de uma falsa consciência. Se o trabalho de pesquisa da **ciência econômica** se resumisse a este método, ou seja,

se essa **aparência** e sua **essência** se confundissem, o estudo das leis econômicas seria supérfluo, **não** havendo diferença entre **aparência** e **essência**, e **não** haveria necessidade de tanto trabalho no desenvolvimento da **ciência**.

Essa é uma questão que somente a dialética revela ao reproduzir e mostrar como se processa esse movimento contraditório pelo qual algo se apresenta como o inverso do que na realidade é. Somente por meio da dialética se pode perceber que por trás da aparente diversidade das coisas, pela aparente neutralidade científica da ortodoxia, oculta-se o seu oposto: a sua essência - a defesa ideológica do capital.

Nessa perspectiva, os que acreditam tratar imparcialmente da realidade econômica, os “economistas” da dita “ciência econômica” ortodoxa, que não tratam de questões de juízo de valor, na realidade camuflam os interesses em jogo e encobrem os conflitos de interesses, pois não trabalham com leis científicas naturais, mas com leis históricas e transitórias próprias de determinada organização social, regida pelo movimento do capital.

Ao se implementar as análises a respeito da LRF neste trabalho, captou-se uma nova percepção que emergiu das leituras de Miranda (2001), Ávila (2006) Fattorelli (2007, 2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012b, 2012c, 2013a, 2013b), Francisco Fonseca (2005, 2006), Reinaldo Gonçalves (1999, 2006, 2011), Barros, (2009), Salvador (2010), Sicsú, (2007), Kliass (2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2013c), Lopreato, (2005-2006, 2006), Paulani (2006, 2008), Chang (2004, 2010) e Fabrício Oliveira (2009), sob a ótica das decisões políticas, mostrando que, mesmo não impedindo o aumento dos gastos sociais da União, a LRF respalda e atende prioritariamente ao capital rentista.

Essa percepção ressalta que essa lei representa um elemento fundamental no processo de inserção da economia brasileira na denominada globalização financeira e, conseqüentemente, impede a formação de proposta pelo Estado de uma política de desenvolvimento econômico, da constituição de um Estado do bem-estar social no Brasil - como foi iniciado em sua primeira delimitação pela Constituição brasileira de 1988 - que passe por uma nova atuação do Estado, promovendo, incentivando, regulando e normatizando a construção de um país independente e mais justo.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), diante da crise da dívida, foi obrigado a implementar uma política econômica procurando garantir a

estabilidade da taxa de inflação e da relação dívida pública/produto interno bruto (PIB). A tentativa de obtenção da confiança para continuidade da inserção nacional no processo de globalização via regime de metas de inflação, superávit primário e regime de câmbio flutuante (o tripé macroeconômico) levou o governo à geração de superávit primário como uma garantia para o pagamento da dívida pública à finança capitalista.

Desde o início, o objetivo da política de superávit primário foi pagar os juros da dívida. Dívida essa que, neste caso particular, não decorreu de gastos com investimento público ou gastos correntes, mas que representou o resultado do processo endógeno do modelo de estabilização implementado. Para garantir o pagamento da dívida, o Estado aprovou o instrumento legal da LRF, que impediu e impede qualquer novo gasto público sem receita específica, estabelecendo limites para diferentes tipos de gastos, como os ligados ao gasto corrente de pessoal no setor público. Essa lei também impede o Estado brasileiro de assegurar o cumprimento integral das medidas de avanço dos direitos da cidadania, dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, e dificulta o Estado de avançar na realização de políticas públicas de cunho universal na área social ou de atuar com uma política de desenvolvimento nacional.

## **1.2 A importância da temática da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Nas últimas três décadas do século XX e na década atual vigora uma supremacia das críticas às políticas de ativismo fiscal keynesiano, ao Estado do bem-estar social e ao Estado desenvolvimentista. Na década de 1990, a década dos mitos,<sup>1</sup> predominou uma louvação à emergência do fenômeno da mundialização do capital,<sup>2</sup> ou da também denominada globalização, que propalava o enfraquecimento dos poderes dos Estados nacionais e das políticas macroeconômicas e das políticas de desenvolvimento.

O domínio desse ideal ultraliberal ficava restrito à liberalização desenfreada nas órbitas trabalhista, produtiva, comercial e financeira, aliada ao domínio do novo consenso macroeconômico com as políticas de estabilização

---

<sup>1</sup> Cf. Pochmann (2001).

<sup>2</sup> Cf. Chesnais (1996).

econômica de combate à inflação, via banco central independente, política de metas de inflação e taxa de câmbio flutuante. No que diz respeito ao Estado, predominaram as ideias do senso comum de equilíbrio fiscal, receita intransigente dos arautos da ortodoxia econômica, como se o Estado capitalista se comportasse como uma família.

Ocorre que o Estado capitalista foi gestado e contribuiu fortemente para o surgimento do sistema em que predomina o capital, ou seja, foi nessa fase histórica da humanidade (séculos XVIII a XX) que se constituiu o moderno Estado capitalista - Estado que não é neutro - e é ele que sempre atua e defende a manutenção dessa formação econômico-social capitalista. Em um contexto capitalista mundial de desenvolvimento desigual<sup>3</sup> e dependente, sujeito a uma variedade de fenômenos sociais, econômicos e políticos, a realidade capitalista necessita de diferentes estruturas de políticas do Estado. O Estado capitalista é endógeno ao sistema, apresenta papel relevante e suas decisões de política e leis não são neutras. Na realidade capitalista existem vencedores e são muitos os que arcam com o ônus e perdem quando o Estado toma uma decisão política ou implementa uma lei.

Desse modo, na análise da aparência, no quadro da ordem fiscal e do ponto de vista da ortodoxia econômica, a LRF é apresentada como uma lei que dá ênfase a metas fiscais, limita os gastos com pessoal em cada Poder, legisla sobre as transferências e financiamentos entre governos e impõe regras austeras para a administração financeira e patrimonial; trata ainda das questões ligadas à dívida consolidada e mobiliária, bem como de operações de crédito e garantias.

Segundo esse tipo de análise, o objetivo da LRF é fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevendo desequilíbrios indesejáveis e apresentação dos compromissos dos governantes, em que cada esfera de governo tem capacidade de estimar qual será o seu gasto. Essa lei teve sua origem em uma proposta que surgiu ainda na origem do capitalismo elaborada pelos filósofos economistas no século XVIII, como Adam Smith, posteriormente repetida acriticamente pelas demais correntes da ortodoxia, e tomada como pressuposto para combater o efeito substituição do Estado ineficiente, que expulsa a eficiente iniciativa privada da atividade econômica (efeito *crowding out*).

---

<sup>3</sup> Cf. Lenin (2007).

O paradigma ortodoxo do equilíbrio é matriz que domina o pensamento econômico até a contemporaneidade e tem raiz no pensamento liberal dos filósofos iluministas do século XVIII e nos economistas clássicos do século XIX, tendo esse pensamento dominado e mantido uma supremacia ao longo dos três últimos séculos, baseado em um incorreto entendimento acerca do papel do Estado na dinâmica da formação econômico-social capitalista, com um conceito que adota o Estado como um ente externo, ineficiente e neutro - um conceito abstrato e restrito, respaldado em poder e legitimidade, baseado em uma contribuição diversificada que defende o estabelecimento de limites, leis, regras para a atuação do Estado, para que o capitalismo leve a sociedade à rota do bem comum. A esse Estado cabe administrar a justiça, cobrar impostos, estabelecer regras, tendo a legitimidade de julgar e punir infratores.

Para essa corrente, a organização formal do Estado decorreu da evolução histórica de cada país e das questões e conveniências política e administrativa de Estado unitário ou federativo. As diferentes formas assumidas pelo Estado não alteram a sua essência, que, segundo a ortodoxia, são as relações desejáveis entre o Estado e a sociedade (contribuição iluminista) e as relações entre o Estado e o mercado (economistas clássicos).

Acontece que as ciências econômicas apresentam um campo diversificado e divergente de visões de mundo, embora os economistas do *mainstream* se considerem os únicos e verdadeiros cientistas. No pensamento heterodoxo da economia e no desenvolvimento teórico da dialética marxista, o Estado aparece como elemento constituinte e constituído pelo capitalismo, atuando para manutenção do *status quo* do sistema capitalista. Assim, faz-se importante procurar a essência e o significado do aparato institucional da LRF usando outro método.

O paradigma desenvolvido por Keynes e pelos pós-keynesianos apresenta o capitalismo como sistema instável e sujeito a crise e, na defesa do modo de produção capitalista, advoga a participação do Estado na atividade econômica e a necessidade de políticas econômicas do Estado, tentando moldar, amparar e reestimar a iniciativa privada para que o capitalismo possa operar em nível ótimo de pleno emprego.

Finalmente, o paradigma da dinâmica contraditória, a genial contribuição de Karl Marx, trata da gênese, desenvolvimento e modo de operar do capitalismo; e

é nessa sociedade capitalista que nasce o Estado moderno.<sup>4</sup> No seu processo de desenvolvimento, fixa-se como elemento constitutivo do surgimento do capital, contribuindo para a defesa da acumulação primitiva, da propriedade privada, da formação da força de trabalho, e contribuindo também para o processo de acumulação de capital.

Na análise desse último paradigma, a essência e a articulação concreta entre Estado e mercado no sistema capitalista são absolutamente singulares a qualquer outra época histórica ou formação econômico-social anterior. Por outro lado, a abordagem ortodoxa aponta para a restrita ocorrência pendular de “mais mercado e menos Estado”, própria dos estudos positivistas da ortodoxia liberal em suas várias formas, que impossibilitam a compreensão das diferenças e mutações nas relações entre Estado e mercado e uma compreensão do mundo em que se vive.

Nessa ótica, a análise do significado e compreensão do papel do instrumento legal da LRF, do que é e do que trata essa norma do Estado, revela ser foco de elevada controvérsia, associada a uma carga de viés ideológico, estando baseada em diferentes concepções, valores e visões de mundo, uma vez que nas ciências econômicas o Estado é apresentado de maneira diferente pelos três paradigmas principais.

Foi nessa realidade capitalista de um país de capitalismo dependente - o Brasil – que surgiu outro aparato jurídico-institucional<sup>5</sup> em defesa do capital financeiro, que controla os gastos do Estado, que é o objeto deste trabalho: a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **1.3 O Estado e suas mutações históricas na dinâmica do capital**

O estudo do papel do Estado na sociedade capitalista pode ser compreendido e analisado por diferentes posições teóricas. Przeworski (1995) analisou três posições básicas: o Estado respondendo às preferências dos cidadãos;

---

<sup>4</sup> Cf. Engels (1974).

<sup>5</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal é influenciada por experiências anteriores de controle do orçamento do Estado, como o modelo do FMI – Fiscal Transparency, o modelo utilizado na Nova Zelândia e denominado de Fiscal Responsibility Act, de 1994, o modelo do Tratado de Maastricht vigente desde 1997 na Comunidade Econômica Europeia, e, o Budget Enforcement Act aplicado pelos EUA (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

procurando realizar seus próprios objetivos; e representando o interesse dos que possuem a riqueza produtiva. Outra maneira de abordar as teorias básicas de compreensão do Estado implica em realizar um estudo da compreensão histórica, da compreensão normativa e da compreensão contratualista.

Nas ciências econômicas, existem as abordagens liberais ortodoxas, keynesiana e marxista. Os economistas liberais ortodoxos não aceitam a participação do Estado na atividade econômica; para os keynesianos, é necessária a atuação do Estado para resolver os problemas decorrentes da instabilidade do capitalismo; e, para os marxistas, o Estado é elemento constitutivo na dinâmica do sistema capitalista, com papel relevante desde sua gênese e no seu desenvolvimento, e que contribui para a manutenção do sistema capitalista.

Qualquer que seja o método empregado para explicar o Estado, faz-se mister utilizar a história, pois esta demonstra o papel decisivo dos Estados nacionais na formação e no processo da revolução capitalista. Pois, como bem explanou Change (2009), o capitalismo contou com a atuação e a regulação do Estado no processo de desenvolvimento econômico dos últimos 250 anos.

A reestruturação produtiva ocorrida no final do século XX afetou os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, segundo modalidades que decorreram de especificidades histórica, política e social de cada nação, trazendo consequências sociais e um novo entusiasmo pela empresa privada, e modificando não somente a evolução do capitalismo, mas também a sua ideologia dos últimos 30 anos.

A teoria ortodoxa captou este momento e realizou um grande ataque contra o Estado, com diferentes correntes e argumentos, pregando a realização de reformas do Estado. Um primeiro grupo de reformas - designado reforma de primeira geração (AFFONSO, 2003), abordado em outra parte deste trabalho - representa um liberalismo extremado com o objetivo de dismantelar o Estado do bem-estar social e o Estado desenvolvimentista. Distintas correntes liberais difundem a defesa do Estado mínimo, apresentam as falhas do Estado, as políticas de troca de favores e os caçadores de privilégios e renda e como as agências reguladoras priorizam os interesses dos regulados, de modo que é nefasta a intervenção do Estado.

As transformações do capitalismo contemporâneo acomodaram os interesses do capital financeiro levando a um crescimento exagerado da estrutura financeira em relação à produtiva, priorizando o crescimento do pagamento de juros e estimulando a aplicação dos recursos na esfera financeira, elevando, assim, a

instabilidade típica do capitalismo e provocando crises periódicas que chegaram até ao ponto de ameaçar a defesa e o interesse da propriedade privada e do capital nos países que seguiram fielmente o receituário neoliberal.

O processo de liberalização e a descentralização desenfreada, além de provocarem a fragilização institucional, aumentaram o desemprego, a pobreza e a exclusão social. Neste contexto, a ortodoxia foi forçada a indicar reformas de segunda geração do Estado (AFFONSO, 2003), que também são abordadas neste trabalho. Os neoinstitucionalistas pregam a constituição do Estado gerencial na linha da eficiência na administração pública; e os adeptos da nova economia política apresentam a necessidade de recriar a configuração jurídico-institucional e definir um Estado capaz de instituir e regular os mercados privados e apoiar políticas sociais focalizadas (AFFONSO, 2003).

Entretanto, e enfatizando, na abordagem ortodoxa impera um discurso ideológico de que o Estado na sociedade capitalista representa a verdadeira democracia pluralista, é neutro e serve aos interesses da maioria, onde diferentes grupos de interesses e o povo definem as políticas públicas. Todavia, o Estado é, antes de tudo, um agente constituinte e constitutivo do próprio sistema capitalista; é um agente político que garante o equilíbrio e a reprodução do sistema, garantindo o próprio triunfo do capital, atuando em seu favor, mesmo que tenha que sacrificar a propalada eficiência. O Estado capitalista desempenha o tipo de papel que a determinação e a realidade específica histórica do capitalismo exigem (OLIVEIRA, F., 2009).

A aparente autonomia relativa do Estado acontece e atua sobre o “fio da navalha”, atendendo aos princípios da acumulação de capital e da legitimação do governo perante a sociedade. Então, diferentes contextos e realidades históricas concretas determinarão a existência de diferentes tipos de atuação do Estado para garantir a reprodução do capital.

O domínio hegemônico do pensamento ortodoxo neoclássico desfigura a nova ordem assumida pelo capital financeiro; e o papel dos principais organismos multilaterais - Grupo Banco Mundial (GBM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial de Comércio (OMC) -, e até o novo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) influenciam na aplicação das

novas políticas do ultraliberalismo em diferentes países da América Latina e no Brasil, em particular.

No Brasil, os conservadores, seus economistas, com forte apoio da mídia, procuraram acabar a Era Vargas, respaldados pelo sucesso das políticas de combate à inflação, como o Plano Real, levando o Estado brasileiro a realizar uma série de reformas, procurando restringir sua atuação na linha do que se denominou de modernização do Estado, ao longo dos anos 1990. Além do que, uma avalanche de reformas e um aparato institucional procuraram reformular a Constituição de 1988, realizando uma adequação do Estado brasileiro à nova lógica do capitalismo financeiro mundial.

O presente trabalho procura analisar o instrumento institucional-legal da LRF, confrontando e contrastando o instrumental e a ideologia das correntes teóricas da ortodoxia do *mainstream* que impuseram a ideologia do orçamento equilibrado, utilizando a abordagem da dialética, procurando apresentar sua lógica, seus interesses, os perdedores e a quem interessa essa lei, ou seja, os ganhadores.

Destarte, o trabalho procura demonstrar a insuficiência das análises e abordagens hegemônicas e de seus interesses, que são o de não apreender a essência dos fenômenos ligados ao funcionamento de uma economia capitalista, a essência da atuação e as características do moderno Estado capitalista, ou burguês, e da dinâmica do atual estágio de mundialização do capital.

#### **1.4 O objetivo do trabalho, a hipótese e a metodologia empregada**

O presente trabalho tem como objetivo geral revelar a lógica econômica e os interesses e conflitos contidos no instrumento jurídico-institucional da LRF, na sua regulamentação e imposição de regras no orçamento do moderno Estado capitalista no Brasil, no conceito de orçamento equilibrado, na visão das teorias da ortodoxia. As diferentes correntes ortodoxas apresentam o Estado, no capitalismo, estabelecendo uma contraposição inexistente entre o Estado e o mercado, com o Estado sendo um ente externo ao sistema, guardião da ordem e da lei, da propriedade privada, das obras públicas etc.

Essa pesquisa demonstra que a LRF se constitui um instrumento institucional-legal em defesa do capital financeiro. A LRF implicou uma mudança

jurídico-institucional que procurou regular o aprofundamento do esforço fiscal objetivando enquadrar os estados e municípios brasileiros para atingir metas programadas de superávits primários, construindo, assim, um regime fiscal que viabilizou o compromisso com o mercado financeiro e deu credibilidade à política econômica em defesa dos interesses rentistas.

Assim, durante o desenvolvimento deste trabalho, além de apresentar as impropriedades das abordagens do *mainstream*, hegemônicas no que se refere à compreensão do papel do Estado burguês, teve-se por objetivos específicos realizar e fornecer uma análise alternativa da LRF às visões jurídicas, técnicas, neutras, contábeis e econômicas, que apresentam uma análise do enquadramento dessa lei ou de teorização da aparência sem objetivar ressaltar a relação Estado-mercado e da sua inter-relação com o movimento do capital ao longo da história do capitalismo.

Para esse fim, o trabalho está assentado na pesquisa bibliográfica, na rica literatura especializada sobre os mais diversos campos das ciências econômicas - na questão do Estado, nos múltiplos aspectos da teoria econômica e prescrição de política econômica pela nova macroeconomia, abrangendo ainda a análise das últimas três décadas de funcionamento do capitalismo mundial e brasileiro.

A metodologia ou desenho da pesquisa desta tese procurou cobrir a difícil questão do Estado contemporâneo sob o domínio do capital financeiro. Assim, além desta introdução e da conclusão, o trabalho está estruturado em duas partes, sendo cada uma delas composta por três capítulos.

Na Parte I, o ponto central diz respeito a análise do Estado, da globalização financeira ultraliberal e da defesa pelo novo consenso macroeconômico das medidas de equilíbrio fiscal que viabilizaram o instrumento legal da LRF na dinâmica financeira da economia brasileira. Assim, o capítulo 2, apresenta um estudo sobre a noção do Estado na análise ortodoxa da aparência, mediante uma abordagem descritiva da relação dinâmica pendular da noção de Estado e mercado. O capítulo 3 cobre a essência, o papel e a função do Estado burguês. Nesse sentido, procura mostrar o aparecimento do Estado, seu desenvolvimento e a sua função para manutenção da ordem do capital, enfatizando a abordagem marxista para a compreensão da relação entre Estado e mercado ao longo do desenvolvimento do modo de produção capitalista. O quarto capítulo aborda a dimensão do predomínio da dinâmica financeira, com a dominância da finança capitalista e os processos de mundialização e liberalização financeira, procurando

apresentar a ligação do movimento contemporâneo da acumulação de capital, da reprodução desse capital e o papel do equilíbrio fiscal. Em seguida, mostra como a Ciência Econômica construiu uma teoria econômica que passou a respaldar a aplicação do discurso do equilíbrio fiscal devido à hegemonia do novo consenso macroeconômico conservador.

A Parte II concentra-se no processo de inserção subordinada e desejada da economia brasileira na nova ordem internacional financeirizada e da implementação do instrumento legal da LRF. Neste sentido, o capítulo 5 trata da aceitação das regras de discurso ideológico em defesa da finança capitalista e do grande capital internacional, que, acreditando no discurso da liberdade de capital, teria eliminado as políticas de imperialismo dos países hegemônicos. O capítulo 6 versa sobre a submissão desejada da economia brasileira ao capital internacional. O Brasil, nesse contexto, aceitou (e inseriu-se sob) o domínio e a dinâmica do capital financeiro, na administração de FHC, com a aplicação das reformas de primeira geração, recomendadas pelas “gêmeas de Bretton Woods”,<sup>6</sup> assentadas no Consenso de Washington, como também no governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com a aceitação das reformas de segunda geração dos organismos internacionais. O sétimo capítulo analisa o instrumento legal da LRF, apresentando a abordagem da ortodoxia no que diz respeito a esta lei, a dinâmica financeira e a política econômica brasileira pós-1964, a LRF pela ótica da dialética; concluindo com uma análise do comportamento fiscal e da situação da dívida interna da União, dos estados e dos municípios brasileiros.

Para finalizar, na conclusão, amarram-se algumas ideias já apontadas ao longo do trabalho e traz-se à tona a questão da LRF como instrumento institucional-legal em defesa do capital financeiro, buscando confirmar a hipótese levantada no início da pesquisa de que a LRF é o instrumento jurídico que regula os gastos do governo em favor do capital financeiro, ao garantir a obtenção de superávits fiscais que dão sinal ao mercado financeiro de que a dívida pública será paga.

---

<sup>6</sup> Expressão de João Márcio Pereira (2009), no que diz respeito ao FMI e ao GBM, órgãos criados na reunião de Bretton Woods, em 1944.

**PARTE I: O ESTADO CONTEMPORÂNEO SOB O DOMÍNIO DO CAPITAL  
FINANCEIRO**

“Todo indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo capital que possui. Com efeito, o que o indivíduo tem em vista é sua própria vantagem, e não a da sociedade. Todavia, a procura de sua própria vantagem individual natural ou, antes, quase necessariamente, leva-o a preferir aquela aplicação que acarreta as maiores vantagens para a sociedade.”

(Adam Smith. *A riqueza das nações*. 1983, p. 378)

“Um sistema competitivo é um esmerado mecanismo para a coordenação inconsciente através de um sistema de preços e mercados, um dispositivo visando à combinação do conhecimento e das ações de milhões de indivíduos diversos. Sem contar com uma inteligência central, resolve um dos mais complexos problemas que se possa imaginar, envolvendo milhares de variáveis e relações desconhecidas. Ninguém projetou. Ele simplesmente evoluiu e, como a natureza humana, está sofrendo modificações, mas pelo menos passa pelo primeiro teste de qualquer organização social: tem condições para sobreviver.”

(Paul Samuelson. *Introdução à análise econômica*. 1973, p. 67, v. 1)

“Os postulados da teoria clássica só são aplicáveis a um caso especial, e não ao geral, pois a situação que ela supõe acha-se no limite das possíveis situações de equilíbrio. Ademais, as características do caso especial não são as da sociedade econômica em que realmente vivemos, de modo que os ensinamentos daquela teoria seriam ilusórios e desastrosos se tentássemos aplicar as suas conclusões aos fatos da experiência.”

(John Maynard Keynes. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 1982, p. 23)

“Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.”

(Karl Marx. *18 Brumário de Luís Bonaparte*. 2010, p. 6)

## 2 VÍCIOS PÚBLICOS E VIRTUDES PRIVADAS: abordagem da dinâmica pendular na relação entre o Estado e o mercado

### 2.1 Introdução

Este capítulo objetiva mostrar que a questão de mais mercado e menos Estado, ou menos mercado e mais Estado, representa um falso antagonismo entre Estado e mercado na dinâmica econômica do capitalismo. Essa abordagem do pêndulo é usada pela ortodoxia em favor ou contra a LRF, e configura uma perspectiva da sociedade de mercado livre ou uma economia de mercado que necessita da intervenção corretiva do Estado.

A análise, a compreensão e o significado do que representa o Estado no modo de produção do capital constituem temas de grande controvérsia entre os economistas de todas as correntes do pensamento econômico. Assim, o debate entre a ortodoxia econômica e a corrente keynesiana aparece carregado de um viés ideológico baseado em diferentes concepções, visões e valores de mundo e na defesa da economia de mercado, onde o debate mercado *versus* Estado aparece como um falso antagonismo. O Estado é apresentado como uma entidade externa, um ideal abstrato, imparcial e neutro na análise do *mainstream economics*.<sup>7</sup>

Embora a organização formal do Estado tenha decorrido da evolução histórica da sociedade capitalista e da história de cada país, das questões e conveniências político-administrativas (Estado unitário ou uma federação), as diferentes formas assumidas pelo Estado, ao longo dos três últimos séculos, não são reveladas na oposição entre Estado e mercado. A visão da ortodoxia nunca aceitou a convivência pacífica e equilibrada entre liberdade econômica e adequada intervenção do Estado. O Estado aparece como um agente que responde passivamente às demandas, sem vida própria, sendo incapaz de fazer a filtragem dos conteúdos e dos resultados de suas ações. Essas análises tratam do governo e nunca do Estado; e as políticas governamentais aparecem fundadas nos interesses dos cidadãos, sendo o governo um agente perfeito do interesse público.

---

<sup>7</sup> Termo corrente utilizado na Economia para se referir (ou descrever) as escolas de pensamento econômico ortodoxo que seguem a teoria da escolha racional, cujo pressuposto básico é que os indivíduos tomam decisões visando maximizar sua própria utilidade.

No processo de desenvolvimento teórico do *mainstream economics*, suas mudanças e atualizações no quadro conceitual racional e dedutivo dispensam comprovações históricas e empíricas nas relações entre o Estado e o mercado nas sociedades capitalistas. A abordagem se apoia em um método de leis e valores universais independente das circunstâncias temporais, da diversidade de costumes dos povos, da história das diferentes nações baseada em indivíduos abstratos, fundada em leis da natureza; apresenta ainda uma doutrina de neutralidade axiológica no estudo do saber, com total ausência da análise histórica e comparativa, assentada nas concepções positivistas<sup>8</sup> no domínio das ciências sociais.

Na abordagem da aparência que desenvolve uma teoria da democracia de conteúdo “de governo do povo, para o povo e pelo povo”, sempre atualizando a matriz liberal na tentativa de explicar as mudanças do mundo contemporâneo e apresentando as relações entre Estado e mercado como situações externas e conflituosas,<sup>9</sup> há um falso antagonismo e uma falsa polêmica: Estado máximo *versus* Estado mínimo, estatismo ou mercado, assentados em uma abordagem da aparência da ação do Estado no modo de produção capitalista.

Em todas as abordagens liberais predomina a ótica do equilíbrio, do controle e da delimitação da atuação e do orçamento do Estado e da perspectiva de restrição na sua área de atuação na economia, ou seja, na linha das medidas recomendada pela LRF. O pensamento liberal julga ser prejudicial e excessiva a intervenção nas relações entre os indivíduos na sociedade tanto na questão da defesa do livre comércio e contra medidas de proteção social que garantam aos

---

<sup>8</sup> As premissas do positivismo, segundo Löwy (2009, p. 19-20), são: “1. A sociedade é regida por leis naturais, isto é, leis invariáveis, independentes da vontade e da ação humana; na vida social, reina uma harmonia natural. 2. A sociedade pode, portanto, ser epistemologicamente assimilada pela natureza (o que classificaremos como ‘naturalismo positivista’) e ser estudada pelos mesmos métodos, démarches e processos empregados pelas ciências da natureza. 3. As ciências da sociedade, assim como as da natureza, devem limitar-se à observação e à explicação causal dos fenômenos, de forma objetiva, neutra, livre de julgamento de valor ou ideologias, descartando previamente todas as prenoções e preconceitos.”

<sup>9</sup> “O capitalismo é um sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados. Entretanto, nesse sistema a propriedade é institucionalmente separada da autoridade. Em decorrência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são alocados para usos diversos e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado. No mercado, recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) são alocados por seus proprietários e a distribuição do consumo resulta de interações descentralizadas. O Estado, porém, também pode alocar e distribuir, agindo sobre aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Estados podem não somente taxar e transferir, mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas. Portanto, há no capitalismo tensão permanente entre o mercado e o Estado.” (PRZEWORKSKY, 1995, p. 7).

indivíduos direitos e partilha nos recursos do fundo público. O Estado, para a ortodoxia, atrapalha e dificulta a economia de mercado.

Após a publicação da “Teoria geral”, por John Maynard Keynes (1982), um confronto entre os pensadores liberais e os que advogam as medidas de intervencionismo passou a configurar um movimento pendular contra e a favor da atuação do Estado no que diz respeito as medidas de política econômica. Para a corrente heterodoxa keynesiana, o intervencionismo no mercado leva a combater o desemprego, estimula o crescimento econômico, fornece direitos democráticos e possibilita o *welfare state*. O que significa crescente atuação do Estado na economia, elevação da carga tributária e do gasto público em investimento e na área social, onde uma lei como a LRF impõe limites à política de intervenção do Estado.

Uma imagem metafórica dessa relação mercado (ortodoxia) e Estado (keynesianismo) na economia expressa o mercado (à direita) e o Estado (à esquerda) revelando um movimento pendular e expressando uma alternância entre os princípios dominantes; ora o pêndulo aparece e está na direita, e ocorre o predomínio dos pensadores e das ideias de liberdade econômica, de livre-mercado e de liberalismo, ora o pêndulo se movimenta para a esquerda, acontecendo uma maior intervenção do Estado na economia, com o domínio dos argumentos a favor da regulação da atividade econômica e da intervenção do Estado na economia de mercado (COELHO, R., 2009).

Desse modo, a análise da LRF recebe o apoio dos defensores do liberalismo, em virtude de o Estado atuar impedindo que o mercado funcione eficientemente, no estímulo ao aumento da produção, na linha de avanço do desenvolvimento tecnológico e na expansão da riqueza da sociedade. Para essa visão, o Estado tem-se mostrado menos eficiente na produção de bens e serviços, chegando ao ponto de inibir a atividade produtiva e a livre iniciativa. Por outro lado, os teóricos keynesianos ressaltam que o mercado não funciona em nível ótimo, produz desemprego e não produz todos os bens e serviços que a sociedade necessita, ficando o Estado obrigado a intervir para evitar a autodestruição do mercado. Uma lei, como a LRF, dificulta a gestão da política econômica do governo e, ainda, inibe gastos para melhora da intervenção do Estado na área social e na atividade econômica.

## 2.2 O pêndulo à direita: o domínio do pensamento liberal e a defesa da economia de mercado

Na economia, como nas mais diversas ciências sociais, existem abordagens onde a divergência, a polêmica, as teorias e as posições opostas são uma característica que, antes de mostrar a fraqueza dessa ciência, explica sua pujança e seu processo de desenvolvimento. Isso se deve ao fato, conforme se encontra em Myrdal (1984), de a existência de uma ciência social neutra e desinteressada ser puro contrassenso, pois a abordagem na área das ciências sociais está ligada a interesses econômicos e sociais; e estes estão sempre conectados a interesses de classes sociais, grupos de interesses, servindo como um instrumento ideológico conservador, reformulador, progressista ou revolucionário na luta na classe.

As controvérsias extrapolam as diferenças relativas às questões do método, das hipóteses, dos procedimentos de pesquisa e incorporam questões mais significativas que dizem respeito e lidam com o jogo de interesses específicos das classes sociais e de grupos, de tal maneira que não há a possibilidade de existir formulações desinteressadas, neutras, autônomas, desligadas das questões políticas, da história, da questão filosófica, quando se formulam as hipóteses dessa ciência (MYRDAL, 1984).

A economia política, nascida com os filósofos economistas clássicos e que dominou o pensamento de meados do século XVIII até o terceiro quartel do século XIX, apresentou uma concepção teórica ligada aos interesses econômicos e sociais que objetivava compreender e defender o conjunto das novas relações sociais que estavam surgindo, devido à existência de um processo de generalização de relações mercantis, ou seja, devido ao surgimento da formação da economia social capitalista.

Esses economistas eram revolucionários e progressistas, pois lutavam contra as amarras do mercantilismo, contra o Antigo Regime, contra o Estado feudal e na defesa da liberdade<sup>10</sup> - contra o Estado feudal de origem divina e de poder absoluto subordinado à Igreja -, e foram influenciados pelas análises realizadas

---

<sup>10</sup> O liberalismo era percebido como forma de transformar as estruturas arcaicas da sociedade, favorecendo o crescimento da riqueza da nação.

pelos filósofos clássicos Thomas Hobbes,<sup>11</sup> John Locke<sup>12</sup> e Jean-Jacques Rousseau.<sup>13</sup> Com a luta pelo liberalismo, acreditava-se que o mercado era o único caminho que possibilitaria o crescimento da riqueza e a acumulação de capital (CARNOY, 1990).

O capitalismo produziu profundas mudanças na morfologia social, econômica e política em países onde a burguesia já se encontrava representada no Estado. As práticas mercantilistas e os resquícios feudais não mais correspondiam às necessidades do desenvolvimento capitalista e os economistas clássicos propunham o liberalismo como forma de possibilitar o pleno desenvolvimento do processo de acumulação de capital, governado por leis gerais e naturais que não deveriam ser contrariadas pela intervenção externa do Estado. O interesse individual, o egoísmo natural, promoveria o bem-estar geral. A economia política clássica compreendia a sociedade constituída de classes sociais, defendendo como fundamental libertar a nova classe social produtiva burguesa para que esta atingisse pleno desenvolvimento.

---

<sup>11</sup> Para Hobbes, no *Leviatã*, o Estado está inserido em um contexto em que o apetite e as aversões (morte) são o que determinam a ação voluntária do homem e, nesse estado da natureza humana, leva a guerras e conflitos. Essa tensão entre preservar a liberdade vantajosa do estado da natureza e o medo do colapso da sociedade e da morte violenta estimula a renúncia do poder individual em favor do soberano. Os homens, em busca da paz, confiariam a um soberano o controle de suas paixões. Essa formulação ganhou corpo e se desenvolveu centrada em que as paixões dos homens seriam contidas na busca do ganho econômico no contexto pacífico do mercado (CARNOY, 1990).

<sup>12</sup> Locke (apud CARNOY, 1990) parte do estado da natureza não primitivo e estuda a perfeita liberdade individual. No estado de natureza, o homem tem a prerrogativa de todos os seus direitos e privilégios, em que o homem pode assegurar sua propriedade e ser, ao mesmo tempo, juiz e executor da lei natural. A defesa do estado de guerra leva os homens a se juntarem na sociedade política, criando leis que regem as relações entre eles, trocando direitos de autopreservação pelo corpo coletivo, um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem que fará cumprir as leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal, delegando a outrem para que os governem. O Estado (poder legislativo e executivo) é o poder dado pelos proprietários individuais para proteção de sua propriedade e de si mesmo. Se o Estado não cumprir seu mandato, os membros da sociedade civil têm o direito e o poder para dissolvê-lo. A posse da propriedade com a base da sociedade civil justa e equitativa é que dá base a um acordo entre iguais, com deveres e obrigações.

<sup>13</sup> Para Rousseau (apud CARNOY, 1990), a sociedade civil é uma descrição do modo como os homens são atualmente encontrados em sociedade e não como uma construção ideal ou hipotética, mas como uma realidade. Rousseau viu o homem na natureza sem maldade. Para ele, o homem é corrompido pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. A propriedade é a origem do mal e da desigualdade. A sociedade civil é obra do mais rico e poderoso, em função dos seus interesses (preservar a ordem, controlar as tentativas de usurpá-la e legitimar a exploração). Rousseau defende a propriedade privada com limite e que não deve haver extremos entre pobres e ricos. O Estado é apresentado como benéfico a todos, mas destinado a preservar a desigualdade. Os homens queriam ser livres e iguais, mas sua ignorância os levou a aceitar a sociedade civil em que viviam. Rousseau concebe um Estado que garanta a liberdade e a igualdade. Também em Rousseau, o Estado reside no povo, que renunciou à sua liberdade em favor do Estado, que, sob o contrato social, trata todos os cidadãos igualmente, na direção da vontade geral, e com o poder do Estado residindo na cidadania. O Estado deve intervir diretamente para assegurar certo grau de igualdade.

A economia clássica procurou compreender esse novo mundo utilizando uma abordagem a respeito do conjunto da vida social e objetivando uma intervenção social e política no intuito de facilitar a ascensão da formação social que estava nascendo. Porém, essa corrente empregou um método de abordagem que se tornou característica da ortodoxia econômica, que é utilizar como características instituições eternas, naturais, invariáveis, atemporais e a-históricas.

A discussão acerca do papel do Estado na estrutura teórica da economia política clássica apresentou um predomínio de ataque ao Estado como obstáculo à atividade econômica, por dificultar a expansão e o desenvolvimento do mercado e o crescimento econômico, muito embora Thomas Malthus apresente uma posição a favor da intervenção do Estado para expandir a demanda agregada (MIGLIOLI, 1982). Essa concepção do Estado liberal nasceu de uma contínua erosão do poder absoluto do rei para possibilitar a segurança nas fruições pacíficas da independência privada.

Nesse sentido, os economistas clássicos utilizaram um horizonte amplo de questões econômicas e sociais em favor de uma ordem social mais livre e avançada contra a nobreza e a igreja na destruição do Antigo Regime. Assim, a concepção liberal de Estado se contrapunha ao Estado absoluto, limitando seus poderes e suas funções, devendo ser criado um Estado de direito, o Estado mínimo (MONACO, 2008).

O filósofo escocês e economista liberal Adam Smith (1983) publicou uma obra sobre a origem da riqueza das nações. Nesta obra, Smith critica o intervencionismo do Antigo Regime e defende uma ordem liberal na qual ao Estado caberia resguardar os interesses egoístas dos indivíduos, desse novo mundo em que o mercado era autorregulável e o sistema de concorrência pura garantiria o equilíbrio do sistema econômico capitalista então nascente e, ainda mais, asseguraria o bem-estar coletivo.

Apoiada nas ideias de Mandeville - que defendeu o paradoxo de que, embora cada indivíduo busque a satisfação de suas próprias paixões egoístas, o resultado global seria a prosperidade da nação e o bem-estar da sociedade - a mão invisível, regida pela avareza, não seria necessariamente imoral. Nessa linha, para Adam Smith (1983), ao Estado caberia como papel a manutenção da lei e da ordem, a defesa do país das agressões externas e a integridade de seu território; caberia, ainda, ao Estado, assegurar o direito da propriedade privada, a proteção à vida, o

direito de livre ir e vir dos cidadãos e a ordem pública. O Estado tem, então, a função de ser apenas o guardião da sociedade; guardião da ordem e da lei, sendo um Estado mínimo.

Desse modo, pode-se afirmar que entre os economistas clássicos existiram fundamentalmente duas abordagens opostas: uma composta pela corrente capitaneada por Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptist Say e John Stuart Mill, que aponta a intervenção ocorrendo somente nas áreas indispensáveis (defesa, justiça, segurança e obras públicas), além de defender o orçamento sempre equilibrado, uma vez que a dívida pública e a tributação produziam apenas resultados negativos sobre a atividade econômica (SANTOS, Reginaldo, 2001); no outro extremo, Thomas Malthus (1983) mostrou não somente a noção de demanda efetiva, mas apresentou resultados diferentes na explicação dos atos e efeitos da intervenção e dos gastos do Estado na atividade econômica. A realização de obras públicas e a dívida pública eram parte de um processo que viabilizava a transferência de recursos produtivos privados para o necessário consumo improdutivo público, servindo como mecanismo de distribuição de renda, ampliando a demanda de consumo, elevando o nível de emprego e a renda, resolvendo a insuficiência de demanda efetiva.

Todavia, em ambas as correntes, pode-se inferir que o Estado burguês é apresentado como um elemento externo, neutro, superficial e universal ao modo de produção capitalista. A concepção anti-intervencionista do Estado, ou seja, as concepções dos liberais (Smith, Ricardo), foi que passou a ser a corrente hegemônica, dando sustentação teórica à defesa do capitalismo nascente. Esse grupo pregava a colocação de limites na ação, na área de atuação e no papel do Estado, assentado no pressuposto de equilíbrio permanente do sistema econômico capitalista de mercado. E como acreditavam e compreendiam que o desequilíbrio na economia capitalista só poderia ocorrer em decorrência de fatores externos, não aceitavam a intervenção do Estado na atividade econômica por terem a noção de externalidade da ação do Estado.

O papel do Estado passa a ser o mais periférico em relação à dinâmica da sociedade capitalista; e a defesa do livre-mercado é a tese vitoriosa. Cabe ao Estado fornecer a base legal pela qual o mercado pode melhor possibilitar a maximização dos benefícios para todos. O liberalismo econômico aparece defendendo poucas funções para as atividades do Estado. O mercado

autorregulável não necessitava de intervenção do Estado para seu bom funcionamento, que era garantido pela autonomia no campo econômico em relação à política, ficando equidistante das classes sociais e neutro em relação aos interesses específicos dos indivíduos ou classes sociais.

Adam Smith (1983) desenvolveu os fundamentos sobre a não intervenção do Estado na atividade econômica (justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais, educação da juventude). Jean-Baptiste Say (1983) apresentou o princípio do custo e benefício<sup>14</sup> na alocação de recursos pelo Estado, que impedia ou excluía o Estado de participar na produção e no atendimento de demandas e gastos sociais. Conforme Say (1983, p. 420), o princípio de ouro afirma que “o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for o menor possível.” David Ricardo (1982) analisou mais os aspectos e o impacto da tributação do Estado, defendendo a tese de que os impostos criam obstáculos ao fundo que possibilita o processo de acumulação de capital, impedindo o crescimento das atividades produtivas do país. Finalmente, John Stuart Mill (1983) também apresenta uma abordagem que considera indesejável a atuação do Estado,<sup>15</sup> por restringir a mobilidade dos agentes econômicos e o potencial de acumulação de capital. Para Mill, o governo deveria assumir a responsabilidade por atividades de interesse geral e somente quando indispensável para assegurar a convivência entre os cidadãos em conflito.

Apesar do pensamento alternativo e mais aprofundado de Thomas Malthus (1983) a respeito do papel e da importância do Estado, suas ideias não encontraram grandes adeptos e prevalecem as definições dos liberais progressistas de não intervenção do Estado e a lógica do orçamento equilibrado. Essa perspectiva criou o mito do caráter pernicioso da ação, da alocação de recursos no e pelo Estado na economia capitalista, e da ameaça da intervenção do Estado ineficiente e de seus efeitos nocivos ao processo de acumulação de capital.

Uma síntese dos principais pensadores clássicos é apresentada no Quadro 1, a seguir.

---

<sup>14</sup> O gasto público somente era conveniente quando o retorno apresentasse rentabilidade igual ou superior à verificada na atividade do setor privado.

<sup>15</sup> John S. Mill desejava o Estado de direito e o Estado mínimo para as “comunidades civilizadas”, admitindo a possibilidade de governos despóticos para a “comunidade de bárbaros”, desde que o fim seja o “progresso deles e os meios sejam adequados para sua efetiva obtenção.” (MONACO, 2008, p. 39).

**Quadro 1** - Síntese do pensamento dos principais economistas clássicos

<b>Autores</b>	<b>Enunciado</b>	<b>Implicações</b>	<b>Desdobramentos posteriores</b>
Adam Smith	O equilíbrio do sistema econômico reclama pela não intervenção do Estado	A intervenção ocorre somente nas áreas estritamente necessárias; é o único meio de se pôr em prática o princípio do equilíbrio automático.	Com a substituição por parte dos neo-clássicos do valor-trabalho pela noção de valor utilidade, ganhou destaque o enfoque quantitativista da racionalidade dos fatores econômicos. Com isso, passou a haver uma fundamentação microeconômica do plano orçamentário governamental. Alguns pontos relevantes no campo das finanças públicas elaborados pelos clássicos são descartados ou não evidenciados na discussão, dando-se mais ênfase à construção de uma teoria da produção pública com base na utilidade marginal.
Jean-Baptist Say	Ênfase maior em demonstrar o caráter improdutivo dos gastos do Estado.	A alocação deve orientar-se com base na análise de custo e benefício; a dívida pública retrai o potencial da acumulação pela diminuição dos recursos disponíveis no mercado de crédito e pela elevação da taxa de juros.	-
David Ricardo	A partir da natureza improdutiva dos gastos públicos, tenta demonstrar que a tributação, em última instância, recai sobre a renda e (ou) sobre o estoque de capital; com isso, reduz-se o ímpeto da acumulação.	A tributação deve recair sobre o consumo improdutivo, pois só dessa maneira o impacto negativo decorrente da tributação pode ser anulado mediante igual consumo improdutivo do governo; preservando, dessa forma, o poder de compra.	-
Thomas Malthus	Com base no princípio da demanda efetiva, defende tese contrária à defendida por Smith, Say e Ricardo. Os gastos do Estado, de modo geral, e os improdutivos, em particular, são necessários para garantir a demanda efetiva e o processo de acumulação de riqueza. Os impostos são vistos como aspectos positivos para distribuição da renda.	A dívida pública, além de ser importante no contexto da distribuição da renda, passa a ser um importante mecanismo de sustentação da demanda efetiva. Com isso, fica implícita a noção do caráter autônomo dos gastos em relação à renda.	As ideias malthusianas vão constituir o terreno fértil para as formulações keynesianas no campo das finanças, permitindo a reestruturação do princípio da demanda efetiva a partir das funções da oferta e da demanda agregada.

Fonte: Reginaldo Santos (2001, p. 59).

Os economistas clássicos procuraram comprovar a viabilidade do funcionamento da sociedade sem os controles do Estado e demonstrar que o liberalismo beneficiaria à classe produtiva e que seus interesses se confundiam com os do progresso da nação. Ainda segundo os clássicos, o liberalismo representaria um meio de obter um rápido crescimento econômico, privilegiaria o processo de acumulação de capital, melhorias na produtividade e ampliação dos mercados e com uma transformação estrutural na sociedade da época em benefício de toda a nação. Essas teses se identificavam claramente com os interesses da burguesia nascente,

com as ideias de progresso natural da nação. A economia clássica serviu como instrumento e ao interesse da luta de classe da burguesia nascente contra a aristocracia rural, apresentando, naquele momento, um sentido radical e revolucionário (VIOTTI, 1986).

Acontece que, ao contrário do otimismo ideológico e das previsões dos economistas clássicos, o processo de acumulação de capital não beneficiou a toda a nação, pois o capital atuou na linha da concentração e centralização em benefício da burguesia. No seu desenvolvimento, o capital expulsou a classe trabalhadora do campo e direcionou esse excedente populacional para viver nas cidades, em condições miseráveis, servindo de mão de obra barata, devido às leis impostas pelo Estado, que obrigou esses indivíduos a se transformar em trabalhadores assalariados e, por isso, a ter que trabalhar em jornadas intensas e prolongadas, recebendo como pagamento salários insuficientes (MARX, 1982).

O projeto de emancipação humana conduzido pela burguesia, naquele momento revolucionário, assentado no ideário da liberdade, igualdade, fraternidade e paz, não pôde ser realizado. No plano objetivo, o programa acenado pela modernidade não conduziu ao prometido reino da liberdade e, em meados do século XIX, uma nova ordem social instaurou a burguesia como nova classe dominante. Nessa realidade, os fundamentos da escola clássica não mais serviam para a defesa dos interesses das classes burguesas. Dessa maneira, a burguesia se transformou em classe conservadora, abandonando os ideais mais avançados da cultura do iluminismo e ingressou em um ciclo de decadência ideológica.

A economia política clássica que foi gestada e ao mesmo tempo ajudou a gerar e a consolidar a formação social capitalista havia cumprido o seu papel histórico. Surgiu a necessidade de nova interpretação, já que uma corrente oposta foi buscar nos fundamentos dos economistas clássicos os argumentos para denunciar as injustiças e as mazelas do capitalismo. Esse pensamento científico representava uma ameaça aos interesses da classe burguesa, pois a classe trabalhadora começou a ser esclarecida de sua situação e passou a apresentar uma atitude militante, lutando por reformas políticas, devido ao avanço das novas ideias socialistas. Esse novo mundo levou a um movimento das classes sociais que deu forma a um novo arranjo de confronto e antagonismo social, configurando uma sociedade em que a burguesia passou a ser a classe conservadora e o proletariado a classe revolucionária (VIOTTI, 1986).

Assim, a economia clássica tornou-se incompatível com o pensamento burguês; e a sua teoria do valor-trabalho, a pesquisa social e econômica a partir da visão da produção, a investigação histórica e social não mais contribuíam para a ordem vigente. Economistas identificados com a ideologia do capitalismo, como também com as ideias da classe burguesa, passaram a desenvolver uma nova interpretação da sociedade capitalista. William Stanley Jevons (1883), Carl Menger (1883) e Leon Walras (1883), empregando simultaneamente os métodos matemáticos, o raciocínio e o tratamento simbólico, foram os pioneiros no emprego de modelos em matemática econômica que procuram evitar a discussão crítica sobre os problemas econômicos e sociais, no intuito e na defesa do livre curso das forças de mercado.

Nas três últimas décadas do século XIX, a economia política se transformou em ciência econômica. Essa nova abordagem emprega um método separado das relações sociais, do conhecimento filosófico, postulando um campo próprio de conhecimento como ciência pura, semelhante à física e à biologia, incorporando a matemática e circunscrevendo o estudo da teoria econômica no âmbito da firma, do indivíduo e das estruturas de mercado. Um individualismo hedonista ganhou densidade e amplitude com o aparecimento do utilitarismo de Jeremy Bentham,<sup>16</sup> que advogou que o que regulava a atividade e o comportamento dos homens era o princípio da utilidade (HEILBRONER, 1996).

Baseados em princípios de ordem psicológica, utilidade (prazer) e desutilidade (dor), para esses pensadores (neoclássicos), mais que para os clássicos, a estabilização e o equilíbrio do sistema econômico são determinados pelos mecanismos de mercado; e eles, então, dispensam qualquer análise de política estatal de estabilização extramercado. Eles trabalham com uma ciência positiva, do que é (positivismo), em que o Estado é colocado em uma dimensão mínima para assegurar a segurança individual e coletiva e fornecer os bens públicos.<sup>17</sup> O desdobramento de todas as correntes neoclássicas ou liberais a partir das três últimas décadas do século XIX dá destaque a uma abordagem de Estado

---

<sup>16</sup> Como mostra Heilbroner (1996), Jeremy Bentham, no século XIX, apresentou uma visão filosófica da humanidade como calculadores vivos de lucro e perda, como se todo homem fosse uma máquina de prazer, conforme entendia o economista e matemático inglês Francis Ysidro Edgeworth, professor nas universidades de Londres e Oxford, que desenvolveu os conceitos de Curva de Indiferença e Curva de Contrato, importantes para a escola neoclássica.

<sup>17</sup> Segundo Reginaldo Santos (2001, p. 68), “Os autores clássicos interpretavam a questão do benefício do Estado como padrão de justiça; já os neoclássicos interpretavam essa questão do ponto de vista e como uma condição de equilíbrio.”

sob a ótica do princípio do benefício (o sacrifício marginal do esforço tributário se iguala ao benefício marginal do gasto, ou seja, o imposto é o preço que o indivíduo paga pelo serviço público). Além disso, a alocação de recursos públicos está sujeita aos níveis de produção ótima de bens públicos individuais e coletivos.

Os economistas neoclássicos desenvolveram uma nova teoria do valor demonstrando que todas as classes, em essência, são produtivas; que a distribuição de renda se dá de forma proporcional à contribuição de cada indivíduo e de maneira justa (produtividade); e que não existe nada inerente à sociedade capitalista que impeça o crescimento e as perspectivas sociais e individuais de progresso ilimitado do capitalismo. Nessa linha, o mercado é glorificado e esses economistas elevam o grau de delimitação e imposição contra a atuação do Estado, aceitando tão somente a participação na correção de falhas de mercado.<sup>18</sup>

Os economistas neoclássicos procuram demonstrar que a participação do Estado na economia é prejudicial. Assim, os profissionais dessa escola são obrigados a justificar a ação do Estado moderno capitalista na atividade econômica, não somente na manutenção da propriedade privada, na ordem e na lei (justiça), mas agora o Estado é agente capaz de reparar as falhas da entidade perfeita idealizada chamada de mercado. Na abordagem neoclássica, o que restava de teoria social, nas origens de economia política, desapareceu, nascendo a ciência econômica,<sup>19</sup> um enfoque quantitativo dos fatores econômico; um tecnicismo a-histórico, acrítico, destituído das questões de conflito de classe, baseado no emprego de gráficos, matemática e estatística, desenvolvendo modelos instrumentais da racionalidade dos indivíduos e das firmas (AFFONSO, 2003).

O método introduzido pela escola neoclássica procurou não mais compreender a vida social da sociedade capitalista vigente, passando a analisar a superfície imediata da vida econômica restrita à realidade da circulação. Sua técnica

---

<sup>18</sup> Os neoclássicos classificaram como falhas de mercado que justificam a intervenção do Estado: (a) produtos indivisíveis (não exclusividade no consumo e não rivalidade); (b) externalidade (torna desigual custo marginal e receita marginal ou preço); (c) custo de monopólio (operação de mercados imperfeitos); e (d) informação incompleta (falta de conhecimento perfeito). Além dessas, inclui os custos transacionais, os bens semipúblicos, como educação, saúde, e os bens meritórios (LONGO; TROSTER, 1993).

<sup>19</sup> A ciência econômica estuda o funcionamento da economia capitalista baseado no pressuposto de comportamento racional do homem econômico, na sua busca da alocação eficiente dos recursos escassos entre inúmeros fins alternativos. Por outro lado, a ciência econômica representa a formação de economistas para tratar dos fenômenos relacionados com a produção e o consumo de bens e serviços reais e financeiros. Ela ajuda a ampliar e a preservar o patrimônio de pessoas, empresas e governos, e se dedica ainda a solucionar as grandes questões de um país ou região e a resolver problemas das pequenas empresas ou de investidores individuais.

e desenvolvimento teórico passaram a se apoiar em uma realidade a-histórica, eterna, natural, que deve ser sempre preservada, na qual as transformações estruturais dessa organização social são questionadas e proibidas. Segundo os neoclássicos, a presença do Estado, em termos teóricos, independe de razões de ordem histórica ou ideológica, sendo explicada pelas falhas de mercado, sendo o Estado provedor dos bens públicos<sup>20</sup> não produzidos pelo mercado.

Segundo dois dos maiores teóricos neoclássicos, Leon Walras (1883) e Alfred Marshall (1890) a atuação do governo deveria ocorrer somente nos mercados onde não houvesse livre concorrência; o Estado neoclássico está acima do interesse econômico e, em particular, da influência das firmas; e o Estado está subordinado apenas ao poder do cidadão, possuindo papel coadjuvante, insignificante e pequeno na atividade econômica.

Os teóricos neoclássicos, dentre eles Pigou, Samuelson, Hicks e Baumol, representaram uma nova fase conservadora da ciência econômica, um passo atrás, em relação aos economistas clássicos, no que diz respeito ao método; sua base é o cálculo econômico, racional, com uma abordagem nitidamente estática e de análise de utilidade marginal buscando desenvolver formulações que possibilitem o funcionamento ótimo do sistema econômico, com uma preocupação com o refinamento técnico e para a aplicabilidade prática. A economia passou a ser fundamentalmente microeconômica, procurando resolver problemas ligados à alocação eficiente com o aprofundamento e a aplicação do cálculo diferencial e da matemática na economia (SANTOS, Reginaldo, 2001).

A necessidade de bens públicos é o único argumento para se aceitar a participação do Estado. Dessa maneira, não foi sem razão que Paul Samuelson procurou desenvolver uma teoria normativa dos gastos públicos, tentando estabelecer critérios para a participação do Estado no processo de alocação de recursos sociais na linha do Estado mínimo e que tem servido de base e referência ideológica para todo o desenvolvimento posterior da argumentação teórica da corrente conservadora na linha custo-benefício (REZENDE, 1978).

Um Estado mínimo surgiu da análise neoclássica atuando apenas nas áreas de segurança e no cumprimento da lei, pois no pensamento neoclássico existe

---

<sup>20</sup> Bens públicos se caracterizam por: (a) os benefícios não são limitados a um consumidor qualquer; (b) não há rivalidade no consumo desse bem; e (c) o consumidor não é excluído no caso de não pagamento. Desse modo, os bens públicos são bens com características de consumo não exclusivo e de não rivalidade. Exemplo: defesa da nação.

a ideia de que os recursos direcionados ao Estado implicam em redução de igual magnitude no volume de recursos disponíveis ao setor privado, com diminuição dos investimentos e comprometimento do bem-estar da sociedade. Trata-se, como se pode perceber, de um tipo de análise que se caracteriza pelo distanciamento do que significa o Estado burguês para a sociedade capitalista, com uma interpretação abstrata do que é o Estado; representa o escudo ideológico contra pressões por mudanças estruturais na sociedade capitalista e instrumento de manutenção dos privilégios da classe dominante (VIOTTI, 1986), com cada um cuidando de si mesmo, e uma harmonia preestabelecida, representando a tentativa de manutenção do *status quo* e de prevenção contra pressões, contra mudanças estruturais por parte do Estado.

A defesa extremada da economia de mercado pelos economistas neoclássicos, seus argumentos e sua teoria econômica têm papel ideológico e político. Os neoclássicos apresentam uma formulação neutra, asséptica ou desinteressada; portanto, a única científica. O mercado e o Estado são analisados como tipos ideais em um sistema econômico que, para resolver o problema da escassez, funciona em nível ótimo, não havendo lugar para o Estado. Desse modo, aparece como sendo uma abordagem com enorme limitação prática e teórica a respeito da análise do Estado fornecendo apenas os bens públicos (AFFONSO, 2003).

Esse novo método procura não mais compreender a vida social do modo de produção capitalista vigente e passa a se apoiar em uma análise da superfície imediata da vida econômica, a esfera da circulação do fenômeno econômico. Ocorreu então o nascimento dos economistas vulgares,<sup>21</sup> ideólogos e defensores do sistema capitalista que passaram a dominar o pensamento econômico, quer nos circuitos universitários, quer se tornando importante instrumento de legitimação, administração e manipulação das demais classes pela burguesia. Assim, deixou de existir na abordagem ortodoxa o interesse pela busca e entendimento, explicação e conhecimento da verdadeira realidade da economia capitalista.

Os argumentos dos economistas neoclássicos e sua teoria econômica revelam que sua obra apresenta uma inutilidade enquanto instrumento de

---

<sup>21</sup> Denominação dada por Karl Marx aos economistas clássicos e pós-clássicos que se seguiram a Ricardo, que nada de novo acrescentavam à explicação científica, a não ser ideologia e técnicas de defesa do capital e da formação capitalista.

intervenção na realidade; sendo inútil para compreender o funcionamento da formação social capitalista. Acontece, conforme revela Chang (2004, 2009), que o surgimento do sistema capitalista contou com a colaboração preciosa do Estado em todos os países desenvolvidos, inclusive na sua origem liberal, na Inglaterra. E assim, ao contrário do desejo e das teorias neoclássicas, a participação do Estado somente cresceu ao longo da história do capitalismo.

A grande crise de 1929, e que durou por toda a década de 1930,<sup>22</sup> colocou em xeque a hegemonia e mostrou a insuficiência dessa teoria, deixando órfã a burguesia, sem uma explicação em favor do capitalismo, que passou a necessitar de nova teoria para servir de novo e eficiente instrumento ideológico. A explicação ortodoxa passou a se apresentar insustentável, pois era incompetente para sinalizar um caminho capaz de resolver ou minorar a crise.

Formado na academia ortodoxa, John Maynard Keynes, com grande experiência no mundo das finanças, no Estado e nos negócios, vinha amadurecendo em seu pensamento uma teoria na direção crítica à eficiência autorreguladora do mercado. Inicialmente, no artigo “O fim do ‘laissez-faire’”, Keynes (1984) mostrou que a sobrevivência do capitalismo deveria passar pela “mão visível” do Estado.

Na sua obra magistral, “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, Keynes (1982) desenvolveu a explicação do princípio da demanda efetiva, do desemprego involuntário e de, essencialmente, orientar e justificar a intervenção do Estado como sendo vital para conduzir a economia ao pleno emprego, pois o mercado sozinho provoca desequilíbrios, crises, conforme se discute na seção 2.3 deste trabalho, mais adiante.

Frederick Hayek (1984), em “O caminho da servidão”, publicado em 1944, na Grã-Bretanha, procurou imediatamente mostrar que essa participação do Estado com suas restrições ao livre-mercado e através do planejamento da economia levaria à eliminação completa da liberdade individual e à constituição de uma sociedade cada vez mais autoritária (uma forma de totalitarismo). Suas propostas não apresentaram nenhum êxito prático, até que, no final dos anos 1970, foram

---

<sup>22</sup> Não há um ponto de vista consensual sobre as causas e os mecanismos da propagação da Grande Depressão. Keynes foi o primeiro a fornecer uma explicação e culpou a instabilidade da confiança do investidor e propôs políticas de atuação do Estado para vencer a crise. Em texto clássico, Milton Friedman e Anna Schwartz apresentam falhas da política monetária. Charles Kindleberger, historiador, afirma ser a falta de liderança econômica mundial, nem Inglaterra e nem Estados Unidos exerciam o poder, um acidente histórico. Outra explicação, dada por Peter Temin, do *Massachusetts Institute of Technology*, argumenta que a crise foi resultado retardado da Primeira Guerra Mundial e dos conflitos pós-guerra (SACHS; LARRAIN, 1998).

resgatadas pela “dama de ferro”, Margareth Thatcher. Aliado a esse fato, nesse momento Robert Nozick (1991) publicou, nos Estados Unidos da América (EUA), um livro que procurava justificar e defender a proposta de um Estado mínimo para proteger o direito de propriedade. Foi essa nova corrente de economistas vulgares que deu margem ao surgimento, nos anos 1950, da contrarrevolução monetarista e, posteriormente, do contra-ataque ultraliberal<sup>23</sup> (na década de 1970), apresentando uma visão de ataque do mercado contra o Estado ainda mais radical e mais medíocre.

Uma reinterpretação da ideia de bem comum, da visão do pluralismo, já havia sido desenvolvida por Joseph Schumpeter (1984), na obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, de 1942, segundo a qual:

- a) os indivíduos estão implicitamente colocados em um *continuum* de desenvolvimento social e psicológico do tradicional ao moderno;
- b) os membros tradicionais não seriam capazes de agir como cidadãos políticos racionais;
- c) sua não participação no funcionamento do sistema democrático é realmente uma contribuição positiva ao sistema;
- d) os objetivos da sociedade devem ser formulados pelos líderes;
- e) o bem comum está destinado a significar coisas diferentes para pessoas diferentes;
- f) os cidadãos são mal informados e facilmente influenciados pela propaganda política;
- g) o Estado obtém certo poder de tomar decisões quanto aos problemas, à legislação e ao curso do desenvolvimento econômico;
- h) ao eleitorado cabe o poder de decidir qual grupo de líderes políticos ele deseja para levar a cabo o processo de tomada de decisão;
- i) o eleitor não decide frente aos problemas, são os políticos que tomam as decisões, necessitando de um governo com material humano de qualidade suficientemente elevada;
- j) âmbito das decisões ampliado e tomado por especialistas;
- k) governo democrático com uma dedicada burocracia;
- l) eleitores e legisladores incorruptíveis; e

---

<sup>23</sup> Ultraliberal e não neoliberal, devido ao nível de radicalismo em suas propostas.

m) liderança com grande capacidade de tolerância pela diferença de opinião.

Nos anos 1970, os EUA romperam unilateralmente com as regras do acordo do regime de Bretton Woods, diante dos problemas recorrentes de *deficits* gêmeos (*deficit* fiscal - guerra do Vietnã - e *deficit* comercial - perda de competitividade de seus produtos), e iniciaram a busca do equilíbrio fiscal e externo elevando juros e desvalorizando o dólar. Foi neste contexto que, na década de 1970, o *mainstream economics* conseguiu apoio e audiência para atacar ferozmente a teoria keynesiana bastarda dominante. Esses “intelectuais” rejeitaram o que eles classificavam de Estado máximo, paternalista e assistencialista. O antigo consenso social foi posto em xeque e o enfraquecimento do Estado colaborou para viabilizar a queda do consenso de Bretton Woods e para incentivar a expansão dos fluxos comerciais e, principalmente, financeiros (BELLUZZO, 2004).

Os ultraliberais realizaram uma severa crítica ao *welfare state economics*, ao Estado desenvolvimentista, ao Estado populista, que se baseava na relação entre o Estado e o mercado, segundo a qual os Estados não atuam de maneira eficiente e os governos produzem falhas de governo, que são piores que a sua atuação na correção das falhas de mercado. Nessa linha, os radicais liberais defendem uma drástica redução do papel do Estado na atividade econômica - é a reprise das velhas e desgastadas fórmulas, da falsa polêmica de Estado máximo *versus* Estado mínimo, sempre utilizadas pelos ortodoxos para unicamente valorizar o mercado em detrimento de políticas sociais do Estado (COUTO, 1999).

Ao vencer o duelo e convencer à sociedade de seus pontos de vista, a visão de mercado contra Estado levou à aplicação de medidas de política e reformas no aparelho do Estado; inicialmente, no Reino Unido, nos EUA e na Alemanha, mediante medidas de ajuste macroeconômico de cunho ultraliberal; posteriormente, esse ideal foi transferido para a periferia do sistema capitalista, nos anos de 1980 e 1990, como política de **dever de casa** para atração do capital internacional. O neoliberalismo voltou a recomendar propostas assentado no tripé desregulamentação, privatização e abertura dos mercados.

Esse novo liberalismo apresenta diversificadas e diferenciadas escolas de radicais que passaram a atacar a atuação do Estado na atividade econômica e a falar de crise fiscal, crise do Estado do bem-estar keynesiano, falhas de governo,

*rent-seeking*.<sup>24</sup> A escola da escolha pública (*public choice*) assentava-se no discurso de que ao invés de corrigir as falhas existentes no mecanismo de mercado, o governo acabava, na realidade, aumentando-as, devido às falhas das ações dos governos, que seriam piores do que as do mercado; sua proposta é a da formação de um Estado mínimo (MORAES, R., 2001). Para esses liberais, o Estado assistencialista, paternalista e burocratizado sufoca o cidadão, empobrece a criatividade, gera decadência econômica e moral e impede a livre iniciativa e o desenvolvimento e a geração de empregos.

Este foi o início das reformas de primeira geração do Estado, comandadas pelo contra-ataque neoliberal, que apresenta uma radical oposição entre mercado e Estado. Essa teoria ultraliberal objetivou e viabilizou o desmantelamento do Estado desenvolvimentista na América Latina e a redução dos direitos sociais em países da Europa (na Inglaterra, a partir do governo conservador de Margareth Thatcher) e dominou nos EUA, Canadá e Nova Zelândia.

O monetarismo de Milton Friedman representa uma das correntes que criticavam a política de ativismo fiscal do keynesianismo bastardo e que ganhou grandes adeptos diante da situação de estagflação nos países capitalistas desenvolvidos ao longo dos anos 1970. A já mencionada teoria da escolha pública, capitaneada por James Buchanan, é outra escola ortodoxa que critica o Estado leviatã no comando da economia norte-americana. Essa corrente defendeu, então, a volta da economia de livre-mercado e a implantação do chamado Estado mínimo, com o **g**overno atuando sob as mesmas regras que atuam as empresas no âmbito privado, criando um mercado político que revela as falhas do Estado, a política como troca de favores e gerando *rent-seeking* - tudo deduzido a partir do conceito liberal e de indivíduos isolados (MORAES, R., 2001).

A teoria da regulação norte-americana representa outra corrente liberal que procurou mostrar as imperfeições da administração pública, até quando esta criava os órgãos reguladores para controlar a iniciativa privada, dado que os órgãos de regulação acabavam prisioneiros dos interesses privados e priorizando os interesses dos regulados, pois ocorria um processo de captura das agências reguladoras pelas empresas que deviam supervisionar o adequado atendimento ao

---

<sup>24</sup> Vantagem de posição favorecida por artifícios legais dos vícios políticos e do Estado que permite ao indivíduo, empresa ou grupo capturar vantagens superiores àquelas obtidas no mercado. Os caçadores de renda (*lobbies*) maximizam os benefícios e criam direitos.

indivíduo (POSNER, 2004; PELTZMAN, 2004; STIGLER, 2004). Todavia, foi a teoria novo-clássica, de Robert Lucas, Thomas Sargent e outros, também denominada de teoria das expectativas racionais, que possibilitou uma explicação teórica mais consistente contra a atuação do Estado keynesiano na atividade econômica, devido os efeitos dessa ação do Estado serem antecipados pelos indivíduos e, portanto, inúteis para estimular o crescimento da produção ou criar empregos (FERRARI FILHO, 2003).

Foi a partir dessa primeira leva de ultraliberais que o mundo capitalista passou a ser dominado por uma “vulgata planetária”, conforme Pierre Bourdier (2000), e que é popularmente denominada de neoliberalismo pelos seus principais críticos. O processo de globalização<sup>25</sup> do capitalismo foi apresentado como decorrente das modificações nas técnicas da informática, da telemática e das comunicações, enquanto encobria as transformações do capitalismo e a acomodação dos interesses à dinâmica do capital financeiro, que transformava o Estado e os consumidores em pagadores de juros.

O Estado keynesiano - que surgiu objetivando dinamizar a atividade produtiva, diante da grande crise dos anos 1930, e atendia ao capital produtivo e a programas sociais - perdeu legitimidade e foi redirecionado numa linha de política ultraliberal e de não intervenção desse Estado na economia. O processo de globalização em curso, a formação do Consenso de Washington e a opção pelo ultraliberalismo, direcionaram a um novo padrão de acumulação e dinâmica da economia mundial com predomínio crescente da esfera financeira. Nesse processo, ocorreu a perda de poder do Estado de manter a capacidade de expansão da economia e potencializaram-se as medidas de esgotamento das políticas universais de proteção social.

A repetição intensa do ideário ultraliberal (monetaristas, novo-clássicos, escolha pública) substituiu o debate de ideias, ao relegar a crítica a suas ideias a questões não científicas, ultrapassadas, retrogradadas (Quadro 2). Acrescente-se ainda que os trabalhos dos economistas vulgares ultraliberais viabilizaram o

---

<sup>25</sup> Não há consenso na explicação do que seja globalização. Na concepção de Luiz Carlos Prado (2001), existem as seguintes explicações: (a) globalização como uma época histórica; (b) globalização como um fenômeno sociológico de compressão do espaço e tempo; (c) globalização como hegemonia dos valores liberais; (d) globalização como fenômeno socioeconômico; e (e) globalização como um mito.

desenvolvimento de uma teoria econômica que possibilitou justificar a eficiência e a supremacia do capital na sua forma financeira.

## Quadro 2 - Síntese dos principais pensadores ultraliberais

(Continua)

Autores	Enunciado	Implicações	Desdobramento posterior
Friedrich August Von Hayek	Patrono da causa; e em “O caminho da servidão” (de 1944) apresenta um manifesto inaugural de referência no combate contra o Estado.	Ataque à economia planejada e a qualquer medida política, econômica ou social. Uma defesa do indivíduo contra o Estado, a liberdade de iniciativa, o domínio protegido da propriedade privada e a democracia liberal.	Do radicalismo liberal surgiram: o monetarismo (Milton Friedman); a teoria novo-clássica (Robert Lucas); a economia da oferta (monetarismo bastardo, de Artur Laffer e Jude Wannisky); a <i>public choice theory</i> ; a <i>new institutional economics</i> ; e a <i>new political economy</i> .
Milton Friedman e a Escola de Chicago (Karl Brunner, Alan Meltzer)	Apresenta a economia capitalista como inerentemente estável. O mercado é sinal de estabilização. Apoiado na taxa natural de desemprego, na curva de Phillips, na teoria das expectativas adaptativas, tem como preocupação a inflação e o desemprego. O Estado produz inflação para aumentar o emprego.	A moeda é o centro da macroeconomia, afetando o produto e o emprego no curto prazo, mas provocando inflação no longo prazo, devido à formação de expectativas adaptativas. <sup>26</sup> O Estado protecionista produz monopólios privados.	A única política é a monetária. Todavia, essa medida de política econômica age defasadamente (6, 9, 12 ou 18 meses) e provoca o agravamento do ciclo econômico (que procura combater) levando à ideia de regras para a política do banco central.
Arthur Laffer, Jude Wannisky	O monetarismo bastardo ou economia da oferta apresenta o diagnóstico da crise de estagflação e baixa produtividade nos EUA, como produtos dos excessos cometidos pelo Leviatã <sup>27</sup> do Estado keynesiano. Apoiar-se na Curva de Laffer. <sup>28</sup>	A inflação é produto do <i>deficit</i> público inspirado na política de dinheiro fácil. A estagnação dos mercados se deve ao excesso de regulamentação (leis antimonopolistas, contra a poluição etc.) que impedem o crescimento da oferta agregada da economia.	Eliminação do Estado keynesiano, do seu papel regulador, promotor do bem-estar social e arrecadador de impostos. Uma volta ao <i>laissez-faire</i> , <i>laissez-passer</i> . Trata-se de um liberalismo adulterado. <sup>29</sup> Defesa do Estado mínimo.
Robert Lucas, Thomas Sargent, Neil Wallace.	Hipótese de expectativas racionais e hipótese de oferta agregada levam a comportamentos de otimização ou condições de <i>market-clearing</i> (todos os agentes possuem o mesmo modo de entender a economia de mercado, que tende ao equilíbrio ótimo).	As expectativas racionais <sup>30</sup> eliminam a necessidade da atuação do Estado na economia até por meio de políticas macroeconômicas. Representa um retorno à Lei de Say e à teoria quantitativa da moeda. Políticas do Estado são ineficazes para alterar as variáveis reais da economia (produto e emprego).	Defesa do Estado mínimo.

<sup>26</sup> Expectativas adaptativas significam que o indivíduo leva em conta as suas experiências passadas e a divergência encontrada entre os valores esperados e os observados da variável em observação (nível de preços).

<sup>27</sup> Palavra unicamente usada em tom pejorativo para os processos políticos e de governo para chamar a atenção sobre os perigos inerentes a uma expansão do setor público na sociedade.

<sup>28</sup> O inovador na teoria de Laffer é que as alíquotas fiscais são pesadas e que se encontram na parte descendente da curva de arrecadação.

<sup>29</sup> Conforme Villarreal (1984, p. 114), “bastardo porque adulterado, falsificado, degenerado em comparação com o original e contraditório. Por aceitar o monopólio e a perda de soberania do consumidor.”

<sup>30</sup> A expressão “expectativas racionais” significa que os agentes econômicos levam em conta as informações passadas e presentes e projetam o futuro, não sendo enganados. Os agentes estão sempre bem informados e, quando a política econômica implementada vai mudar, alteram suas expectativas e não são surpreendidos com os resultados.

(Conclusão)

Autores	Enunciado	Implicações	Desdobramento posterior
James Buchanan, Gordon Tullock	Demonstra as falhas do Estado, as falhas governamentais e as falhas públicas, que só pioram e são piores que as falhas de mercado.	Teoria liberal “ofensiva” que objetiva dismantelar o <i>welfare state</i> e defende a privatização, a eliminação das funções de controle das agências públicas. Trata-se de um neoliberalismo extremado; crítica feroz ao Estado. O Estado como modelo ingênuo, onisciente e benevolente que leva à ineficiência.	À esquerda (Habermas, 1975); no centro (Skidelsky, 1971); e à direita (Stigler, 1975). Desemboca nos interesses privados especulativos que privatizam o Estado, possibilitando <i>rent-seeking</i> . O Estado apresenta falhas mais prejudiciais que as falhas de mercado. Defesa do Estado mínimo.
Joseph Stiglitz e a <i>new institutional economics</i> ou neo-institucionalista	Revisionismo no âmbito do <i>mainstream</i> , devido à fragilização institucional apresentada pelo colapso do neoliberalismo na União Soviética, no Leste Europeu, em Estados do Leste Asiático e na América Latina, que provocou o enfraquecimento do Estado-nação.	O ajuste liberal teria ido longe demais e urgia reconstruir e fortalecer as instituições do Estado (eficiente, ágil e capaz) para contribuir para o funcionamento do livre-mercado e da concorrência. Proibir a irresponsabilidade fiscal e garantir a sustentabilidade da dívida pública.	Teoria do resgate de um Estado bem comportado: o Estado gerencial, que opera com eficiência. Restaurar o Estado eficiente com a constituição de mecanismo de incentivos à concorrência intra e intergovernamental.
<i>New political economy</i> ou nova economia política	Revisionismo no âmbito do <i>mainstream</i> . Objetivo central: reformas institucionais alternativas. Estruturação de diagnósticos a respeito dos determinantes do desempenho do setor público.	Trabalha com a possibilidade de equilíbrio sub-ótimo ( <i>second best</i> ) e com a inevitabilidade de <i>trade-offs</i> entre eficiência, equidade e democracia.	Reformas reestruturantes do Estado e do seu redesenho, conforme as exigências do capitalismo globalizado. Economia política de dominação capitalista.

Fonte: Reginaldo Moraes (2001), Villarreal (1984), Affonso (2003) e Lima e Sicsú (2003).

O princípio da liberdade ilimitada avançou sobre o Estado. A agenda que tomou forma incorporava a pregação, justificação e implementação do Estado mínimo, da desoneração fiscal e da redução de impostos, principalmente para os mais ricos, tudo na linha do velho credo liberal do século XVIII. O antigo discurso do mercado autorregulado passou a ser o paradigma a impor o comportamento no espaço do poder público em benefício de monopólios, oligopólios e das transações financeiras globais. Esse foi um movimento amplamente vitorioso no mundo (SANTOS, B., 2012).

O velho credo liberal de oposição entre Estado e mercado passou novamente a ser hegemônico, encobrendo a verdadeira essência dos fenômenos reais do capital, do processo de acumulação de capital, da expansão do capital financeiro, do papel do Estado e da análise da essência da sociedade capitalista que depende do Estado (como elemento dentro dessa dinâmica do capital e elemento que comanda e ou colabora com o capital).

A análise ultraliberal toma e aprofunda os pressupostos teóricos das análises do Estado dos clássicos e dos neoclássicos apresentando o Estado como instituição externa à dinâmica das relações sociais do capitalismo, exigidas pelo

novo padrão de acumulação de capital em escala mundial, em um processo de financeirização da riqueza, com impactos no Estado e na sua capacidade regulatória (BRAGA, J., 2000).

Novamente, uma interpretação teórica falha é apresentada como defesa ideológica dos interesses dos rentistas, exaltando as relações de mercado e objetivando preservar o sistema capitalista de críticas, até porque o sistema analítico da nova ortodoxia aprofunda a abordagem a-histórica, a externalidade do Estado, o positivismo acrítico, possuindo ainda um arsenal simples e superficial para explicação de fenômenos e problemas que exigem somente um pouco de conhecimento histórico e teórico do capitalismo. O maravilhoso mundo de mercado único, integrado e equilibrado é apresentado como a única forma de inserção no processo de globalização, ou seja, um ideal de mundo equilibrado e em perfeita harmonia.

Essa míope e estreita visão passou a dominar o conhecimento e a pesquisa, o ensino no campo do conhecimento da economia e elevou o desinteresse da denominada ciência econômica pelas estruturas e relações sociais da nova sociabilidade humana globalizada. Suas análises, dotadas da lógica neoclássica individualista privatista, que se restringiu somente à órbita privada, passaram a tentar adequar o funcionamento do Estado, das estruturas do setor público, para atuar na lógica da eficiência privada, objetivando dar solução às questões sociais e, desse modo, solucionar a questão da pobreza e da miséria, da violência e da barbárie, de tal modo que tudo ficava à mercê da moral mercantil que controlava todas as esferas sociais (OLIVEIRA, F., 2009).

O Estado ficava comprometido com o estágio e a vigência do capital financeiro, escamoteando a luta entre as classes, as relações de poder e seus impactos sobre a produção, realização e distribuição da riqueza, e com os interesses determinados nessa nova época de domínio do capital. Na política de reforma do Estado, difundiu-se a tese de crise fiscal do Estado baseada apenas na relação dívida/PIB, e praticou-se uma crítica avassaladora na defesa dos capitalistas, de modo a convencer à sociedade e redirecionar e ajustar o gasto público. Ao Estado, caberia honrar os pagamentos da dívida ou, e melhor ainda, apenas honrar o pagamento dos juros nesse novo contexto de capitalismo financeiro que se globalizava.

Na periferia do sistema, na América Latina em especial, passou a predominar, conforme afirma Nogueira (2012), o manual do perfeito idiota latino-americano,<sup>31</sup> que compunha um receituário dos conservadores e de seus economistas ortodoxos, matemáticos, engenheiros de produção, engenheiros que se consideram “grandes” economistas, e que Luís Nassif (2007) também denominou jocosamente de “os cabeças de planilha” ou “mercadistas”, por não entenderem, adequadamente, as questões de economia, além de priorizar a operacionalização de cálculos em uma planilha de *Excel*.<sup>32</sup> Arrogantes, os mesmos se declaram os únicos profissionais na área de economia entendidos na matéria.<sup>33</sup>

O Estado mudou drasticamente a sua relação com o cidadão e o conjunto dos agentes econômicos. De Estado protetor do bem-estar social, de Estado indutor do desenvolvimento econômico em alguns países da periferia do capitalismo (Brasil, México, Tigres Asiáticos - por intermédio de empresas estatais produzindo insumos industriais e fornecendo a infraestrutura para o setor privado), o Estado passou a ter o papel de agente regulador dos mercados, na forma de agências reguladoras dos mercados, criando um novo marco no padrão de relação entre o Estado e o mercado.

Essa política econômica do *mainstream* forjada no Consenso de Washington foi se tornando em consenso e dominando a periferia latino-americana nos anos 1980, submetendo os principais países da região, devido ao sucesso da política de promoção de programas de estabilização de preços, que eliminaram a hiperinflação, mas também inviabilizaram as anteriores políticas de desenvolvimento econômico. As economias da América Latina passaram a se adaptar à nova realidade da dinâmica financeira e de globalização para ficarem em condições de atrair e receber a ajuda e o aporte de investimento estrangeiro direto e de capital financeiro internacional. A política econômica dominante no contexto das finanças públicas passou a ser assentada no apregoado ajuste fiscal, no Estado mínimo, com

---

<sup>31</sup> Nos termos usados por Mendoza, Montaner e Vargas Llosa (2011).

<sup>32</sup> O uso e o abuso da matemática nessa escola e seu domínio no pensamento econômico chegam a tal ponto que o pesquisador norte-americano Lloyd Shapley, da Universidade da Califórnia, mostrou-se surpreso ao ser informado por uma agência internacional a respeito da notícia de ter sido agraciado com o Prêmio Nobel de Economia 2012: “Eu me considero um matemático, e o prêmio é de economia”, disse. “Nunca na minha vida fiz um curso de economia.” (ROLLI, 2012, n.p.). Seu trabalho utiliza a teoria dos jogos, um ramo da matemática aplicada que analisa situações estratégicas e a possibilidade de cada um dos indivíduos envolvidos maximizar seus ganhos.

<sup>33</sup> A arrogância desse grupo é tamanha que Nassif (2012a) denominou um medíocre representante dessa ala e ex-diretor do Banco Central do Brasil, Alexandre Schwartzmann, de professor de Deus.

o patrimônio público sendo transferido para a iniciativa privada a preço módico (BIONDI, 1999, 2000).

A contribuição teórica no campo das finanças públicas realizada pelas correntes neoclássica e neoliberal é muito mais pobre do que as elaboradas pelos economistas keynesianos bastardos. A visão do Estado é insuficiente e pobre e o Estado aparece como inimigo do mercado. Trata-se de uma visão que não representa a sociedade capitalista atual, ou do passado, representando um mundo virtual abstrato que existe apenas nas mentes desses apologistas do mercado.

O domínio dos ultraliberais impôs uma onda de políticas neoliberais de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado assentadas em: (a) desregulamentação do mercado de trabalho e do mercado financeiro (liberalização); (b) privatização das empresas estatais e serviços públicos (privatização); (c) mudança de abrangência e operação das políticas sociais (focalizadas); e (d) restrição às escolhas do governo no que diz respeito à sua ação e com medidas de desenvolvimento econômico (antiestatal). O resultado foi um enfraquecimento do Estado enquanto ente regulador, interventor ou agente promotor do desenvolvimento. Ademais, cresceu a ameaça à estabilidade macroeconômica e as crises nos anos seguintes foram diversas.<sup>34</sup>

Pode-se afirmar que o instrumental teórico da ortodoxia atual<sup>35</sup> assemelha-se ao dos economistas vulgares, apologistas do sistema, que desenvolveram todo um instrumental teórico utilizando e arranjando um argumento analítico para demonstrar e apresentar resultados que respaldaram o atual domínio do mercado e do capital financeiro, a livre circulação de capitais e suas postulações ideológicas contra a intervenção do Estado.

Na Europa, mais precisamente na Inglaterra, uma visão liberal envergonhada apareceu com o nome de Terceira Via. Essa foi uma proposta de Anthony Giddens (2001, 2005), implementada na Inglaterra por Tony Blair, que, ao mesmo tempo em que fazia uma crítica à socialdemocracia clássica ou velha esquerda, não aceitava o thatcherismo, o neoliberalismo ou a nova direita;

---

<sup>34</sup> Crises na Europa, em 1992-1993; no México, em 1995; no Leste Asiático, em 1997; na Rússia, em 1998; no Brasil, em 1999; na Argentina, em 2001; nos EUA, em 2002; novamente no Brasil, em 2002; e, finalmente, nos EUA, na União Europeia e no Japão, em 2007-2008 e até o presente ano (2014).

<sup>35</sup> Segundo Delfim Netto (2013, grifo nosso): “Quais seriam as ideias nefastas a que se refere Acemoglu? Suspeito que uma delas é do Nobel Robert Lucas: **‘A teoria econômica é análise matemática. Todo o resto é figuração ou conversa’** [...]”

representa um novo individualismo e apresenta como valores a igualdade, a proteção aos vulneráveis, a liberdade como autonomia, a inexistência de direitos sem responsabilidades, a autoridade com democracia, o pluralismo cosmopolita e o conservadorismo filosófico.

A Terceira Via afirma a necessidade de reconstrução do Estado e, nesse sentido, seu programa estava assentado (a) no novo Estado democrático (o Estado sem inimigos), (b) na sociedade civil ativa (responsabilidade social empresarial, voluntariado, cidadania corporativa, ética nos negócios), (c) na família democrática (voluntariado), (d) na nova economia mista, (e) na igualdade como inclusão, (f) no *welfare* positivo (programas para o desenvolvimento ativo da sociedade civil), e (f) em um Estado do investimento cosmopolita e da democracia cosmopolita (GIDDENS, 2005).

Nessa defesa de Terceira Via, a empresa declara (a) responsabilidade para com os consumidores, empregados, fornecedores e, inclusive, com o meio ambiente; (b) sociedade, acionistas, clientes, funcionários e fornecedores praticando uma relação de organização socialmente responsável; (c) uma nova gestão empresarial com ética nos negócios; e (d) uma história que quer transparecer objetivos sociais múltiplos. Entretanto, esse processo não passa de um exercício de sobrevivência e legitimação das empresas que foram perdidas devido às condutas predatórias e nocivas do mercado da iniciativa privada; criou-se até um contrassenso para o desenvolvimento do capitalismo, ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável (AYRES, 2010b).<sup>36</sup>

Essa proposta da Terceira Via representa um mundo de fantasia, um *marketing* social para melhorar a imagem da empresa, pois ao Estado cabe respaldar os direitos dos cidadãos e conduzir e retornar à prática da política da caridade e do filantropismo medieval e financiar o terceiro setor (não governamental, sem fins lucrativos e trabalho voluntário) - das famosas organizações não governamentais (ONGs), incorporadas nas reformas do Estado, impostas pelos organismos multilaterais - GBM, FMI e OMC - para os incautos da periferia, que, ao alterar a natureza do Estado intervencionista, perdem a opção de desenvolvimento e ficam atrelados à política de combate à inflação para enriquecer o setor financeiro. O

---

<sup>36</sup> As premissas que justificaram a reforma do Estado foram, segundo Ayres (2010b, p. 43), “[...] a crise do Estado; o predomínio da lógica gerencial; a publicização dos serviços não-exclusivos do Estado; melhoria da gestão pública.”

discurso para os tolos passa pela proposta de modernização das administrações públicas nacionais.

O ocaso e o legado atual da Terceira Via mostram que sua tentativa de estabelecer diálogo com os ultraliberais terminou por convertê-los, engolindo seus adeptos, que passaram a advogar os dogmas neoliberais, ampliando a crise de desemprego na Europa e elevando a miséria. Para a economia britânica, sua aplicação provocou e elevou o processo de redução de sua relevância na economia global e no contexto europeu (GENRO; WU, 2010).

O fracasso da década dos mitos (POCHMANN, 2008) obrigou a ortodoxia a reintroduzir uma nova visão teórica a respeito da temática, da importância e do papel do aparelho do Estado na economia capitalista. A fragilização institucional em diversas partes, como Rússia, Leste Europeu, países do Leste Asiático e até da América Latina, obrigou o *mainstream* a se preocupar com as dificuldades e questões institucionais da economia de mercado e com a defesa da propriedade privada, que estava ameaçada nessas regiões que aplicaram o receituário do Estado mínimo. Os ortodoxos perceberam que o Estado se faz necessário e deve estar presente, e tentaram reconciliar o Estado com o mercado. O papel do Estado passou a ser o de regulador, ficando assegurado ao mercado realizar as atividades econômicas que lhe competem e pode fazer melhor que as empresas estatais, pois promovem a eficiência econômica e a concorrência e a competição no mercado - foi o início da era do Estado gerente, do *business administration* de Estado.<sup>37</sup>

Surgiu, então, o que Affonso (2003) denominou de reformas de segunda geração. Neste sentido, a escola neoinstitucionalista passou a advogar a restauração do papel do Estado; porém, um Estado gerencial, repensado para ser eficiente e para incentivar a concorrência e estruturar os mercados. Este Estado deve apresentar uma nova forma de intervenção na atividade econômica, consolidando instituições adequadas ao capitalismo financeiro globalizado. Assim, o Estado tem que ser eficiente e flexível.<sup>38</sup> O modelo de gestão gerencial representa a

---

<sup>37</sup> A nova administração pública (NAP) foi um fenômeno decorrente do domínio liberal sobre o Estado que procurou transformar o setor público para ter uma performance de empresa do setor privado na linha do *downsizing* e descentralização padrão de eficiência e busca de excelência. Não foi sem razão que foi o Reino Unido o primeiro a implementar esta política liberal, através do discurso de aperfeiçoar a administração pública.

<sup>38</sup> Na crise iniciada em 2007-2008, apareceram a eficiência, a eficácia e a flexibilidade do Estado gerencial na política de salvação dos ricos e dos bancos.

proposição dos teóricos do consenso de segunda geração liberal dominante, que viram o fracasso do antes recomendado Estado mínimo.

Assim, as ideias-forças do neo-institucionalismo, reforçado pela teoria das capacitações dinâmicas, e as ideias-força da teoria da escolha pública, associada às teses contemporâneas de reinvenção do governo e de nova administração pública, são tomadas como fundamentos de interpretações e proposituras: a necessidade de adequação das instituições produtivas e governamentais a uma realidade em transformação a partir do acelerado progresso técnico e da erosão do padrão de relações de produção e de relações políticas até agora prevalecentes, sem que se tenha ainda clareza de qual será o ponto de chegada das transformações tecnológicas, das inovações institucionais, portanto, das condições de sociabilidade e de coesão social que estão por vir (PIRES, 2007, p. 39).

Os neoinstitucionalistas destacam a melhora na qualidade dos serviços públicos, controle e redução dos gastos com pessoal (corte de custos como prioridade) e reformas administrativas para elevar a eficiência governamental (mais ágil e flexível) na lógica da produtividade existente no setor privado, como se este setor possuísse um modelo ideal de gestão. Em nome da globalização, viabilizaram a redução do papel do Estado nacional e seu menor poder representou a vitória conservadora que contestava o *welfare state*,<sup>39</sup> que foi apresentado, em sua perspectiva inicial, como uma proposta de tecnologia neutra e destinada à modificar a cultura do setor público, voltado agora para o consumidor (ABRUCIO, 1997).

Os neoinstitucionalistas defendem medidas na área da administração pública que significam a adoção de técnicas e métodos de gestão administrativa no setor público semelhantes ao conjunto de métodos e técnicas racionais provenientes da administração das empresas privadas; tentam criar assim uma nova linguagem mítica de eficiência, na procura por legitimar o Estado, fornecendo uma nova representação do papel desse Estado na sociedade capitalista. Essa administração se caracteriza por gestão por objetivos (resultados e eficiência), em prol da eficácia, da eficiência, da efetividade, da transparência e da *accountability*<sup>40</sup> (AYRES, 2010a).

Uma outra escola, denominada de nova economia política (NEP), procura realizar a configuração jurídico-institucional para definir que o Estado é capaz de regular os mercados privados. O objetivo do Estado gerente é preservar o sistema

---

<sup>39</sup> “Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público.” (ABRUCIO, 1997, p. 11).

<sup>40</sup> *Accountability* significa a responsabilização e a prestação de contas a *posteriori*.

capitalista e garantir as condições necessárias para o mercado operar com eficiência. Essa nova forma de visão também concebe ajuste, regulamentos e limites na área de atuação do Estado. O Estado mínimo foi substituído pelo Estado gerencial como uma tentativa de implementar as novidades das políticas de modernização do Estado, que representam a continuidade da tradição do conservadorismo político de matriz autoritária (ABASCAL, 2001).

Todo o pensamento ortodoxo foi incentivado pelo sistema financeiro, nos últimos 30 anos, a construir uma teoria liberal em defesa do capital financeiro.<sup>41</sup> Os especialistas da ortodoxia e as autoridades de plantão aceitaram modelos mais tolos do que inúteis que indicavam a impossibilidade de ocorrer crises no mundo do capital financeiro; e o modelo de eficiência dos mercados financeiros passou a gozar de grande aceitabilidade e respeitabilidade (KRUGMANN, 2012).

Na visão senso comum do Estado neutro, externo, que atua para o bem do indivíduo e da sociedade, o poder está nas mãos da maioria. Esse é o ponto de vista difundido pela ortodoxia anglo-saxã mundo afora. Na sociedade norte-americana, o governo e não o Estado aparece para o povo como representando uma democracia pluralista na qual diferentes grupos de interesses e o povo definem, em geral, as políticas do setor público. Essa teoria do Estado pluralista reivindica para si o direito exclusivo da própria democracia, das teorias do Estado do bem comum, onde o governo pretende servir aos interesses da maioria, isto é, o governo está a serviço do povo - o governo garante o direito individual e sua ação está de acordo com a vontade e o interesse do povo. Trata-se de um fetiche, de uma abstração da realidade-mundo em que se vive que escapa de toda verificação empírica e de toda prova histórica da formação social do capitalismo.

A alternativa oposta que contribuiu para essa falsa polêmica do pêndulo decorreu da construção de um novo paradigma, de um novo objeto para a teoria econômica: um trabalho de John M. Keynes desenvolvido após a publicação do livro “Tratado sobre a moeda” e que se seguiu até a época da publicação de sua obra máxima “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (CARVALHO, F., 1989).

---

<sup>41</sup> Belluzzo (2013, p. 23) mostra como “George Monbiot, o celebrado articulista do *Guardian*, não deixa barato: ‘A crise demonstra que o pensamento neoliberal é uma fraude de alto a baixo. As demandas dos ultra-ricos foram vestidas com os adornos de uma teoria econômica sofisticada. Mas o completo fracasso dessa experiência à escala mundial não impede a sua repetição. Isso nada tem a ver com economia. É uma questão de poder.’”

Nestes trabalhos, Keynes apresentou justificativa científica para a intervenção do Estado na economia de mercado.

### **2.3 O pêndulo à esquerda: keynesianismo e a defesa da ação do Estado na manutenção da economia de mercado**

O economista liberal John Maynard Keynes foi o cientista que desenvolveu a justificativa teórica no campo das ciências econômicas a favor da intervenção estatal na economia. Segundo sua teoria, ao Estado caberia dinamizar a demanda agregada, estimular a geração de emprego por intermédio de investimentos públicos, programas sociais e políticas expansionistas, socializando os investimentos e com a obrigação de regular e estabilizar a economia capitalista em curto prazo, sendo elemento capaz de assegurar a estabilidade econômica e a harmonia social. Keynes refutava a concepção da teoria quantitativa e criticava a lógica de funcionamento do capitalismo liberal, e propôs um capitalismo administrado para salvá-lo, pois ele não queria que o capitalismo sucumbisse (FERRARI FILHO, 2005).

Na América Latina, a influência keynesiana levou Raul Prebisch, em 1949, a desenvolver, a convite da Cepal, então Comissão Econômica para a América Latina, da Organização das Nações Unidas (ONU), tese de explicação do atraso da região devido à política liberal de aceitação e especialização como produtor de matéria-prima na divisão internacional do capitalismo e, ao mesmo tempo, desenvolveu uma teoria que propunha a utilização dos instrumentos do Estado para impulsionar o desenvolvimento econômico dessa região.

Uma forma específica de relação entre o Estado e o mercado surgiu, então, durante o século XX, recebendo a denominação de Estado do bem-estar social, *welfare state* (BOBBIO; MATEUCI; PASQUINO, 1995), Estado keynesiano (OFFE, 1986), Estado providência (ROSANVALLON, 1981), Estado assistencial ou Estado social (SANTOS, B., 2012), implementando políticas públicas para assegurar aos indivíduos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de

bem-estar (AGUIAR, 1996). O *welfare state*<sup>42</sup> apareceu como um Estado benevolente e eficiente.

Keynes, em sua teoria, buscou explicar os motivos que fazem necessárias a participação do Estado e a ação para curar os males econômicos daquela época de depressão. A sutileza e a genialidade de Keynes foi desenvolver uma concepção de sociedade capitalista não mais apoiada no paradigma do equilíbrio, mas mostrando como a dinâmica da economia passaria a ser a de uma economia monetária e instável. A verdadeira revolução keynesiana foi desenvolver - na "Teoria geral" - um instrumento para orientar e justificar a intervenção do Estado na realidade capitalista (VIOTTI, 1986).

Na sua abordagem teórica, Keynes (1982) incluiu diversos elementos de ordem psicológica na determinação das variáveis econômicas e na previsão sobre o futuro da economia (conceitos de preferência pela liquidez, eficiência marginal do capital, propensão psicológica a consumir). Keynes mudou a questão e analisou a economia capitalista como uma economia altamente instável, devido ao problema radical das decisões sujeitas a futuro incerto<sup>43</sup> e imprevisível, necessitando de apoio e ajuda do Estado para dinamizar e estimular o investimento privado e a volta da confiança do empresariado. Dessa maneira, para este teórico, a acumulação é o objetivo e o fim do sistema capitalista; na crise, os empresários não viam motivos para investir, já que estavam com excesso de capacidade; e a salvação estava nas mãos do Estado, que - via ação direta ou indireta - deveria estimular a economia.

Trata-se do trabalho que, no pensamento heterodoxo, apresenta a melhor explicação dos motivos para que o Estado passe a atuar na economia. Victoria Chick (1993) defende a tese de que Keynes recomendava ao Estado aplicar doses

---

<sup>42</sup> O Estado do bem-estar é aquele "[...] que garante 'tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político.'" (WILENSKY apud BOBBIO; MATEUCI; PASQUINO, 1995, p. 416). Não existe consenso na explicação do surgimento e dos motivos da origem do *welfare state*, pois existem explicações de ordens econômicas e explicações de ordens políticas. As explicações e os condicionantes de ordem econômica dividem-se em (ARRETCHE, 1995; AGUIAR, 1996): (a) o *welfare state* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização da sociedade; e (b) o *welfare state* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Já as teorias que usam condicionantes de ordem política como explicação da origem do *welfare state* dividem-se em: (a) o *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais; (b) o *welfare state* é o resultado de um acordo entre o capital e o trabalho organizado, dentro do capitalismo; e (c) há diferentes *welfare states*: eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder.

<sup>43</sup> Para Keynes (1982), risco e incerteza são conceitos diferentes. O risco é um conceito baseado em probabilidade estatística, já a noção de incerteza significa que não existe base científica para formação de qualquer cálculo probabilístico para prever o futuro.

limitadas de política fiscal quando da crise do capitalismo; mas a política fiscal não se destinava a ser um remédio aplicado por longo tempo ao paciente, devido aos efeitos colaterais sobre os preços (inflação). Os keynesianos bastardos tenderam à admitir que as medidas de política fiscal eram expansionistas e teriam poucos efeitos sobre os preços, devido ao elevado desemprego e excesso de capacidade em curto prazo (depressão) e, no longo prazo, graças à eficiência e à produtividade em constante elevação, que tenderiam a reduzir o valor dos produtos, ou seja, à baixa nos preços. Ocorre que, segundo a autora, os keynesianos bastardos não leram adequadamente a obra de Keynes, pois sua política econômica era de curto prazo.

Keynes (1982) tratou de apresentar, na obra “Teoria geral”, o problema da crise de 1930, que não se resumia a simplesmente assegurar nível adequado de investimento, mas também possibilitar uma demanda de consumo necessária para viabilizar a rentabilidade dos novos investimentos que, em uma situação de crise de depressão, não seriam resolvidos pelos mecanismos de livre-mercado, devendo o Estado agir. Esse diagnóstico e essa terapia proposta diferem totalmente da abordagem ortodoxa, embora também possua a função ideológica de preservar o capitalismo.

O Estado capitalista, cooperando com a iniciativa privada e fugindo da racionalidade do capital (motivação do lucro máximo), deveria socializar os investimentos aumentando suas compras de meios de produção (obras públicas, bem-estar social ou armamentos) - os chamados investimentos improdutivos ou gastos improdutivos - e reestimulando a produção com a ajuda do processo pelo qual o consumo aumenta (MATTICK, 2009).

Com o rompimento das amarras do orçamento equilibrado e com a passagem para o padrão monetário fiduciário, o Estado capitalista tomou seu poder de compra (demanda) e passou a possuir instrumentos eficazes e eficientes para usar como política macroeconômica e instrumento de poder. Esse Estado foi utilizado pela classe dominante quando necessário (1945/1970), como instrumento de poder, ideologia e prática para combater a crise da economia e estimular o processo de acumulação de capital.

A realidade defendida por Keynes (1982) não deu motivos para temer o socialismo ou o Estado burocrático e ineficiente, pois o mesmo propôs a socialização dos investimentos e outras medidas objetivando colocar em prática

instrumentos que evitassem a destruição das instituições econômicas do capital. No modelo de Keynes, a função primordial do Estado é preservar as relações sociais do modo de produção capitalista; sua obra somente serviu para justificar e ampliar as políticas econômicas que já estavam sendo postas em prática em diversos países<sup>44</sup> em favor do capital.

Na verdade, a postura de Keynes no artigo “O fim do ‘laissez-faire’” e, principalmente, na publicação da “Teoria geral”, diante da realidade de crise econômica, foi conceber essencialmente o Estado como instrumento para intervir e orientar a economia de mercado. A posição liberal de Keynes sempre foi conhecida; sua resposta e recusa aos membros do Partido Trabalhista inglês para que ingressasse naquele partido foi uma prova do seu posicionamento liberal, conservador e progressista (DILLARD, 1982).

A grande influência de John Maynard Keynes deu margem ao surgimento de diferentes escolas, conforme apresentado no Quadro 3, na página posterior. Inicialmente, surgiram os keynesianos bastardos, que incorporam Keynes em um modelo de equilíbrio; surgiram ainda (a) o grupo de keynesianos desequilibristas, que realiza uma crítica da síntese neoclássica, (b) os novos-keynesianos, que apresentam os microfundamentos da macroeconomia keynesiana e tratam de uma economia keynesiana sem demanda agregada, (c) os neo-ricardianos, que juntam David Ricardo e Keynes; e, finalmente, (d) os pós-keynesianos, que pregam o retorno à obra original de Keynes, no desenvolvimento de uma economia monetária da produção.

Joan Robinson (1971) utilizou o termo keynesianismo bastardo para se referir aos keynesianos ortodoxos, por não acreditar na força da política monetária e passar a justificar a primazia da política fiscal na intervenção do Estado na atividade econômica. O Estado deve não somente atender à demanda de bens públicos, de bens meritórios ou semipúblicos, mas ao governo e não ao Estado cabe agir para corrigir as denominadas externalidades, controlar o poder dos monopólios, minimizar os problemas das informações incompletas e dos custos transacionais; para tal fim, o governo deve ter funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. Todo manual de finanças públicas, a partir de então, passou a utilizar essa receita como função principal da ação do Estado. Todavia, aqui permanece uma visão de Estado externo,

---

<sup>44</sup> Kalecki (1983) apresentou o exemplo do período de Hitler, na Alemanha. Paul Mattick (2009) ressaltou as condições que deram suporte e viabilidade histórica ao revisionismo keynesiano.

neutro e que oculta o processo de dominação social, típico de uma sociedade dominada pelo capital.

### Quadro 3 - Síntese dos pensadores keynesianos

(Continua)

Autores/correntes	Enunciado	Implicações	Desdobramentos posteriores
John Maynard Keynes	A instabilidade de uma economia monetária exige a intervenção do Estado no curto prazo no sistema econômico capitalista para devolver a economia ao pleno emprego.	Intervenção, como um mecanismo necessário para preservar o capitalismo, combatendo o desemprego e a elevada concentração de riqueza e renda, já que o mercado não é autorregulável.	Com o artigo de John Hicks, Alvin Hansen, Paul Samuelson, Franco Modigliani e Dom Patinkin fazem uma leitura convencional da "Teoria geral". Posteriormente, Clow e Leijonhufvud surgiram com o keynesianismo desequilibrado, e se mantiveram no arsenal básico de equilíbrio geral. Os neo-ricardianos empenham-se em demonstrar o fato de o mercado não convergir para o pleno emprego devido ao seu próprio <i>modus operandi</i> . Finalmente, autores pós-keynesianos - como Paul Davidson, Joan Robinson, Hyman Minsky, George Shackle, Victoria Chick, Jan Kregel - deram ênfase à escola que defende que Keynes criou um novo paradigma para entender a economia capitalista.
John Hicks, Alvin Hansen, Franco Modigliani, Paul Samuelson (keynesianismo neoclássico)	Foi Samuelson quem criou o termo síntese neoclássica, para o keynesianismo neo-clássico, que empregava a microeconomia walrasiana para lógica da análise macroeconômica de □□□□□□□□□□Ж□□□□	A microfundamentação neoclássica realizada na macroeconomia de Keynes restringe, equivocadamente, a formulação de Keynes a um caso particular da corrente (neo) clássica mais geral.	A "Teoria geral" é um caso particular da explicação neoclássica; é a explicação de uma economia em depressão; solução de curto prazo e temporária via política fiscal.
Robert Clower, Axel Leijonhufvud (keynesianismo desequilibrado)	Outra abordagem reformulada e crítica da síntese neoclássica, mas assentada nas velhas ideias, que acabaram por não captar os elementos e <i>insights</i> inovadores de Keynes	Concebem o desemprego involuntário como uma situação tipicamente de desequilíbrio e, igualmente ao keynesianismo neo-clássico, converte a formulação de Keynes a um mero caso particular dos (neo) clássicos.	Reajustes lentos dos preços provoca flutuações cíclicas nos níveis de produto e de emprego. No longo prazo, a economia convergirá para o ponto de equilíbrio.
Piero Garegnani, John Eatwell, Murray Milgate Krishna Bharadwaj (neo-ricardianos)	Base no arcabouço teórico clássico-sraffiano; procuram fornecer ao princípio da demanda efetiva de Keynes uma teoria do valor e da distribuição.	Contribuição mais consistente que a marginalista, argumentam a necessidade de empregar a teoria do emprego de Keynes para estabelecer as posições normais de equilíbrio no longo período do sistema capitalista.	-
Gregory Mankiw, David Romer (novos-keynesianos)	Procura dos microfundamentos dos equilíbrios macroeconômicos não walrasianos. Preços e salários rígidos são a questão central	Como agentes econômicos otimizam seus comportamentos sobre falhas de mercado ou imperfeições.	Teoria keynesiana sem demanda agregada

(Conclusão)

Autores/correntes	Enunciado	Implicações	Desdobramentos posteriores
Paul Davidson, Hyman Minsky, Jan Kregel, George Shackle, Victoria Chick e, no Brasil, Fernando Cardim de Carvalho, Fernando Ferrari, Gilberto Tadeu Lima, Edward J. Amadeu, dentre outros. (pós-keynesianos)	Instabilidade de uma economia monetária; a moeda afeta o lado real da economia no curto e no longo prazo; e o Estado apresenta papel relevante no sistema econômico capitalista, para devolver a economia ao pleno emprego.	Ressalta vários elementos analíticos realmente inovadores e profícuos na formulação de Keynes: tempo histórico, expectativas, incertezas, economia monetária da produção.	Novo paradigma heterodoxo para entender o funcionamento da economia de mercado, determinada pela lógica do <i>business</i> .

Fonte: Lima (1992) e Lima e Sicsú (2003).

O Estado da visão de Keynes continuou sendo um ente externo ao sistema capitalista e, na crise, deve adotar uma racionalidade que não provoque efeitos contrários e negativos para a iniciativa privada. O Estado não deve competir com a iniciativa privada, mas ser um agente que apoia e realiza gastos improdutivos para o bem do capitalismo. O financiamento do gasto público adicional - fosse via impostos diretos ou indiretos sobre a renda - poderia provocar efeitos negativos no consumo ou na eficiência marginal do capital. No caso de empréstimos contraídos pelas autoridades monetárias, a elevação da taxa de juros provocaria um retardamento ou impedimento à recuperação da economia. A política monetária de expansão da oferta de moeda pelo Estado possibilitaria o gasto público e estimularia a atividade econômica via gasto multiplicado (SANTOS, Reginaldo, 2010).

Assim, conforme percebeu Viotti (1986 p. 96),

Na economia clássica, a restrição do papel do Estado teve a função de limitar o poder das classes dominantes não identificadas inteiramente com os interesses da acumulação de capital. Já na economia neoclássica, estando o poder nas mãos da burguesia, o liberalismo representou um escudo ideológico contra as pressões dos trabalhadores por melhores condições de vida. No entanto, já na economia keynesiana, quando a crise dos anos trinta exige a introdução explícita do estado, tanto na economia quanto no pensamento que a interprete, é que se torna mais fácil a compreensão do verdadeiro significado que o Estado capitalista sempre teve: a preservação e estímulo da acumulação de capital.

Convém também citar a escola francesa da regulação que surgiu em meados dos anos de 1970 com a preocupação de interpretar a crise. Essa escola tem origem kaleckiana, keynesiana e marxista. Liderada por Michel Aglietta e também composta por Robert Boyer e Alain Lipietz, procura tratar também do papel

do Estado, critica os marxistas ortodoxos e apresenta a ação do Estado como se tratando de questão de regulamentação (SABOIA, 1989).

Hodiernamente, a escola pós-keynesiana afirma que Keynes desenvolveu um novo paradigma ao criticar os principais axiomas que respaldavam o pensamento ortodoxo (axioma da substituição bruta, axioma da moeda neutra e axioma de um processo econômico da ergodicidade).<sup>45</sup> Nesse sentido, Keynes negou que o sistema econômico - a economia de mercado - seja autoequilibrante e autorregulado e ainda apresentou mecanismos econômicos que evitem as flutuações e depressões econômicas (DAVIDSON, 2003); e sua visão é que o Estado deve atuar na economia utilizando uma diversificada política. Trata-se de um “quadripé” apoiado na política fiscal, na política monetária, na política cambial e na política salarial (OREIRO, 2013).

Ainda segundo os pós-keynesianos, Keynes desenvolveu os seguintes axiomas (CARVALHO, F., 1989):

- a) axioma de economia monetária: a moeda afeta motivos e decisões;
- b) axioma da produção: entender como o processo de produção é organizado e com que fins (fins de venda no mercado e busca da forma monetária);
- c) axioma da decisão: poder de influência e decisão são diferenciados (empresários e trabalhadores);
- d) axioma da inexistência da pré-conciliação: os detentores de moeda não têm que definir em que gastarão, nem quando;
- e) axioma da irreversibilidade do tempo e da incerteza: o tempo flui unidirecionalmente do passado para o futuro (incerteza); e
- f) axioma das propriedades da moeda: a moeda possui propriedades que a diferencia de outros objetos; primeiro, possui elasticidade-produção nula e, segundo, tem elasticidade-substituição nula.

Os pós-keynesianos desenvolveram uma explicação teórica em que mostram os axiomas criticados por Keynes e os axiomas fruto do novo paradigma desenvolvido, por tratar o capitalismo como uma economia monetária de produção.

---

<sup>45</sup> O axioma da substituição bruta é a espinha dorsal da teoria dominante e significa que qualquer bem pode ser substituído por outro. O axioma da moeda neutra representa que a taxa de juros é um fenômeno real e a moeda não afeta o fluxo de produto real. Finalmente, o axioma da ergodicidade permite que os economistas ajam como se estivessem tratando de uma ciência exata, em que os dados são homogêneos em relação ao tempo (DAVIDSON, 2003).

Ainda segundo os pós-keynesianos, em um ambiente de incerteza, quanto maior o pessimismo em relação ao futuro da economia, maior tenderá a ser a retenção de moeda pelos indivíduos que procuram segurança e flexibilidade nos seus ativos de riqueza, para terem opções diante do futuro incerto. A preferência por moeda, ou seja, a preferência pela liquidez ou a aplicação em ativos financeiros, pode levar à deficiência de demanda efetiva na economia. Em uma economia monetária, a moeda e outras formas de aplicação financeira são formas alternativas de acumular riqueza em relação à inversão produtiva ou ao processo de acumulação de capital, já que em momentos de maior incerteza reter moeda passa ser um ato racional (CARVALHO, F., et al.,2007).

Conforme Ferrari Filho (2005), para os pós-keynesianos, as concepções teóricas e as proposições de política econômica de Keynes objetivavam a solução do desemprego e a equidade da renda. Nesse sentido, a essência do trabalho de Keynes foi explicar (a) as causas e consequências das crises monetárias, (b) as flutuações de demanda efetiva e desemprego, (c) o regime monetário-cambial apropriado às circunstâncias internacionais e (d) a arquitetura da ordem econômica mundial, e propor medidas para salvar o capitalismo. Nesse sentido, a atuação do Estado (à esquerda) é benéfica para a sociedade comandada pelo capital.

## **2.4 Conclusão**

A intervenção do Estado na economia é apresentada pela ortodoxia como desnecessária, prejudicial, perturbadora do ótimo econômico. O ultraliberalismo dominante reafirma as ideias de que somente o mercado permite obter a máxima eficiência possível, o máximo bem-estar - tudo obra de uma economia de mercado concorrencial. A visão disseminada de externalidade e neutralidade do Estado na formação capitalista prega leis e limita a atuação e a ação do Estado (desse comportamento decorre uma lei como a LRF). Essa corrente da direita do pêndulo (uma completa abstração, um fetiche) oculta as relações sociais de produção e distribuição do modo de produção capitalista e a função do Estado burguês.

Todavia, pode-se inferir que Keynes justificou o gasto público como função de política econômica anticíclica; incorporou a ação do Estado para reformar o capitalismo e preservar o sistema; formulou uma proposta para resolver problemas

práticos do capitalismo; o Estado é uma entidade que não deve concorrer com a iniciativa privada; o Estado é utilizado como instrumento que retira a economia da crise e potencializa a expansão da economia; tem papel conservador (orientação, socialização dos investimentos, cooperar com a iniciativa privada e criar nas relações internacionais um novo sistema mais favorável à paz, ao invés de luta acirrada pelos mercados); e não existe a alegada defesa do Estado centralizador e sim da sobrevivência do capitalismo.

Nessas abordagens, é incompreensível a atuação direta ou indireta do Estado capitalista como uma condição historicamente determinada na gênese, expansão e desenvolvimento do modo de produção capitalista; as mesmas não entendem e não explicam o importante e decisivo papel que representa a atuação do Estado no processo de acumulação de capital, que obriga ao Estado elevar significativamente sua atuação em determinadas ocasiões da história do capital, na regulação, orientação e ação direta para dinamizar o sistema capitalista (MATTICK, 2009).

Ao longo da história, teorias econômicas quase sempre serviram de ferramentas teóricas para consolidar ganhos de grupos hegemônicos. Assim, qualidade no desenvolvimento das ciências econômicas posterior a John Maynard Keynes não passa de um conjunto de ferramentas desenvolvidas pelos economistas de mercado, financiadas pelo mercado, objetivando legitimar seus ganhos (NASSIF, 2012b). Correto estava Marx (2010) quando afirmou que, além da economia política, em nenhuma outra ciência predomina tanta pretensão fundada em vulgaridades elementares.

No capitalismo, diferente do que afirmam os ortodoxos, as decisões de política econômica, de política pública, de leis etc. não são neutras nem indolores; são escolhas e, como tal, cabe ao Estado decidir quem paga (quem é penalizado) e quem recebe os recursos do fundo público, atendendo aos interesses e compatibilizando as várias prioridades. Esse raciocínio se aplica a LRF. Assim, os paradigmas teóricos da direita ou da esquerda não possuem elementos capazes de possibilitar a compreensão e a essência desse movimento histórico, desse papel e dessas relações do Estado com o capital; tratam da defesa do capitalismo e do mercado e utilizam um instrumental analítico comprometido com a ideologia do capital (OLIVEIRA, F., 2009).

A falsa controvérsia assentada na dicotomia e oposição dessas duas abordagens, a chamada teoria do pêndulo - à direita (a abstração da ortodoxia) e à esquerda (keynesianismo estatal) - apresenta um Estado externo, uma forma de Estado superficial, aleatório, universal, uma abstração fixa, que leva a um falso debate, a uma falsa polêmica estéril. O Estado é apresentado imune às questões de classe e luta social. A falsa consciência dominante promove efeitos mistificadores que levam a uma compreensão distorcida da realidade social.

Desse modo, uma medida de implementação de uma lei, como a LRF, é tratada apenas como um avanço na institucionalização das regras fiscais do Estado, medida de finanças públicas, como questão de boa administração pública, ficando restrita a questões fiscais e financeiras. A questão de quem paga a conta da política fiscal nessa sociedade, quem são os beneficiários do sistema, qual o real objetivo econômico dessa medida de políticas fiscais ficam sem explicação - no máximo, aparece uma explicação da aparência (avanço na boa administração pública, Estado eficiente, Estado gerente).

Acontece que o Estado é uma construção histórica que apresenta características e condicionantes específicos estruturais, sociais, culturais dados pela luta de classe particular a cada país, além do que depende ainda de como esse Estado está inserido na dinâmica desigual e combinada do comportamento do capitalismo em nível mundial. Assim, uma lei como a LRF atende a objetivos mais amplos e a interesses de classe e não apenas representa um instrumento de melhora na administração pública, uma questão de avanço institucional devido à nova realidade do capitalismo.

### **3 NO INTERESSE DO CAPITAL - a essência, o papel e a função do Estado burguês na ordem do capital**

#### **3.1 Introdução**

Ao realizar o estudo da análise do significado da LRF, a constatação de que a teoria do pêndulo à direita (mercado) ou à esquerda (Estado) representa uma falsa controvérsia, obriga a utilização de uma abordagem que procure revelar o que significa o papel do Estado em uma formação social capitalista.

O paradigma da dinâmica contraditória de Karl Marx, ao explicar a gênese e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, abordou o Estado como um importante elemento ligado à expansão do capital. A corrente marxista analisa o sistema capitalista mostrando o papel essencial que o Estado desempenha para garantir o nascimento, o desenvolvimento e a manutenção do processo de acumulação de capital, preservando ainda sua legitimidade como um ente aparentemente neutro.

A essência do capitalismo revela uma formação social que apresenta dinâmica contraditória e conflituosa, na qual a ação imposta pelo Estado capitalista contribui com o mercado como mecanismo regulador e reproduzidor do capitalismo nos planos da acumulação, da dominação e legitimação política e ideológica. Karl Marx (1975, 1982, 2010) mostrou como a sociedade capitalista é uma organização social impregnada de fetiche, de fantasia, idolatria e mitos. Revelar sua essência é um dos objetivos da corrente marxista. No entanto, diversas organizações na sociedade capitalista, tais como o Estado, as escolas, a igreja, a família, a imprensa, os sindicatos e os partidos políticos, atuam para transmissão e manutenção dos valores caros e essenciais à ordem capitalista e, que fazem parte dos valores e imagens que constituem a falsa consciência que os indivíduos incorporam dessa formação social.

Em virtude de sua abordagem dialética, o marxismo apresenta o ponto de partida mais adequado para a compreensão do capital e do papel do Estado na formação social capitalista. O marxismo possibilita uma análise rica, valiosa e fundamentada na crítica à visão geral e de senso comum do *mainstream*

*economics*<sup>46</sup> acerca do significado do Estado para o capital, desmistificando o falso debate opondo Estado e mercado e esclarecendo essa falsa polêmica.<sup>47</sup> A natureza do Estado, sua estrutura, o fetichismo desse Estado, a genealogia, a questão fisco-financeira do Estado e sua ação de mediação são aspectos fundamentais que o marxismo trata de revelar na sua abordagem da essência da ação do Estado no modo de produção capitalista (FARIAS, 2000).

O Estado burguês como elemento endógeno ao capitalismo participou e contribuiu para seu aparecimento, continuou agindo no seu processo de expansão e desenvolvimento e atua a cada dia de formas diferentes para manter vivo o mundo do capital; sua ação ocorre em todas as áreas, nas suas leis e também nas questões fiscal e financeira.<sup>48</sup> O entendimento do que representa a essência do Estado burguês possibilita compreender os equívocos deliberados, os motivos e as razões dos elogios à institucionalização da LRF no atual quadro do funcionamento do capitalismo brasileiro.

### **3.2 O Estado burguês: o representante de classe no conflito capital e trabalho**

A dinâmica da sociedade capitalista somente pode ser adequadamente compreendida ao se analisar as relações estabelecidas entre o Estado e as diversas classes sociais concretas, diante de um movimento dialético da história do capitalismo e da luta de classe. O Estado atua no plano concreto das relações de produção da riqueza social da ordem burguesa, nos conflitos de interesses econômicos, e colabora na formatação de visão de mundo conforme os interesses da classe dominante; e apresenta a função de garantir a dominação de uma classe sobre as demais, tendo importante papel na dinâmica dessa sociedade. Portanto, o

---

<sup>46</sup> “A Ciência Econômica faz abstração das relações sociais (sociologia), da estrutura de poder (política), do espaço (geografia), e do tempo (história). O pensamento econômico abstrato elimina, portanto, contribuições de outras ciências sociais. Isso porque o procedimento analítico é, necessariamente, um processo de partição - um recorte da realidade. Substitui-se um processo social vivo, cheio de inter-relações, por uma bateria de conceitos abstratos, para teorizar.” (COSTA, 2000, p. 24).

<sup>47</sup> Trata-se de uma política de enfraquecimento do Estado como agente de legitimação do capitalismo, se considerar a visão marxista (O’CONNOR, 1977), ou de agente responsável pela redução das desigualdades, na visão keynesiana.

<sup>48</sup> O Estado gerente encobre o verdadeiro papel que cabe ao Estado como agente político e está assentado em princípios abstratos, estranhos à sua atuação, como se ele não sofresse a influência de fatores políticos, ideológicos, econômicos, culturais, luta de classe e de forças políticas e sociais que dominam seu aparelho (OLIVEIRA, F., 2009).

Estado não é um elemento neutro e qualquer forma histórica que assuma representa sempre a ditadura da classe dominante e é o resultado da luta de classe, um processo inevitável das tendências geradas pela formação econômica e social capitalista (COELHO, R., 2009).

Preservar a formação social capitalista, ainda é a função primordial do Estado moderno. No pensamento marxista, o Estado é um elemento endógeno importante ao modo de produção capitalista. O Estado é elemento da luta de classe, das relações de poder, influenciando os níveis de emprego, a riqueza social, as organizações, os interesses diversos na formação social e econômica do capital. Até na periferia do capitalismo, o Estado tem imposto normas que não são do interesse da nação e

Muito do que é praticado na economia capitalista em nível mundial tem como determinante as práticas impostas pelos países desenvolvidos, mesmo que essas normas e comportamento não tenham sido praticados em suas próprias economias (CHANG, 2009, p. 30).

O estudo do Estado burguês dentro do paradigma marxista, apresentando como ocorre sua ligação contraditória com o capital e como evoluiu essa relação entre Estado e o processo de reprodução e circulação do capital ao longo da história do modo de produção capitalista, é o tema abordado neste capítulo. O objetivo deste é também ressaltar a observação de ordem metodológica da tradição marxista que distingue entre fenômeno e essência, ou seja, entre a realidade aparente e a essência dessa realidade, dado que o método da dialética na ciência marxista é esclarecer a essência das coisas e não descrever a aparência. Nesse sentido, a ciência parte do fenômeno para chegar à realidade que se esconde atrás do fenômeno.

Assim, o emprego da dialética revela-se ser um método indispensável para uma abordagem crítica da apreensão do significado e da essência múltipla do Estado capitalista como categoria lógica e histórica,<sup>49</sup> jamais eterna e absoluta. Todavia, esse Estado é apresentado como um fetiche ao cidadão. Nas obras de

---

<sup>49</sup> “Na perspectiva da **Economia Política**, reconhece-se que é uma totalidade em mutação. O instrumento lógico disponível para apreender o processo de transformação é a chamada *dialética*. A tensão entre *ser e não ser* é resolvida pelo conceito de transformar-se. Como a realidade está impregnada de opostos e contradições, um processo de descrição da transformação real tem, necessariamente, de ser carregado de opostos e de contradições.” (COSTA, 2000, p. 25, grifo nosso, em negrito; grifos do autor, em itálico).

Marx (1975, 1977, 1982, 1983, 2005, 2010) e Marx e Engels (2010) aparecem claramente o papel do Estado no modo de produção capitalista como uma totalidade contraditória; e seu papel e sua natureza, conforme Farias (2000), sempre foram e são decisivos de um fenômeno histórico de existência social (capital e Estado), tendo por essência uma divisão do trabalho que serve de eixo natural para a luta de classe.

O Estado capitalista é uma totalidade concreta, complexa e contraditória. As análises de Marx, Engels e Lenin, no que dizem respeito à análise do Estado capitalista, ainda são pertinentes na contemporaneidade. Karl Marx desenvolveu uma crítica à economia política clássica não visando negar teoricamente os filósofos e economistas clássicos, mas sua obra procedeu a um processo de superação da economia política desenvolvida por David Ricardo e Adam Smith. Entretanto, convém acrescentar que Marx também incorporou parte do desenvolvimento desses economistas ao mostrar os limites e os equívocos na construção dos teóricos clássicos (FARIAS, 2011).

A opção teórico-política de Marx possibilitou-lhe desenvolver e construir elementos para compreensão e crítica à formação econômica social capitalista através do uso do método da dialética, que possibilita um conhecimento rigoroso da realidade social. O uso da dialética dá conta do efetivo movimento dessa formação social, de seu movimento real e, ainda, dos objetivos dessa sociedade, sem o instrumental de neutralidade, usando uma perspectiva vinculada aos interesses das classes que compõem esse modo de produção.

Nessa linha, Marx desenvolveu um novo paradigma que explica a dinâmica da sociedade capitalista como uma organização social que não representa o ponto final da evolução da humanidade, mas uma organização social histórica e transitória, portanto, não natural. Essa formação social apresenta a questão econômica como primordial para a vida social; porém, a realidade capitalista é marcada por condições, tendências e antagonismos que são parte da natureza do capitalismo e, assim, somente pela abordagem dialética é que se percebe a contradição que faz parte da essência dessa formação social.

O método de Marx é denominado de dialética materialista. Esse método possibilitou-lhe praticar uma revolução teórica com o uso do materialismo histórico para analisar a dinâmica do capital, suas leis, sua gênese, seu desenvolvimento, sua expansão e seu movimento, ou seja, o conjunto das relações sociais subordinadas à

sociedade burguesa, à luta de classe<sup>50</sup> e à dinâmica dessa sociedade que tem no movimento e no seu comando o capital. A interpretação histórica põe em evidência os grupos sociais, as estruturas de poder, a formação do Estado dentro da economia e do contexto da estrutura da economia capitalista em nível mundial.

Na linha do materialismo histórico, esse conhecimento científico possibilita conhecer diferentes aspectos da dinâmica do Estado no universo do capitalismo como importante elemento orgânico e poderosa máquina do capital influenciando nas relações sociais. O Estado capitalista pode ser compreendido como um sujeito regente de todo o processo de movimento, desenvolvimento, manutenção e alteração na dinâmica da vida do capital. Destarte, o Estado se insere na dinâmica capitalista e determina e é determinado por esse capitalismo.

Marx também revela que a relação entre o Estado e o capital como totalidade concreta, histórica e social mostra a primazia da base, ou seja, do capital, em relação à superestrutura (o Estado), com articulações múltiplas entre ambos formando uma unidade de relação e reciprocidade orgânica, em uma formação econômica e social.<sup>51</sup> Esse Estado aparece como um ser social e histórico e assume papel mediador das contradições.<sup>52</sup> Todavia, nesta sociedade, o Estado aparece como uma forma particular e relativamente autônoma diante das classes sociais.

Essa sociedade capitalista tenta se mostrar como uma forma de sociedade permanente, eterna, como se não existisse possibilidade de superação, sendo a forma definitiva e mais evoluída de convivência que a humanidade pode

---

<sup>50</sup> “A luta de classes é, basicamente, uma luta pelo excedente, e como tal está fadada a prosseguir enquanto não houver o bastante para todos. As classes surgem sempre que a produção material está organizada a ponto de motivar alguns indivíduos a transferir o excedente de seu trabalho para outros a fim de sobreviver. Quando há pouco ou nenhum excedente, como no comunismo primitivo, todos precisam trabalhar, ninguém pode viver da labuta de outros, e não há espaço para classes. Mais tarde, a existência de um excedente suficiente permite o estabelecimento de classes [...]” (EAGLETON, 2012, p. 39).

<sup>51</sup> “O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu de fio condutor aos meus estudos, pode resumir-se: na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social.” (MARX, 1977, p. 24).

<sup>52</sup> “Um simples exame da história mostra a justeza da tese da primazia ontológica da base sobre a superestrutura. Em última análise, na história moderna, as lutas de emancipação de classe têm por eixo a emancipação da divisão do trabalho. Na sociedade burguesa, a mediação estatal resulta no seu conjunto das necessidades mutantes da divisão capitalista do trabalho e da forma de dominação de tal ou tal classe. Em última análise, do desenvolvimento contraditório das forças produtivas e das relações de produção. Não é que ocorra uma ‘mediação total’ possibilitando a ‘conciliação’ dos polos contraditórios, no sentido imaginado por Hegel.” (FARIAS, 2000, p. 34).

permitir e não podendo, a humanidade, atingir um novo estágio. Nesse processo, a mediação tem servido como categoria exclusiva de alienação, fetichização do mundo do capital. E o Estado é forte elemento de mediação no mundo em que domina o capital (MÉSZÁROS, 2011).

O capitalismo revela-se ser um sistema econômico que apresenta uma dinâmica de contradição em processo. Essas contradições intrínsecas acabam levando a conflitos de classe dentro da própria classe capitalista (existem interesses divergentes entre as burguesias industrial, financeira, agrária e comercial) e entre esta classe capitalista e a classe trabalhadora, acarretando conflitos e disputas políticas. Nessa realidade, o Estado acaba consagrando o controle da minoria sobre o Estado, definindo leis e procedimentos que garantam os ganhos do capital ou em seu benefício, seja em regimes democráticos, em regimes ditatoriais, sendo na defesa da classe capitalista que o Estado atua, pois o Estado detém mecanismos de política e de economia para influenciar e utilizar a sociedade apenas para respaldar socialmente a homogeneidade de seu projeto de capitalismo (BAUMAN, 2010). É nesse sentido que surge o significado do objeto desse estudo, que é a LRF.

Friedrich Engels (1974), no livro “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, apresenta as formas principais de como o Estado surgiu:

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da idéia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1974, p. 191).

Assim, o Estado não existiu sempre e eternamente, já tendo existido sociedades que se organizavam sem ele; sociedades que não possuíam noção de Estado ou de seu poder. O aparecimento dos modernos Estados representam instrumentos que servem ao capital para explorar o trabalho assalariado. Deve-se ainda acrescentar que, na maior parte, as evidências indicam que o Estado é um

organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem<sup>53</sup> (ENGELS, 1974).

Na obra “O capital”, Karl Marx (1982, 1983) utilizou o método da abstração racional no estudo da formação socioeconômica capitalista. Partindo da crítica da economia política burguesa, ele desvendou a essência e as particularidades irredutíveis do ser social formado segundo certas circunstâncias históricas; demonstrou que o modo de produção capitalista representa uma fase da história da humanidade em que ocorre o domínio de unidade dialética da reprodução do capital apoiada na relação infraestrutura e superestrutura, na qual a base econômica apresenta uma relação orgânica com as formas institucionais e ideológicas da superestrutura.

Essa crítica da economia política, em Marx (1982, 1983), representa uma análise científica em que aparece a essência contraditória do sistema capitalista. Karl Marx revelou as leis econômicas do movimento da sociedade capitalista apresentando as relações que existem entre economia, política e luta de classes; explicando como ocorreu sua formação, seu desenvolvimento e a expansão desse modo de produção representando o modo de dominação da burguesia sobre o proletariado. Marx construiu o paradigma da dinâmica contraditória na abordagem do modo de produção capitalista.

Foi na obra de Marx que o capital apareceu como totalidade concreta, dialética e histórica. Marx apreendeu o movimento da totalidade da formação socioeconômica capitalista a partir do método do concreto pensado, de uma maneira progressiva e, posteriormente, avançou para tratar dos elementos mais complexos e decisivos, utilizando o processo analítico abstrato para desvendar a essência oculta através das diferentes mediações das relações sociais e da existência de fetichismos.

Entretanto, Karl Marx buscava mais do que descobrir o núcleo; buscava revelar o comportamento do modo de produção capitalista; comportamento que ele procurava compreender para influir na luta de classes e na superação do capitalismo. Em seu livro “O capital”, Marx (1982, 1983), diferentemente das abordagens positivistas, mostrou que o capital não é um simples objeto, um instrumento, uma máquina ou um equipamento que pertence ao capitalista. O capital

---

<sup>53</sup> “O que é bom para a classe dominante deve ser bom para a sociedade, com a qual a classe dominante se identifica.” (ENGELS, 1974, p. 200).

significa uma relação social específica de produção, uma fase da história da humanidade.

Marx, no estudo da economia capitalista, empregou um método que vai do simples ao complexo, do abstrato ao concreto; um método que usa o movimento de concretização progressiva em um processo em movimento, em mutação, que revela as contradições das relações da formação capitalista, mostrando que o capitalismo tem vida, isto é, que ocorreu uma gênese, desenvolveu-se e no futuro terá uma morte. Trata-se de uma formação econômica historicamente determinada que revela como contradição fundamental o caráter privado da propriedade e seu caráter social na produção, ou seja, que revela a contradição entre burguesia e proletariado, que mostra o processo e a anarquia da produção (FARIAS, 1983a, 1983b).

De acordo com Fernando Costa (2000), Marx usou simultaneamente a dialética, o materialismo e a crítica evolucionária desse modo de produção objetivando mostrar como ele é histórico e transitório, utilizando um quadro que deu primazia ao ser social, distinguindo as formas aparentes das formas fundamentais. É famosa a sua afirmação de que se a aparência e a essência das coisas fossem confundidas, toda ciência seria supérflua. Assim, o método marxiano parte dos fenômenos superficiais, das formas fenomenais na busca da essência, do ser, da estrutura interna, e descobre a lei dos fenômenos que governam o mundo capitalista.

Os livros de Marx (1882, 1883) - "O capital: crítica a economia política" - apresentam análises críticas das abordagens que faziam uma apologia ao modo de produção capitalista. Marx também foi um crítico das visões de socialismo utópico (Proudhon), da análise positivista da economia política inglesa (Ricardo) e da filosofia do idealismo abstrato e totalizante (Hegel). Ele procurou realizar uma análise das relações sociais que surgem sob a forma de coisas para mostrar como o capital é uma relação social de produção.

Nos livros I e II, Marx (1882, 1883) estuda o capital em geral. Nestes livros, ele mostra como os capitalistas dominam e exploram os trabalhadores assalariados, tanto no nível individual como no seu conjunto, na busca da extração da mais-valia absoluta e da mais-valia relativa. Assim, o capitalismo é um modo de produção que continua o processo de exploração e dominação de uma classe (os

capitalistas) sobre as outras (os trabalhadores), ou seja, a história da humanidade continua na linha da história da exploração do homem pelo homem.

Ocorre que somente através de análises científicas e críticas pode-se compreender e desvendar que esse processo de exploração e dominação do capitalismo deve encontrar suporte e apoio no Estado liberal. Desse modo, Karl Marx mostra a função da luta de classe como o motor da história.

No livro II, que compreende três volumes, Marx estuda o processo de circulação do capital, apresentando o capital-dinheiro, o capital produtivo, o capital mercadoria, a rotação do capital e o processo de reprodução do capital social; e mostra como o capital é uma totalidade relativa para a realização de mais-valia. O capitalismo é constituído pelos processos de produção e de circulação de mercadoria em um conjunto que apresenta fases de expansão com fases de contração da atividade econômica, relação essa que é própria da natureza do capital e que provoca o aparecimento de crises.

Os processos de gênese, desenvolvimento, movimento do capital e vigência do capitalismo não podem se desenvolver sem a presença de um Estado. Assim, a relação entre o capital e o Estado está entrelaçada no desenvolvimento do capital social total, com a forma Estado sendo um ser social, concreto, complexo e contraditório, fornecendo as condições prévias para as novas funções de que necessita o capital. O Estado planejador keynesiano representou apenas uma proposta reformista em determinado momento histórico desse Estado para viabilizar que o capital continuasse existindo.<sup>54</sup>

Marx (1982, 1983, 2010) demonstra como o Estado que emerge das relações de produção é diferente do Estado apresentado por Hegel, para quem a mente humana (algum ideal, um conjunto das vontades humanas) criou o Estado. Para Marx, em condição normal, o Estado é a expressão política de dominação, é um instrumento essencial de dominação da classe capitalista, tendo, os capitalistas e o Estado, vínculos de classe.

---

<sup>54</sup> “El éxito temporal de las políticas keynesianas há dado origen a la convicción de que finalmente se ha encontrado un camino para enfrentar en forma efectiva las dificultades del capitalismo y así disolver las potencialidades revolucionarias del sistema. Pero esta convicción es una ilusión basada en el velo monetário que cubre todas las actividades capitalistas. Si el velo se levanta, resulta obvio que la continua aplicación del keynesianismo implica la autodesstrucción de La producción de capital. El optimismo de la ‘nueva economía’ simplemente confunde la postergación de un problema com sua desaparición.” (MATTICK, 2009, p. 184).

Embora Marx não tenha desenvolvido uma teoria do Estado, na obra “O capital”, ele não ignorou a necessidade, a importância e o papel do Estado no sistema capitalista. Marx (1982, 1983) abstraiu o Estado. Não que não soubesse e não fizesse parte dos seus planos tratar do Estado, pois ele tinha plena clareza do papel e do significado do Estado no modo de produção capitalista.

No estudo do capital, Karl Marx apresenta uma totalidade em movimento em que os capitalistas exploram os trabalhadores. Entretanto, no capitalismo também há luta de concorrência intercapitalista. No seu processo de exploração dos trabalhadores e na luta entre os capitais, as diversas frações do capital (bancário, comercial, agrário, industrial) apresentam-se em disputa, que necessita pressupor a existência de um Estado para controlar e impor regras a esse processo.

No livro I, a categoria do Estado foi abstraída, mas o papel do Estado se fazia necessário, porque (FARIAS, 2011):

- a) o capitalismo foi gestado em um processo de acumulação primitiva, no qual o uso da força e da violência pelo Estado serviu para dar margem ao surgimento do capital;
- b) a relação mercantil entre dois indivíduos supõe a troca. Nesse processo, o Estado tem papel de ser o elemento que mantém a condição prévia de garantir a relação de troca com igualdade e liberdade; e o Estado é o encarregado de emitir a moeda - o equivalente geral que é aceito em todas as relações mercantis e nos diversos pagamentos de dívidas;
- c) na relação do capitalista com os operários, o Estado cria as leis e as normas, atua ainda regulando as atividades dos sindicatos; constituindo-se o principal mediador das contradições entre o capital e o trabalho.

No livro II, também é questão fundamental a suposição de que existe um Estado no processo de circulação no sistema capitalista (FARIAS, 2011):

- a) nesse processo de circulação do capital ocorre o entrelaçamento de ciclo, divisão do trabalho entre capitalistas, articulação complexa da totalização dos círculos do capital, onde o Estado determina as regras dos negócios no capitalismo, além do fornecimento da infraestrutura (energia, estradas, portos, comunicação), que também fica a cargo do Estado;

- b) na rotatividade do capital, o Estado realiza investimentos de elevados volumes e rentabilidade pequena, desempenhando o papel de Estado capitalista, com suas empresas estatais;
- c) no desenvolvimento da política científica e tecnológica, é o Estado que desenvolve a tecnologia de apoio ao capital fixo e estimula o capital circulante; o Estado também influi com sua ação para controlar o ritmo das crises ou equacionar problemas;
- d) o Estado permite o aumento da rotatividade do capital via sua intervenção;
- e) o Estado planejador, que direciona e estabelece as prioridades, tem papel para impulsionar um desenvolvimento mais equilibrado do capital; e
- f) o Estado apresenta ainda o papel de mediador nas contradições que são próprias das relações entre os departamentos da produção social.

Historicamente, o Estado foi evoluindo e esse processo de evolução desenvolveu e consolidou a forma de Estado capitalista - uma instituição socialmente necessária e de controle dos conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos, ou seja, um Estado mediador dos conflitos. O Estado surgiu da contradição entre os interesses comuns de todos os indivíduos, representando elemento social dominado pela burguesia e mediador das contradições, agindo no interesse da burguesia (ENGELS, 1974).

Marx (1982, 1983) desenvolveu uma análise do Estado e da sociedade civil como produto das relações de produção que se estabelecem entre os homens, fundamentando uma estrutura econômica social real (base) que deu margem ao surgimento de uma superestrutura jurídica e política. Dadas as condições de produção historicamente determinadas, a consciência do homem passou a ser fruto e decorreu da maneira de viver humana. Assim, é o modo de produção da vida que determina a consciência humana, não a consciência humana que determina as condições de vida material e da existência humana.

Na análise de Marx (1977, 2005, 2010), o Estado aparece como órgão de classe. O Estado é o órgão que possibilita a classe dominante manter o seu domínio em uma sociedade formada e dominada pelas desigualdades entre proprietários e não proprietários. O Estado mantém unida uma sociedade de desiguais, devido à sua pronta e eficiente ação. O Estado é um instrumento de coerção em favor de uma

classe, não existindo nem Estado bom nem Estado mau, pois o Estado perpetua a sociedade dividida em classes; é um órgão que atua para resolver controvérsias, mediando a resolução de controvérsias.

Marx (2005) contesta a obra de Hegel, no livro “Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel”, por ele não enxergar a realidade, não entender a diferença entre a monarquia e o Estado moderno, apresentando ainda uma visão distorcida do Estado, em que esse Estado representa e visa ao bem comum. Marx mostra que o Estado é o reflexo das relações sociais determinadas pela base econômica da sociedade. Assim, Marx passa a defender a democracia como forma de participação da coletividade no Estado, criticando a forma monárquica hegeliana, o voto indireto, por se revelar uma espécie particular de governar das classes dominantes.

Ocorre que a visão corrente do Estado é superficial, isolada e abstrata. Essa visão é que domina a consciência dos homens, ou seja, a visão formalista, que apresenta um Estado que promove justiça, bem comum e paz; e apresenta uma dimensão jurídica, as normas e os ordenamentos. Por outro lado, o Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Desse modo, o Estado não representa o bem comum, mas é a expressão política da classe dominante na dinâmica de produção.

Na sociedade capitalista, o Estado aparece e representa os interesses e é o braço repressivo da burguesia; os membros do Estado tendem a pertencer à classe dominante ou são por ela educados; o Estado é dominado pela classe capitalista através de seu poder econômico; a existência do Estado representa uma exigência do modo de produção capitalista. Em resumo, o Estado é burguês; e, como Estado burguês, representa a hegemonia das classes capitalistas. Assim, os conflitos de classe moldam a natureza dos conflitos dentro do Estado, de maneira que o Estado e suas políticas econômicas e sociais não podem ser estudadas e entendidas sem levar em conta o papel do Estado e do conflito de classes no modo de produção capitalista.

Na sua evolução histórica, o capitalismo apresentou mudanças e transformações ao longo do seu processo de desenvolvimento histórico, emergindo novos fenômenos e diferentes processos que passaram a ser objeto de análise e pesquisa por parte dos cientistas alinhados com o pensamento marxista, ampliando



(Conclusão)

<b>Autores</b>	<b>Enunciado</b>	<b>Implicações</b>	<b>Desdobramentos posteriores</b>
Antonio Gramsci	O Estado é o principal elemento para manter a hegemonia da classe capitalista. O papel dos intelectuais orgânicos na luta no campo ideológico. O Estado ampliado (sociedade civil e sociedade política).	O aparato ideológico do Estado formado através do domínio das normas e dos valores da classe burguesa.	O Estado e os intelectuais orgânicos são responsáveis pela formação de um consenso que legitima o desenvolvimento do capitalismo. Denúncia dos instrumentos empregados pela hegemonia burguesa, mostrando o impacto de fatores culturais, morais e ideológicos nos processos sociais da hegemonia na conquista do poder.
Louis Althusser	Estuda as ideologias como conjuntos de práticas materiais necessárias à reprodução das relações de produção.	Ideologia que leva ao reconhecimento do caráter natural do lugar de cada ator social na produção. O Estado tem a função ideológica e repressiva estruturada pelas relações econômicas fora do Estado.	Sujeição ocupada por entidades abstratas, Deus, humanidade, capital, que existem num conjunto de práticas, de rituais, em um conjunto de instituições que têm nos aparelhos ideológicos do Estado a unidade. Comando unificado de sujeição sobre os agentes sociais.
Nicos Poulantzas	A forma e a função do Estado determinadas pela relação de classes.	O Estado é a arena das frações de classe capitalista.	O Estado e a questão de autonomia relativa; autonomia que se revela e surge diante da ausência de hegemonia de setores da sociedade.
James O'Connor	Relacionamento entre os setores privado e estatal e entre as despesas privadas e as públicas.	Categorias que constituem o esquema teórico partem do marxismo adaptadas ao problema da análise orçamentária.	A premissa é que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação.

Fonte: Elaboração própria, com base em Engels (1974), Marx (1977, 1982, 1983, 2010), Althusser (1983), O'Connor (1977), Anderson (1986), Avena (1998) e Carnoy (1990).

Antônio Gramsci (apud ANDERSON, 1986) ressaltou o aspecto do conceito de hegemonia levando a predomínio cultural e a liderança política, que controla a consciência das massas através de suas lideranças, explicando um papel para existência e manutenção do Estado no capitalismo.

Para Gramsci, o Estado não se manteria vivo na formação social capitalista amparado apenas no atributo da força (como definiu Max Weber), mas deve seu poder ao exercício da supremacia ideológica burguesa, isto é, da hegemonia cultural<sup>55</sup> e dos valores burgueses, que são disseminados pelos intelectuais orgânicos para serem absorvidos e compartilhados pelas classes

<sup>55</sup> Adorno (2005) apresenta a hegemonia cultural estimulada por intermédio da indústria do espetáculo e faz uma crítica cultural aos valores consumistas e à indústria do espetáculo desenvolvida pela hegemonia da invasão cultural americana.

operárias.<sup>56</sup> Cada grupo social tende a responder de forma diferenciada, tendo por base a leitura que realiza da realidade econômica, social e política, tendo em vista os seus interesses específicos que estão envolvidos, nessa procura de construir uma hegemonia de um grupo sobre os outros pela via da cultura.

Embora entre Marx e Gramsci (cf. ainda o Quadro 4) exista certa divergência no conceito de Estado, isso ocorreu apenas no nível da superestrutura, não havendo divergência no que concerne à primazia e ao determinante da infraestrutura (base econômica), pois o Estado em Gramsci também aparece como obra da superestrutura na política de perpetuação das classes dominantes e na prevenção do desenvolvimento da consciência de classe. O Estado tem a função de criar e promover o ideal burguês único de realidade. Dessa maneira, a superestrutura representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico e complexo das relações ideológicas e culturais, na vida espiritual e nas questões intelectuais do capitalismo.

Nessa mesma linha, Louis Althusser (Quadro 4) foi outro pensador marxista que compreendeu a importância do moderno Estado no mundo do capital. Althusser procurou destacar o papel repressivo exercido pelo Estado no processo de manutenção da ordem na sociedade capitalista, dado o seu pré-requisito de possuir e ser a força; e apresentou como o Estado atua na política de manutenção da coesão dessa sociedade, utilizando-se da ideologia e de diferentes aparelhos ideológicos para não somente legitimar e manter a ordem do capital, mas também preservar o próprio Estado burguês.<sup>57</sup>

Nicos Poulantzas (1978) trabalhou um conceito de Estado que mantém uma independência relativa diante dos interesses da classe capitalista dominante. Para ele, o Estado contempla uma variedade complexa, tendo agentes dotados de interesses próprios, não se caracterizando por ser mera correia transmissora e executores das ordens emanadas da burguesia dominante. No entanto, o Estado atua como fator de coesão e regulação do sistema social no qual funciona. Na teoria da hegemonia, Poulantzas apresenta o Estado com certa autonomia relativa

---

<sup>56</sup> “A hegemonia compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.” (CARNOY, 1990, p. 95).

<sup>57</sup> “A ideologia da classe dominante não se torna a ideologia dominante por graça de Deus, nem mesmo por virtude da tomada do poder do Estado. É pela instalação dos aparelhos ideológicos de Estado, nos quais essa ideologia se realiza, que ela se transforma na ideologia dominante.” (ALTHUSSER, 1983, p.185).

(Quadro 4); autonomia essa que surge diante da ausência de hegemonia de setores burgueses da sociedade, que o deixa com certa autonomia em relação às classes sociais, a ponto de poder intervir na inovação legislativa, inovação institucional, formulação e implementação de políticas econômicas e de políticas sociais.

James O'Connor (1977), ao realizar uma análise da política e da crise fiscal do Estado norte-americano, em termos de categorias econômicas marxistas, realizou primeiro as adaptações adequadas e necessárias para estudar a questão fiscal e o papel do Estado no capitalismo contemporâneo. O'Connor construiu um esquema teórico de análise no qual o Estado apresenta duplo papel: um, no processo de acumulação de capital e, outro no processo de legitimação democrática (Quadro 4) objetivando obter apoio popular.<sup>58</sup>

Acontece que esse Estado, como revela O'Connor (1977), apresenta, assim, uma autonomia relativa e parece pairar sobre e acima das classes. Entretanto, o Estado atua no “fio da navalha”, pois deve assegurar o processo de acumulação de capital, assegurando a valorização do capital e a sua viabilidade financeira e, por outro lado, necessita de legitimação perante a sociedade que lhe elegeu, pois o Estado tem a necessidade de obter consenso e apoio das classes sociais e para que possa executar as suas funções.

Nesse processo de atuar no “fio da navalha”, o Estado acomoda as demandas da sociedade sem, contudo, pôr em risco seus alicerces, sua viabilidade, sua vida (questão fiscal-financeira). Entre esses dois polos opostos, a primazia é a necessidade de preservar ou ampliar os lucros do capital, embora a política democrática exija uma atuação objetivando reduzir as desigualdades, a miséria e os excluídos. Essa política aparece em cada momento, em cada contexto e em cada realidade histórica concreta de uma forma diferente, mas o que determina suas necessidades e seus objetivos é a garantia da reprodução do capital.

---

<sup>58</sup> “Nossa primeira premissa é que o Estado Capitalista tem de desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: **acumulação e legitimação**. Isto quer dizer o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de lealdade e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital).” (O'CONNOR, 1977, p. 19, grifo nosso).

Pelo exposto, o marxismo e a dialética fornecem elementos que dão margem ao adequado entendimento da essência da atuação do Estado no sua função política de amenizar e resolver os conflitos de classe, e reverter as crises e os resultados negativos gerados pela própria dinâmica do capitalismo. O Estado absorve as crises e ameniza os conflitos, mantém o domínio da classe burguesa com a política de privatização dos ganhos e socialização das perdas. A realidade da crise iniciada em 2007 tem revelado um grande Estado assistencial para os ricos, com uma relação de simbiose entre mercado e Estado; e a cooperação entre mercado e Estado é a regra.

O Estado democrático e o Estado ditatorial foram criados para conduzir os interesses do capital - o domínio do mercado, pois, afinal, os mercados também têm agenda política. Não é sem razão o elevado predomínio na mídia do discurso de que “O mercado ‘pensa’, o mercado ‘avalia’, o mercado ‘propõe’, o mercado ‘desconfia’, o mercado ‘sugere’, o mercado ‘reage, e o mercado ‘exige’! E, aos poucos, o que era antes um sujeito, o indivíduo ‘mercado’ também vai ganhando ares de divindade.” (KLIASS, 2011c, n.p.).

A construção simbólica desse mercado pode ser sintetizada na tentativa do convencimento político e ideológico dos caminhos escolhidos até quando atua socializando os prejuízos para a solução da crise. O discurso ideológico afirma que “O mercado ‘alertou’, o mercado ‘ponderou’, o mercado ‘pressionou’, o mercado ‘exigiu’. O mercado ‘conseguiu’.” (KLIASS, 2011c, n. p.). Não é sem razão também que, em meio à maior crise econômica do capitalismo, os mercadistas procuram apresentar que os estragos causados pela atual crise são culpa do Estado do bem-estar social e das políticas keynesianas populistas. Os apologistas do mercado afirmam que a crise fiscal é fruto de má administração de recursos públicos. O discurso dos mercadistas é cortar dívida de governos.

A atualidade da análise marxista ressurgiu em Mészáros (2011), que reafirma as teses de Marx. Segundo Mészáros, o atual domínio do capital aliena e fetichiza o controle social que é exercido sobre o indivíduo, mantendo as funções reprodutivas sociais atreladas ao imperativo absoluto da expansão do capital. O tripé capital, trabalho e Estado constitui o mais dinâmico, o mais poderoso e o mais abrangente elemento de manutenção da formação econômico-social do capital; uma estrutura totalizante de organização e controle da dinâmica da sociedade que obriga a tudo e a todos a se adaptar a suas leis e dinâmica.

O capital aparece mais poderoso do que o próprio Deus. Deus perdoa os pecados desde que o indivíduo se arrependa. A religião também perdoa os pecados se o indivíduo confessar suas culpas. Contudo, a divindade “capital” não perdoa. O capital somente aceita a expansão e a acumulação, enquanto capital, colocando à margem quem desobedece aos seus ditames. O capitalismo é um sistema que não apresenta limite para sua expansão, não objetiva o atendimento das necessidades humanas e sociais, mas sim procura criar as condições para suas necessidades de autorreprodução. As forças antagônicas que são gestadas no interior desta formação impedem a regulação do capital, dado que é o capital que é globalmente dominante, ao ponto de hoje este levar à destruição e à degradação crescentes da força de trabalho e do meio ambiente (MÉSZÁROS, 2011).

O estudo e o entendimento do papel e das funções desse Estado moderno, porém, aparecem em diferentes formas e em dado momento histórico; o Estado está situado no tempo e no espaço; e, como o modo de produção capitalista, trata-se de uma totalidade complexa, concreta e contraditória; uma forma de silogismo composto pela forma-Estado (generalidade), forma de Estado (particularidade) e forma do Estado (singularidade), conforme o Quadro 5, desenvolvido por Farias (2000).

#### **Quadro 5 - O silogismo do Estado**

<b>Forma-Estado</b>	<b>Forma de Estado</b>	<b>Forma do Estado</b>
Formação capitalista Generalidade	Formação capitalista periférica Particularidade	Formação capitalista periférica brasileira Singularidade

Fonte: Farias (2000, p. 229).

O próprio silogismo do Estado representa uma unidade desses três silogismos: a forma-Estado (formação sócio-econômica capitalista) é uma abstração que apreende os aspectos gerais do Estado no capitalismo. Essa abstração, porém, não explica as diversidades do Estado, os traços específicos, no tempo e no espaço. Desse modo, deve-se entender o conceito de Estado como uma forma social que sofre variações temporais e específicas e que se exprime sob a aparência de governo; a substância do Estado como luta entre as classes sociais e a legitimação estatal.

A forma de Estado, sua particularidade, representa a forma que permite revelar seu papel material, social, espacial e histórico, constituído dos aparelhos de Estado e dos recursos financeiros; recursos esses necessários para manter o Estado operando, mas também necessários para manter a legitimação e a representatividade de um nível de personificação do Estado. O domínio econômico, ideológico e político das formas mercantis (propriedade, produção, distribuição) possibilita que o Estado permita a exploração e a opressão, as alianças políticas, a manutenção do poder, a hegemonia e a primazia dos interesses da classe burguesa.

Por fim, a forma do Estado surge como mediadora entre as duas anteriores, revelando tanto o que é próprio ao modo de produção capitalista como ainda mostrando os atributos específicos de determinada realidade em que atua. Exemplo: no Brasil, existe a forma do Estado capitalista periférico.

Dessa maneira particular, o Estado para si (como forma) e em si (como função), como um todo orgânico, complexo e contraditório, apresenta finalidades e ação variáveis no tempo e no espaço, ou seja, a sua forma de intervenção muda. A gestão do Estado assume papel mediador nas resoluções das contradições entre capitalistas, entre capital e trabalho e entre capitalistas individuais. O papel do Estado como agente de intervenção econômica é dominante, apesar da ideologia do fim da história e do Estado mínimo.<sup>59</sup> Somente o estudo da teleologia do Estado capitalista revela como o Estado e o capital são formas cujas teleologias mudam desde a gênese e ao longo do desenvolvimento, apesar de todo o discurso dos apologistas do liberalismo ou da pregação dos reformistas democratas.

A simbiose do Estado e do capital no mundo globalizado continua produzindo desigualdade, produzindo oposição no processo de socialização humana, produzindo a lógica da dominação e potencializando a via da dominação cultural burguesa. Nessa linha, afirma Farias (2009, p. 14): “O capitalismo liberal inovou em mitos e artimanhas que buscam quer segmentar o proletariado e impedi-lo de apreender sua própria vida de conjunto e subconjunto, quer ocultar suas realidades e práticas específicas.”

---

<sup>59</sup> “Nas experiências de desenvolvimento desigual e combinado, o Estado assume dois papéis distintos, a saber: um sobre o conjunto do território e outro sobre as suas partes. Referem-se, respectivamente, à expansão no espaço das relações capitalistas dominantes (divisão capitalista do trabalho) e à articulação espacial de todas as relações produtivas existentes na formação econômica e social dada (divisão regional do trabalho). As ações para a articulação dos espaços englobados e dos espaços locais não levam à superação do desenvolvimento desigual e combinado, mas à globalização que aumenta a submissão dos processos de trabalho periféricos aos processos de valorização centrais.” (FARIAS, 2000, p. 44).

Pelo argumentado até agora, é o método de Marx, o método dialético e histórico, o melhor caminho teórico para expressar uma concepção de mundo como totalidade orgânica. Esse método revela as leis universais e concretas, as leis do real e, ao mesmo tempo, as leis do pensamento que domina a sociedade sob o predomínio do capital; é um método que mostra as leis e o movimento do todo, tanto do real como do pensamento aparente, revelando, ainda, as conexões internas que são necessárias para a compreensão dessa realidade. Ao utilizar esse método o pesquisador consegue perceber o significado do objeto estudado, que, nesse trabalho, é a LRF.

### **3.3 A história do Estado no desenvolvimento do capitalismo**

A história do modo de produção capitalista revela não existir uma relação linear, fixa e mecânica entre o capital e o Estado; e sim que o capital apresenta uma relação orgânica e histórica com o Estado, tendo o aparecimento e o crescimento do Estado moderno ocorrido ao longo do tempo, no espaço, e fruto do próprio desenvolvimento capitalista.

Assim, o Estado e o capital representam formas cuja teleologia muda, desde a gênese do capital, como também no desenvolvimento da formação social capitalista e, na atualidade, assume uma nova forma. Cumpre ressaltar que a abordagem a ser apresentada não procura desenvolver a história completa da origem e evolução do capitalismo; o objetivo é apresentar como o Estado participou contribuindo nesse processo de evolução.

O desenvolvimento do Estado moderno é um fenômeno dos últimos 250 anos. O Estado se constituiu um componente importante e com papel decisivo na formação do processo de revolução capitalista, pois sem a materialização do Estado não teria ocorrido a revolução industrial e o desenvolvimento econômico moderno. O Estado é agente fundamental nos países desenvolvidos e foi uma instituição que promoveu estratégia de desenvolvimento econômico em todos os países hoje denominados desenvolvidos (CHANG, 2004, 2009).

Karl Polanyi (2000), na obra “A grande transformação”, desvenda a gênese da economia capitalista e desmistifica o caráter natural e eterno atribuído ao mercado pelos economistas liberais; e demonstra como a categoria mercado

competitivo é uma construção social, teórica e historicamente engendrada, criada pelo liberalismo nas primeiras décadas do século XIX, inaugurando o dogma do mercado autorregulado. Polanyi denunciou a extrema artificialidade do sistema de mercado e apresentou como a instauração do sistema de mercado não foi uma construção espontânea e nem livre de intervenção. Segundo ele, o mercado surgiu apoiado por um elevado e contínuo intervencionismo controlado, organizado e imposto pelo Estado. Assim, Polanyi concluiu que os autores clássicos do século XIX excederam-se na sua falta de realismo, como também sua teoria econômica ignorou a diferença de *status* dos países e dos Estados em um mundo capitalista desigual.

Historicamente, então, o Estado moderno participou e surgiu como Estado no processo de criação do capitalismo. O seu papel e as transformações em seu aparelho nas mais marcantes fases do desenvolvimento do modo de produção capitalista são um dado da história. Nesse sentido, as fases do capitalismo - conhecidas como capitalismo comercial ou mercantilismo, seguido do período do capitalismo concorrencial, do período do capitalismo monopolista e, finalmente, do período atual de mundialização do capital<sup>60</sup> - revelam a relação de simbiose diversa, contraditória, de apoio ao capital realizado pelo moderno Estado burguês.

Ao longo da história do capitalismo, o Estado garantiu a propriedade privada e os contratos; atuou para preservar áreas de mercado e assegurar boas oportunidades de investimentos para os empresários. O Estado também criou instituições e políticas econômicas objetivando corrigir as falhas da economia capitalista (do mercado), viabilizando a estabilidade macroeconômica, via sua intervenção. Nesse processo, o Estado tendeu a se modificar ao longo da história do capital.

No período de domínio do capital comercial, a atuação do Estado foi crucial. O período mercantilista foi a fase de origem do capital, na qual ocorreu o processo de acumulação primitiva via apropriação do excedente levada a cabo pela força, pela violência e pela apropriação monopolista imposta pelo pacto colonial que mantinha a colônia sob o controle monopolista da metrópole. Esse estágio de acumulação primitiva durou séculos, possibilitando o desenvolvimento das forças

---

<sup>60</sup> Veja-se a análise realizada por Fabrício Oliveira (2009, p. 25), no livro “Economia e política das finanças públicas no Brasil”, que apresenta uma interessante e profunda abordagem das finanças públicas e do papel do Estado não alinhados com o pensamento ortodoxo.

produtivas e criando as condições propícias ao surgimento do modo de produção capitalista (OLIVEIRA, F., 2009).

Do século XVI ao século XVIII, o capital, que até então se limitava à esfera da circulação de mercadorias, penetrou na atividade produtiva e transformou a produção em manufatureira. O Estado viabilizou a formação do mercado de trabalho ao impor o trabalho assalariado aos indivíduos expulsos do campo. No embate do capital manufatureiro contra as corporações e a nobreza, a monarquia apoiou o capital e deu início à formação dos estados nacionais na Europa.

Fabrício Oliveira (2009), analisando essas fases, classifica esta como o período da infância do capitalismo. Nela, embora ocorra uma articulação que permite ao Estado e à formação capitalista evoluírem e fortalecerem-se, o Estado parece atuar como um pai ou mãe, que nessa fase da vida cria e protege a sua criança para que esta possa crescer protegida, ganhar forças e se desenvolver plenamente; assim, o Estado protege o capital para que possa se instalar como novo modo de produção dominante. Esse foi o período de luta contra as antigas forças no poder, no Antigo Regime, tendo o Estado não somente criado as condições de acumulação de riqueza para o capital, mas também articulado as leis e normas necessárias para o seu desenvolvimento e fortalecimento.

A fase que se seguiu pode ser denominada de período concorrencial. Nesse momento, ocorreu o domínio do capitalismo industrial, que teve início na Grã-Bretanha, com a Revolução Industrial, durante o último quartel do século XVIII, quando ocorreu o processo de subsunção real do trabalho ao capital, que passou a utilizar a máquina como força motora da produção, devido a ser mais produtiva que o homem, apresentar movimento mais uniforme e poder ser acelerada sem problema de fadiga, cansaço ou doença (MARX, 1975, 1982, 1983). Fabrício Oliveira (2009) classificou esse período de adolescência do capitalismo. O capital jovem, impetuoso, rebelde acha desnecessárias a ajuda e a proteção do pai. O capital acredita poder andar com seus próprios pés, ou seja, não necessita do suporte do Estado, e abdica de sua colaboração - foi quando ocorreu o nascimento da escola liberal clássica inglesa. O capitalismo já dominava a atividade econômica e o ensino da economia foi transformado em função das necessidades do capital. O liberalismo impôs uma incompleta forma de livre concorrência, quando o capital passou a ser o dono do mundo.

Do último quartel do século XIX até a crise dos anos 1930 ocorreu o período de dominância do capital monopolista; predominou a lógica do capital com a concentração e centralização acabando com o que se designava de livre concorrência e dando início aos grandes trustes e cartéis que se beneficiaram com as políticas impostas pelos seus Estados nacionais, que lhes asseguravam mercados externos para as suas crescentes produções. Passou a dominar a lógica de produção em grande escala fordista que tinha o objetivo principal reduzir ao máximo os custos de produção e assim baratear os produtos, podendo vender para o maior número possível de consumidores.

Os distintos interesses e as contradições do modo de produção do capital acabaram provocando uma disputa que levou o mundo a uma grave depressão econômica. Diante desta grave realidade, papai ou mamãe Estado foi novamente convocado para intervir e regular o funcionamento do modo de produção capitalista para que esse sistema pudesse progredir com menores riscos e conflitos, de modo a garantir a reprodução do sistema, impedindo sua derrocada.

Nesse período, ocorreu uma mudança no aparelho do Estado, passando este a ser um importante instrumento de administração, manipulação e legitimação da ordem e da classe burguesa. O Estado passou a atuar na administração da demanda efetiva objetivando atenuar as flutuações cíclicas da atividade econômica; atuou também como agente minimizador das graves desigualdades sociais e no processo de redistribuição de renda, garantindo maior coesão social e elevando a legitimidade do modo de produção capitalista.<sup>61</sup> Foi a época dos 30 anos gloriosos do *welfare state* (BELLUZZO, 2004).

O progresso econômico nas diferentes economias avançadas ocorreu com um processo de elevado crescimento econômico e distribuição de riqueza, beneficiando às camadas assalariadas, dando margem a um desenvolvimento em torno da regulação estatal da economia e da grande empresa fordista.

Entre os anos de 1960 e 1970, ocorreu o colapso do modelo fordista e a chegada do governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979), e de Ronald Reagan, nos EUA (1981), que deram início a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, estimulando a integração dos mercados financeiros globais. O

---

<sup>61</sup> É o período do aclamado Estado benevolente, onipresente e onipotente; o Estado interventor, que, ao possibilitar maior coesão social, ocultou o processo de dominação social inerente ao capital e à participação do Estado.

desenvolvimento das novas tecnologias de informação estimulou esse processo e beneficiou aos proprietários de ações, que passaram a receber elevadas rendas do Estado e dos setores produtivos, dado que tanto as empresas como o Estado foram transformados em unidades de valorização de capital estritamente financeiro (CHESNAIS, 1996, 2003; HARVEY, 2005; BRAGA, R., 2010).

Assim, o período atual é caracterizado pelo capitalismo mundializado ou da chamada globalização. O capital apresenta um processo de dominância financeira e valorização do capital fictício<sup>62</sup> ao redor do mundo, livre das amarras dos Estados nacionais ou estimulados por esses Estados, via políticas recomendadas pela chamada trindade profana: OMC, FMI e GBM (CHANG, 2009).

Nessa etapa, iniciada no final da década de 1970, o capital se achava na melhor das idades, procurando reviver projetos e ilusões juvenis de liberdade e, desprezando os riscos. Esse foi o período de domínio do contra-ataque **ultraliberal**, com suas ideias de desregulamentação, privatização e abertura de mercados de bens e capital. Os primeiros fracassos obrigaram, novamente, a um suporte de parte do Estado e surgiu a necessidade de se advogar um **Estado gerencial** nessa nova dinâmica do capitalismo (AFFONSO, 2003).

Nesse período, o capital adquiriu total liberdade graças às políticas de liberalização, de desregulamentação, de desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação que desmantelaram os obstáculos encontrados pelo capital, tendo este passado a ter total liberdade para escolher não somente os países, mas também os tipos de negócios e as classes sociais que representam os interesses da fração financeira (BRAGA, R., 2010).

Pelo exposto, pode-se inferir que a história do capitalismo demonstra que a alegada oposição entre Estado e mercado é um falso debate, uma polêmica estéril. O Estado sempre foi e é um agente político que garantiu e garante o equilíbrio e a reprodução do modo de produção capitalista e o próprio triunfo do capital. Por intermédio de suas políticas, o Estado, em determinados momentos, é até obrigado a sacrificar a hoje alegada eficiência para que os mercados sejam salvos. O papel desempenhado pelo Estado apresenta, portanto, uma determinação

---

<sup>62</sup> A categoria “capital fictício” empregada nesse trabalho diz respeito aos títulos que foram emitidos por entidades públicas ou empresas privadas quando do processo de financiamento de capital. São títulos, ações e obrigações que parecem representar um “capital” à espera de “capitalização”, mas que, em momento de crises de mercado financeiro, revela seu caráter fictício com o processo de desvalorização dos títulos.

histórica em favor do capital. Entretanto, somente nas crises, quando chega o momento em que o mercado se torna incapaz e ineficiente, é então que parece claro para os não marxistas que o Estado assume seu papel e procura viabilizar uma solução do problema, regulando os conflitos entre classes e suas frações, e transferindo o ônus para toda a sociedade.

Na estrutura do Estado, o governo não deve ser confundido com o Estado, com o regime político. O fetichismo do Estado é a apresentação da objetividade sob a forma de máquina burocrática e administrativa; e sua subjetividade, sob a forma de democracia formal e da ideologia burguesa correspondente. O que predomina é uma reificação (coisificação), onde a falsa aparência do Estado aparece com a tarefa de representar o interesse geral, embora trabalhe a correlação de forças burguesas e organize a sociedade promovendo a paz social em favor do capital.

O fetiche continua a predominar na sociedade capitalista. Assim, o traço característico do capitalismo na atualidade tem sido elevar a sua enorme capacidade de mostrar como sendo natural e imutável aquilo que é socialmente constituído. Enquanto se prega a vitória do livre-mercado, encobre-se que o Estado tem papel fundamental na gênese e difusão do processo de globalização. Nesse processo, o capital financeiro saqueia o Estado no mercado financeiro de títulos da dívida, enquanto o discurso predominante prega que as elevadas dívidas dos Estados dizem respeito ao esbanjamento do Estado com os gastos nas áreas de custeio e social. É nessa realidade que surge a questão da política de austeridade fiscal e a necessidade e a função da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No capitalismo globalizado, o Estado, entre as funções de acumulação e legitimação, continua, preferencialmente, optando pela primeira função.<sup>63</sup> Nesse sistema econômico, a maioria das ações do setor público afeta desigualmente os diferentes grupos sociais, beneficiando, na grande maioria das vezes, a acumulação e o grande capital em detrimento da força de trabalho. O Estado produz, reproduz e privilegia os interesses da acumulação de capital e dos lucros em detrimento dos interesses do bem-estar social e dos trabalhadores e da população em geral.

---

<sup>63</sup> A função de acumulação, nesse caso, não é empregada no sentido de viabilizar a expansão do capital produtivo, significa que na mediação das relações entre as diferentes frações do capital produtivo e financeiro, o Estado está em domínio e fica obrigado a privilegiar a dinâmica de acumulação do capital financeiro.

No sistema capitalista globalizado, em geral, os atos governamentais continuam favorecendo aos interesses dos grandes capitalistas e seus proprietários.<sup>64</sup> O Estado, atuando para melhorar o desempenho macroeconômico, elevar o nível de emprego e combater a inflação, controlar as finanças públicas e o orçamento do Estado, sempre realiza funções que são essenciais ao capital, e, hoje, em benefício do capital financeiro.

Ao contrário do discurso do “fim do Estado”, nos países desenvolvidos ocorreu um aumento e modificação da ação e das prerrogativas do Estado na defesa dos interesses nacionais, com o grande capital utilizando seu Estado nacional para conseguir vantagens e abrir mercados externos ou preservar os existentes com medidas protecionistas e ou vantagens em uma linha oposta a do discurso dos teóricos da globalização. Então, não é surpresa que, em interessante trabalho, Santos Junior (2007, p. 196) concluiu que “O fim do Estado é, portanto, mais um projeto que uma teoria e expressa mais um desejo dos teóricos da globalização que uma apreensão científica da realidade empírica.”

Entretanto, na periferia do capitalismo, o discurso contra o Estado e sobre democracia tem servido como um instrumento forte e poderoso que ilude as populações desorganizadas e pobres, levando-as a crer que exercem uma influência que de fato não possuem.<sup>65</sup> A população não percebe claramente que as elites têm meios não só de promover a eleição de políticos de sua confiança, como até de evitar a eleição de pessoas indesejáveis ou usar de meios lícitos e ilícitos para cooptar adversários. No extremo, quando necessário, essa elite consegue impedir que os desfavorecidos se organizem e logrem participar do poder, mesmo que eleitos democraticamente, retirando do poder os governos que são contrários aos seus interesses, nem que para tal fim seja utilizado um golpe de Estado. Essa é uma via que sempre ocorreu na América Latina, a exemplo do verificado no Brasil nos anos 1960 e no Chile nos anos 1970.

---

<sup>64</sup> Na verdade, as sociedades de *rent-seeking* (captura de rendas), propaladas pela escola da *public choice*, são deformações capturadas apenas pelos interesses corporativos e pelos grupos de pressão ativos na tentativa e função de cooptar as autoridades públicas e modelá-las em seu próprio benefício.

<sup>65</sup> Conforme salienta Reginaldo Moraes (2001, p. 39), “Durante os séculos XIX e XX, os movimentos trabalhistas haviam lutado para conquistar o voto, o direito de organização e, assim, influir sobre a elaboração de políticas, definições de leis e normas. Agora que conquistaram esse voto, o espaço em que ele se exerce é esvaziado em proveito de um espaço maior, mundializado, onde eles não votam nem opinam.”

### 3.4 Conclusão

Na sociedade capitalista, as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes. As ideias dominantes são a expressão da dominação material. A ideologia,<sup>66</sup> o sistema de representações que orienta a estabilização e a reprodução da ordem vigente, oculta e representa mal as relações reais, embora trate de uma questão real. Impera uma falsa consciência, interesses de classe, uma ilusão, uma mistificação da realidade burguesa.

Nessa realidade, o método marxiano é imprescindível para o entendimento da realidade. Somente o estudo da dialética estrutural (aparência e essência), da dialética entre os aspectos fisco-financeiros (acumulação e legitimação), da reificação (personificação e fetichismo) e dos aspectos teleológicos (sistêmicos e antissistêmicos) torna mais inteligível a análise de questões econômicas e permite uma compreensão do Estado capitalista, suas leis, medidas e sua institucionalização. É com este método que se pode compreender o estatuto jurídico da LRF.

Atualmente, cada vez mais, a realidade econômica só atinge a consciência das pessoas sob uma forma deformada, fazendo com que se confunda causa e efeito. Nesse processo, as pessoas comuns são levadas a ter uma concepção totalmente errônea dos fenômenos econômicos. Desse modo, fica difícil compreender as verdades econômicas. Por este fato, nesses novos tempos em que se pregam consenso e certezas, é muito importante continuar pensando e não abdicar da capacidade crítica de pensar.

Hodiernamente, é comum o esquecimento de que o mundo capitalista, em qualquer um dos seus modelos liberais, quer seja o norte-americano, o europeu ou o asiático, apresenta uma desigualdade incorrigível, uma má orientação da produção e um desperdício de muitos dos seus recursos e do meio ambiente, haja vista que, ao lado de amplas necessidades a serem satisfeitas, tais como nas áreas da saúde, saneamento básico, habitação, encontram-se meios de produção ociosos e

---

<sup>66</sup> O Conceito de ideologia empregado nesse trabalho incorpora diferentes características. De Marx (1982, 1983), leva em consideração a questão das falsas representações do mundo; de Lukács (apud POMPÊO, 2014), retrata a ideia de fetichismo; em Gramsci (apud POMPÊO, 2014), espelha-se na questão do papel de obter o consentimento e coerção para a conquista de hegemonia; e, de Althusser (1983), utiliza a questão das características das ideias deformadas sobre o funcionamento da realidade.

desemprego grave e crônico, tanto nos países desenvolvidos como nos países subdesenvolvidos.

No atual contexto histórico-institucional financeiro globalizado, no qual predominam desintermediação bancária, securitização, lançamento de títulos de dívida pública direta, de títulos de propriedade e derivativos, globalização financeira, está-se diante de uma globalização produtiva com supremacia da lógica e da ordem financeira.<sup>67</sup> Esta fase não representa uma ruptura ou ineditismo no desenvolvimento histórico do processo de acumulação do capital. O atual estágio de globalização apresenta um novo estágio do histórico processo de expansão do capitalismo, onde o Estado burguês atuou viabilizando esse processo e agora atua na sua salvação (LIMA FILHO, 2004).

Um estudo da questão fisco-financeira do Estado mostra que esse Estado depende da geração de recursos para que tenha condições de operar e representar o seu papel, que não é apenas material, mas também social, espacial e histórico. Somente viável financeiramente, o Estado tem condições de assumir o papel de mediador das contradições na sociedade capitalista. Entretanto, essas relações entre o capital e o Estado são orgânicas e historicamente determinadas no tempo e no espaço.

A mundialização do capital com o predomínio do capital financeiro<sup>68</sup> mudou a realidade e a dinâmica do Estado, da política fiscal e das finanças públicas. Os conceitos de eficiência e competitividade dão novos fundamentos à ação do Estado, conferindo um novo papel de reduzir as atividades nos campos produtivo e social, passando a ter um papel vital como fonte de valorização do capital via dívida pública, garantindo sustentabilidade e preservação da riqueza financeira e fictícia (OLIVEIRA, F., 2009). É essa realidade que torna imperativo a LRF controlando os gastos do Estado. E essa é a dinâmica financeira tratada a seguir.

---

<sup>67</sup> Porém, essa ordem econômica foi produto da interação de um grande número de fatos históricos, decisões políticas e mudanças institucionais e tecnológicas (PRADO, L., 2001).

<sup>68</sup> O capital financeiro diz respeito à abordagem de diversos aspectos do capital e de sua propriedade fora do processo de produção. Uma visão de “capital financeiro” como um processo de valorização de um tipo específico de capital durante o seu processo de circulação é empregada nesse estudo.

## 4 O MOVIMENTO CONTEMPORÂNEO DA ACUMULAÇÃO: a dominância da finança capitalista e o papel do equilíbrio fiscal

### 4.1 Introdução

A partir das três últimas décadas do século XX, a financeirização da riqueza construiu e desenvolveu circuitos internacionais produtivos e, principalmente, financeiros de valorização do capital. O processo de financeirização foi exponenciado por inovações de instrumentos financeiros, pelas medidas de políticas de desregulamentação dos mercados que viabilizaram a construção de uma nova lógica de valorização do capital, de expansão da riqueza abstrata ou fictícia,<sup>69</sup> bem como uma nova dinâmica de funcionamento do capitalismo regido pelas leis das finanças.<sup>70</sup> Esse processo significou o triunfo das finanças globalizadas.

O processo de mudança na dinâmica do capitalismo global levou a diferentes interpretações desse fenômeno, tanto por parte de economistas como de sociólogos, historiadores e demais cientistas sociais, recebendo uma ampla defesa e construção de uma apologia por parte da grande mídia. Diversas teorias investigando essa nova realidade buscavam esclarecer os movimentos na lógica e direção do capitalismo globalizado.<sup>71</sup> As interpretações hegemônicas passaram a pregar que a Terra mundializou-se e, dessa maneira, passou a existir uma sociedade global.

---

<sup>69</sup> Novamente enfatizando: “a noção do capital fictício, concretiza a análise do fetichismo inerente ao capital portador de juros ou de aplicação financeira mais geral. Aquilo que parece, aos olhos do portador de título, ser para ele “capital”, “seu capital”, deve ser analisado como sendo uma pura ficção do ponto de vista do movimento do capital entendido como reprodução do capital produtivo” (CHESNAIS, 2010, p. 121).

<sup>70</sup> O termo finança é utilizado para designar as instituições especializadas na centralização do dinheiro inativo em busca de colocação em empréstimos ou em títulos, compreendendo os fundos de pensão, fundos aplicação coletiva ou *mutual funds*, as grandes empresas de seguro, as grandes instituições bancárias e as estruturas institucionais. A finança é a primeira beneficiária do processo de liberação e de desregulamentação dos fluxos de recursos ligados à valorização do capital.

<sup>71</sup> Held e McGrew (2001) agruparam as diferentes abordagens a respeito do tema globalização entre os chamados globalistas (os que consideram a globalização um acontecimento histórico real e significativo) e o grupo dos céticos (os que defendem o caráter ideológico e mítico do fenômeno). Lima Filho (2004), por outro lado, preferiu classificá-los em entusiastas (os que apresentam a globalização como um fenômeno resultante das intensas transformações científicas e tecnológicas, fim da Guerra Fria, liberdade de capitais, bens e serviços, da sociedade pós-industrial, do fim da história) e os críticos (os que afirmam tratar-se de um processo que ocorre nos marcos do capitalismo).

Uma diversificada bibliografia sobre o tema globalização criou metáforas e expressões tentando dar conta das implicações desse processo na busca de descrever e interpretar essa realidade. Termos tais como aldeia global, fábrica global, economia-mundo, nova Babel, *shopping center* global, capitalismo global, mundo sem fronteiras etc. passaram a ser constantes no noticiário, pregando e difundindo as vantagens dessa dinâmica do capital que levaria a um harmonioso processo de desenvolvimento.

O processo de globalização foi difundido pelos teóricos liberais e empregado constantemente associado às vantagens da eficiência e ao dinamismo da economia de mercado, da vitória do capitalismo e do liberalismo, descrito pela mídia como um fenômeno natural, positivo e inevitável, ou seja, desejável e bem-vindo. Acontece que este desenvolvimento ocorria nos marcos do capitalismo, e este processo aprofundava e dinamizava o mundo da mercantilização, individualista, socialmente injusto e cínico da acumulação capitalista, que não se preocupa com a função essencial de assegurar a todos os seres humanos os bens e serviços necessários à sua existência, como também não tem compromisso com a questão ambiental (HOUTART; POLET, 2002).

#### **4.2 A globalização e o modo de reprodução do capitalismo contemporâneo**

A expressão globalização, contudo, não é um conceito novo, pois já era empregada desde meados da década de 1980.<sup>72</sup> O conceito é originário das grandes escolas de administração americanas, como Stanford, Harvard, Columbia, e foi popularizado por consultores e imprensa especializada ligada a assuntos financeiros, e cedo incorporado pelos economistas ultraliberais (CHESNAIS, 1996).

O termo mais difundido diz respeito a uma abordagem superficial e fatalista que apresenta esse processo como dominando de maneira inexorável a economia mundial e que levará à destruição não somente das fronteiras nacionais,

---

<sup>72</sup> Embora o termo globalização tenha sido utilizado para descrever o processo da rápida expansão e interdependência econômica, cultural e política, principalmente dos países ocidentais, Marx já salientava que o processo de expansão das relações sociais capitalistas se daria no âmbito mundial e Lênin e Rosa Luxemburgo trataram do desenvolvimento do capitalismo e de sua expansão na fase imperialista (LIMA FILHO, 2004). Lima Filho também enfatizou já existir referências à utilização desse conceito desde o século XIX, quando Saint-Simon atribuía um potencial para integração mundial devido ao processo de desenvolvimento da produção e da ciência moderna.

mas também determinará a perda de poder dos Estados nacionais diante dessa nova ordem econômica em expansão.

Na década de 1990, os cientistas sociais, procurando analisar o que é verdade e o que não é no que se refere a esse tema, terminaram levando à disseminação de inúmeras e variadas interpretações sobre a globalização,<sup>73</sup> mormente questionando a visão dominante. Na concepção de globalização como hegemonia dos valores liberais, esse processo é apresentado como o último estágio do desenvolvimento das sociedades humanas. Essa concepção tem no teórico do “fim da história”, Francis Fukuyama (1992), o seu mais conhecido representante. Nessa abordagem, a globalização aparece como a vitória do capitalismo e representa a supremacia da ordem liberal, que passa a universalizar os valores da democracia e da ordem econômica norte-americana baseada na economia de mercado. Para os autores que defendem essa concepção, a globalização é um fenômeno real e observável da universalização da cultura e do modelo norte-americano.

Acontece que no atual estágio do processo de globalização produtiva com supremacia da lógica e da ordem financeiras representa um novo estágio do histórico processo de expansão do capitalismo. Esse processo de globalização está associado às vertentes financeiras, produtivo-tecnológica e comercial.<sup>74</sup> Na versão financeira, constata-se a autonomia e mobilidade do capital-dinheiro pelo mundo a um custo bastante elevado no empréstimo aos países emergentes, comandando um processo chamado de financeirização da economia.

Nessa realidade, os detentores de riqueza preferem, cada vez mais, aplicar em títulos e ativos financeiros diversos, em detrimento de investimentos produtivos. Consequentemente, a esfera financeira passou a ser o local principal de valorização do capital por meio de transações com títulos públicos e privados, nas bolsas de valores, câmbio, e mercados futuros.

Para John Maynard Keynes, seguindo os passos de Karl Marx, o circuito D - M - D' significa que a firma é um *locus* de acumulação de capital na sua forma

---

<sup>73</sup> Embora a compreensão do processo de globalização envolva um processo de natureza social, cultural, política e econômica, o discurso dominante ressalta apenas a determinação do fenômeno como eminentemente econômico.

<sup>74</sup> Conforme Luiz Carlos Prado (2001, p. 4), “Globalização Comercial é a integração dos mercados nacionais através do comércio internacional. Definimos Globalização Financeira como integração dos mercados financeiros nacionais em um grande mercado financeiro internacional. Definimos Globalização Produtiva como o processo de integração das estruturas produtivas domésticas, em uma estrutura produtiva internacional.”

mais maleável, mais flexível, mais geral, ou seja, as empresas, que iniciam o processo com dinheiro, têm por objetivo aumentar o comando sobre a riqueza social (mais dinheiro), que somente pode ser obtido se gerar excedente, o qual deve ser apropriado pela própria firma. Assim, a empresa procura se apropriar e buscar a riqueza em sua forma mais geral, que é a forma monetária, ou seja, dinheiro (CARVALHO, F., 1989).

No capitalismo globalizado, o circuito D - M - D' do sistema capitalista passa a ser influenciado em maior peso pela busca da liquidez<sup>75</sup> pelo aspecto financeiro, com o seu circuito predominantemente restrito à dinâmica D - D', típico do capital financeiro<sup>76</sup> e do capital portador de juros.<sup>77</sup> A lógica de crescimento da estrutura financeira leva a uma subordinação da dinâmica da acumulação real, que passa a ser comandada pelo processo de globalização e integração dos mercados financeiros, operando ininterruptamente, em tempo real, tendo no aspecto financeiro o campo principal de valorização ampliada do capital.

Esse circuito de valorização financeira (D - D') supera a lógica do circuito real da economia (D - M - D') e reduz as oportunidades de valorização produtiva. É o momento de domínio da riqueza financeira, que estimula o chamado capital fictício, que se expande independentemente do ritmo da valorização do capital produtivo, e a economia se torna especulativo-fictícia, com intensificação de bolhas especulativas recorrentes provocando crises sistêmicas. A formação de um mercado mundial e um montante extraordinariamente elevado de capital fictício, ou seja, títulos (ações e obrigações), viabilizam a ilusão do capital fictício.

Conforme salienta Chesnais (2010, p. 99):

Esse termo designa os títulos que foram emitidos no momento dos empréstimos em dinheiro a entidades públicas ou a empresas ou como expressão da participação dos primeiros participantes no financiamento do capital de uma empresa. Para seus detentores, esses títulos, ações e obrigações representam um "capital" do qual eles esperam um rendimento regular sob a forma de juros e dividendos (uma "capitalização") e que eles desejam poder vender em um espaço de tempo muito curto, seja em caso de necessidade de dinheiro, seja para aplicar de maneira mais rentável. Entretanto, no momento em que eles são vistos sob o ângulo do movimento

---

<sup>75</sup> Liquidez é uma característica que todo ativo possui, em maior ou menor grau, de conservar valor ao longo do tempo e de saldar dívidas ou liquidar passivo.

<sup>76</sup> O capital financeiro surge como capital-dinheiro e possui a forma mais geral do movimento do capital, D - D'.

<sup>77</sup> O capital portador de juros e o dinheiro que opera na conversão em capital via empréstimo é o capital emprestado e que volta ao sistema financeiro (bancos e outras instituições) para recomeçar esse processo de empréstimo.

do capital entendido como capital produtivo de valor e mais-valia, esse títulos não são capital. No melhor dos casos, são “lembranças” de um investimento feito há muito tempo. No momento de *crashes* e outras crises de mercado financeiro, esse caráter fictício dos títulos se revela e se desvaloriza às custas de seus detentores.

O capital fictício configura um universo financeiro em expansão, conforme apresentado nos anexos A e B, demonstrando uma constelação de bolsas (Anexo A) e a quantidade de produtos financeiros e derivativos especulativos no período 2007-2009 (denominado de Supernova Espetacular) e a Via Láctea dos paraísos financeiros (Anexo B).

Sob o domínio da valorização financeira do capital, o capitalismo passa a alocar apenas uma fração reduzidíssima de suas transações para o financiamento de projetos criadores de emprego. A regra de ouro da empresa, na busca de aumento de produtividade, passa a ser a utilização de uma quantidade menor de trabalhadores assalariados. Essa realidade configura um quadro em que o crescimento econômico não cria mais tantos empregos e em que os novos setores dinâmicos da economia necessitam de um efetivo menor de assalariados.

Embora o processo de globalização seja múltiplo (financeiro, comercial, produtivo, tecnológico, cultural etc.), as finanças internacionais têm-se desenvolvido de acordo com sua própria lógica e não mais em relação direta com o financiamento dos investimentos e do comércio em nível mundial, começando a delinear um novo regime de acumulação mundial que adquiriu a marca, cada vez mais nítida, de um capitalismo predominantemente rentista e parasitário, subordinado às necessidades do capital-dinheiro (CHESNAIS, 1996).

Desse modo, a economia mundial, desde o final do século XX, passou a ser grandemente influenciada pelas relações monetárias e financeiras internacionais, o que elevou e exacerbou a instabilidade e provocou crises periódicas<sup>78</sup> - que sempre foram próprias do sistema capitalista. Enquanto o PIB global, em 2006, somava aproximadamente US\$ 50 trilhões, o mercado financeiro girava nos mercados US\$ 167 trilhões, num processo de ciranda financeira gananciosa e na rota especulativa, sem limites, baseada em uma variedade de inovações financeiras desreguladas e sem fiscalização (BARBIERI, 2008).

---

<sup>78</sup> Essas crises periódicas e recorrentes expressam as contradições históricas e inerentes às relações capitalistas que elevaram as fragilidades do regime de acumulação capitalista nessa fase rentista de dominância financeira.

O papel dos Estados e das principais instituições internacionais nesse contexto foi extraordinário, definindo regras, direcionando os investimentos e assumindo, via banco central, a função de prestador em última instância e de garantia para o capital financeiro quando do advento de crises financeiras.<sup>79</sup> Nesse contexto, os cofres públicos em diversos países foram sendo esvaziados por conta dessa política que permite aos ultrarricos e às corporações reduzirem à quase nada os impostos a pagar, por meios legais ou não, contribuindo para o crescimento da dívida pública de diversos Estados nacionais; em alguns países, chegou a ultrapassar a faixa dos 100% do PIB (vide Tabela 2, adiante).

A Grécia está no sétimo ano de recessão. Irlanda, Portugal e Itália, aos quais também foram impostas as políticas da Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), a recessão provocou mais *deficit* e a dívida somente aumenta, conforme pode ser visualizado na Tabela 1.

**Tabela 1** - Dívida dos países europeus. 2006/2012. (em percentual)

Países	2006 (%)	2008 (%)	2010 (%)	2012 (%)
Grécia	106	110	142	152
Irlanda	24	44	96	114
Itália	106	106	119	120
Portugal	63	65	83	90

Fonte: International Monetary Fund (2011).

A crise de 2007-2008 exigiu a presença ativa do Estado intervinda com uma política generalizada que objetivava o salvamento do sistema financeiro internacional. Em 2011, no Japão, o governo apresentava uma relação dívida/PIB de 229%, na Grécia, 152%; na Itália, chegou aos 120%; Irlanda, 114%; os EUA atingiram os 99%; na Alemanha, a dívida estava em 80% e, no Reino Unido, 83% do PIB (Tabela 2); e, devido ao socorro aos bancos, os Estados endividaram-se. A Irlanda representa o melhor exemplo da dominância financeira. Este país era apresentado como o melhor exemplo da aplicação das medidas ultraliberais em favor da Banca, nos esforços e na persistência de controle da dívida pública. Em 20 anos, derrubou uma dívida de 108% do PIB para uma dívida de 25% do PIB, em 2007. Na atual crise, o Estado procurou salvar o sistema bancário e, agora, a dívida pública atingiu os 114% do PIB, em 2011 (Tabela 2).

<sup>79</sup> “Um **olhar atento para o Estado torna-se então crucial para a compreensão** não só do funcionamento do capitalismo financeirizado em si, mas também de como se chegou a ele.” (LAPYDA, 2011, p.19, grifo nosso).

**Tabela 2-** Dívida pública/PIB de países que se endividaram para salvar o mercado financeiro. 2007/2011. (em percentual)

Países	2007 (%)	2011 (%)
Brasil	65	65
Espanha	36	63
Alemanha	64	80
Reino Unido	43	83
França	63	87
Portugal	62	90
EUA	62	99
Irlanda	25	114
Itália	103	120
Grécia	105	152
Japão	187	229

Fonte: International Monetary Fund (2012).

Conforme apresenta Maria Lúcia Fattorelli (2011a), o senador Bernie Sander publicou, em 2011, auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental dos Estados Unidos, mostrando que US\$ 16 trilhões foram repassados secretamente pelo Federal Reserve Bank (FED), não somente para bancos e corporações norte-americanas, mas também para alguns bancos estrangeiros. Esse fato ocorreu no período de dezembro de 2007 a junho de 2010, quando o FED repassou empréstimos com taxas de juros próximas de zero, gestando a atual volumosa dívida pública dos EUA.

Ainda segundo Fattorelli (2011a), a lista das instituições que receberam a maior parte dos recursos do FED compreende as seguintes empresas e valores, apresentados no Quadro 6.

**Quadro 6** – Instituições do sistema financeiro que receberam recursos do FED

Instituições	Valores
Citigroup	\$2.5 trillion (\$2,500,000,000,000).
Morgan Stanley	\$2.04 trillion (\$2,040,000,000,000).
Merrill Lynch	\$1.949 trillion (\$1,949,000,000,000).
Bank of America	\$1.344 trillion (\$1,344,000,000,000).
Barclays PLC (United Kingdom)	\$868 billion (\$868,000,000,000).
Bear Sterns	\$853 billion (\$853,000,000,000).
Goldman Sachs	\$814 billion (\$814,000,000,000).
Royal Bank of Scotland (UK)	\$541 billion (\$541,000,000,000).
JP Morgan Chase	\$391 billion (\$391,000,000,000).
Deutsche Bank (Germany)	\$354 billion (\$354,000,000,000).
UBS (Switzerland)	\$287 billion (\$287,000,000,000).
Credit Suisse (Switzerland)	\$262 billion (\$262,000,000,000).
Lehman Brothers	\$183 billion (\$183,000,000,000).
Bank of Scotland (United Kingdom)	\$181 billion (\$181,000,000,000).
BNP Paribas (France)	\$175 billion (\$175,000,000,000).

Fonte: Fattorelli (2011a, p. 2).

Este gasto “estratosférico” mostra como o endividamento público e a crise do Estado decorreu de fins totalmente diversos do gasto público com o Estado do bem-estar social ou de qualquer tipo de gasto estatal que se poderia considerar justificável do ponto de vista da nação. Assim, enquanto os bancos receberam US\$ 16 trilhões de ajuda, essa mesma dívida pública foi transferida para a população em forma de desemprego recorde, restrições a serviços de saúde e benefícios do seguro social, transformando radicalmente a realidade social norte-americana para pior.

Não resta dúvida de que a globalização conduzida pela economia capitalista de mercado prosperou e gerou recompensas imensas para os privilegiados e elevou a capacidade de gerar crises enormes, penalizando milhões de pessoas. Ocorre, acima de tudo, um processo de descolamento entre os ativos financeiros e a economia real. Assim, os ativos financeiros - ações, debêntures, títulos públicos, depósitos bancários etc. - cresceram de tal modo que representam um volume muito maior do que o da economia real.<sup>80</sup> Em meio à hecatombe da crise provocada pela finança capitalista, esperava-se o fim da hegemonia financeira e do discurso e das medidas dos economistas ultraliberais; todavia, o pensamento ortodoxo é que vem orientando o universo de tomada de decisão nas áreas pública e privada devido à predominância e à força ideológica do conservadorismo econômico.

#### **4.3 A finança capitalista: a reprodução do capitalismo contemporâneo**

Um processo de hipertrofia do sistema financeiro multiplicou de maneira desenfreada a quantidade e o valor de ativos financeiros e impôs uma lógica financeira hegemônica, revelando a forma assumida pela acumulação de capital com uma dominância financeira de caráter instável, contraditório e multifacetado de acumulação de capital.

Michel Aglietta (2004), na obra “Macroeconomia financeira”, em dois volumes, revela como essa expansão financeira criou um novo e propício ambiente de acumulação patrimonial (cf também anexos C e D), em favor dos ricos,

---

<sup>80</sup> “Trata-se de grupos que controlam recursos em volume muito maior do que sua capacidade de gestão e aplicação racional. Um efeito mais amplo é a tendência de dominação geral dos sistemas especulativos sobre os sistemas produtivos.” (DOWBOR, 2012, p. 27).

decorrente da inflação do preço dos ativos financeiros (ações) e no lado real (terrenos e propriedades imobiliárias). Esse novo modelo propiciou ainda a política de aquisição e fusão de empresas promovidas pela finança capitalista, especialmente incentivando e gerando as chamadas políticas de privatização de monopólios estatais (telefones, correios, ferrovias eletricidade etc.) que somente beneficiaram os ultrarricos e seus operadores de mercado.

Aglietta (2004) - economista da escola da regulação francesa - defende ainda que a existência desse novo regime de crescimento representa um processo de transição de um regime de acumulação para outro, um novo círculo virtuoso decorrente da inovação e da produtividade, dos efeitos benéficos da governança corporativa, associada à atuação do regime financeirizado que realiza de forma satisfatória o processo de investimento, a repartição da renda e o nível de consumo das famílias.

Giovanni Arrighi (1996), em “O longo século XX”, apresenta o atual período do capitalismo como um período de transição de hegemonia. Os EUA estariam passando por uma fase de prolongada estagnação decorrente do declínio da sua economia. Objetivando sustentar e prolongar sua dominação mundial, os EUA recorreram às atividades da finança capitalista para manter sua posição hegemônica. O declínio dessa hegemonia mundial norte-americana deu origem a uma nova fase de expansão material em que o capital industrial e produtivo perdeu a hegemonia para as finanças.

Assim, para Arrighi (1996), a fase cíclica de expansão financeira é uma tentativa dos EUA de manter a hegemonia mundial. Todavia, essa ação será infrutífera em médio e longo prazo, já que a retomada do crescimento e da acumulação de capital dependem da produção, de uma nova fase de expansão material, que será aproveitada por um novo centro dinâmico de acumulação de capital, que substituirá os norte-americanos como *locus* de expansão capitalista e substituindo-os na sua posição hegemônica.

Em “A mundialização do capital”, François Chesnais (1996) apresenta o processo que tornou a esfera financeira a ponta de lança do movimento de mundialização da economia capitalista. Nesse sentido, Chesnais coloca que as operações de finança capitalista passaram a ocorrer em volume cada vez maior e com uma mobilidade em escala internacional. Esse contexto foi impossível de emergir sem o apoio, a participação e a colaboração do Estado capitalista moderno.

Acontece que o Estado, embora uma instituição poderosa para evitar o agravamento das crises, não representa uma força que possa confrontar os interesses antagônicos e globais dos diversos blocos de poder do capital e, desse modo, o desenvolvimento do capital na etapa de dominância financeira, inevitavelmente, continuou a agravar as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, principalmente a contradição da órbita produção *versus* apropriação de riqueza, devido a essa etapa rentista e parasitária em nada contribuir para a produção do excedente (CARCANHOLO, R., 2011a, 2011b).

A obra de David Harvey (2005, 2008a, 2008b, 2012) explica a atual fase de dominância financeira do capitalismo como um processo não somente econômico, mas que apresenta elementos políticos e sociais que possibilitaram o incremento do predomínio da sociedade do capital, permitindo ao capital financeiro comandar e se tornar o centro das relações econômicas e sociais. Esse processo de transformação do capitalismo é inédito na sua história. Estas análises, diferentemente da ortodoxia, apresentam as mudanças tecnológicas como resultado da própria dinâmica do capitalismo, o Estado contribuindo e atuando para manutenção das condições de acumulação, sua política imperialista que força os outros Estados a realizar mudanças institucionais em favor do capital, medida essa que aparece em nome do bem-estar universal.

François Chesnais (2010) apresenta a obra de Karl Marx - tanto na publicação "O capital", volume III, como na publicação "Teorias de mais-valia" - como referência para abordar o capital portador de juros, e o livro de Rudolf Hilferding, "Capital financeiro", como detentor de elementos essenciais para o entendimento e a análise que podem possibilitar a elaboração de uma adequada teoria do fenômeno da financeirização da economia. Essa nova dinâmica da economia mundial contemporânea apresenta o capital com uma força impessoal voltada exclusivamente para sua autorreprodução e autovalorização, independentemente da destinação e das consequências sociais do investimento e das aplicações financeiras.

A partir dessa base, Chesnais (2010) desenvolveu e atualizou a teoria de Marx na história presente do capitalismo, apresentando o processo de predomínio da lógica da finança capitalista, do caráter rentista e especulativo do capital que levou à supremacia das operações financeiras em curto prazo, tendo por objetivo a valorização de diferentes ativos em detrimento do aumento do investimento

produtivo e da produtividade do capital. Ademais, demonstrou como ocorre um processo imperfeito, instável e contraditório da esfera financeira e da atividade produtiva das corporações no regime de acumulação sob a predominância da finança capitalista.

Chesnais (2010), com base em Hilferding, na análise do capital financeiro, apresenta duas formas de interconexão na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Essas duas formas de interpenetração ocorrem entre as corporações e a finança. A primeira revela a dominação dos grupos financeiros sobre os setores industriais no chamado processo de financeirização dos grupos; já a segunda interconexão apresenta o aparecimento dos grandes fundos de pensão, fundos de investimento e as companhias de seguros que participam do controle do capital das corporações realizando um processo de internalização da dinâmica da finança.

Pelo exposto, fica claro que os teóricos marxistas revelam uma tradição teórica analítica e histórica na explicação do capitalismo, suas estratégias de acumulação, até a recente onda de mundialização ultraliberal. Todavia, convém salientar que esse campo marxista não apresenta uma abordagem homogênea do fenômeno da financeirização do capitalismo (LAPYDA, 2011). Por outro lado, a linhagem ortodoxa revela-se ser insuficiente e não possui teoria sobre as atividades financeiras. A ortodoxia apresenta o processo de financeirização da economia mundial como um processo irreversível, coerente e estável.

A ortodoxia do *mainstream* está assentada em uma economia de troca, em que a moeda aparece na análise para complementar as relações reais, não apresentando um papel essencial, a não ser como um setor, um mercado financeiro, com as funções da moeda, do crédito, do mercado financeiro sendo natural, sem compreensão do papel do capital financeiro. A economia não tem a função de estudar fenômenos ultracomplexos e que respondam a múltiplas causas, mas de revelar leis eternas e naturais da economia.

Nessa linha, os economistas ortodoxos apresentam o sistema financeiro como um mercado por demais importante, devido a ser intermediário e gestor do dinheiro. Neste mercado, as diversas instituições e, hoje, o predomínio dos grandes conglomerados financeiros mundiais se encarregam da intermediação e do gerenciamento do dinheiro da economia em curto prazo (mercado monetário) e nos mercados de crédito (financiamento do consumo e capital de giro), de câmbio (conversão de valores em moeda estrangeira e moeda nacional) e de capitais

(financiamento dos investimentos, através de ações, debêntures ou *comercial papers*) (CAVALCANTE; MISUMI; RUDGE, 2005).

Esses economistas são apresentados ao conjunto da sociedade como se fossem portadores de um saber inquestionável; e a maioria absoluta dos órgãos da imprensa abre espaço para suas “análises” que compartilham a mesma visão errada do que significa o capitalismo, construindo um consenso artificial em defesa de soluções duras, adotando uma linha estúpida e socialmente regressiva que provoca consequências catastróficas no lado social, econômico e até no político (KLIASS, 2012b), como é o caso de leis como a LRF.

Conforme é de conhecimento geral, Karl Marx há muito tempo já demonstrou a tendência à sobreacumulação de capital do modo de produção capitalista; tendência essa que nunca pode ser superada, uma vez que as crises e o período de sobreacumulação de capital são gestados pela própria lógica de funcionamento do capital. A sobreacumulação de capital provoca crises e coloca em risco a ordem social do capital, que, apesar de solucionar a questão em curto prazo, faz com que a crise ressurgja, sendo impossível uma resolução definitiva do problema da sobreacumulação de capital.

Foi na crise de sobreacumulação de capital durante os anos 1970 que ocorreu essa mudança no padrão de acumulação e na dinâmica do capital colocando a hegemonia da finança capitalista como elemento principal do capitalismo contemporâneo (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2005). Essa etapa designou uma relação particular do novo estágio do imperialismo norte-americano, tanto no âmbito da sua dominância interna como em nível internacional pela hegemonia do capital financeiro.

Esse regime de acumulação decorreu da crescente dificuldade do capital investido na produção em encontrar condições adequadas de valorização (vide figura no Anexo E). O capitalismo espalhou indústria, trabalho assalariado e poluição mundo a fora, sempre fugindo da alta do custo da mão de obra e das ações e reivindicações dos sindicatos por salários, direitos sociais, lazer, ar puro etc., com uma política e um processo de realocização, de desruralização massiva, nos ramos industriais mais dinâmicos no momento em que a taxa de lucro costumava cair, gerando um processo de constante mudança das circunstâncias de seu funcionamento. Entretanto, essa aparente saída maravilhosa nunca pode se manter ou ser de uma forma duradoura (WALLERSTEIN, 2013).

A crise de sobreacumulação de capital dos anos 1960-1970 levou à passagem do regime fordista para o regime flexível de acumulação, reatualizando a extração de mais-valia absoluta, criando o que Harvey (2005) denominou de acumulação por espoliação. Harvey (2005) apresenta a formação desse regime nascente tendo por base o processo de acumulação flexível na sua forma de produção. Harvey (2008a) abordou também a questão centrada no padrão de acumulação com o predomínio de um regime de acumulação por espoliação que reimporta as práticas de mais-valia absoluta; práticas regressivas e precárias que objetivam apenas aliviar e enxugar o custo de produção em benefício do capital, mas nunca agindo em favor da classe trabalhadora. David Harvey (2008a) acrescenta ainda a política e o processo de transferência de ativos do domínio público para a propriedade privada, a restauração de processo extraeconômico de apropriação de riqueza, os mecanismos coercitivos ou violentos de apropriação de recursos e a instauração de condições para reprodução ampliada de capital.

No processo de eliminação do padrão anterior, os bancos contaram com a ajuda dos profissionais de mercado e dos economistas ortodoxos que trataram da superficialidade econômica, criando e passando a difundir a ideia de crise como decorrente das elevadas dívidas públicas, da falência do Estado do bem-estar europeu e das demais políticas e atitudes populistas dos Estados desenvolvimentistas, dos Estados intervencionistas, além de uma histórica ineficiência dos Estados e de oposição entre Estado e mercados, considerando-os entidades concorrentes e opostas.

Os economistas ortodoxos construíram teorias demonstrando que os mercados financeiros eram autorregulados e que não havia necessidade de gerir o capitalismo em nível nacional. As principais economias mundiais, respaldando os desejos de desregulamentação dos financistas e dos mercados financeiros, possibilitou a gestão de um novo quadro monetário-financeiro de financeirização da economia capitalista. Ao dar uma aparência científica assentada na roupagem matemática, esses economistas apenas atualizavam as justificativas do discurso do *laissez faire* do Século XVII, posicionavam-se e apareciam como os novos profetas do capital (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A conquista do mundo pelo capital teve na teoria econômica ultraliberal o reforço e a justificativa que possibilitou um maior e mais livre desenvolvimento do poder da finança, com a defesa dos seus interesses adquirindo supremacia e

importância sem precedentes na história econômica mundial, empreendendo uma dominação mundial onde um Estado forte colabora para viabilizar e dinamizar o processo de financeirização do capital, ou seja, nessa realidade:

O neoliberalismo não significa o definhamento do Estado. O Estado não se opõe ao 'mercado', quer dizer, ao capital (os capitalistas e suas empresas). Os Estados neoliberais continuam fortes. Se eles se liberaram de certos campos de atuação, foi em benefício de outros. Na afirmação da ordem neoliberal e de sua extensão no plano mundial, eles são os dignos heróis das classes que eles representam em última instância (BRUNHOFF et al., 2010, p. 24).

Entre os anos de 1970 e 1980, o sistema financeiro bancário primeiro implantou organismos de análise econômica que passaram a difundir notícias sobre o mercado, tendo o respaldo dos analistas econômicos da mídia conservadora que elaboravam comentários e ideias em defesa dos interesses do sistema financeiro. Ao mesmo tempo, este sistema financeiro passou a financiar os profissionais da ortodoxia do pensamento econômico nas universidades e em *think tanks* conservadores e liberais para desenvolverem argumentos e teorias, travestidas de ciência, em defesa da desregulamentação, da liberalização, da concentração dos grandes conglomerados financeiros, da expansão de diversos tipos de ativos que foram vendidos na praça (os chamados derivativos) como se se tratassem de artigos altamente rentáveis e seguros.

Respaldando toda essa estratégia, o sistema remunerava agências de *rating*, como Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings, que foram endeusadas como organismos neutros e tecnicamente capazes de realizar as análises e os estudos de viabilidade de riscos dos mais diversos ativos, das diferentes empresas e de países que estivessem dispostos a seguir o **dever de casa** do Consenso de Washington, e assim indicar os que, segundo a lógica deste cassino global, eram os mais adequados para aplicação, por possibilitarem, ao mesmo tempo, rentabilidade e segurança, como exigiam os aplicadores (BELLUZZO, 2004).

O neoliberalismo, como ideologia, uniu os rentistas e o pessoal da tecnoburocracia constituída por jovens gananciosos que foram estimulados a aderir aos encantos da área financeira - uma tropa de choque composta por *Phd's* e *Mba's* formados nos EUA - e que passaram a criar diversos mecanismos de inovações financeiras, permitindo ao setor rentista dominar a dinâmica do capitalismo, obtendo rendimentos elevados. No auge do neoliberalismo, nos anos 1980 e 1990 e até

meados de 2000, as agências de risco passaram a figurar como uma espécie de mensageiros divinos, estando sempre acima da Constituição dos países, das leis, da ordem e das questões da democracia.

A economia capitalista, sob a lógica de um modelo parasitário rentista, permitiu ao sistema financeiro ganhos elevados por mais de três décadas, eliminando os principais sistemas de regulação do setor financeiro, com uma justificativa de “*there is no alternative*”, assentada na ideologia do ultraliberalismo, com arrogância e com discursos de fim da história, vantagens de um novo mundo globalizado e vitória do capitalismo.

Os marxistas brasileiros cedo atentaram à dinâmica dessa nova fase do capitalismo especulativo parasitário (CARCANHOLO; NAKATANI, 2002), de dominância do capitalismo financeiro, como expressando as formas contemporâneas de gerar e realizar a riqueza no capitalismo (BRAGA, J., 2000); trataram de abordar o pleno e avassalador domínio ideológico da teoria ultraliberal (MALAGUTI; CARCANHOLO; CARCANHOLO, 1997, 1998), que logo passaram a revelar a lógica do capital rentista mostrando que a ideologia do neoliberalismo não deixava compreender as questões ligadas ao conceito de capital fictício e lucro fictício (CARCANHOLO; SABADINI, 2009; CARCANHOLO, R., 2011a, 2011b; NAKATANI; MARQUES, 2008, 2009).

A hegemonia rentista revela a essência da financeirização do capital, apresentando aspectos fundamentais de uma teoria sobre a acumulação de capital com dominância financeira, focada prioritariamente nos grandes grupos oligopolistas industriais e financeiros dos países capitalistas centrais, que, desse modo, concentram-se em escala global. Ocorreu um processo de elevação em nível internacional dos mercados financeiros e uma grande dependência entre as diversas praças, que passaram a receber tanto os efeitos benéficos quanto os perversos, através do chamado efeito-contágio, próprio do mercado financeiro capitalista. Três décadas de esmagadora supremacia ideológica conservadora construiu e fortaleceu a disseminação dessa lógica rentista mundo afora.

A volatilidade da finança capitalista criou uma dinâmica que forçou o agravamento da situação dos países em crise. O capital financeiro, ao fugir para os países credores e *superavitários*, empurrou os países devedores para o controle dos organismos internacionais (GBM, FMI, OMC), com suas políticas monetárias e fiscais austeras que objetivam e garantem apenas transferir os recursos dos Estados

para o pagamento das dívidas para com o capital financeiro. Esse receituário objetiva, desse modo, recuperar a confiança dos mercados financeiros e impor, ao mesmo tempo, uma “ditadura” dos credores e dos países desenvolvidos aos países emergentes e incluir ainda a aplicação de medidas de degradação do mundo do trabalho, tais como as medidas e estratégias de terceirização e precarização.

Na análise aqui exposta, o capital financeiro aparece ao mesmo tempo como um modo de circulação de capital e como uma forma de bloco de poder no interior da classe burguesa. É uma análise que leva em conta o processo de circulação de capital e a formação de um bloco de poder que dirige a lógica da acumulação em benefício de uma fração da classe burguesa. O Estado aparece com as políticas de intervenção e políticas econômicas comandadas pelos interesses da esfera financeira. Processa-se uma redução da autonomia da ação do Estado burguês para atuar na defesa da ordem social e, na periferia, os Estados nacionais são impedidos de realizar políticas no interesse do desenvolvimento nacional.

O Estado, para além de incentivador da atividade produtiva, é transformado em organizador dos interesses estritamente financeiros, sendo um local bastante confiável de valorização de capital. Nessa realidade, o *mainstream* e os políticos conservadores modernos impõem ao Estado a proibição de ampliação de programas e de gastos públicos sociais, e até de investimento, lutando em defesa ferrenha da redução dos impostos sobre os ricos e ultrarricos, mantendo o velho discurso de culpar os carentes por suas carências, construindo políticas econômicas que privilegiam enormemente os ricos e as grandes corporações. As novas possibilidades de ganhos com o endividamento do Estado e os títulos de dívida pública são apenas uma política do capital de fuga para frente, que aprofunda os defeitos do sistema capitalista.

Os capitais financeiros globais, sob o domínio dos investidores institucionais - compostos pelos fundos de pensão (grandes fundos de aposentadorias), fundos mútuos (fundos de aplicação e gestão de carteira de títulos), indústria de seguros (companhias de seguros) e fundos de *hedge* (fundos criados para investir em ativos que possibilitem diminuir o risco de um investimento), e instituições intermediárias financeiras - passaram a estimular a acumulação capitalista beneficiando a especulação financeira e a inflação de ativos como ações, moedas nacionais e títulos públicos que oneram o serviço da dívida pública. Essas

entidades deram margem a corporações gigantescas que atuam em estrutura de rede (Anexo F), com um pequeno núcleo fortemente articulado de instituições financeiras exercendo um poder econômico, cultural e político sem precedentes.<sup>81</sup>

Nessa realidade, o capital adquiriu total liberdade graças à política dos Estados que procuraram viabilizar a liberalização, a desregulamentação, a privatização, apoiados pelo desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação que desmantelaram os obstáculos que impediam a grande mobilidade do capital, passando, esse capital, a poder escolher os países, os diferentes tipos de ativos e negócios e, principalmente, as classes sociais que mais se adequavam aos seus interesses como centro estratégico de lucro da fração financeira.

A mundialização capitalista se deu com a abertura das economias nacionais às transações de bens e serviços financeiros, com a mundialização financeira e pela mobilidade internacional de capitais, pelo enfraquecimento das medidas de regulação e controle de capitais e pela desterritorialização das atividades econômicas. Nesse mundo, a mundialização financeira - a hegemonia financeira, a ditadura financeira - constituiu-se poderosa força a dominar e pressionar os Estados e a submetê-los aos seus interesses; e:

Por meio da estreita interconexão entre as dimensões produtivas e financeiras do processo de mundialização, os mercados financeiros transformaram-se em uma poderosa força a pressionar os Estados e os setores competitivos não-monopolistas a se submeterem àqueles imperativos da valorização financeira (BRAGA, R., 2010, p. 16).

Esse processo de mundialização financeira está associado e se deveu a uma luta de classe onde a burguesia empreendeu esforço organizado em um contexto histórico-político específico e particular que lhe era altamente favorável e não encontrou forte resistência ideológica e social. O neoliberalismo de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan propagou uma revolução conservadora de recuperação do poder de classe por parte da burguesia (HARVEY, 2008a; LOPYDA, 2011). Nessa realidade histórica, o Estado moderno burguês se constitui uma democracia de fachada. Na sua aparência, encobre a dominação da oligarquia

---

<sup>81</sup> “Controlar de forma organizada uma cadeia corporativa gera naturalmente grande poder econômico, político e cultural. Econômico, em razão do imenso fluxo de recursos - em alguns casos, maior do que o PIB de numerosos países -; político, com apropriação de grande parte dos aparelhos de Estado; e cultural, por meio da mídia de massa, que cria, através de pesadíssimas campanhas publicitárias, uma cultura de consumo e dinâmica comportamentais que interessam a esse poder.” (DOWBOR, 2012, p. 24).

rentista, da plutocracia rentista, dos ultrarricos, mantendo o objetivo de enriquecer ainda mais e mais os mais ricos, elevando e reproduzindo a dominância econômica, social e política do capital financeiro e no portador de juros, apoiado em um aparato de sustentação ideológica de Estado mínimo.

Segundo Lapyda (2011), François Chesnais desenvolveu sua explicação da expansão da finança capitalista em um processo compreendido em três fases. Na primeira fase, ocorreu o início do processo de globalização, que Chesnais denominou de mundialização, sob o comando das entidades bancárias, e foi criado o mercado de *offshore* de eurodólar, que se concentrou na *city* de Londres. Aconteceu o prelúdio do poder das finanças. A atuação dos bancos concentrou suas atividades no mercado de câmbio, devido à mudança do câmbio fixo para o regime de câmbio flexível que passou a vigorar a partir de 1971 por decisão unilateral do governo dos EUA, que abandonou os acordos de Bretton Woods.

Na segunda fase do processo de mundialização do capital financeiro, ocorreu o aparecimento e o controle desse mercado por operadores financeiros poderosos e promove-se o surgimento de novos produtos financeiros e a expansão dos mercados de títulos e de dívidas dos Estados, elevando a dinâmica da finança capitalista e do capital fictício, subordinando os Estados emergentes e da periferia do capitalismo aos desejos dos credores. Quando do processo de financiamento aos Estados, as entidades bancárias e a política monetária de Paul Volker - no banco central norte-americano (FED) - de recuperação da hegemonia do dólar tornaram o endividamento externo uma dívida impagável e provocaram a crise da dívida externa na América Latina nos anos 1980.

O processo de negociação dessas dívidas levou à imposição pelos países credores e à aceitação pelos devedores de acordos que tornaram obrigatório aos países emergentes aplicar políticas de cunho recessivo, além de se tornarem transferidores permanentes de recursos para os países ricos. Essas medidas elevaram a dinâmica desigual e combinada de funcionamento do capitalismo em nível global, como ainda elevou o processo de subordinação na dinâmica desigual do capitalismo mundial.

Ainda conforme Lapyda (2011), concluída a primeira fase de mundialização do capital na periferia, via golpe de Estado, e instalada a ditadura dos credores, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento viram-se obrigados a abrir as suas economias ao capital financeiro via política de desregulamentação e

liberalização financeira, com a conseqüente perda de controle de capital por parte de seus bancos centrais. Ocorreu ainda uma subordinação dos Estados ao mercado e aos seus credores, devido à política econômica implantada objetivar obter recursos para financiar o *deficit* público, que decorria da necessidade de arcar com os compromissos externos, criando um campo rentável e seguro para aplicação e valorização do capital monetário.

Essas medidas de desregulamentação dos mercados emergentes e sua inserção subalterna no processo de mundialização obrigaram seus Estados a se endividar; e a política de elevação das taxas de juros por parte dos bancos centrais passou a assegurar ao capital financeiro a valorização, a segurança e a rentabilidade desejadas pela finança capitalista. Esse processo fortaleceu o regime de financeirização, criando e aumentando o rombo das contas públicas e levando à dívida pública, colocando a política econômica do Estado na mão dos seus credores.

Pelo exposto, a crise fiscal do Estado não decorreu, como apresentado pelo discurso do senso comum e pela retórica da corrente ortodoxa, do excessivo gasto do setor público com as políticas do Estado social, do *welfare state*. A crise do Estado surgiu da perda de arrecadação fiscal em decorrência da redução do consumo da classe trabalhadora que foi levada a aceitar um grande arrocho salarial, da diminuição do nível de emprego e da produção capitalista na crise dos anos 1970 e 1980 e, principalmente, do abandono da obrigação das elites de financiar a sociedade e participar da democracia, devido à política de corte de impostos sobre o capital e as aplicações financeiras que, intencionalmente, beneficiavam os mais ricos em prejuízo do restante da nação.

As medidas de liberalização e desregulamentação que facilitaram a circulação de recursos apresentam uma regra rígida e viciada que foi imposta e aceita pelos Estados. Nesse contexto, o denominado Estado mínimo aparece travestido de supressão e diminuição de regras; entretanto, apresenta atuação em área demarcada e específica, controlada pelos próprios operadores financeiros que forçaram e conseguiram desse Estado a supressão de taxas e impostos sobre grandes fortunas, decidindo, assim, que as outras classes sociais é que deveriam pagar a conta de participar de uma democracia. Esse fato impediu e penalizou duramente as economias mais pobres e atrasadas, sobretudo no que diz respeito às medidas de política econômica que objetivavam o desenvolvimento econômico.

Reafirmando o exposto, nos países da periferia, os Estados, em posição subordinada, foram compelidos a criar um clima propício para atrair o capital financeiro internacional e colocaram-se em posição de maior vulnerabilidade na questão da crise fiscal e dos ditames dos mercados financeiros. Nessa linha, a dívida pública tornou-se uma armadilha que criou um processo de permanente extração de riqueza em favor dos países e das classes ricos. A especulação com títulos públicos mudou a ação do Estado. E esse Estado, de apoiador do capital produtivo, foi transformado em agente do capital financeiro rentista, com atuação relevante para garantir os ganhos da finança capitalista.

O desenvolvimento dessas medidas revela como o Estado moderno se constituiu uma democracia de fachada. Desse modo, também os keynesianos revelam uma falsa percepção do que significa o capital financeiro, acreditando ser esse o responsável por todos os males do capitalismo hoje. Como se sabe, para essa corrente, o capital industrial, ao gerar emprego, produzir bens e serviços, leva ao crescimento e desenvolvimento econômicos, desde que o Estado limite o jogo da especulação financeira. Entretanto, os reformistas esquecem que capital produtivo ou financeiro é capital; elemento de exploração que tem levado à miséria da humanidade e à degradação da natureza.

Nesse processo de subordinação do Estado aos interesses da finança capitalista, o mercado levou os títulos públicos a se juntarem à especulação do câmbio, formando um mercado mais amplo e tornando-se área preferencial de atuação do capital financeiro. Como consequência, o Estado, diante da elevação da dívida pública, foi levado, cada vez mais, a ficar obrigado a gerar os recursos (superávits primários) necessários para honrar o pagamento da dívida. Assim, as medidas de austeridade orçamentária do Estado foram uma política prática usual - política de tributação regressiva, medidas de corte dos gastos sociais e paralisia nos gastos com investimentos públicos, leis de controle fiscal e orçamentário. Exemplo: a LRF, aprovada em maio 2000, no Brasil.

A terceira fase do desenvolvimento da finança capitalista assentou-se na expansão dos mercados acionários abertos e desregulamentados e na completa incorporação dos mercados emergentes ao longo dos anos 1990. Nessa etapa, as finanças capitalistas desenvolveram-se consideravelmente, com as bolsas de valores, os bancos e os diferentes fundos formando um pequeno grupo de corporações que passou a estimular a concorrência entre Estados com políticas que

objetivam dar suporte ao desenvolvimento das empresas transnacionais, sendo agentes da redução dos custos do trabalho e do direcionamento dos serviços públicos em favor dos lucros e da política de distribuição de dividendos (BRUNHOFF et al., 2010).

O mercado mundial passou a ser comandado pela dinâmica do capital fictício, tendo a dinâmica do processo de acumulação o objetivo de obter juros, dividendos, ganhos de capital nas bolsas, valorização de ativos financeiros, com toda essa ordem adquirindo tal poder que interfere na gestão das empresas produtivas, bem como com o objetivo de influir e determinar a política macroeconômica da grande maioria dos países, impor as medidas de liberalização dos investimentos financeiros e diretos (produtivos) e estimular os fluxos de comércio e de capitais. Trata-se de um processo conduzido pelos Estados mais poderosos (EUA, Inglaterra, Alemanha e Japão) e pelas principais organizações internacionais (GBM, OMC e FMI); tudo ocorrendo em benefício das finanças, que instalaram uma concorrência exacerbada e elevaram o grau de exploração da força de trabalho mundial, criando um novo modo de repartição do excedente em um capitalismo cada vez mais explorador e excludente.

Chesnais (1996, 2010) e Chesnais et al. (2003) apresentam o que denominam de três dimensões dessa lógica financeira: (i) a autonomização da esfera financeira com relação à lógica da produção e ao controle do Estado; (ii) o fetichismo em favor da valorização do capital financeiro; e (iii) o poder dos operadores financeiros de determinar os rumos da economia em um espaço já hierarquizado e sob a hegemonia dos EUA.

A dimensão ideológica de legitimar e respaldar a atenção dos atores poderosos em favor dos bem de vida e detentores das grandes fortunas levou os investidores institucionais a se tornarem acionistas majoritários das grandes corporações industriais, impondo a essas empresas produtivas uma nova dinâmica de maximização do preço das ações, do ganho e pagamento de elevados dividendos e a geração de conflito entre a atuação do dirigente e do gestor financeiro.

A atividade do administrador ligado à direção, com preocupação no processo produtivo, no ganho de produtividade, na operação da mão de obra, entrou em conflito e divergência com os objetivos do gestor financeiro, o qual almeja o ganho da finança na gestão da corporação. Convém ressaltar que, apesar dessa

cisão na direção e no comando do capital entre os defensores da produção e das finanças, não houve cisão entre a burguesia industrial e a burguesia financeira, pois o capitalismo industrial foi dominado pela lógica rentista e de curto prazo.

Nessa nova ordem, a burguesia industrial se submeteu aos ditames da finança capitalista, que dissolveu as barreiras entre as lógicas produtiva e financeira. Essa dominância financeira representou, conforme já comentado, um momento histórico em que o capital portador de juros reordenou a lógica geral da acumulação do capital em favor da valorização financeira, impondo a sua própria lógica à esfera produtiva. A lógica financeira de curto prazo, da insaciabilidade do capital financeiro, passou a comandar e superar a lógica da produção e do investimento em longo prazo.

Os bancos, as sociedades financeiras privadas e outros investidores institucionais tornaram-se grandes demais para quebrar, passando a influenciar a política de desregulamentação e supervisão desse leviatã financeiro mundial. A política adotada por todos os Estados dos países industrializados respaldava-se na tese de que essas entidades financeiras se autodisciplinavam<sup>82</sup> ao tentar satisfazer os seus interesses egoístas, protegendo seus acionistas e seus clientes.

O poder corporativo dos intermediários financeiros foi revelado por intermédio de dados concretos obtidos com uma pesquisa do Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, que selecionou 43 mil corporações do banco de dados Orbis, 2007. Essa pesquisa apresenta a arquitetura de uma rede internacional de propriedade e de controle de cada ator global que revela uma gigantesca estrutura controlada por um pequeno núcleo fortemente articulado de instituições financeiras que detêm mais de 80% do controle de toda a rede,<sup>83</sup> controlando seus interesses estratégicos de negociação sobre a estratégia das corporações e empresas produtivas (DOWBOR, 2012).<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> “A suposta capacidade de os bancos e outros investidores institucionais se autorregularem é apenas uma forma de atirar areia para os olhos, permitindo que façam o que lhes apetece.” (TOUSSAINT, 2013, n.p.).

<sup>83</sup> A relação das 49 primeiras empresas (do total de 147) que se encontram nesse grupo pode ser visualizada no Anexo F.

<sup>84</sup> “Os resultados são fortes: ‘Apenas 737 dos principais atores (top-holders) acumulam 80% do controle sobre o valor de todas as empresas transnacionais (ETN). Isso significa que o controle em rede (network control) é distribuído de maneira muito mais desigual do que a riqueza. Em particular, os atores do topo detêm um controle dez vezes maior do que o que poderia se esperar e com base em sua riqueza.’” (DOWBOR, 2012, p. 25).

Nesse núcleo, um grupo de apenas 147 empresas transnacionais detém uma ampla fração do controle sobre essa complicada teia de relações de propriedade, sendo que três quartos do núcleo são compostos pelos intermediários financeiros (Anexo F). A dinâmica que surge desse processo é a confirmação da exposição de autores marxistas no que diz respeito à explicação da expansão e crescimento de mercados e instrumentos financeiros, em tal magnitude, que o estoque dos contratos chega a atingir 14 vezes o tamanho do PIB mundial anual, representando um volume de capital fictício que simplesmente chega a ser assustador (DOWBOR, 2012).

Algumas implicações são bastante evidentes. Assim, ainda que na avaliação de alguns cientistas citados pela revista *New Scientist* as empresas se compram umas às outras por razões financeiras e não para dominar o mundo, não ver a conexão entre a concentração de poder econômico e o poder político constitui evidente falta de realismo (DOWBOR, 2012, p. 26).

As implicações desse assustador domínio financeiro eleva a conexão do poder econômico e político em proveito dos ultrarricos, desmantelando toda a estrutura de regulação e a legislação democrática da sociedade em favor do Estado do bem-estar social, reduzindo impostos, evitando a tributação sobre as transações financeiras e ganhos especulativos, impedindo o controle sobre os paraísos fiscais e fabricando uma crise fiscal do Estado capitalista<sup>85</sup> a partir dos anos 1970, dado que o que ocorria era a crise do capitalismo. Acrescente-se que esse núcleo ainda coloca a classe trabalhadora mundial em um processo de concorrência em escala planetária que provoca a deterioração dos direitos trabalhistas e inviabiliza as aplicações de políticas sociais universais e aumenta o grau de exploração da classe trabalhadora.

A pesquisa dos matemáticos (CARTA MAIOR, 2011) revela que uma rede capitalista domina o mundo e confirma o desenvolvimento do processo de especulação na dinâmica da economia mundial, comandado pelo clube dos ricos, gerando um processo em que os ricos ficam cada vez mais ricos, elevando os processos de deformações estruturais de concentração e centralização do capital que são típicas do capital, que é insaciável por natureza, com a burguesia elevando

---

<sup>85</sup> “A substituição dos impostos sobre os ricos e em particular sobre ganhos financeiros especulativos pelo endividamento público como fonte de recursos governamentais tornou-se o eixo da relação público/privado e está na raiz da crise financeira mundial.” (DOWBOR, 2012, p. 26).

sua ânsia de expropriação e exploração, embora gerem sofrimentos sociais e destruição ecológica.

A justificativa ideológica dessa elevada dominação parasitária, que se apropria indiretamente da riqueza produzida em benefício dessa minoria, não impediu que o trabalho “The Network of Global Corporate Control” - de S. Vitali, J. Glattfelder e S. Battistoni” (CARTA MAIOR, 2011) - revelasse o processo econômico material fortemente hierarquizado de dominância em escala global que está centrado nos países capitalistas avançados, revelando a importância do Estado no processo espoliativo e na construção de hegemonia dos países desenvolvidos, conforme apontou Harvey (2008a).

Diferentemente da época fordista/keynesiana que, de alguma forma, restringiu o poder das elites burguesas em benefício da classe trabalhadora, a reestruturação atual do Estado destruiu a força da classe trabalhadora; ao pôr em concorrência em nível mundial todos os trabalhadores, levou estes trabalhadores a se nivelarem por uma concorrência apoiada em níveis salariais muito baixos. As condições de trabalho da Ásia passaram a ser o ponto de referência para a política de realocação industrial, de recrutar trabalhadores de áreas rurais ou mão de obra com menor envolvimento na economia de mercado. Portanto, custo de trabalho diminuto.

Todo esse núcleo e a dinâmica global ampliam os problemas e as dificuldades no âmbito do emprego, do desenvolvimento capitalista e nos gastos sociais do Estado. Por outro lado, a finança capitalista desenvolve diversos aspectos obscuros de poder global entre as entidades financeiras e as corporações internacionais, chegando até a envolver o crime organizado (máfias de nacionalidades diversas), políticos corruptos, magnatas e celebridades à procura de centros financeiros *offshore* - conhecidos como paraísos fiscais - para esconder dinheiro via sonegação e evasão fiscal e, em troca, obtendo desses centros *offshore* incentivo, anonimato, isenção fiscal e proteção legal.<sup>86</sup>

Essa política de evasão fiscal diante do Estado<sup>87</sup> remonta à emergência do euromercado, do conseqüente surgimento do eurodólar e da política deliberada

---

<sup>86</sup> Conforme estudo citado pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (ICIJ, em inglês), os denominados *offshores* acumulam um total estimado entre 21 a 31 trilhões de dólares de depósito (MARTINS, 2013). Esse valor representa entre um terço e metade do valor do PIB mundial.

<sup>87</sup> Assim, percebe-se que a crise fiscal do Estado, iniciada nos anos 1970, foi um resultado natural dessas medidas de política conservadora que eximem os ricos de pagar impostos e beneficia os

dos EUA de criar uma legislação que assegurou aos diversos tipos de fundos estrangeiros benefícios fiscais e sigilo bancário, gerando um novo ambiente de não regulamentação para o capital financeiro. E a *city* de Londres é o centro e a praça financeira principal desse mundo e que comanda a dinâmica dos paraísos fiscais.

Londres comanda uma gigantesca teia, articulando a capital britânica em torno de dois núcleos intermediários onde as ilhas do litoral inglês - Jersey, Guernsey e Ilha Man - constituem um núcleo que controla as aplicações dos europeus, da África, do Oriente Médio e da Rússia, enquanto que as ilhas de Cayman e Bermudas articulam as aplicações originárias da América do Norte e da América do Sul. Esses núcleos mantêm estreitas relações com a *city* de Londres (SHAXSON, 2011).

A rede financeira articulada pela Grã-Bretanha representa uma vertente que constitui uma superestrutura de captação de recursos que tem nos EUA o principal local de destino, dado que os norte-americanos vivem, há muito tempo, bem acima das suas possibilidades e recursos, tendo o mundo financiado a boa vida dos mesmos; e devido, também, aos EUA serem possuidores da moeda mundial conversível que lhes possibilita adquirir os bens e serviços de que necessitam, pagando com sua própria moeda.

Essa dinâmica da finança tornou obrigatória a participação das empresas transnacionais, devido à dinâmica de financeirização assumida pelo processo de mundialização do capital. Dentre todas as corporações internacionais, as instituições bancárias<sup>88</sup> apresentam o papel mais relevante na rede financeira e no serviço de *offshore*, ao se especializar em oferecer aos seus clientes facilidades para ocultamento de recursos obtidos legal ou ilegalmente e, posteriormente, reintroduzir o dinheiro no país de origem desses cidadãos na forma de crédito proveniente de instituição respeitável, sempre que necessário (MARTINS, 2013).

Segundo denominação de Shaxson (2011), esse grupo representa um círculo mágico, o qual tem poder político e que controla o aparelho do Estado em benefício dos ultrarricos de vários países do mundo, apoiado por um pequeno grupo de escritórios de advocacia que possuem escritórios em múltiplos paraísos fiscais. Esses escritórios são altamente especializados em realizar a montagem de

---

ultrarricos que transferem recursos dos países com elevada carga tributária para os *offshores* com impostos ínfimos.

<sup>88</sup> Shaxson (2011) cita: Crédit Suisse, Deutsche Bank, Paribas, Banque Nationale de Paris, IMG e Amro.

contratos financeiros. Toda a estrutura desse núcleo financeiro e seus intermediários não recuaram de sua política e de suas exigências, nem mesmo diante da crise global iniciada em 2007-2008.

Esse círculo mágico da finança capitalista confirma o trabalho e a pesquisa do Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica (DAWBOR, 2012), do domínio do mundo por um grupo restrito de ultrarricos - uma oligarquia financeira com enorme poder econômico e político - que intervém tanto nas principais decisões dos Estados nacionais como exigem leis que permitam fugir das responsabilidades sociais e civis e influir fortemente para elaborar políticas que preservem seus interesses, privilégios, ampliando o seu poder, fugindo de qualquer medida de regulação que contrarie a seus interesses.<sup>89</sup>

O sistema bancário internacional sem controle passou a burlar tanto a legislação fiscal de todos os países como as normas que regulam a livre circulação dos capitais - uma prática aberta de sonegação fiscal de impostos e divisas. Assim, uma conta secreta passou a ser o melhor investimento.

Entretanto, o consenso da ortodoxia econômica apresenta esse sistema de financeirização capitalista e o sistema de *offshore* como um círculo virtuoso que possibilita superar as deficiências do sistema financeiro internacional, dado que, ao viabilizar a mobilidade e flexibilidade do capital, esses recursos fluirão das regiões mais desenvolvidas, que apresentam escassa possibilidade de remuneração, para os países e as regiões menos desenvolvidas e seguras, em busca de elevada margem de lucros.

Todavia, a correta compreensão da dinâmica e da essência que emerge do processo de financeirização, da engrenagem dos paraísos fiscais, revela um processo que gira em torno de medidas de política que estimulam a sonegação fiscal e a fuga de outras obrigações sociais e democráticas, usadas pelos ultrarricos para não mais assumir a defesa do *welfare state*. Na atualidade, os ultrarricos procuram os locais legais para ocultar suas riquezas e obter benefícios fiscais.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> A promiscuidade existente entre os mundos da política institucional, o mundo das finanças e os paraísos fiscais está sempre possibilitando a fuga das restrições impostas pelo Estado aos ricos, a fuga das obrigações tributárias e sociais que uma democracia exige, possibilitando a essa elite fugir de suas responsabilidades de pagar impostos, de suas obrigações de transparência fiscal e financeira e da implementação de medidas de regulação do mundo da finança capitalista (SHAXSON, 2013).

<sup>90</sup> Com relação à corrupção, Wallerstein, em entrevista a Lee Su-Hoon (2012, p.1) analisa: "Penso que a corrupção é mais grave nos EUA, na Grã-Bretanha, na França, na Alemanha, do que em alguns casos de países muito citados em todo o mundo. Eles são fichinha, perto da corrupção real.

O processo de restauração do poder pelos mais ricos fez instaurar o poder da finança e concentrou o poder e a riqueza na fração superior da classe burguesa, tendo o receituário ultraliberal sido implementado justamente em países em que ocorreram golpes de Estado e governos ditatoriais ou fortemente intervencionistas. Nessa linha, Lapyda (2011, p. 147) afirma que

Assim, um Estado burguês, com seu devido monopólio da violência, garantidor do funcionamento do mercado, que arbitre os conflitos de classe e de facções de capital, que assegure a oferta de dinheiro e propicie os negócios e relações comerciais externos, representa a condição preferida para a atividade capitalista.

Na lógica da geopolítica do Estado, este deve obter vantagem em determinado território, desempenhando o papel de promotor dos interesses capitalistas e criando um clima propício aos negócios e investimentos. Ocorre que, pelo exposto, constata-se que o *mainstream economics* não descreve a essência do funcionamento de uma economia capitalista; apegado à visão da aparência superficial, da lógica pura, utiliza-se da matemática para se declarar como a mais importante dentre as ciências sociais. Sua visão de mundo de economia natural, de economia das trocas, não explica o antagonismo latente na ordem capitalista, o conflito entre os capitalistas individuais, os interesses de classe entre capital e trabalho, os interesses divergentes no interior da classe burguesa, a ordem hierarquizada, desigual e combinada da dinâmica do mundo do capital, o papel do Estado como sendo vital em quase todos os aspectos da reprodução do capital. Não esquecendo, também, o seu não entendimento do movimento contraditório do processo de acumulação de capital.

#### **4.4 A macroeconomia da financeirização e o papel da política fiscal na valorização do capital**

A dinâmica do capitalismo globalizado estimulou diversos analistas financeiros e economistas de mercado a desenvolver modelos financeiros, tendo surgido, então, uma volumosa literatura em defesa da acumulação de capital na

---

Temos escândalos o tempo todo nos EUA, França e Grã-Bretanha. Quando você se depara com esses escândalos, de repente descobre que se trata de trilhões de dólares. Já quando ocorre algo do tipo em Myanmar ou no Iraque, por exemplo, estamos lidando com milhões, nem sequer com bilhões de dólares.”

órbita financeira. No rol dessa literatura de construção de modelos que asseguram a autorregulação dos mercados financeiros, tem-se a supremacia da teoria dos mercados eficientes, uma teoria abstrata e irreal.<sup>91</sup>

Os modelos mais famosos no estudo da ciência das finanças estão apoiados na precisão do mundo da modelagem, que difere muito do mundo real. Os oráculos e os ditos especialistas das consultorias financeiras desenvolveram modelos sofisticados, procurando explicar o comportamento da economia, que sempre utilizam dados do passado, ignorando a possibilidade da emergência de uma crise sistêmica.

O Quadro 7, a seguir, apresenta as principais teorias e suas principais falhas diante de uma crise financeira. Ocorre que, diferentemente das visões apresentadas nesses modelos, o capital e a finança capitalista apresentam uma dinâmica irracional, com a maioria dos indivíduos tendendo a cometer, ao mesmo tempo, os mesmos erros.

#### Quadro 7 - Paradigmas da teoria financeira moderna

(Continua)

Paradigma	Teoria	Problemas
Teoria dos mercados eficientes, de Eugene Fama	Os investidores são indivíduos racionais que trabalham unicamente sobre a base de “informação” e não da “intuição”. Portanto, os preços vigentes em cada momento, nos mercados financeiros, são “eficientes”, já que refletem toda a informação pertinente.	A informação é, normalmente, “assimétrica”. Deixa brechas de ineficiência que podem ser aproveitadas. Sempre há operadores que são capazes de obter a informação pertinente de melhor maneira, ou antes dos demais, conseguem rendimentos relativos melhores.
Teoria da seleção de carteira, de Harry Markowitz	Com a diversificação de carteira entre diferentes ativos financeiros e/ou mercados de países diferentes, é possível reduzir os riscos do ciclo dos negócios e da evolução dos tipos de participação; aumenta também a rentabilidade média da carteira.	A teoria baseia-se na hipótese de que os diferentes mercados e ativos financeiros não têm excessivas correlações, o que não se verifica em situações de ocorrência de “efeito contágio” (ou “dominó”).
Modelos da avaliação das opções, de Fisher Black e Myron Scholes	A maneira de um modelo mental de uma opção, pondera em suas equações o valor corrente do ativo em questão, o preço ao qual se deseja exercer a opção, a tendência do mercado, o tempo, o preço efetivo no vencimento ou no momento de exercer a opção, os juros perdidos (custo de oportunidade).	A utilização de “derivativos”, sendo muito eficaz em períodos de normalidade para reduzir a exposição do risco, pode aumentar a vulnerabilidade ao risco das posições assumidas em uma situação de crise, quando há a “evasão rumo à qualidade” e a “evasão rumo à liquidez”.

<sup>91</sup> “As principais faculdades de economia em todos os continentes tiveram seus currículos moldados segundo esses princípios, seja nos cursos de graduação, sejam nos centros de pesquisa de mestrado e doutorado. A grande maioria dos órgãos de comunicação também foi contaminada por tal visão, reproduzindo indiscriminadamente a concepção unilateral da supremacia dos mercados, em detrimento da suposta ineficiência da ação do Estado.” (KLIASS, 2012b).

(Conclusão)

Paradigma	Teoria	Problemas
Modelo de fixação dos preços dos ativos financeiros, de William Sharpe e Robert Merton	Permitem que os investidores saibam como atribuir um “ágio de risco” a cada valor em relação aos demais ativos ou ao mercado em seu conjunto, através do chamado fator beta, que mede esse ágio de risco. Se um portfólio tem um beta igual a 2, por exemplo, significa que é duas vezes mais arriscado do que o mercado em geral. Tem de dar duas vezes mais lucro, para justificar o dobro de risco.	Por pura matemática (e não por “análise fundamentalista”), começou-se a indexar todas as carteiras a um índice representativo do mercado. Com o pânico gerado na crise, não se distingue, adequadamente, os diferentes tipos de risco (por diferenças de solvência e liquidez), atribuindo-lhes o ágio (ou o desconto) correspondente.
Modelo de avaliação de preços através de arbitragem, de Stephen Ross	Aposta nos “valores relativos”, ou seja, joga na diferença de preços entre dois ativos financeiros similares. Através da arbitragem, aproveita das ineficiências dos mercados.	A rentabilidade das operações de arbitragem se reduz à medida que as ineficiências vão sendo arbitradas por todos os investidores. Passa-se, então, a arbitrar ativos de maior risco e a aumentar o volume de posições em cada aposta, por meio de “alavancagem financeira”.
Modelos de controle de risco	Concebidos para identificar o máximo possível de perda de uma carteira, durante o período determinado, e com um grau de confiança certo.	As crises financeiras não são acontecimentos que seguem uma distribuição “normal” (em forma de sino), pressuposta nos modelos; cada qual tende a ser diferente das referências passadas; como desaparece a liquidez, não se podem liquidar as posições tomadas.

Fonte: Costa (2000, p.129).

Todavia, seu irrealismo e seus defeitos não impediram os autores que defendem a perfeição dos mecanismos de ajuste realizado pelo mercado de não somente construir várias falácias a partir do hermetismo da modelagem e da matemática contida nos seus modelos, mas também de disseminar a divulgação dessas teorias, com os autores do *mainstream* chegando ao ponto de hipnotizar todo pensamento conservador e, com a ajuda da mídia que apoiava o processo de globalização financeira, construíram uma visão de mundo assentado na alegada capacidade de maximização intertemporal das ações pelos agentes, como tão bem recomenda a teoria das expectativas racionais.

Entretanto, no mundo real, se do ponto de vista individual o chamado efeito riqueza e a visão da aparência desse processo aparecem na valorização dos ativos e na suposta elevação da riqueza, da acumulação financeira de ações, o ganho somente decorre dos dividendos que são distribuídos como fração da mais-valia ou dos juros dos títulos públicos pagos pelo Estado; este último tem origem na arrecadação dos impostos, e que são transferidos para o mercado financeiro.

É bom que se compreenda que a compra e venda de ativos na bolsa de valores via especulação e arbitragem revelam uma valorização apenas do ponto de vista do investidor individual. É um processo de “ilusão” de valorização individual. A bolsa de valores encobre o movimento de um jogo de soma zero, um processo de repartição da riqueza entre os aplicadores, no qual a apropriação individual pelo que ganha nesse jogo não permite que se perceba claramente quem fica com o prejuízo, ou seja, quem é o perdedor. Novamente, convém lembrar que no âmbito da comercialização não se pode gerar ou fazer surgir valor. O valor possuído por alguém somente surge do âmbito da produção, no lado produtivo, no lado real, que possibilita o lastro das operações financeiras. Entretanto, esse jogo da bolsa representa uma ficção que é real, desde que todos ou muitos acreditem nela e não tentem converter a ficção em dinheiro na mesma hora.

Nessa lógica, o capital financeiro em atividades como a usura, a dívida pública, o sistema de crédito adquire uma posição privilegiada para praticar as atividades de fraude, pirataria, roubo, valorização fraudulenta de ações, falsos esquemas financeiros, ataques especulativos e uma série de outros processos integrantes das práticas da finança capitalista para acumulação por espoliação (HARVEY, 2005, 2008a).

Entretanto, a grande tarefa dos analistas financeiros e dos economistas do *mainstream* foi solidificar um ideário do tipo senso comum da economia capitalista; foi a disseminação de uma ciência econômica neutra, dotada de arsenal, instrumento e técnicas que sempre conduzem a um único, certo e seguro resultado. Nesse processo, a ortodoxia construiu uma hegemonia ideológica avassaladora com padrão de compreensão dos fenômenos econômicos (KLIASS, 2012b).

Porém, conforme demonstrado pelo próprio Karl Marx, o funcionamento do capitalismo leva necessariamente a crises mais ou menos frequentes e torna a instabilidade econômica crônica uma característica e condição de funcionamento do capitalismo. O capital financeiro, ao interligar os mercados financeiros em nível mundial, fez mais que propagar de um mercado para outro a fragilidade sistêmica própria do capital e ampliou a tendência à crise. Nessa ótica de financismo desenfreado, torna-se impossível a realização material de todos os ativos financeiros e, desse modo, a crise já estava pressuposta e amplificada, faltando apenas saber o momento, onde e como ocorreria.

Durante o predomínio da síntese neoclássica, a política fiscal ativista era o instrumento de ação e reação do Estado, em decorrência das mudanças no cenário econômico nos anos 1940 e 1950, em virtude da crise da década de 1930, que levou à implementação, pelo Estado, de instrumentos na gestão da política macroeconômica que impactavam na demanda agregada. A dívida pública, objetivando estimular o investimento, o emprego e a economia, era a regra.

O papel da política fiscal incorporado e difundido pela síntese neoclássica possibilitava a intervenção do Estado na economia devido a mudanças na conjuntura econômica, obrigando o Estado a atuar com sua política fiscal ativista como importante instrumento na gestão da política macroeconômica. Em decorrência do forte impacto provocado na demanda agregada e devido à influência no combate ao desemprego, as medidas fiscais de estímulo à economia via gasto público e até da dívida pública eram medidas vistas como aliadas da política econômica. Nos países da periferia do capitalismo, a política fiscal foi utilizada para promover políticas nacionais de desenvolvimento em alguns países emergentes.

A crise de estagflação dos anos 1970 possibilitou o retorno de uma ortodoxia ainda mais conservadora que os liberais até então. As reformas de primeira geração recomendadas por este grupo assentava-se nas medidas de políticas monetárias de metas rígidas, com a política monetária passando a ter papel principal na política econômica, e a política fiscal foi sendo rebaixada no novo consenso macroeconômico construído a partir da contribuição novo-clássica e novo-keynesiana.

A regra para a condução da política econômica foi a de que a política monetária avançou no sentido de conseguir credibilidade e reputação para o órgão que realiza a política monetária adequada com a estabilidade econômica. Nesse sentido, foi-se delegando aos bancos centrais a tarefa de combate à inflação, já que o consenso aceita a capacidade de autorregulação e autoajuste do mercado como gerador de estabilidade. Assim, diferentes tipos de eficiência dos mercados financeiros foram desenvolvidos e bastante divulgados (Quadro 8, a seguir).

Acontece que, em meio ao processo de dominância financeira, os ortodoxos ultraliberais direcionaram o problema da questão fiscal objetivando assegurar a sustentabilidade da dívida pública.<sup>92</sup> Nesse sentido, passaram a recomendar

---

<sup>92</sup> “No *mainstream*, desenvolveu-se a ideia de que o único papel cabível à política fiscal consiste em garantir os ‘fundamentos’ da economia, que sustentam a estabilidade sistêmica. Para isso, a política

controles e regras fiscais rígidas como novas medidas a serem seguidas pelos governos no campo fiscal. A regra fiscal de controle do gasto público com pessoal, corte de gastos correntes, redução no emprego, redução do gasto na área da seguridade social e nos gastos sociais apareceram como regras de avaliação do mercado, da maneira como as autoridades públicas estavam implementando uma boa política econômica e qual era o grau de preocupação com as políticas de consolidação fiscal (LOPREATO, 2006).

**Quadro 8** - Os diferentes tipos de eficiência dos mercados financeiros

<b>Tipos de eficiência financeira</b>	
Eficiência informacional	Um mercado é eficiente se nenhuma administração ativa de uma carteira de investimento pode, em média, obter um rendimento superior a uma seleção ao acaso das aplicações. Isso ocorre quando a informação pertinente é plena e instantaneamente absorvida no preço corrente
Eficiência na avaliação do valor fundamental	É a capacidade de o preço de mercado refletir o valor fundamental do título. Ela não decorre da eficiência informacional, salvo em um prazo muito longo. Mas se o mercado não é eficiente no sentido informacional, até mesmo essa correspondência de longo prazo não é respeitada.
Eficiência na diversificação do risco	É a propriedade de um sistema de mercados financeiros completos que permite efetivar contratos sobre a entrega de bens e serviços futuros na totalidade das contingências previsíveis. Segundo o teorema Arrow-Debreu, a existência de uma gama completa de mercados concorrenciais é necessária e suficiente para o equilíbrio ótimo. Essa condição é irrealizável. Existem, porém, categorias de mercados (por exemplo, os mercados de seguro) que melhoram sensivelmente a aptidão dos agentes para diversificar os riscos. Alega-se geralmente que a inovação financeira, ao criar novos mercados financeiros, reduziu a incompletude dos mercados disponíveis e, portanto, melhorou a administração dos riscos diversificáveis.
Eficiência alocativa	É a síntese das três formas de eficiência anteriormente definidas na relação entre os mercados financeiros e a economia real. A alocação do capital é eficiente se os mercados financeiros mobilizam a poupança e a orientam para usos que têm uma rentabilidade social elevada. Numerosas razões se opõem a essa forma de eficiência, única, porém, que justifica os recursos absorvidos pelas instituições financeiras, do ponto de vista da economia global. A ineficiência alocativa pode resultar de uma diferença entre rendimento social e rendimento privado (quando existem externalidades como nos investimentos na inovação), de uma tensão entre imobilização em longo prazo e liquidez (miopia dos mercados financeiros), de uma redistribuição insuficiente dos riscos por alguma incapacidade que os intermediários financeiros tenham em assegurá-los.

Fonte: Aglietta (2004, p. 52).

---

deve se pautar por medidas que garantam a sustentabilidade das contas públicas e que, por consequência mantenham a relação dívida/PIB estável. O ajuste macroeconômico 'direto' é deixado para política monetária, e a política fiscal fica em segundo plano para o Novo Consenso." (SANTOS, F., 2011, p. 160).

O domínio do ultraliberalismo levou a questão fiscal somente para a área da sustentabilidade da dívida pública, com a definição de regras fiscais de controle dos gastos públicos, com o objetivo de receber a credibilidade da política macroeconômica junto ao mercado, devido à nova dinâmica financeira global de liberalização das aplicações financeiras ao redor do mundo necessitar de política segura de constante reavaliação de portfólio pelos investidores.

Nessa realidade, os Estados nacionais foram condicionados a agir na concorrência por capitais internacionais e colocaram suas políticas econômicas em função das necessidades do capital financeiro internacional. O Estado passou a atuar na garantia da rentabilidade de títulos da dívida pública, controlando as contas públicas e modificando o papel da política fiscal de impulsionadora da demanda agregada e de promoção do investimento produtivo para ser apenas objetivo de garantia da valorização do capital financeiro (LOPREATO, 2006).

Um novo consenso teórico passou a ocupar o espaço que anteriormente pertencia à síntese neoclássica keynesiana nas ciências econômicas. Esse novo consenso macroeconômico passou a pregar e a exigir do Estado a implementação de uma política econômica objetivando restaurar a confiança na sustentabilidade das contas do Estado e da dívida pública perante o mercado, defendendo a implementação de uma política econômica responsável que assegure a credibilidade da política fiscal. Nesse sentido, a política fiscal passou a ocupar uma posição subordinada à política monetária e acabou perdendo legitimidade e função como mecanismo ativo de política macroeconômica (SANTOS, F., 2011).

Para esse fim, o receituário novo-clássico da teoria das expectativas racionais incorporou novos contornos para a política fiscal na gestão da política econômica. Respalhada em diversos conceitos abstratos e psicológicos, tais como confiança, credibilidade, expectativa, reputação da política fiscal, essas medidas de política econômica somente deveriam servir para fornecer junto ao mercado uma visão da política macroeconômica que tem o objetivo de apenas assegurar a sustentabilidade da dívida pública, devido à nova dinâmica financeira global de liberalização do mercado de bens e financeiro, requerendo, por parte dos aplicadores financeiros ao redor do mundo, uma adequada sinalização em termos de grau de risco, possibilitando aos investidores realizar um constante processo de reavaliação no seu portfólio de ativos financeiros, fictícios e especulativos.

O campo teórico do *mainstream* passou a recomendar às economias emergentes manter elevados superávits primários e evitar as políticas fiscais discricionárias. As teorias da nova ortodoxia não aceitam a realização e a viabilidade de políticas macroeconômicas fiscais de atuação do estado, pregando medidas apoiados nas ideias de equilíbrio e autorregulação dos mercados, comprometidos com os interesses do capital financeiro, apoiados no regime de regras fixas, onde o Estado tem o dever econômico de manter-se fiel e submisso a princípios pré-estabelecidos, no sentido de validar as expectativas e alcançar os resultados esperados pelo mercado, bem como elevar a credibilidade e manter a reputação, junto ao mercado, em favor da política econômica do país, via dirigentes do banco central.

No capitalismo mundializado, não é surpresa o esforço de condicionar os Estados nacionais, principalmente os da periferia do sistema, a agir e aplicar políticas de atração de investimento e capital externo com o objetivo de assegurar políticas fiscais e financeiras a serviço do capital financeiro. O Estado passou a atuar na garantia de rentabilidade dos títulos públicos, via controle das contas públicas, ficando o papel da política fiscal subordinado à valorização dos ativos dessas aplicações financeiras.

A teoria macroeconômica dominante do novo consenso macroeconômico da ortodoxia passou a defender a finança capitalista assentada na literatura que respalda a defesa da independência dos bancos centrais e da política de regime de metas de inflação. Essa linha de atuação coloca a primazia da política monetária e de seu objetivo de manutenção de estabilidade de preços. Em outras palavras, o Estado trata de assumir o compromisso institucional diante dos investidores financeiros, que irá buscar uma inflação baixa e estável como sendo o objetivo permanente da política macroeconômica (CARVALHO, F., et al., 2007).

A macroeconomia da finança capitalista tenta, via política monetária, eliminar as ações dos dirigentes do banco central e do Estado que objetivem implementar políticas monetárias consideradas, pelos economistas de mercado, dinamicamente inconsistentes, uma vez que essas medidas de política econômica objetivam apenas atingir resultados imediatos e passageiros<sup>93</sup> e não incorporando

---

<sup>93</sup> Dado que os liberais afirmam que a economia de mercado trabalha no nível de desemprego natural e expectativas racionais, as políticas macroeconômicas do Estado somente seriam eficazes se aplicadas de surpresa e no curto prazo (ciclos monetários). Autores mais radicais somente aceitam

elevado viés inflacionário que faz parte da política econômica populista do Estado capitalista.

O novo consenso macroeconômico da ortodoxia passou a dominar todos os espaços de discussão e divulgação, pregando a política de restauração da confiança, da sustentabilidade das contas do Estado, ou seja, a aplicação de uma política econômica responsável para assegurar a credibilidade da política fiscal. O Estado passa apenas a criar um ambiente em que os investidores acreditem e que será mantido, possibilitando manter a reputação da política econômica, sem colocar em xeque o que espera o mercado, por meio de medida de política fiscal que atenda ou expanda os gastos na área social (SANTOS, F., 2011).

O grau de confiança no mercado é o objetivo máximo perseguido perante o sistema financeiro ao se utilizar de políticas macroeconômicas que priorizam a manutenção da confiança dos investidores estrangeiros via medidas de estabilização de preços.<sup>94</sup> E a política fiscal deveria procurar assegurar a confiança dos investidores, sinalizando ao investidor ausência de risco de *default*, elevando, desse modo, o *status* do país, reduzindo o seu grau de risco-país, e deixando esse país fora do efeito contágio quando surgisse alguma crise internacional. Assim, nos países da periferia, os resultados das contas do setor público passaram a ser vistos como o indicador central para orientação dos investidores.

A gestão macroeconômica teria como obrigação manter a estabilidade e o retorno esperado do capital, defendendo a lógica financeira internacional em favor da continuidade das políticas adotadas, isto é, deve haver o compromisso com o regime de política econômica capaz de oferecer um horizonte que dê aos investidores condições de traçarem cenários e avaliarem os riscos da escolha do *portfólio*. O caminho da credibilidade e da reputação da política macroeconômica só estará consolidado quando houver crença no comprometimento com a manutenção das regras, independentemente da ocorrência de turbulências financeiras e de alternância no poder político (LOPREATO, 2006, p. 7).

Assegurar a continuidade da política de sustentação da solvência da dívida pública passou a ser a função principal do esforço fiscal com objetivo de reduzir o risco fiscal. A política fiscal ainda deveria garantir a boa condução da

---

ciclo reais, em que a variação do emprego e do produto é decorrente de choques de tecnologia, choques naturais, problemas políticos e sociais, mudança de preços da energia ou choques de produtividade.

<sup>94</sup> O estatuto de muitos bancos centrais passou a estabelecer como objetivo principal e único a prática de estabilidade de preços.

política monetária com uma interação coordenada de política fiscal e monetária. O banco central independente teria a obrigação de levar o governo central a aplicar uma política fiscal consistente e apropriada aos objetivos da política monetária de combate à inflação (LOPREATO, 2006).

Todas essas medidas de restrição orçamentária intertemporal do setor público têm o objetivo de sempre anular o crescimento da dívida e manter metas de superávits estruturais recomendadas aos países emergentes. Os Estados da periferia e suas autoridades econômicas perdem elevados graus de liberdade para tomar decisões orçamentárias. O papel da política fiscal na questão das taxas de juros, nos fluxos de capital e no prêmio de risco ganhou destaque com a ampliação do movimento de capitais.

Nesse sentido, os teóricos do *mainstream* defendem o controle do *deficit* público para que ocorra redução na taxa de juros. Segundo esses economistas, caso ocorra uma elevação no *deficit*, ocorrerá uma elevação na taxa de juros de longo e, posteriormente, de curto prazo.<sup>95</sup> O compromisso deve ser controlar a dívida pública. No sentido de atingir tal objetivo, a situação fiscal deve procurar pagar menor prêmio de risco nas operações financeiras, como ainda procurar controlar a volatilidade do fluxo de capitais internacionais (SANTOS, F., 2011).

A política fiscal ficou restrita a buscar estabilidade e solvência do setor público, como exige o mercado financeiro. Nessa linha, uma política de consolidação das contas públicas, política de superávits primários estruturais, lei de responsabilidade fiscal (*Tratado de Maastricht*, na Comunidade Econômica Europeia; o *Budget Enforcement Act*, nos EUA; o *Fiscal Responsibility Act*, na Nova Zelândia) objetivam apenas atender ao capital especulativo, controlando o Estado. O respaldo atribuído à política fiscal na literatura da ortodoxia criou um novo consenso na condução da política fiscal, que é o da crítica à política keynesiana, e estabeleceu uma supremacia de um regime de regras<sup>96</sup> que levou os Estados a

---

<sup>95</sup> “[...] O aumento da taxa de juros está relacionado à expectativa de comportamento das contas públicas baseadas nas condições de sustentabilidade da dívida, que, por sua vez, depende da determinação do déficit público que é o fator responsável por estabelecer o elo entre a dívida corrente e a dívida futura. A incerteza sobre o futuro da situação do setor público realçou o papel das expectativas e da relação da taxa de juros com o déficit futuro esperado.” (LOPREATO, 2006, p. 21).

<sup>96</sup> Em um dos pontos abordados, a literatura ortodoxa defende que as condições de implementação dos programas de ajuste são mais favoráveis quando se faz intervenção no plano institucional, provavelmente com a adoção de regras fiscais. “A introdução de regras no processo orçamentário, consistentes com as propostas de controle do déficit, é vista como poderoso instrumento para se alcançar bom desempenho das contas públicas.” (LOPREATO, 2006, p. 25).

implementar uma política fiscal comprometida com os ganhos dos especuladores do mercado financeiro, e que funciona como sinal de risco e que garante a confiança aos investidores.<sup>97</sup>

Nessa realidade, ocorreu um processo de privatização da moeda, no qual os Estados perderam sua capacidade de fazer política monetária. A gestão da moeda foi privatizada e sua criação passou às mãos do setor privado, com a consequência de que os Estados se viram forçados a recorrer ao mercado de capitais e aos bancos para fazer frente à sua necessidade de gastos e de investimentos e na gestão do *deficit* e da dívida pública (BENAKOUCHE, 2013).

O resultado de todo esse receituário de política do novo consenso macroeconômico foi a colocação de todos os poderes políticos do Estado capitalista submetidos totalmente às exigências e aos interesses da finança capitalista. O golpe de Estado da finança que reorientou a política e o papel do Estado não foi uma escolha política livre, mas uma resposta ao movimento de valorização do capital; um processo na luta de classe em que a burguesia saiu vencedora.

#### 4.5 Conclusão

As contradições intrínsecas ao capitalismo e à sua nova dinâmica global possibilitaram a utilização, pela grande maioria dos Estados, das políticas econômicas de estabilização recomendadas pela nova ortodoxia econômica. Os países da periferia, devido às condições históricas específicas de crise, viram-se prisioneiros e foram obrigados a aceitar ou se engajar voluntariamente ao que recomendava o Consenso de Washington.

O princípio que consagrou a liberdade ilimitada e que avançou sobre o Estado e as políticas da esfera pública serviram como uma pregação e justificativa ideológica para a implantação de um Estado mínimo e, posteriormente, de um Estado gerencial, que priorizou os interesses dos ricos.

---

<sup>97</sup> “Ao mesmo tempo em que tomamos o conceito de sustentabilidade como a capacidade de solvência do setor público, dada pela relação entre dívida e suas fontes de financiamento, acreditamos que, na prática, ela se transforma num **conjunto de procedimentos e/ou regras que limitam o comportamento fiscal**. Dois exemplos claros justificam essa segunda proposição: a definição das metas de superávit primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias no caso do Brasil e o limite de déficit/dívida permitido a cada país pelo ‘Stability and Growth Pact’ no caso dos países da União Europeia.” (SANTOS, F., 2011. p. 71, grifo nosso).

Firmou-se com uma agenda explícita republicana, ainda em ação, que tomou a forma de pregação, justificação ideológica e implementação do Estado mínimo, com redução de impostos principalmente sobre os ricos, e auto-regulação, reduzindo dessa forma o espaço do poder público para interferir na economia privada, mesmo quando se trata de monopólio e oligopólio, ou de transações financeiras globais. Foi um movimento amplamente vitorioso em termos mundiais, em especial após o colapso de União Soviética (ASSIS, 2012, n.p.).

O Estado do bem-estar social, em defesa da segurança social e da solidariedade social, e que utilizava o patrimônio dos mais ricos em benefício dos mais pobres, dos desempregados, das gerações futuras e dos doentes, foi atacado. O Estado e as políticas públicas e sociais ficaram condicionados às funções de criar as condições para o aumento da produtividade e garantir a expectativa de harmonia social e institucionalização, reduzindo as despesas do capital em favor do social. Todo esse processo decorreu da vitória conservadora que conseguiu convencer à maioria da população de que a crise da economia decorreu da ineficiência do Estado, dos elevados gastos públicos e da irresponsabilidade fiscal, contando com a ajuda dos meios de comunicação, que são dominados por uma visão ultraliberal.

Esse processo de financeirização irreversível, global, fez parte de um projeto político da burguesia que visou restaurar o poder das elites. Em condições político-econômicas específicas, o neoliberalismo serviu de aparato conceitual que mobilizou os valores, desejos, sensações, por meio de conceitos simplistas, abstratos, de senso comum, criando uma utopia de política conservadora que prometia o bem-estar geral via liberdade individual, empreendedorismo, mercado, desde que se garantisse a propriedade privada.

Nesse contexto, é notório o papel do Estado e das principais instituições internacionais no capitalismo definindo as regras do jogo, na direção que sinaliza para os investimentos, na atuação do mercado financeiro, com o banco central atuando como prestador em última instância. A ação do Estado burguês fica condicionada às regras de conduta em relação aos gastos públicos e à política econômica implementada, com aparência de um rigor fiscal, uma política de orçamento equilibrado. O Estado passou a ser na sua essência guardião dos interesses da finança capitalista.

É nesse contexto que ocorre o processo de inserção subordinada e desejada da economia brasileira nessa nova ordem internacional financeira. O Brasil

apostou na política de inserção desejada no processo de globalização, inserindo-se passivamente nessa dinâmica que consagra as leis e os procedimentos que priorizam os ganhos financeiros, abandonando qualquer política em favor do desenvolvimento nacional. O Estado brasileiro não investe e não apresenta um plano que aponte para onde a economia brasileira irá situar-se no contexto global, continuando prisioneiro do acordo do Consenso de Washington de segunda geração.

**PARTE II: O BRASIL NA DINÂMICA DO CAPITAL FINANCEIRO: o consenso  
forjado, a submissão desejada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

“Deve ser incluída como parte do sistema estadunidense a rede global de organizações especializadas, particularmente as instituições financeiras ‘institucionais’. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial são considerados representantes dos interesses ‘globais’ e de circunscrição global. Na realidade, porém, são instituições fortemente dominadas pelos Estados Unidos e suas origens remontam a iniciativas estadunidenses.”

(Zbigniew Brzezinski. *El grantablero mundial*. 1998, p. 36-37).

“Tudo isso encontrou voz na grande imprensa, e de uma maneira absolutamente não democrática. Porque, diferentemente do que prega a teoria política, uma imprensa livre não é sinônimo de democracia. A imprensa livre no Brasil não foi muito diferente do *Pravda*, fez a mesma coisa! A tal da imprensa livre não teve nenhuma responsabilidade perante os conflitos sociais, perante as outras vozes. Ser desenvolvimentista, ser keynesiano, ser social-democrata é sinônimo de ser atrasado, aquele que conspira contra a modernidade. Isso não me parece democrático nem me parece moderno. Houve uma criminalização dos movimentos sociais, das greves e de toda forma de movimento social.”

(Francisco Fonseca. *A grande imprensa no Brasil e a agenda ultraliberal*. 2006, p. .137)

“A frustração provocada pela remessa contínua de moeda forte deu origem a uma tese curiosa e, a partir dela, um discurso falacioso sobre a necessidade de capital estrangeiro para desenvolver o país. A tese é construída com as seguintes premissas: o país não tem capital suficiente para os investimentos necessários, portanto tem de se tornar um importador de capital; assim, tem de atrair capital estrangeiro para se desenvolver. A falácia está em suprimir a premissa de que o país não tem capital suficiente para investir porque paga juros exorbitantes. Colocada essa premissa, o raciocínio lógico chega a uma outra conclusão: a de que seria conveniente limitar os pagamentos de juros.”

(Bernardo Kucinski. *Jornalismo econômico*. 2000, p. 62).

“É no mesmo contexto que deve ser analisado a edição, em maio de 2000, da Lei Complementar no. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Com a implementação da LRF, negociada por FHC com o FMI no calor da crise que levou à desvalorização do real em janeiro de 1999, a preocupação central do administrador público passa a ser preservação das garantias dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado. O propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (política de rendas e políticas públicas de modo geral) e da viabilidade de investimento público. Por outro lado, a ‘austeridade fiscal’ da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse tremendo aperto e a redução impiedosa dos gastos na área social, não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais.”

(Leda Paulani. *Brasil delivery*. 2008, p. 58).

## **5 AS INFLUÊNCIAS EXTERNAS E INTERNAS NA FORMAÇÃO DO DOMÍNIO ULTRALIBERAL**

### **5.1 Introdução**

O domínio da finança capitalista recebeu o suporte da teoria econômica ortodoxa na política de restabelecimento da supremacia do mercado e do liberalismo econômico. Os principais organismos internacionais - FMI e GBM - foram as principais entidades internacionais que atuaram exigindo a aplicação de medidas liberalizantes nos países da periferia do capitalismo.

Entretanto, nos países centrais, o Estado continuou dando suporte e sendo elemento fundamental à defesa de salvaguardar os interesses dos capitais nativos. Ao contrário do discurso hegemônico para os países da periferia, o Estado nos países desenvolvidos (que detêm controle sobre os organismos multilaterais FMI e Banco Mundial) continuou zelando com políticas em favor e no interesse do seu capital.

A crise da dívida externa nos anos 1980 fragilizou as economias dos países da periferia do capitalismo e implicou no fim das políticas de desenvolvimento econômico nacional. Nessa realidade, ficou fácil para as organizações FMI e GBM aplicar políticas de ajustamento e, ao mesmo tempo, disseminar junto às elites conservadoras e cosmopolitas as ideias de globalização, de eficiência de mercado e do papel deletério e corrupto do Estado.

Nesse contexto, a defesa dos interesses da finança capitalista e da política em prol da globalização foi fortemente realizada não somente pelos agentes externos, mas também por setores internos. A realidade possibilitou enorme poder aos defensores do capital - não surgindo entraves que ameaçassem a defesa da liberdade do movimento de capitais - e cresce o discurso em favor da liberação econômica e o discurso questionando o papel do Estado nacional periférico na estratégia de política econômica de desenvolvimento.

Por esse motivo, na periferia do capitalismo, ocorreu a aceitação das regras de discurso ideológico em defesa da finança capitalista e do grande capital internacional, acreditando no discurso de que o capital sem pátria teria eliminado as políticas de imperialismo dos países hegemônicos. O discurso ortodoxo assegurava

que bastava estimular e atrair o capital que estava a vagar pelo mundo em busca da melhor oportunidade de investimento para assegurar o desenvolvimento na lógica dos mecanismos de mercado.

Ao longo dos anos 1990, o capital internacional, as elites locais e os organismos internacionais (GBM e FMI) passaram a disseminar e a impor aos países da periferia que a melhor política para o desenvolvimento era aceitar submeter-se às regras do movimento do capital, do mercado financeiro.<sup>98</sup> Nesse contexto, o Estado nacional devia ficar com a função de incentivar e estimular a atração de recursos externos, ampliando o terreno para o investimento estrangeiro e, quando muito, encarregar-se de utilizar as políticas compensatórias para controlar o crescente número de pobres e excluídos que surgiam em decorrência dessas medidas.

O Brasil aceitou de forma retardatária essas medidas. Todavia, o aprofundamento da dependência e da subordinação à dinâmica do capitalismo financeiro internacional como política de desenvolvimento foi um projeto aceito e desejado pelas elites econômicas e políticas brasileiras.<sup>99</sup> Inicialmente, o presidente Fernando Collor de Mello - e com maior força no primeiro governo de FHC - implementou uma política econômica ultraliberal apoiada no aprofundamento da dependência e da submissão desejada.

O próprio Fernando Henrique Cardoso (1995), executor das políticas dos anos 90, já havia discutido, em sua vida intelectual, a questão da subordinação e, em seus estudos originais (*Dependência e Desenvolvimento da América Latina, de 1970*), havia defendido que a única saída para o desenvolvimento periférico deveria ser o aprofundamento dessa dependência, da associação com o capital mundializado (SAWAYA, 2006a, p. 77).

Dada essa decisão, os países centrais, sob a liderança dos EUA, elevaram o grau de controle e poder na sua estratégia imperialista mundial, impondo aos países da periferia do sistema uma política econômica que somente beneficiava à finança internacional. Destarte, essa política econômica representou o interesse da

---

<sup>98</sup> “O mercado só seria livre se todos os ‘agentes’ que jogam nesse ‘mercado’ tivessem igual poder de impor e defender seus interesses. Na economia real, dominada por grandes grupos multinacionais e grandes bancos, são na verdade estes os atores que detêm o poder e o controle sobre o chamado ‘mercado’. Por isso este não tem nada de ‘livre’ e também está muito longe da ideia de ‘imperfeito’ - é muito mais que isso.” (SAWAYA, 2006a, p. 76).

<sup>99</sup> Vale também frisar que os programas de privatização e liberalização não foram criação de cabeças brilhantes de membros do governo FHC, como se apregoa na grande mídia (SAWAYA, 2006b).

finança capitalista como sendo do interesse do capital das economias periféricas. A economia mundial capitalista, como sistema desigual hierarquizado, viabilizou a política imperialista na lógica do capital financeiro, eliminando as barreiras e estruturas econômicas na periferia do sistema que estavam a competir com as metrópoles centrais (WALLERSTEIN, 2004).

Os atores externos e internos exerceram importante papel na divulgação, implementação e execução de medidas que possibilitaram a criação de um ambiente altamente favorável à aceitação de uma inserção desejada da economia brasileira na **moderna** economia de mercado fruto da globalização. O objetivo desse capítulo é apresentar como os atores externos e internos viabilizaram a implantação das reformas ultraliberais no Brasil.

## **5.2 O poder e a influência externa: a influência dos principais organismos internacionais**

A ação dos principais organismos internacionais como atores intelectuais, políticos e financeiros na formação da ideologia e na defesa da expansão do capitalismo e dos interesses econômicos dos EUA aparece claramente nas teses de doutorado de João Márcio Pereira (2009) e Jaime Coelho (2012). Estes trabalhos demonstram como as “gêmeas de Bretton Woods” (PEREIRA, 2009), em especial o GBM, têm atuado desde sua constituição como formuladores e veículos de ideias liberais ao redor do mundo, exercendo elevada influência no âmbito das políticas nos países da periferia do capitalismo.

Como se sabe, desde 1944, na conferência de Bretton Woods, os EUA, conseguiram materializar sua hegemonia criando uma ordem econômica global que viabilizou seu domínio mundial, impondo as condições e as regras do jogo de maneira a não ter que prestar contas dos rumos de sua política econômica a quase ninguém. Nessa linha, o objetivo da atuação das duas maiores instituições originadas em Breton Woods foi promover uma economia internacional livre e aberta, instrumentalizando os objetivos e fins da política externa norte-americana. Ao longo dos últimos 60 anos, essas instituições têm contribuído para a manutenção das desigualdades e assimetrias de poder e riqueza na economia global (COELHO, J., 2012).

Assim, a atuação do FMI e do GBM tem sido no sentido de preservar as condições de reprodução da ordem e da acumulação capitalista. A via defendida é o modelo econômico liberal. A desigualdade e a pobreza entre os países, sua funcionalidade para a acumulação de capital, o caráter desigual e combinado do capitalismo são questões sempre desconsideradas. Os principais organismos internacionais apresentam uma abordagem burocrática e propõem o desenvolvimento econômico via aumento da produtividade econômica como saída para a modificação da realidade dos países da periferia do capitalismo, alimentando, dessa forma, o conformismo econômico e social.

O FMI e o GBM atuam visando influenciar a política econômica dos países da periferia do capitalismo. O papel do FMI está focado na aplicação de medidas de condicionalidades quando da introdução dos programas de ajustamento estrutural de curto prazo do balanço de pagamentos, enquanto a função do Banco Mundial é a de atuar por intermédio de medidas de ajustamento estrutural de assistência na política de desenvolvimento de longo prazo. Apesar de esses programas de ajustamento do GBM existirem desde antes da crise da dívida dos anos 1980, sua instrumentalização ocorreu com mais força durante o processo de fragilização econômico-financeiro no período da crise de endividamento dos países da América Latina (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012).

O foco dos ajustes está concentrado em quatro pontos: (1) reordenamento dos investimentos públicos, com ênfase no setor energético e nas exportações; (2) liberalização comercial e convergência de preços; (3) política orçamentária mais eficiente com corte de gastos e diminuição dos subsídios ao consumo; e (4) reformas institucionais (COELHO, J., 2012, p.151).

As reformas institucionais propostas pelo FMI e pelo Banco Mundial cresceram quando se operou a transformação ideológica do capitalismo com domínio ideológico do ultraliberalismo. Assim, nos anos 80 do século XX, no período de crise da dívida externa dos países da periferia do capitalismo, cresceu a ação e a influência das “gêmeas de Bretton Woods” via programas de ajuste estruturais que passaram a ser impostos aos países da periferia (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012).

Esses programas de ajustamento, ainda segundo os autores supracitados, implicaram em uma troca entre os organismos internacionais e os

países da periferia para viabilizar as medidas de recuperação dos países endividados, sendo que esses países abdicavam de parte da soberania e da liberdade no manejo de sua política econômica, ficando na obrigação de executar reformas na linha da construção do livre-mercado e do consenso liberal.

O FMI participava desse processo quando atuava na função de prover a liquidez para os países endividados e com problema no balanço de pagamentos. Entretanto, o GBM é a principal instituição internacional através da qual as nações hegemônicas realizaram o processo de persuasão e assistência técnica a governos da periferia. O objetivo principal era institucionalizar as pautas políticas e práticas de interesse da iniciativa privada e da ideologia do capital financeiro. Essa instituição indica aos países da periferia do capitalismo o “que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem, em matéria de desenvolvimento capitalista.” (PEREIRA, 2009, p. ix).

A partir dos anos de 1970, o Banco Mundial<sup>100</sup> e o FMI atuaram como centros de implantação e propagação das medidas de fundamentalismo de mercado da ortodoxia ultraliberal. O Banco Mundial sempre atuou e atua no âmbito de organismos do Estado. Desde o seu surgimento, o GBM atua na criação de instituições, agências, quadros qualificados que têm difundido o ideal ortodoxo da **neutralidade técnica**, de ilhas de excelência, utilizando profissionais educados e formados nas escolas anglo-americanas (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012).

Durante a década de 1980, as ações do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) forçaram a realização do ajustamento estrutural e o FMI aplicou programa de estabilização macroeconômica em curto prazo em países endividados, que apresentavam dificuldades crescentes com a questão da dívida externa. No final dos anos 1980, após quase uma década de reformas estruturais e de implementação de medidas de política econômica em países da periferia do capitalismo, ocorreu uma reunião da cúpula ultraliberal composta por integrantes da rede de poder financeiro, intelectual e político de Washington-Wall Street: Departamento do Tesouro norte-americano, Bird, FMI,

---

<sup>100</sup> O GBM é formado por cinco instituições: duas se dedicam à promoção ampla do desenvolvimento (o Bird: assistência técnica e crédito; e a Associação Internacional de Desenvolvimento - AID) e três dão suporte às atividades relacionadas ao setor privado (Corporação Financeira Internacional - CFI: financiamento do setor privado; Agência Multilateral de Garantia de Investimentos - AMGI: encoraja o investimento estrangeiro nos países em desenvolvimento; e o Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos - CICDI: promove conciliação e arbitragem de disputas entre investidor estrangeiro e seus países hospedeiros) (COELHO, J., 2012).

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), United States Agency for International Development (USAID), além dos principais *think tanks* dos EUA, que, ao final, condensaram o receituário de medidas que deveriam ser seguidas pelos países periféricos, que ficou conhecido como Consenso de Washington (Quadro 9).

**Quadro 9** - O Consenso de Washington original

<b>Tópicos</b>	<b>Prescrição</b>
Disciplina fiscal	Para que o manejo da política fiscal sirva à manutenção da estabilidade macroeconômica (entendida, basicamente, como controle inflacionário), deve haver um elevado e persistente superávit primário, aceitando-se um <i>deficit</i> operacional de, no máximo, dois por cento do PIB.
Reorientação dos gastos públicos	Ligado à política fiscal rígida está o direcionamento do gasto público para área de alto retorno econômico e formação/melhoria de “capital humano” (saúde, educação e infra-estrutura), com algum potencial para distribuição de renda.
Reforma tributária	Aumento da base tributária e corte de impostos marginais.
Taxa de juros	O ideal é que seja determinada pelo mercado. Porém deve ser fixado num patamar moderado, a fim de estimular a poupança e desestimular a fuga de capitais.
Taxa de Câmbio	Unificada e fixada num patamar suficientemente competitivo para induzir o aumento rápido das exportações, especialmente os produtos não-tradicionais.
Liberalização comercial	Redução acentuada das tarifas de importação, a fim de acelerar a integração à economia mundial e facilitar a entrada de insumos necessários ao fortalecimento do setor produtivo doméstico.
Abertura para o capital estrangeiro	Abolição imediata das barreiras ao investimento externo direto, de modo que empresas estrangeiras e nacionais compitam em pé de igualdade.
Privatização	Privatização em massa das empresas estatais, a fim de gerar recursos a curto prazo, reduzir o gasto público e elevar a eficiência global da economia.
Desregulamentação da economia	Desregulamentação ampla da economia, a fim de estimular a entrada de novas empresas e elevar a concorrência. Controle de preços, tarifas de importação e legislação trabalhista, dentre outros, oneram o capital privado, razão pela qual devem ser suprimidos ou radicalmente revistos.
Direitos de propriedade	Devem ser assegurados, sem custos excessivos, e estendidos ao setor “informal” da economia, a fim de ampliar a formalização da iniciativa privada.

Fonte: Williamson apud Pereira (2009, p.191).

O Consenso de Washington representou medidas de reformas econômicas que viabilizaram o assalto do capital contra os direitos da classe trabalhadora e contra os direitos sociais, contra o Estado do bem-estar social e, ao mesmo tempo, significava o fim da tolerância do governo norte-americano com relação às medidas de políticas econômicas nacionalistas realizadas pelos Estados das principais nações da periferia (PEREIRA, 2009).

Após a idealização do Consenso de Washington, a implantação do programa radical de liberalização econômica e reforma do Estado na América Latina

para acatar as políticas ultraliberais ganhou consistência programática e organizacional, apresentando a institucionalidade do papel do Estado na economia na linha da privatização, da desregulamentação da economia, da abertura externa, da prestação focalizada de serviços públicos, da negação de qualquer tipo de política de industrialização, ou seja, com medidas de redução da participação do Estado na economia (HARVEY, 2012).<sup>101</sup>

A década de 1990, que iniciou com a derrocada do socialismo real, possibilitou o enquadramento dos países socialistas pelas “gêmeas de Bretton Woods”. A crise do socialismo real, por sua vez, possibilitou a disseminação da ideia de vitória do livre-mercado e do capitalismo, do discurso do “fim da história”, da vitória da democracia, da construção do programa neoliberal, de uma estreita aliança e coalizão com as elites locais que levaram adiante as reformas ultraliberais. Um grupo formado por intelectuais comprometidos com a burguesia, instituições e *think tanks* liberais e coalizão de poder atuaram no sentido de convencer e vencer a luta política, as disputas, os conflitos, para viabilizar o triunfo da economia de mercado livre.<sup>102</sup>

Dependendo das condições internas de cada país, reforma de estabilização monetária, reforma do Estado, abertura comercial e financeira, reformas institucionais e liberalização do fluxo de investimento que objetivavam modernizar a estrutura econômica passaram a ser hegemônicas na periferia do capitalismo. Em meados da década de 1990, até países com tradição desenvolvimentista, como México, Argentina e Brasil, já haviam aderido às recomendações das “gêmeas de Bretton Woods”.

Passou, então, a predominar uma mudança no estilo de desenvolvimento na América Latina, com a construção de uma ordem assentada na estabilidade macroeconômica, na abertura externa, com redução do papel do Estado e alívio da pobreza - tudo condicionado pela ascensão das ideias do ultraliberalismo. Esse

---

<sup>101</sup> “Dou a esse tipo de aparelho de Estado o nome de Estado neoliberal. As liberdades que ele encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro.” (HARVEY, 2012, p. 17).

<sup>102</sup> “A formulação do consenso, no qual o GBM está empenhado, visa dar suporte aos interesses hegemônicos no plano do sistema de Estados. Cabe destacar o fato de que a defesa do livre mercado de forma alguma prescinde da ação política no campo estatal. Seria um contrassenso supor que a economia é uma esfera que possui autonomia absoluta – isso seria uma presunção típica do economista vulgar. É por meio da esfera estatal, da superestrutura jurídico-formal, que a sociedade civil transforma em garantia os interesses das frações dominantes do jogo entre as classes sociais e da competição interestatal.” (COELHO, J., 2012, p. 191).

discurso recebeu forte apoio das elites latino-americanas e, ao chegar aos ouvidos da mídia conservadora, foi difundido para toda a população de modo a viabilizar a implementação nos países da região.

O domínio do Consenso de Washington nos países da América Latina representou uma grande mudança na correlação de forças entre capital e trabalho, legando uma alteração na matriz de poder nas sociedades latino-americanas. A nova configuração da propriedade e da riqueza modificou o peso político e econômico dos principais atores sociais. As burguesias locais, tendo como aliadas as principais forças que atuam em prol da globalização - FMI e Bird -, legitimaram os processos de liberalização econômica e de reforma do Estado. A própria burguesia da América Latina passou a defender essa nova plataforma de reformas ultraliberais com o apoio de parte das principais lideranças políticas da região.

O FMI e o Bird assumiram a defesa do fundamentalismo de mercado, orientando o conjunto de medidas que objetivava direcionar e liberalizar as economias nacionais segundo as regras desejadas pelo bloco de poder da finança globalizada. Nesse sentido, a política econômica do Estado ficou condicionada à lógica dos mercados financeiros, e os recursos do setor público foram direcionados, em elevada quantidade, para pagamento ao capital financeiro.

Uma forte crítica ao Estado advogando sua retirada do gerenciamento dos assuntos econômicos passou a exigir dos governos:

(1) criar um ambiente macroeconômico estável por meio de políticas sustentáveis na área monetária, fiscal e cambial; (2) criar um sistema de incentivos que encorajasse a alocação ótima e eficiente de recursos; (3) criar um modelo de crescimento cujos benefícios fossem amplamente partilhados (COELHO, J., 2012, p.158).

As medidas de liberalização, desregulamentação e privatização foram apresentadas e consideradas como possuindo validades universais. Desse modo, o desenvolvimento econômico dos países periféricos passou a ser colocado como dependendo do provimento da infraestrutura adequada para apoiar a iniciativa privada, o livre-mercado, devendo criar um adequado marco regulatório para incentivar o investimento e a concorrência (PEREIRA, 2009).

O Estado deveria procurar cumprir o programa ultraliberal. A nova governança como engenharia institucional de gestão pública passou a objetivar fornecer um adequado e propício ambiente para a liberdade do capital e, as políticas

sociais passaram a ser vistas como um gasto excessivo, um peso para a sociedade, devendo ser substituídas pelas medidas de caráter assistencial, transitória e compensatória. O papel reservado à ação do Estado na periferia do capitalismo ficou restrito ao manejo das políticas monetária, fiscal e cambial no sentido de assegurar um ambiente favorável ao processo de acumulação de capital e ao livre-mercado, atendendo às recomendações e à estratégia do novo consenso da ortodoxia atuando em favor da democracia de mercado livre no mundo.

A grande maioria dos países da periferia adequou<sup>103</sup> a política econômica às recomendações do receituário ultraliberal, construindo um ambiente amigável ao mercado livre e à empresa privada. Nesse sentido, atendeu ainda às recomendações do capital financeiro, priorizando a utilização de política macroeconômica sólida, a construção de marcos legais da ação governamental e a aplicação de regras claras de instituições que reduzissem as incertezas para o capital financeiro no que dizem respeito às ações futuras do Estado.<sup>104</sup> O objetivo geral era o de expandir o espaço geográfico e assegurar o processo de valorização do capital financeiro (HARVEY, 2012).

As recomendações do Consenso de Washington que representaram a defesa da livre iniciativa e do livre-mercado, condenando as medidas de intervenção do Estado na economia, estão apoiadas na linha radical da escola da *public choice* e na nova economia institucional neoclássica. Esse receituário passou a dominar o plano das ideias, comandando as políticas de ajustamento estrutural de curto prazo (FMI) e de longo prazo (GBM).<sup>105</sup> Embora alguns países da periferia latino-americana tenham resistido inicialmente - recusando-se a assinar os acordos de implementação dos ajustes estruturais do FMI e do GBM, ao considerar o excesso de interferência externa -, o clima altamente favorável às mudanças e o apoio das elites cosmopolitas aculturadas, que assumiram esse projeto como se seu fosse, viabilizaram as reformas (COELHO, J., 2012).

---

<sup>103</sup> “O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldam em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu.” (HARVEY, 2012, p. 23).

<sup>104</sup> Como é o caso da LRF, que assegura a primazia do gasto público para com o pagamento da fiança capitalista.

<sup>105</sup> “A questão comercial avançava *pari passu* com os processos de desregulamentação e teve, nas instituições de Breton Woods, fortes defensoras. A volta da ideologia liberal a partir dos anos 1970 e os apelos reformistas em função da globalização tiveram como pano de fundo a luta interestatal do período de expansão financeira do ciclo de acumulação.” (COELHO, J., 2012, p. 161).

Na América Latina, Estados que anteriormente executavam política em prol da industrialização passaram a ser tidos como os grandes obstáculos ao processo de desenvolvimento; cresceu a crítica ao gasto público, à expansão fiscal, ao ativismo estatal, ao capitalismo de compadrio,<sup>106</sup> por produzirem distorções no eficiente funcionamento do mercado. As medidas de políticas econômicas, agora consideradas saudáveis, passaram a compreender redução do tamanho do Estado, controle de seu orçamento, políticas monetárias austeras, equacionamento da dívida pública, todos como requisitos e pré-condição para a estabilização macroeconômica.

Nessa mesma linha liberal, a Cepal, instituição que possuía uma forte tradição crítica da realidade e dos dilemas do desenvolvimento latino-americano, começou a passar por um processo de profunda revisão em seu enfoque estruturalista negando os fundamentos da sua tradição desenvolvimentista.<sup>107</sup> O movimento revisionista neo-estruturalista da nova Cepal passou a defender a inserção dinâmica das economias nacionais da região latino-americana no sistema capitalista global, objetivando a busca de competitividade e da equidade social em uma linha de recomendação de política econômica de acomodação passiva, na linha ao que exigiam os defensores do processo de globalização (SAMPAIO JUNIOR, 1999; CARCANHOLO, M., 2008).

A Cepal, em suas novas recomendações de política de desenvolvimento para os países da América Latina e Caribe, substituiu o discurso do comando do Estado pela estratégia de inserção econômica, adaptando-se às exigências do capitalismo global, ou seja, passou a recomendar um processo de subordinação do arranjo econômico e social dos países da região às exigências e aos imperativos do processo de globalização.<sup>108</sup> A Cepal com essa nova orientação doutrinária acabou por sancionar o discurso e as teses defendidas pelo GBM e pelo FMI de integração

---

<sup>106</sup> “O Estado criava relações de compadrio (crony capitalism), e a política de sustentação das coalizões dominantes, sustentadas pelo populismo, rompia com o equilíbrio fiscal”. Os sinais de que o modelo começava a apresentar problemas apareceram nos anos 1960. Os problemas eram de diversas ordens, mas tinha em sua origem o intervencionismo estatal (COELHO, J., 2012, p.194-195)

<sup>107</sup> “No interior da Cepal, a crítica abriu espaço para a cristalização do neo-estruturalismo - o braço latino-americano do neoliberalismo; no Brasil, a tradição cepalina metamorfoseou-se na perspectiva do capitalismo tardio —uma apologia da saga da industrialização retardatária.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p. 39-40).

<sup>108</sup> “O neo-estruturalismo renunciou, assim, aos dois principais objetivos que inspiraram Prebisch - construir sistemas econômicos nacionais e consolidar centros internos de decisão -, tornando-se uma alternativa heterodoxa, mais amena e humana, à lógica fria da ortodoxia. As diferenças entre as doutrinas neoliberais anglo-saxã e latino-americana se reduzem fundamentalmente ao reconhecimento de que a condição periférica impõe a necessidade de que se estabeleçam critérios específicos para orientar a estratégia de liberalização.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p. 43-44)

passiva dos países da América Latina ao processo de globalização (SAMPAIO JUNIOR, 1999; CARCANHOLO, M., 2008).<sup>109</sup>

Essa visão reformista da Cepal, além de negar o seu passado, aproximou-se das propostas de reformas de segunda geração do Consenso de Washington, acompanhando, assim, a linha do pensamento convencional. O neo-estruturalismo que a Cepal passou a defender para os países da América Latina e do Caribe advogava a aplicação da estratégia de reformas ultraliberais. A nova Cepal nega a tradição desenvolvimentista da América Latina e defende um processo de ajustamento passivo das economias da região aos imperativos do processo de globalização, ficando as recomendações de ações para incorporação do desenvolvimento do progresso técnico para adquirir competitividade internacional, com o Estado atuando em áreas restritas à correção de falhas de mercado e à implementação de medidas procurando melhorar a questão distributiva. Nessa linha, o Estado deveria atuar dando suporte à lógica dos mercados. Assim, a partir dos anos 1990, o pensamento da Cepal renegou a abordagem crítica e passou a inserir-se dentro do pensamento ortodoxo<sup>110</sup> (CARCANHOLO, M., 2008).

Acontece que o programa de ajuste estrutural capitaneado pelo Bird junto aos países da periferia do capitalismo, como também os programas de ajustamento conjuntural do FMI estavam assentado em bases que implicava contração do consumo, ajuste fiscal, arrocho salarial, desregulação do mercado financeiro, abertura comercial, desregulamentação da atividade econômica e privatização. Todas essas medidas provocam efeitos sociais regressivos, elevando a pauperização, o desemprego, a concentração da renda e da riqueza em todos os países latino-americanos. A atividade econômica apresentou uma taxa muito baixa de crescimento. Os efeitos socialmente nocivos e deletérios provocaram o aumento da inquietação social, colocando à mostra a falácia do padrão de financiamento baseado na política de atração de poupança externa com manutenção do equilíbrio macroeconômico.

---

<sup>109</sup> “Apesar da Cepal apresentar seu novo receituário como uma terceira via entre o ajustamento “puro e duro” recomendado pelo Consenso de Washington e o imobilismo representado pelos herdeiros de um Nacional Desenvolvimentismo extemporâneo, a diferença entre as recomendações do neo-estruturalismo e as do neoliberalismo é muito mais uma questão de forma do que de conteúdo.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p. 57).

<sup>110</sup> “No passado, a CEPAL caminhava em sentido contrário do pensamento liberal-conservador-ortodoxo. Atualmente, a CEPAL acompanha o pensamento convencional. Isso quando não vai a reboque do revisionismo, como seu modelo de *Reforma das reformas*.” (CARCANHOLO, M., 2008, p. 154, grifo do autor).

Os resultados das políticas de ajustamento por iniciativas do Banco Mundial foram objeto de pesquisa de uma rede independente de organizações sociais,<sup>111</sup> denominada Structural Adjustment Review Initiative Network (Saprin), que publicou um informe final de avaliação desmascarando a agenda política prescrita pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2009).

As crises do México, em 1994, dos países da Ásia, em 1997, da Rússia, em 1998, do Brasil, em 1999, e da Argentina, em 2001, revelaram que a dinâmica da finança capitalista agravava a instabilidade, como também negava o discurso da ideologia ultraliberal de funcionamento perfeito do mercado e da prosperidade do capitalismo. Embora a confiança no livre-mercado não tenha sofrido abalos ou reduzido sua confiança, em abril de 1994, o *think tank* “Inter-American Dialogue” realizou um encontro com a presença dos principais poderes econômico e político dos EUA objetivando avaliar essa situação social explosiva. Nesse contexto, o *establishment* neoliberal propôs a substituição das medidas de ajustamento por políticas de reformas institucionais de reconstituição do Estado que anteriormente sofreram um desmantelamento completo quando das reformas do Consenso de Washington, pró-mercado financeiro (PEREIRA, 2009).

O Bird aceitou essa recomendação e procurou criar um ambiente no qual a racionalidade econômica se subordinasse à racionalidade política. Nesse sentido, procurou difundir um novo receituário, classificado como reformas de segunda geração, procurando reconstruir o Estado devastado pela política ultraliberal que tinha ido longe demais, a ponto de até ameaçar a defesa da propriedade privada, principalmente em países africanos e no Leste Europeu. Na nova proposta do GBM, o Estado passou a ter um papel inovador e especial.<sup>112</sup> O Estado passou a ser considerado o elemento que deve manter as normas e as regras consideradas pelos investidores - regras estáveis que possibilitassem elevada remuneração ao capital. Essa nova política de modernização do Estado objetivou construir a confiança

---

<sup>111</sup> Até certo ponto essa pesquisa foi realizada de forma tripartite, Banco Mundial, governos de países e equipe independentes da Saprin. A Avaliação Cidadã do Ajustamento Estrutural foi realizada sem a presença do Bird e dos governos do México e Filipinas (PEREIRA, 2009).

<sup>112</sup> “Todavia, em vez de representar uma mudança em relação ao programa neoliberal, o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 1997 constituiu-se numa peça importante da sua reciclagem [...]. O rechaço à tese do ‘Estado Mínimo’ foi uma manobra política inteligente, pois fez crer, para muitos que estava em julgamento algo que, na verdade, nunca existiu. Como mostra farta literatura, a reestruturação capitalista neoliberal foi menos um desmantelamento e mais um redirecionamento da ação do Estado em favor da fração financeira do capital e da ofensiva capitalista contra direitos sociais e trabalhistas.” (PEREIRA, 2009, p. 269).

perante o mercado e a Banca privada internacional, regulando ainda a inquietação social que existia em alguns países da América Latina (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012).

Na nova proposta do Bird, o Estado continuava como suporte e apoio político da modernização econômica dos conservadores, mas também teria a função de atuar com medidas objetivando reduzir a miséria e a pobreza generalizada e acelerar o processo de crescimento na linha de mercado livre, rentável e seguro para o capital. O Estado surgia agora como parceiro, facilitador e catalisador do processo de crescimento econômico, assegurando as regras do jogo do livre-mercado e políticas sociais focalizadas, legitimando iniciativas de política de desenvolvimento como sendo na linha nacional e autônoma,<sup>113</sup> conforme se encontra no Quadro 10, com base em Naím (apud PEREIRA, 2009).

**Quadro 10** - Os estágios da liberalização econômica, segundo o *mainstream* neoliberal

(Continua)

Pontos	1º Estágio	2º Estágio
Prioridades	Reduzir a inflação e reativar o crescimento econômico	Manter o controle inflacionário, acelerar o crescimento, consolidar a abertura econômica, aumentar a competitividade internacional, estimular a poupança interna e aliviar a pobreza.
Estratégia	Mudar regras macroeconômicas, reduzir o tamanho e o âmbito de ação do Estado, dismantelar o protecionismo e os instrumentos tradicionais de intervenção na economia.	Realizar uma reestruturação institucional que promova uma agenda microeconômica, condição para elevar a competitividade do setor privado.
Ações específicas	Cortes orçamentários drásticos, reforma fiscal, liberalização de preços (incluindo taxas de juros e de câmbio), liberalização comercial e financeira, desregulamentação do setor privado, privatização e criação de fundos sociais de emergências, preferencialmente fora dos ministérios sociais.	Instituição de um processo orçamentário definido e obrigatório; reorganização da estrutura de governo, redução do funcionalismo público e descentralização administrativa; independência do banco central; revisão de toda legislação trabalhista, a fim de desonerar os empregadores; manutenção do ajuste fiscal e aumento da arrecadação, sobretudo por meio da reforma previdenciária; reforma educacional; finalização do ciclo de privatizações, realizando aquelas politicamente mais complexas; reforma do judiciário; constituição de arranjos público-privada para o fornecimento de bens públicos; fixação de novos marcos legais e de supervisão da atividade econômica; redefinição do pacto federativo.

<sup>113</sup> “Parte dos críticos à esquerda o saudou como uma inflexão em relação à ‘ortodoxia neoliberal’, como se a distinção entre esquerda e direita radicasse no grau de ‘intervenção’ do Estado na economia”. Tal ovação revelou que parte considerável dos críticos do neoliberalismo já havia internalizado plenamente o discurso de que o capitalismo financeiro e globalizado prescindia da ação do Estado. Escapava-lhes o fato de que *laissez-faire* e intervencionismo sejam “modos de articulação entre o poder político institucionalizado no Estado e o poder econômico-financeiro dos mercados - na realidade, de seus atores mais poderosos.” (VILAS apud PEREIRA, 2009, p. 268).

(Conclusão)

Pontos	1º Estágio	2º Estágio
Modo de implementação	Relativamente simples, rápido e drástico, mediante maior insulamento da cúpula do Executivo em relação ao sistema político-partidário e o desmonte de agências públicas, em muitos casos não substituídas por outros órgãos.	Mais lento e complexo, devido à ampliação da pauta e à gestão compartilhada. A introdução de mecanismos de concentração política agrega um número maior de atores e tende a introduzir mais tensões na negociação e na execução das políticas públicas.
Principais atores	Presidência da República, Ministério da Fazenda, banco central, instituições financeiras multilaterais, grupos financeiros privados e investidores de carteira do exterior.	Presidência da República, Congresso Nacional, burocracia pública, Judiciário, sindicatos, partidos políticos, mídia, governos estaduais e municipais, setor privado.
Natureza dos custos políticos	Diluídos amplamente entre a população	Concentrados em grupos específicos, tendencialmente com maior capacidade de resistência e vocalização política.
Impactos públicos das reformas	Imediato	De médio a longo prazos
Visibilidade dos resultados	Alta visibilidade pública	Baixa visibilidade pública.

Fonte: Pereira (2009, p. 267).

A defesa do Estado mínimo foi abandonada. Em decorrência dos fracos resultados obtidos com a política de desmantelamento do aparelho do Estado, fez-se necessário reconstituir minimamente o Estado para que este pudesse atuar como parceiro, facilitador e catalisador da lógica em favor da finança capitalista, mas também, e acima de tudo, aparecer como atuando em favor da população. O Estado do povo passou a elevar a participação social por meio de políticas públicas focalizadas que objetivaram conseguir legitimar junto à sociedade o projeto do GBM. As medidas de política econômica procuraram domesticar, cooptar, neutralizar e despolitizar a sociedade. Essas medidas asseguraram às camadas mais pobres a defesa de seus interesses, possibilitando a legitimação da política econômica de segunda geração proposta pelo banco, com a ação de um Estado mais próximo do povo (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012).

O processo de transformação institucional do Estado na periferia objetivou somente fortalecer a capacidade desse Estado para consolidar, aprofundar e acelerar o processo de reestruturação capitalista. A promoção das reformas políticas e legais do Estado em favor do capital caminhou na linha da racionalidade e da eficiência do chamado Estado gerente. O Estado passou a assegurar ao capital a segurança legal e os direitos de propriedade; e passou a disseminar perante a sociedade a ideia de que não existem ganhadores e perdedores nesse novo mundo globalizado (PEREIRA, 2009; HARVEY, 2012).

Toda essa política foi apresentada pelo GBM na cidade de Santiago do Chile, em abril de 1998. O presidente do Banco Mundial, James Wolfenson, que fora alto executivo do banco de investimentos Salomon Brothers e fundaria a James D. Wolfenson Inc., do mesmo ramo, declarou que o Consenso de Washington havia terminado. Era chegada a hora de dar início à implementação do ajustamento estrutural de segunda geração, ou seja, do Consenso de Washington ampliado; reformas que apresentavam como destaque a temática da governança, do ambiente institucional, a questão do marco regulatório e a internalização de práticas que garantam os interesses do capital e que forneçam aos investidores a segurança quanto a realizar seus negócios nos países da periferia do capitalismo (Quadro 11).

**Quadro 11** - Consenso de Washington original (final dos anos 1980) e ampliado (final dos anos 1990)

<b>Consenso de Washington</b>	<b>Consenso de Washington ampliado Os dez itens anteriores mais:</b>
Disciplina fiscal	Governança corporativa e reforma institucional.
Reorientação dos gastos públicos	Combate à corrupção.
Reforma tributária	Mercado de trabalho flexível.
Taxa de juros	Acordos da OMC.
Taxa de câmbio	Estandarização dos códigos financeiros nacionais com os padrões internacionais.
Liberalização comercial	Fortalecimento do sistema financeiro nacional e abertura “prudente” da conta de capital.
Abertura para o financiamento externo direto	Regime de taxa cambiais sem intermediação.
Privatização	Bancos centrais independentes e controle da inflação
Desregulamentação da economia	Políticas compensatórias focalizadas
Direitos de propriedade	Metas de redução da pobreza

Fonte: Pereira (2009, p. 292).

As reformas de segunda geração do Banco Mundial viabilizaram a criação de regras e instituições para diminuir os riscos e as incertezas dos agentes econômicos que participaram do processo de financeirização da economia, tais como as metas de inflação, banco central Independente e LRF.<sup>114</sup>

Trata-se de mudanças institucionais que isolam práticas e instituições econômicas importantes e fundamentais para a finança capitalista das pressões

<sup>114</sup> “É possível concluir que a democracia cumpre uma função subsidiária ao mercado; conseqüentemente, que as instituições devem permanecer insuladas das pressões dos grupos particulares (independência do Banco Central, **Lei de Responsabilidade Fiscal**, etc.). No fundo, trata-se de uma democracia enclausurada. A lógica do insulamento reside no suposto de que os formuladores de regras, os governantes, enfim, as forças políticas, procuram maximizar suas rendas em detrimento dos resultados inerentes ao processo de mercado.” (COELHO, J., 2012, p.230, grifo nosso).

políticas e sociais, ficando sob a direção de tecnocratas ligados à própria Banca e treinados nas teorias e na ideologia do *mainstream*.

Quanto à governança do Estado:

A AID define governança [...] em quatro itens: accountability, transparência, papel do marco regulatório e participação. No primeiro diz respeito à imputação de responsabilidade ao serviço público, ou seja, os agentes públicos devem se sentir responsáveis por seus atos, mediante critérios legais claramente definidos. Isso inclui a **responsabilidade fiscal**, por meio de um sistema de contas públicas transparentes e sujeito a auditoria externa. Uma política fiscal saudável pressupõe transparência na tomada de decisão e deve ter como prioridade programas sociais produtivos, como serviços básicos de saúde e educação primária, em detrimento de gasto improdutivo, como despesas militares, que não contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres nem para o desenvolvimento (COELHO, J., 2012, p. 62, grifo do autor).

As reformas de segunda geração possibilitaram imposição de regras estáveis, seguras e capazes de remunerar o capital a taxas elevadas. Nesse sentido, a modernização do Estado asseguraria essas condições e estabeleceria a confiança investidora nacional e internacional. As medidas serviram de blindagem da política econômica ao defender os interesses da finança capitalista:

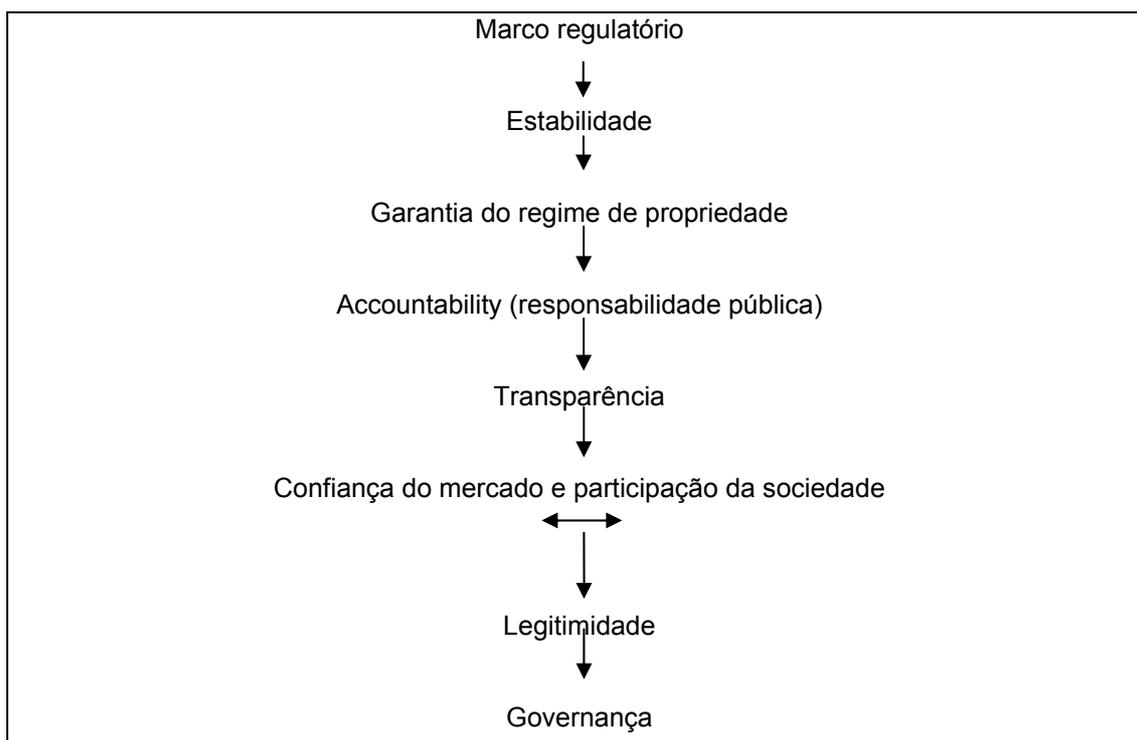
[...] independência do banco central, ajuste fiscal rigoroso e mudança na elaboração e no manejo do orçamento público, a fim de torná-lo mais previsível e atrelado ao pagamento da dívida pública - leia-se, à remuneração dos detentores de títulos da dívida (PEREIRA, 2009, p. 264).

Todo um aparato de reformas institucionais foi criado para respaldar os direitos e os interesses da finança capitalista e funcionar como garantia para o mercado financeiro. Por outro lado, as medidas de redução da pobreza e as de combate à desigualdade social foram implementadas para parecerem reformas democráticas, objetivando receber apoio e legitimação junto às camadas mais vulneráveis da população. O complexo de mudanças e reformas nos países da periferia, e em particular no Brasil, visavam enquadrar os Estados e os povos da periferia na onda da boa governança global, na ordem neoliberal, em uma linha conforme apresentado no Quadro 12, na página posterior.

A nova mudança conservadora na política de ajustamento estrutural de segunda geração do GBM procurou estimular reformas no ambiente institucional, ou seja, mudança nas regras e normas que regulavam as relações sociais,

apresentando uma feição mais humana ao conjunto das políticas neoliberais. As “gêmeas de Bretton Woods” implementaram e difundiram na América Latina esse novo programa de ajustamento estrutural, enquadrando os países da região, no interior de uma lógica que parecia ser uma nova política de desenvolvimento econômico nacional.

**Quadro 12** - Tipificação do esquema da governança



Fonte: Jaime Coelho (2012, p. 63).

As reformas institucionais de primeira geração entraram em cena para restringir o acesso político e popular, colocando as decisões de política econômica sob o controle da finança capitalista. Nesse sentido, o capitalismo ultraliberal procurou abolir todas as tendências e normas contrárias aos seus interesses, eliminando ou diminuindo os direitos trabalhistas, desestimulando as lutas sociais, concentrando as práticas e os interesses em favor do rentismo e da concentração do capital. O fracasso dessas medidas da reforma recomendada pelo Consenso de Washington forçou que parte importante dos países em desenvolvimento mudasse de receituário implementando as reformas de segunda geração. Todavia, a política econômica continuou a serviço dos interesses do capital financeiro e especulativo nacional e internacional. (PEREIRA, 2009; COELHO, J., 2012; HARVEY, 2012).

Assiste-se a um período de elevada cumplicidade entre os segmentos do mercado financeiro, grupos econômicos e classe política. O Estado é posto para fornecer o apoio incondicional à política de proteção dos interesses da finança capitalista. Nesse processo “de ligação entre os tomadores de decisão no plano doméstico e o *status quo* internacional, para tomar o curso conforme descrito, precisa de uma variável-chave: que a coalizão dominante de poder doméstico esteja de acordo.” (COELHO, J., 2012, p. 260).

Nessa linha, o Brasil foi o último país da América Latina a aderir ao receituário ultraliberal. Apenas em 1994, quando aplicou o Plano Real de estabilização macroeconômica com ancoragem cambial, o País conseguiu debelar a hiperinflação indexada que imperava na economia. Diante do forte apoio popular, advindo do Plano Real, o Estado brasileiro impulsionou o processo de reformas de primeira geração comandadas pelo Banco Mundial. O modelo da finança capitalista abriu as portas da economia brasileira ao processo de especulação e dominação do capital externo em uma linha de submissão desejada, diferentemente da época inicial do seu descobrimento até o século passado, em que presenciou um processo de submissão imposta pelo colonizador, e durante a ditadura militar, quando vivia um período de submissão consentida. O ultraliberalismo, as reformas do Bird, do FMI e da Cepal levaram a burguesia brasileira e seus ideólogos a realizar a defesa do processo de submissão desejada.

### **5.3 O consenso forjado: a construção do consenso ultraliberal no Brasil**

Na história do Brasil aparece um descompromisso das elites brasileiras quanto à construção de um projeto nacional. Essas elites, corriqueiramente, defenderam um modelo político-cultural assentado em paradigma externo. Essa negação do Estado-nação representa um processo histórico do comportamento da burguesia no Brasil, que jamais assumiu o seu papel como instrumento da modernidade, como revelam os trabalhos de Florestan Fernandes<sup>115</sup> (2005), Caio

---

<sup>115</sup> “A reflexão de Florestan Fernandes sobre a revolução burguesa atrasada nos permite entender por que a combinação de forças produtivas em diferentes idades históricas dá às economias dependentes uma certa estabilidade, mas bloqueia a possibilidade de o circuito fechado do subdesenvolvimento ser rompido.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p.11).

Prado Junior<sup>116</sup> (1966) e Celso Furtado<sup>117</sup> (1974), sintetizados por Plínio de Arruda Sampaio Junior (1999).

A classe dominante nacional sempre tirou proveito da heterogeneidade social (estruturas modernas e atrasadas), mantendo-se coesa no processo de controle das classes dominadas. As elites brasileiras, em defesa dos seus interesses, sempre procuraram encaminhar mudanças graduais, reprimindo qualquer ameaça de subversão da ordem, utilizando e dominando o aparelho do Estado para seu uso exclusivo.

Florestan Fernandes (2005) tratou de explicar a reprodução dos nexos da subordinação externa e a reciclagem dos anacronismos sociais na realidade de capitalismo dependente e subordinada como a brasileira. Caio Prado Junior (1966) abordou a urgência de uma ruptura na situação de dependência na revolução brasileira. Finalmente, Celso Furtado (1974) revelou e analisou o mito do desenvolvimento em uma instância de persistente colonialismo cultural.

A condição de dependência mantém a burguesia atrelada a interesses antinacionais, antissociais e antidemocráticos (FERNANDES, 2005). Assim, a classe dominante não levará adiante a revolução burguesa contra o imperialismo, mantendo a relação de dependência que atrasa o desenvolvimento econômico do Brasil. Essa situação de dependência brasileira no sistema capitalista mundial representa grande obstáculo à construção da nação, devido à associação de interesses entre as forças das elites locais com as forças imperialistas e que, na atualidade, apresenta a dominância do capital financeiro internacional.

Desse modo, não é surpresa o papel das elites brasileiras funcionar como fator adicional determinante para a aceitação das ideias das organizações internacionais. As recomendações do Consenso de Washington obtiveram a adesão da burguesia nacional; e o pensamento liberal-conservador recebeu apoio para impulsionar a formação de um consentimento social e político em favor das reformas ultraliberais na sociedade brasileira.

---

<sup>116</sup> “Na visão de Caio Prado a participação dos grandes monopólios internacionais no processo de substituição de importações agravou a instabilidade das economias dependentes porque, ao acorrerem à periferia atraídos pelas oportunidades de negócios aberta pela expansão do mercado interno, elas inviabilizaram a consolidação de um “capital industrial” de origem nativa capaz de liderar o processo de acumulação.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p. 118).

<sup>117</sup> “[...] As elites que monopolizam a apropriação do excedente impõem, como prioridade absoluta do processo de acumulação, a cópia do estilo de vida dos países centrais, impedindo assim a integração de parcela considerável da população no padrão de vida material e cultural propiciado pelo capitalismo.” (SAMPAIO JUNIOR, 1999, p. 171).

O discurso de que o Brasil não poderia deixar passar o bonde da história, necessitando, o País, atentar para seu futuro, foi utilizado pela elite nacional em favor da aceitação das medidas de cunho ultraliberal recomendadas pelo Bird e pelo FMI. Os liberais brasileiros apresentaram essa via como a única capaz de levar a sociedade brasileira a adentrar no admirável e maravilhoso mundo novo globalizado. Esse mote acabou por convencer e conquistar o apoio da sociedade ao longo dos anos 1990, no período do governo de FHC (PAULANI, 2006).

Assim, o processo de submissão incondicional do Brasil aos interesses da finança capitalista foi apresentado à sociedade brasileira como a única alternativa a ser seguida e que possibilitaria não somente tirar a economia da crise, mas viabilizaria um processo de crescimento econômico com elevação do padrão de vida com distribuição de renda na sociedade.

Ao longo da década de 1990, a economia brasileira passou a incorporar a lógica rentista adequando à economia, ao processo de valorização financeira internacional, de modo que a dinâmica financista passou a comandar a lógica da economia nacional. O imperativo da acumulação de capital comandado pela finança capitalista levou ao controle da política econômica pela elite rentista na defesa dos interesses da finança capitalista, criando medidas de controle nos gastos do Estado, e objetivou atender ao que recomendava a política da “ditadura dos credores”. Os títulos públicos do Estado brasileiro, como ativos financeiros, passaram a garantir remunerações elevadas ao capital fictício. Nesse sentido, a taxa de juros do sistema especial de liquidação e custódia (Selic) do Banco Central do Brasil (Bacen) remunera esses ativos e serve ainda de base para determinar as demais taxas do mercado; além do que, essa taxa de juros passou a ser o elemento principal da política econômica que tem como objetivo central o controle da inflação (PAULANI, 2006).

Os EUA e a Inglaterra foram os países polos de transmissão e propagação dessa ideologia conservadora que condena o Estado perdulário, ineficiente, paternalista e autoritário e que passou a influenciar o comportamento, o discurso e as decisões do GBM e do FMI. A construção da agenda internacional ultraliberal incluía um conjunto de valores ético-políticos, anti-igualitário, uma determinada visão de mundo que penetrou na sociedade brasileira comandando o processo de transformação econômica, política e social (PAULANI, 2006; COELHO, J., 2012; HARVEY, 2012).

Ao utilizar um conceito impreciso e geral do significado da globalização, os liberais criaram um mito que possibilitou a defesa da abertura dos mercados dos países da periferia do capitalismo, tendo nas medidas de reforma do Estado um papel-chave. A lição preconizada pelo Consenso de Washington foi divulgada como o dever de casa a ser realizado - dever de casa para os países que objetivassem receber o apoio e os recursos do sistema financeiro internacional, ou seja, o apoio da finança capitalista, durante o seu processo de hegemonização (PAULANI, 2006).

Diante da crise da dívida externa do modelo nacional desenvolvimentista, as elites brasileiras não obtiveram êxito na construção de um projeto nacional e, após mais de uma década de crise, eximiram-se da construção desse projeto de desenvolvimento nacional e aderiram à agenda ultraliberal, mesmo frente aos custos de maior subordinação, renúncia de soberania e desnacionalização crescente. As elites ainda encontraram na imprensa o órgão divulgador e vulgarizador dessa mensagem liberal-conservadora junto à toda a sociedade.

Ao longo dos anos de 1980, no mesmo tempo em que ocorria o processo de redemocratização e aparecia a ascensão dos movimentos sociais na luta pela conquista de direitos, gestou-se o consentimento popular para legitimar a implantação da revolução conservadora liberal<sup>118</sup> da sociedade brasileira. Em 1990, o presidente Fernando Collor de Mello iniciou o processo e, principalmente pós-Plano Real, em 1994, FHC, ao assumir o comando do Estado, passou a aprofundar as medidas da política ultraliberal comandadas por uma tecnocracia treinada no pensamento econômico anglo-saxão. No Governo FHC, os liberais puderam usar a força do Estado para cooptar, persuadir e criar um clima de consentimento em favor das medidas recomendadas pelos principais organismos internacionais - reiterando, FMI e Bird.<sup>119</sup> O ultraliberalismo passou a ser dominante tanto na questão da disseminação da cultura como, e principalmente, nas áreas da economia, da política e do social, visando modernizar o Brasil por intermédio da política de inserção subordinada no processo de globalização do capital.

---

<sup>118</sup> “Como então se gerou suficiente consentimento popular para legitimar a virada neoliberal? Os canais por meio dos quais se fez isso foram diversificados. Fortes influências ideológicas circularam nas corporações, nos meios de comunicações e nas numerosas instituições que constituem a sociedade civil - universidades, escolas, igrejas e associações profissionais.” (HARVEY, 2012, p. 49-50).

<sup>119</sup> “O efeito disso em muitas partes do mundo foi vê-lo cada vez mais como uma maneira necessária e até completamente ‘natural’ de regular a ordem social.” (HARVEY, 2012, p. 50).

O processo deliberado de simplificação desse ideário, dessas práticas e das políticas de liberalização foi o caminho empregado pela grande imprensa para divulgar e popularizar, perante toda população a necessidade de abertura externa comercial e financeira, a urgência da política de privatização, as medidas de desregulamentação e a implementação do Estado mínimo.

Os segmentos liberais e conservadores da burguesia nacional atuaram na constituição de aparelhos privados hegemônicos, comandando a definição de uma agenda para o Brasil assentada em uma visão de mundo da finança capitalista. Essa estratégia de formação de uma hegemonia em torno do consenso ultraliberal ganhou força por volta de 1985, mas foi apenas em 1990 que esse processo concretizou-se (FONSECA, F., 2005). Assim, em plena era da ascensão das finanças capitalistas e dos grupos portadores da bandeira ideológica ultraliberal, os principais jornais brasileiros - Jornal do Brasil (JB), jornal O Globo (OG), Jornal Folha de S. Paulo (JFS) e jornal O Estado de São Paulo (Estadão), revista Veja (Editora Abril) e as principais empresas de TV (Globo) - assumiram o leme e, como instrumentos hegemônicos privados, atuaram como atores políticos e ideológicos, participando dessa contenda política procurando construir a hegemonia do capital.

Os grandes jornais assumiram a função e o papel de intelectuais orgânicos do capital, objetivando vencer a guerra de posições ideológicas e conquistar espaços no sentido de se implementar uma proposta liberal no Brasil. Todos os jornais trabalharam na construção de uma hegemonia em prol dos interesses da finança capitalista, respaldando as ideias ultraliberaes (FONSECA, F., 2005).

Conforme Francisco Fonseca (2005, 2006), o avanço da onda liberal no Brasil estimulou os grandes jornais brasileiros a ingressar em um processo que procurou estigmatizar e desqualificar os oponentes, aderindo completamente ao ultraliberalismo encoberto pelo discurso da defesa do bem comum. Nesse sentido, os jornais acusaram os nacionalistas, os trabalhadores, os sindicatos, os economistas heterodoxos e determinadas entidades de esquerda - Partido dos Trabalhadores (PT), Central Única dos Trabalhadores, Movimento dos Trabalhadores sem Terra - de serem instituições que defendiam ideias preconceituosas, retrógradas ou em favor de interesse escusos.

Assim, procurando pressionar a implementação do ultraliberalismo, os jornais adotaram uma postura doutrinária e ideológica<sup>120</sup> que, progressivamente, acusou os oponentes do livre-mercado de serem defensores do atraso econômico e a favor da ação de um Estado paternalista. A abordagem jornalística passou a apresentar o mercado, a política ultraliberal, como sinônimo de modernidade, dinâmica e independência; por outro lado, caracterizou o Estado como sendo ineficiente, obsoleto, pesado, em uma linha editorial de simplificação e vulgarização jornalística (FONSECA, F., 2005).

No processo de consolidação da hegemonia ultraliberal, jornais com perfis e histórias muito diferentes apresentaram propostas, ideias, imagens e mensagens semelhantes e abusaram da política de desqualificação de oponentes procurando dirigir a sociedade brasileira no sentido da aceitação das recomendações do Consenso de Washington sem deixar espaço para análise ou para discutir essas propostas. Os jornais ainda desqualificaram as vozes alternativas, impediram o debate e a discussão. A unilateralidade ideológica e o fechamento do debate foram características da conduta da imprensa brasileira, apresentando um perfil antidemocrático e antipluralista (FONSECA, F., 2005).

Na defesa do modelo liberal de inserção do Brasil ao Primeiro Mundo, a grande imprensa atuou convencendo à sociedade brasileira de que somente essa alternativa, esse caminho, essa única saída seria a forma adequada. A liberdade de imprensa e o sempre alegado e falso pluralismo foram argumentos utilizados para reiterar, divulgar, vulgarizar o ponto de vista liberal, construindo e forjando um consenso que enganava a opinião pública. Os jornais omitiram a complexidade desse processo, os efeitos negativos, a perda de independência da política econômica etc. por intermédio do discurso teleológico, monolítico e autoritário. Assim:

Em outras palavras, os centros produtores de ideologia e de receituários, tais como o Bird, o BID, o FMI, determinadas universidades e centros de pesquisa, além de certos Departamentos de Estado de países posicionados no lado superior da ordem internacional - e sintetizados no chamado "Consenso de Washington" -, tiveram na grande imprensa, de seus países e dos periféricos, importante aliado. É isso o que os artigos críticos ao discurso hegemônico permitem-nos concluir (FONSECA, F., 2005, p. 378).

---

<sup>120</sup> "Mas analisar a imprensa como *aparelho privado de hegemonia* implica desnudar um discurso por excelência ideológico - **ideologia** aqui definida como *capacidade de universalização de interesse e visão de mundo particularistas, o que pressupõe fundamentalmente um contínuo e sinuoso processo de ocultação da realidade.*" (FONSECA, F., 2005, p. 36, grifos do autor).

Conclusão: os quatro grandes jornais brasileiros (JB, OG, FSP e Estadão) apresentaram uma elevada semelhança no *modus operandi* de interpretar a onda neoliberal. Esses jornais atuaram para estabelecer uma nova hegemonia do capital sobre o trabalho, da defesa da esfera privada em relação ao Estado, na primazia política, ideológica e cultural do livre-mercado. Nesse sentido, utilizaram uma forma de demonstrar a vitória do capitalismo liberal, o “fim da história”, desqualificando e deslegitimando toda ideia que se opusesse aos seus pontos de vista.<sup>121</sup>

Infere-se, portanto, que os jornais brasileiros atuaram para manipular informações, imagens, e criaram necessidades, considerações ideológicas fora da realidade histórica, generalizando e ocultando a verdade. Os grandes jornais do País esconderam os interesses, as pressões e as visões de mundo dos outros segmentos de classe que constituem a sociedade capitalista. A imprensa brasileira, conscientemente, optou por um único lado do debate econômico.

A reprodução exclusiva das ideias do financismo passou a ser prática corriqueira dos órgãos da imprensa brasileira. As opiniões dos ditos analistas, consultores de finanças, especialistas revezaram-se em apresentar sempre a mesma perspectiva. Esses profissionais, apresentados como oráculos e interlocutores sérios e neutros, tornaram-se analistas econômicos dos cadernos de economia. Aliás, o jornal FSP mudou o nome do caderno, de “Caderno de Economia”, foi transformado em “Dinheiro” e, atualmente, é denominado de “Mercado”. A mudança de nome revela claramente a opção desse jornal (KLIASS, 2013a).

O jornalismo econômico colaborou muito para a vitória da doutrina ultraliberal. Com análises econômicas que não objetivaram distinguir entre agências portadoras de credibilidade e agências de baixa credibilidade, utilizaram dados montados para impressionar a opinião pública e alavancar a visão ultraliberal. Os padrões ideológicos desse jornalismo econômico, moldados pelos principais jornais do mundo desenvolvido e de suas agências, que incluem o The New York Times, Washington Post, Le Monde, The Guardian, Financial Times, Wall Street Journal,

---

<sup>121</sup> “Por trás da informação que afirmaram expressar, esconderam-se jornais ideológicos, com objetivos muito bem-definidos como atores políticos-ideológicos, aparelhos privados de hegemonia, partidos políticos do Capital Global e empresas capitalistas.” (FONSECA, F., 2005, p. 327).

The Economist e Times, apresentam traço ideológico na defesa da livre empresa e da democracia liberal. O jornalismo econômico passou a classificar os

[...] críticos do neoliberalismo por meio da adjetivação de “atrasados”, “retrógrado” e “dinossauros”. Na era neoliberal, o jornalismo econômico se torna quase que um “aparelho ideológico de Estado”, um mecanismo não coercitivo usado pelas elites dominantes [...] (KUCINSKI, 2000, p. 188).

Os grandes jornais do Brasil foram peças fundamentais na estratégia dessa corrente reacionária, inflexível e radical de dominar o campo das ideias na sociedade brasileira. Com esse objetivo, apareceram ainda diversos *think tanks* ultraliberais que foram organizados objetivando conquista de espaço para o pensamento ultraliberal. Essas instituições atuaram na luta no campo das ideias tendo a função de elaborar estratégias e influenciar sua aceitação pelos mais variados grupos da sociedade, e atuaram na formação de uma contra-hegemonia objetivando a conquista da guerra de posições procurando vencer o embate ideológico contemporâneo,<sup>122</sup> como explicado por Gramsci (apud FONSECA, F., 2005; COELHO, J., 2012).

Na década de 1980, por iniciativa de diversos empresários, surgiram diferentes movimentos afinados com as teses liberais. O Movimento de Convergência Democrática, o Movimento Democrático Urbano e o Partido Liberal (PL) foram entidades criadas para defesa do mercado, das liberdades e do desmonte do aparelho legal e repressivo do Estado. A onda liberal em nível internacional cada vez mais ganha proporções trabalhando na construção de um consenso ultraliberal no Brasil.

Todavia, no País, já era antiga a influência do pensamento liberal. São famosos os pensadores liberais da estirpe de Eugenio Gudín, Roberto Campos e José Merquior. A constituição dos *think tanks* brasileiros foi financiada por grandes empresas nacionais e organizações estrangeiras. Esses *think tanks* têm-se expandido e divulgado as ideias ultraliberais entre os formadores de opinião

<sup>122</sup> “Por outro lado, é fundamental à compreensão das estratégias contra-hegemônicas ultraliberais observar que Hayek -assim como outros ideólogos desta doutrina - possuía absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, um **embate ideológico**, voltado à **constituição de uma nova hegemonia**. Esta, para que se realizasse, deveria demonstrar e sobrevalorizar as falhas e equívocos do então consenso dominante (keynesiano), bem como provar a superioridade do (ultra) liberalismo. Por isso, este autor, na introdução de *Os Fundamentos da Liberdade* deixa clara a importância do referido embate, pois, ganhá-lo implicaria a *conquista dos corações e das mentes*.” (FONSECA, F., 2005, p. 69, grifos do autor).

brasileiros, as lideranças sociais e a opinião pública, dirigindo-se mais especificamente aos grupos de políticos, empresários, intelectuais, jornalistas, professores universitários e militares (GROS, 2003).

Conforme Gros (2003), os *think tanks* liberais passaram a atuar e agir pesadamente para popularizar suas ideias por intermédio de livros de clássicos do pensamento liberal, no nível de Friederich Hayek, Ludiwig von Mises, E. Bohm-Bawerk e Karl Popper; também se encarregaram da divulgação das obras de modernos autores conservadores liberais, como James Buchanam, Frank Knigth, Eamonn Butler, Henry Hazitt, Ayn Rand, além de autores nacionais, como Eduardo Gianetti da Fonseca, Francisco Leme e Donald Stewart.

Esses institutos promoveram cursos, colóquios, palestras, publicam ainda revistas, boletins informativos, folhetos, material didático e pedagógico sobre questões do liberalismo. Os institutos liberais realizaram também a doação ou venda de livros para diferentes instituições privadas e públicas, grandes empresas e autoridades. Esses institutos trabalharam ainda na capacitação de professores, atuaram na realização de fóruns de discussão de projetos de lei e medidas que estavam em tramitação no Congresso brasileiro e agiram na formulação de propostas e projetos de políticas públicas assentadas nos preceitos ultraliberais.

Embora agindo em diferentes áreas, o campo jurídico foi o local privilegiado de atuação dos institutos liberais, os quais criaram um canal de permanente diálogo com a elite militar, promovendo palestras e cursos na Escola Superior de Guerra, no Clube Militar, no Instituto Militar de Engenharia e na Escola de Comando do Estado Maior do Exército. As universidades privadas Santa Úrsula e Mackenzie e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec) constituíram-se campos de ação e atuação intensa do ultraliberalismo (GROS, 2003).

As recomendações ultraliberais encontraram suporte em instituições empresariais brasileiras, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial (IEDI) que passaram a defender parte significativa dessa agenda. A Fiesp, por exemplo, adotou um discurso em favor da rearticulação entre o capital nacional e o estrangeiro; defendeu as medidas de abertura externa associada a certa dose de proteção; e propôs limites à política de intervenção do Estado, advogando maior eficiência no setor público. A crítica à ação do Estado realizada pelas principais instituições

internacionais - GBM e FMI - foi absorvida pela Fiesp, que passou a culpar o Estado desenvolvimentista pela crise econômica brasileira (FONSECA, F., 2005).

O IEDI, outro órgão da burguesia industrial, também absorveu o discurso liberal passando a defender as medidas de readaptação e rearticulação da economia brasileira no cenário internacional, apoiando as políticas de liberalização e desregulamentação da economia, a privatização das empresas estatais e uma maior integração da economia brasileira no capitalismo internacional. O IEDI ainda advogou uma política de associação junto ao capital estrangeiro como estratégia adequada para fortalecer o capital privado nacional (FONSECA, F., 2005).

Entretanto, o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) apareceu como a única entidade de classe empresarial a apresentar um pensamento crítico em relação a essa inserção passiva ao processo de globalização. Essa associação conseguiu perceber o risco que representava a aceitação pura e simples das propostas ultraliberais da política de inserção passiva no processo de globalização. A elevação no grau de subordinação e um maior grau de distanciamento entre os países desenvolvidos e os países da periferia do capitalismo foram ressaltados pelo PNBE em decorrência da aceitação das medidas liberais. Esse órgão defendeu um projeto nacional e políticas objetivando uma integração regional via formação e expansão do bloco Mercado Comum do Sul (Mercosul). O PNBE<sup>123</sup> ressalta a necessidade de o empresário brasileiro adquirir capacidade para concorrer internacionalmente sem, contudo, excluir o capital estrangeiro de atuar na economia brasileira (FONSECA, F., 2005).

No campo intelectual, semelhante ao ocorrido com o pensamento da nova Cepal, ocorreu uma inflexão do pensamento nacional-desenvolvimentista, com intelectuais brasileiros aderindo a uma proposta de desenvolvimento alinhada com o pensamento das reformas de segunda geração do GBM. A formatação de um projeto novo-desenvolvimentista surgiu se apresentando como uma terceira via, como meio-termo entre as proposições ultraliberais de comando da mão invisível e Estado mínimo e a alternativa de economia centralizada com Estado forte e mercado fraco (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2005).

---

<sup>123</sup> “Em se tratando de uma entidade empresarial setorial, portanto, as preocupações do PNBE demonstram um alto grau de articulação – embora em boa medida se fixem num campo intencional -, envolvendo os mais diversos grupos de interesses em prol de sua concepção acerca da democracia. Expressa, então, um conjunto de preocupações ético-políticas alternativo ao proveniente da comunidade financeira internacional e sintetizado pelo Bird, como vimos.” (FONSECA, F., 2005, p. 103).

Segundo seus formuladores, a proposta novo-desenvolvimentista representa uma alternativa que procura construir um Estado capaz de regular a economia, atuando para inserir soberanamente a economia brasileira na economia internacional e buscando formas de blindar a conta de capital do balanço de pagamentos, além de procurar tornar a economia menos dependente da exportação de produtos primários. O objetivo é viabilizar uma política econômica alternativa ao ultraliberalismo e ao nacional-desenvolvimentismo que atendesse aos interesses nacionais e procura a obtenção do pleno emprego e da equidade social (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2005).

A proposta objetivava a construção de um Estado forte que estimulasse o florescimento de uma economia de mercado forte e que atendesse aos interesses da economia brasileira. Nesse sentido, o projeto nacional deve balizar uma política de incorporação do aprendizado da tecnológica e o fortalecimento da competitividade internacional rumo a um desenvolvimento que possibilite atacar os problemas da desigualdade, da melhora na distribuição de renda e que inclua mais brasileiros nos benefícios decorrentes do desenvolvimento econômico.

Ainda conforme os autores supracitados, a origem do projeto novo-desenvolvimentista encontra-se em economistas brasileiros ligados ao pensamento do economista John Maynard Keynes e em autores pós-keynesianos, como Paul Davidson, como também no pensamento do economista Joseph Stiglitz e na visão neoestruturalista da Cepal. Essa formulação novo-desenvolvimentista [apresentada no Quadro 13, na página seguinte] serviu para respaldar a política econômica de segunda geração recomendada pelo GBM na economia brasileira, aplicada no Governo Lula, que foi divulgada como pretensas mudanças estruturais e de grande inflexão no processo histórico de desenvolvimento da economia brasileira pós-2005.

Essa corrente novo-desenvolvimentista, entretanto, apresenta uma proposta de desenvolvimento bastante distinta da concepção nacional-desenvolvimentista da Cepal, sendo muito mais uma cópia infiel que apresenta uma convergência com o Consenso de Washington, com o Pós-Consenso de Washington, e da formulação da nova Cepal<sup>124</sup> como um programa alternativo à

---

<sup>124</sup> “A aproximação do novo desenvolvimentismo com a ortodoxia e o liberalismo também ocorre na questão do papel do Estado. A visão é a de um Estado dominador e autônomo que defenda interesses coletivos, é complementar ao mercado e promove o bem-estar social. Esta concepção de Estado negligencia a influência das classes e setores dominantes, supõe a separação entre

política econômica do ultraliberalismo [conforme se nota da análise do Quadro 14, mais adiante; veja-se também o Anexo G, que mostra a distinção entre as diretrizes do Consenso de Washington e do nacional-desenvolvimentismo]. Essa proposta novo-desenvolvimentista não representa uma concepção nacionalista distinta de desenvolvimento. O novo-desenvolvimentismo apresenta claras diretrizes liberais procurando criar um compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo<sup>125</sup> e uma atuação ativa do Estado com foco na função estabilizadora (GONÇALVES, R., 2012b).

**Quadro 13 - Novo-desenvolvimentismo: diretrizes de estratégia e política**

Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte
Estado: criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas
Estado: papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição
Reformas para fortalecer o Estado e regular os mercados
Política industrial: subsidiária
Padrões fiscais centrais: déficit orçamentário e poupança pública
Déficits fiscais: rejeição
Inflação: sem complacência
Banco central, metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego
Taxa de juros de curto prazo: exógena e pode ser moderada
Taxa de câmbio: flutuante e administrada
Banco central: comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio
Taxa de câmbio flutuante, porém administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização

Fonte: Reinaldo Gonçalves (2012b, p. 658).

---

rentistas e industriais, e desconhece os conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade.” (CASTELO apud GONÇALVES, R., 2012b, p. 661).

<sup>125</sup>“O novo desenvolvimentismo não apresenta nenhuma concepção distinta de desenvolvimento. Ele é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes. Divergências quanto a política macroeconômica pontuais tendem a desaparecer quando o novo desenvolvimentismo é confrontado com o Pós-Consenso de Washington, que inclusive defende a abertura prudente da conta de capital (fluxos financeiros internacionais) e as reformas institucionais. O novo desenvolvimentismo parece ser, portanto, a versão brasileira de formulações conhecidas como Pós-Consenso de Washington ou Consenso de Washington Ampliado. Assim, se o Pós-Consenso de Washington é o revisionismo do Consenso de Washington, o novo desenvolvimentismo é o revisionismo do revisionismo.” (GONÇALVES, 2012b, p. 664).

**Quadro 14** - Consenso de Washington ampliado ou Pós-Consenso de Washington

(Continua)

<b>Consenso de Washington</b>	<b>Pós-Consenso de Washington</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados geram alocação eficiente e crescimento, mas precisam ser completados               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulação financeira</li> <li>- Políticas de concorrência</li> <li>- Políticas tecnológicas</li> </ul> </li> <li>• Desenvolvimento requer objetivos mais amplos               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualidade do meio ambiente</li> <li>- Redução da Desigualdade</li> </ul> </li> <li>• Desenvolvimento requer aperfeiçoamento institucional               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo democrático</li> <li>- Independência do judiciário</li> </ul> </li> <li>• Estabilidade macroeconômica               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle da inflação</li> <li>- Redução do déficit fiscal</li> <li>- Redução do déficit das contas externas</li> <li>- Redução das flutuações de produção</li> </ul> </li> <li>• Crescimento sustentado no longo prazo</li> <li>• Reforma financeira               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilização de uma regulação</li> </ul> </li> <li>• Competição               <ul style="list-style-type: none"> <li>- setor substituído de importação</li> <li>- setor exportador</li> </ul> </li> <li>• Privatização               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propriedade privada com competição</li> </ul> </li> <li>• Governo e mercado: complementaridade               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação de capital humano</li> <li>- Transferência de tecnologia</li> </ul> </li> <li>• Governo eficiente               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução de <i>rent seeking</i> (busca de renda)</li> </ul> </li> </ul> <p>Reformas institucionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica ao CW [Consenso de Washington]: mudança simples de política econômica               <ul style="list-style-type: none"> <li>- exceção: garantia dos direitos de propriedade</li> </ul> </li> <li>• Políticas eficazes têm que estar assentadas em Instituições sólidas</li> <li>• Mecanismo de mercado para ser eficiente é preciso que as instituições sejam eficazes               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema financeiro pode não alocar recursos para os setores de expansão</li> <li>- Governos corruptos/incompetentes restringem impacto de políticas corretas</li> </ul> </li> <li>• Ênfase nas reformas institucionais</li> <li>• Governança corporativa</li> <li>• Anticorrupção</li> <li>• Mercados de trabalho flexíveis</li> <li>• Acordos com a OMC</li> <li>• Código e padrões financeiros</li> <li>• Abertura “prudente” da conta de capital</li> <li>• Regimes cambiais não intermediários</li> <li>• Banco central independente</li> <li>• Redes de segurança social</li> <li>• Metas de redução da pobreza</li> </ul>

Fonte: Reinaldo Gonçalves (2012b, p. 657).

Pelo exposto, percebe-se que atores internos, jornais, *thik tanks*, políticos, setores do empresariado nacional e intelectuais, construíram um consenso forjado

nas ideias liberais. A pregação dessas ideias como a melhor alternativa para a economia do Brasil adentrar no Primeiro Mundo conquistou o apoio da sociedade brasileira. O sonho do paraíso aqui na Terra levou ao abandono de política em prol do interesse nacional, da defesa do desenvolvimento econômico e da aplicação de políticas públicas que resolvam definitivamente a questão da miséria e da pobreza gritante que impera na sociedade brasileira.

Esse processo ficou sob o comando de tecnocratas e de recomendações de uma política econômica que beneficia à finança capitalista, a tal ponto que instituições, regras e medidas, como a política de superávit primário, metas de inflação, banco central independente e LRF, não estão sujeitas a pressões políticas e sociais, servindo de fiança ao capital financeiro, de que seu capital será valorizado e pago, prioritariamente, com os recursos do fundo público.

#### 5.4 Conclusão

O domínio dos países desenvolvidos no campo do conhecimento, no setor financeiro, sua moeda forte, supremacia no comércio de mercadoria, monopólio no seu transporte, no controle dos meios de comunicação funcionou para perpetuar a dinâmica do capitalismo global desigual e combinado. Em decorrência do processo de globalização e do domínio da finança capitalista ocorre uma elevação do sistema de dominação do sistema capitalista em nível internacional, agora agravando a questão da remessa de recursos ao exterior e o processo de endividamento.

Um discurso ultraliberal ganhou relevância na sociedade brasileira ao longo da disputa do processo eleitoral para presidente da República de 1989. Fernando Collor de Mello apresentou um discurso liberal-social acentuando uma pregação moralista de “caça aos marajás”. Todavia, foi o presidente FHC quem viabilizou o processo de modernizar a economia e a sociedade brasileira. Esse caminho também foi seguido pelo presidente Itamar Franco, por Lula, em dois mandatos, chegando a Dilma Rousseff, que continuou a encaminhar as reformas necessárias para inserção do Brasil no processo de mundialização financeira.

A política de administração do Estado assentada nos princípios ultraliberais na linha de *business administration* da eficiência, da austeridade e do

controle dos gastos levou à dilapidação e espoliação do patrimônio e dos recursos do setor público em favor dos interesses da finança capitalista. Todavia, essa proposta de gestão do Estado e o discurso que salientava a necessidade de não deixar passar o bonde da história foram apoiados pelas elites brasileiras, que colaboraram prontamente e passaram a disseminar essa ideia para o povo brasileiro.

Tudo colaborou para a formação do consenso forjado: economia - dinheiro - mercado. O Governo FHC implementou o processo de estabilização econômica e uma política econômica ortodoxa e conservadora (que o Governo Lula deu continuidade), assegurando ser o caminho necessário para retirar a economia brasileira da crise.

Desse modo, a formulação político-ideológica do novo-desenvolvimentismo que impera no comando da dinâmica da economia nacional revela-se distante da proposta nacional de desenvolvimento e sim muito próxima das recomendações do Consenso de Washington ampliado.

## 6 A SUBMISSÃO DESEJADA: o Brasil sob o domínio e a dinâmica do capital financeiro

### 6.1 Introdução

Nos anos 1980, o diagnóstico do *mainstream economics* apontava o populismo econômico, a indisciplina fiscal e o excesso de intervenção do Estado como causas da crise dos países latino-americanos. Como remédio, propunham austeridade fiscal, disciplina monetária, privatização, liberalização e desregulamentação da economia. Esse receituário da nova direita ultraliberal recebeu o nome de Consenso de Washington e foi recomendado para os países da periferia do capitalismo que se habilitassem a receber o investimento estrangeiro.

A política econômica neoliberal passou a dar prioridade absoluta aos direitos do capital, independentemente do partido que estava no poder. Nessa linha, o governo procurou garantir e priorizar os direitos dos credores e investidores em títulos financeiros, respeitar os contratos, apresentar regras claras e transparentes, sinalizando para o mercado uma política econômica clara e responsável. No discurso da aparência, o pêndulo pendeu para a direita e as normas do novo consenso ortodoxo passaram a predominar.

Entretanto, a sociedade brasileira, durante a década de 1980, passou pelo processo de redemocratização, com essa sociedade apresentando um alto índice de mobilização e com os movimentos sociais exigindo reformas e políticas públicas em direção à universalização e ampliação de direitos, baseados em princípios sociais democráticos. A hegemonia do projeto neoliberal no continente latino-americano ainda não se fazia presente no Brasil. Assim, os constituintes de 1988 conseguiram construir uma Constituição baseada nas ideias da social democracia, ficando a gestão e a alocação dos recursos do setor público para serem utilizados em benefício de toda a população.

No início dos anos 1990, os conservadores, a mídia e seus economistas ortodoxos conseguiram convencer à sociedade brasileira de que o desenvolvimento econômico do Brasil deveria ser definido sobre as bases ultraliberais; afirmaram que o modelo brasileiro, baseado em substituição de importações e financiamento

inflacionário do Estado, era o responsável pela crise por que passava a economia, e sentenciaram que esse modelo estava irremediavelmente esgotado.

Assim, a década de 1990 representou o período inicial de domínio da política econômica de liberalização financeira e comercial na economia brasileira. Foi nesse período que foi gestado um novo modelo institucional que viabilizou o processo de acumulação dominado pela finança capitalista, tendo nos ativos vinculados à dívida pública do Estado brasileiro o seu sustentáculo.

O discurso hegemônico afirmava que a herança do modelo de substituição de importações era responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira, a partir dos anos 80 do século passado. A economia brasileira, que entre 1932 e 1980 cresceu a uma taxa média anual de 6,8%, apresentava, no período de 1981 a 1994, um crescimento médio de apenas 2,2%, inflação galopante, vários gargalos e ineficiência que dificultavam a atividade privada (GONÇALVES, R., 2013a; 2013b).

Os empresários brasileiros expostos prematuramente à concorrência internacional, em um contexto econômico cada vez mais globalizado, forneceram mais elementos para que as elites conservadoras e seus intelectuais afirmassem ser necessário elevar a competitividade brasileira ao nível internacional, baixando o Custo Brasil e equipando os produtores brasileiros de condições iguais ou até melhores do que a dos competidores estrangeiros no País. Dessa forma, o Custo Brasil foi apontado como sendo o grande obstáculo ao crescimento da economia brasileira diante do processo de inserção passiva e desejada no contexto da globalização de dominância da finança capitalista em nível global.

## **6.2 O governo de Fernando Henrique Cardoso e as reformas de primeira geração e o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Na década de 1990, apoiada em uma campanha originária dos prestigiosos organismos mundiais - FMI, Banco Mundial e OMC -, a hegemonia neoliberal impôs aos países em desenvolvimento uma via de orientação, denominada pensamento único, assentada em recomendações do Consenso de Washington. No Brasil, um grupo de profissionais ortodoxos ajudou a disseminar a ideologia e a apologia da perfeição dos mercados financeiros e as recomendações

de política econômica. Os economistas ortodoxos e os ultraliberais garantiam que este projeto de esvaziamento do papel do Estado e das políticas sociais levaria o Brasil a um crescimento econômico sustentado com elevação no nível de ocupação e emprego; e pregavam que a abertura comercial e a internacionalização da economia brasileira permitiriam a modernização do parque produtivo e a consequente redução do desemprego no País.

Para esse grupo de analistas, o modelo de substituição de importações tornou predominante na economia brasileira uma multiplicidade de fatores que encareciam o custo da produção e dificultavam o crescimento do País - surgia a tese do Custo Brasil.<sup>126</sup> Dentre os fatores que dificultavam o desenvolvimento econômico brasileiro, atrapalhavam a iniciativa privada e desestimulavam os investimentos, destacavam-se, conforme Batista Junior (2005):

- a) o custo de transporte e infraestrutura - inexistência de estradas adequadas, estradas esburacadas, linhas ferroviárias obsoletas e portos ineficientes e sucateados, onerando o custo de transportes e a exportação de mercadorias;
- b) no setor produtivo, a existência de uma carga fiscal elevada, juros altos e uma baixa produtividade de determinados setores, além de custos da mão de obra e das elevadas contribuições sociais, encareciam muito os produtos brasileiros; acrescente-se ainda o predomínio de empresas de controle e de base familiar;

---

<sup>126</sup> Nessa realidade, os governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, via meios de comunicação, divulgaram **teses liberalizantes que se transformaram em mitos e demonstraram, com sua aplicação, serem falsas e não terem correspondência com a realidade brasileira**. Segundo Pochmann (2001), foram oito mitos produzidos pelo neoliberalismo no Brasil durante a década de 1990: (i) o mito de que o esvaziamento do papel do Estado levaria o País ao crescimento econômico sustentado, com elevação no nível de ocupação; (ii) a abertura comercial e a internacionalização da economia permitiriam a modernização do parque produtivo, assim como a redução do desemprego; (iii) o avanço da “nova economia” seria favorecido no Brasil pela aceitação passiva do tecnoglobalismo; (iv) o rompimento da política de desenvolvimento regional no Brasil possibilitaria a conformação de um país menos desigual com acentuada expansão das regiões menos desenvolvidas, especialmente no que diz respeito ao nível de emprego; (v) defesa da desconcentração da renda a partir do estabelecimento da estabilização monetária; (vi) custo do trabalho no Brasil muito elevado, ocasionando a perda de competitividade empresarial e gerando desemprego e ocupações informais; (vii) o argumento favorável à desresponsabilização do Estado para com o rendimento dos trabalhadores de salário de base, como forma de levar à redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho e à elevação dos salários de acordo com os ganhos de produtividade; e (viii) a ideia-força de todo o projeto neoliberal dos anos 1990: acabar com a Era Vargas.

- c) protecionismo e excesso de privilégios, produzindo ineficiência e dificultando o aumento da produtividade, e a inexistência de competidores à altura;
- d) um setor público com excesso de burocracia, que tornava os produtos brasileiros menos competitivos e com elevados custos financeiros, como reflexos da própria política monetária e cambial.

Apoiado em um debate que se concentrou e interessou mais ao mundo das finanças, o ultraliberalismo apresentou o desemprego como decorrente da intervenção indevida no livre-mercado, do custo do trabalho e da consequência natural do desenvolvimento tecnológico no novo mundo globalizado que estava nascendo. Essa corrente adotou uma linha que defende a precarização das relações e dos contratos de trabalho, que reduz os direitos sociais, apela para falsas reformas e encobre que a falta de crescimento e o desemprego decorrem da sua própria recomendação de política econômica (CANO, 1994).

Nos países da periferia, a utilização e a justificativa dessas políticas econômicas ultraliberais e o processo de globalização serviram aos interesses das elites conservadoras e reacionárias e aos setores modernos com interesses ligados ao exterior, a ponto de levar ao esquecimento de que o mundo continuava capitalista e que, nesse processo de globalização financeira, ocorria o agravamento de vários defeitos congênitos do sistema capitalista (BATISTA, 1995). Eram pujantes a formação e o convencimento em torno do processo de subordinação consentida aos desígnios da finança capitalista.

Inicialmente, a hegemonia da finança capitalista penetrou no Brasil durante os governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, mas foi na gestão de FHC que, de forma acrítica, a sociedade brasileira passou a aceitar, de modo passivo, as políticas econômicas de submissão desejada da economia brasileira aos desígnios e ao interesse da finança capitalista.

Uma política de reforma do Estado encaminhou a mudança no papel do Estado, que abandonou o pêndulo à esquerda na política do nacional desenvolvimentismo, ou seja, de construtor das bases da reprodução do capital produtivo, para gestar o Estado mínimo, atendendo ao capital financeiro, e resgatar a economia de mercado.<sup>127</sup> Os anos 1990 presenciaram um processo de reforma do

---

<sup>127</sup> “O objetivo de resgatar a dinâmica da economia de mercado requer um Estado extremamente forte, ainda que suas ações causem a impressão de que ele está se retirando da cena. [...] a

Estado direcionada em favor do mercado com medidas de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização dos direitos trabalhistas, pagamento da dívida pública e terceirização dos serviços. O objetivo era solucionar a crise fiscal do Estado desenvolvimentista, o colapso do Estado intervencionista que estava com seu papel esgotado<sup>128</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Os contornos desse novo modelo de desenvolvimento brasileiro foram delineados e realizados pela equipe econômica do então governo de FHC, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo como um dos principais ideólogos o ex-presidente do Bacen, Gustavo Franco (1999). Esse modelo propunha a retomada do desenvolvimento com justiça social,<sup>129</sup> possibilitado pelo círculo virtuoso do aumento da produtividade decorrente da abertura externa e da inserção virtuosa no chamado processo de globalização.

O lançamento do Plano Real, apoiado na política de câmbio valorizado, combinada com elevada taxa de juros e rápida abertura comercial, passou a determinar a dinâmica da economia brasileira no período de 1994 a 1998, inserindo o País na dinâmica da finança capitalista mundial como espaço de valorização e preservação da riqueza financeira. O sucesso desse Plano<sup>130</sup> possibilitou que a agenda de estabilização (equilíbrio fiscal e monetário) fosse implementada, passando, o Governo FHC, a trabalhar na construção de uma agenda ultraliberal de desenvolvimento.

---

consecução desse objetivo passa pela realização das seguintes metas: conter a inflação, elevar os lucros, gerar desemprego e acentuar as desigualdades. As tarefas compreendidas por essas metas são exemplares da amplitude da ação do Estado: desregulamentação da economia; articulação de compromissos perante organismos financeiros internacionais destinados a garantir a estabilidade monetária e o pagamento da dívida externa; gestão do conflito entre as frações capitalistas envolvidas no processo de abertura da economia.” (MORAES, A., 1996, p. 7).

<sup>128</sup> “A reforma do Estado brasileiro estaria assentada [...] na necessidade de se superar um modelo de Estado que submergiu em uma crise fiscal insanável. Este aparato estatal no Brasil seria o Estado Vargasista, que incorporou tanto aspectos do Estado do bem-estar quanto do chamado Estado providência vigentes no capitalismo central.” (BARROS, 2009, p. 58).

<sup>129</sup> O governo de Fernando Henrique Cardoso estruturou a Rede de Proteção Social em torno de 12 programas (Anexo H), que em 2002 forneceu mais de 37,5 milhões de benefícios para a população mais carente, gastando mais de R\$ 30 bilhões em 2003. Posteriormente, o Governo Lula determinou a unificação desses programas aos por ele criados, articulando as ações sociais dos programas federais pulverizados e unificando, integrando com as ações dos estados e municípios para transferência de renda. Esse processo de unificação de mais de 16 programas reduziu a burocracia, a distribuição assistencialista da burocracia, os custos, a ineficiência da administração, elevando a eficiência da administração e a eficácia do atendimento de tão amplos programas em um país de dimensão continental com herança patrimonialista, como o Brasil (SENADO FEDERAL, 2003). Os anexos de I até L apresentam a execução orçamentária dos governos FCH e Lula.

<sup>130</sup> “Vendido como um mero plano de estabilização, absolutamente necessário em virtude dos problemas produzidos pela persistência da alta inflação [...] o Plano Real foi em verdade muito mais que isso. Em primeiro lugar, ele resolveu o problema que impedia praticamente o funcionamento do país como plataforma de valorização financeira internacional [...]” (PAULANI, 2006, p. 91).

O novo modelo se esboçou como mola mestra do desenvolvimento da economia brasileira. A inserção no processo de globalização da finança capitalista objetivou atrair recursos externos para dinamizar o desenvolvimento nacional. Nesse modelo, o investimento privado sentia-se estimulado e confiante para ser realizado, em decorrência de um quadro macroeconômico básico de estabilidade dos fundamentos da economia, como prescreve o novo consenso do *mainstream* e não mais como consequência de um **projeto nacional**, em que o governo atua como agente orientador principal desse processo. O governo brasileiro passou a realizar uma política liberal de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado assentada na liberalização e desregulamentação dos mercados de trabalho e do mercado financeiro, na política de privatização das empresas estatais e serviços públicos, na mudança das abrangências e operação das políticas sociais rumo a políticas focalizadas e abandono da política de governo para o desenvolvimento.

Os governos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco realizaram as primeiras mudanças preparando a economia do Brasil para se inserir no circuito internacional de valorização financeira. Em 1992, o diretor da área externa do Bacen promoveu a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e a abertura internacional de capital<sup>131</sup> (PAULANI, 2006, 2008).

Em 1994, o governo federal criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que, posteriormente, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Este fundo foi reformulado e passou a ser denominado, em 2000, de Desvinculação de Recursos da União (DRU). A DRU retira 20% de todos os recursos vinculados e deixa livre para a União gastar, preferencialmente, mobilizando recursos para remunerar o capital rentista e atender ao superávit primário, como exige o capital financeiro (PAULANI, 2006).

O programa do FSE foi complementado pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF), de 1995, objetivando cumprir metas estabelecidas nos pacotes de estabilização econômica recomendados pelo FMI e Bird. Posteriormente, em 1997, o denominado “FMI do Malan” - como ficou conhecido entre os governadores o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (LOPREATO, 2002) -

---

<sup>131</sup> “A partir de mudanças operadas nas chamadas contas CC5 – contas exclusivas para não-residentes, que permitiram, graças a uma lei de 1962, a livre disposição de recursos em divisas -, o Banco Central abriu a possibilidade de qualquer agente, independentemente de ser ou não residente, enviar livremente recursos ao exterior, bastando, para tanto, depositar moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não-residente.” (PAULANI, 2006, p. 90-91).

implementou políticas de disciplina fiscal, enquadrando os entes subnacionais na linha do equilíbrio fiscal, recomendada pelo novo consenso da ortodoxia, na linha de política do Estado como pêndulo pró mercado.

Nessa linha, o Governo FHC realizou diversas mudanças institucionais necessárias para reinserir a economia brasileira no mercado financeiro internacional - todas elas no ataque contra a Constituição Cidadã, por essas medidas serem elementos que têm efeito direto na avaliação do grau de investimento do Brasil. As reformas estruturais implementadas no período FHC foram privatização, reforma administrativa, reforma da previdência social, acordo de refinanciamento de dívidas dos estados e municípios.<sup>132</sup>

O Estado brasileiro atuou em benefício da finança capitalista com medidas de renúncia tributária em favor da renda do capital.<sup>133</sup> Em 1995, a lei n. 9.249, de 26 de dezembro, permitiu a dedução dos juros (criando uma despesa fictícia) sobre o capital próprio nas apurações do imposto sobre a renda de pessoa jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Outro benefício em favor da Banca financeira se encontra no artigo 10 da referida lei, que isentou de IRPJ a remessa de lucros e dividendos para o exterior. Desde 1996, a distribuição de lucros e dividendos passou a ser isenta da cobrança do imposto de renda (IR).<sup>134</sup>

Nesse contexto, ocorreu o “FMI do Malan”<sup>135</sup> - política que mudou a orientação dos rumos de negociação das dívidas estaduais e impôs a implantação de rigoroso ajuste fiscal e aceitação das políticas de privatização de patrimônio

---

<sup>132</sup> “Com essa estratégia, o crescimento da economia brasileira foi pífio. O investimento estrangeiro em nova capacidade deslocou-se para regiões mais atraentes, como a China, onde as políticas cambiais e monetárias favoreceram as iniciativas de política industrial e construíram o caminho para o rápido crescimento da exportação de manufaturados.” (ALMEIDA; BELLUZZO, 2013, p. 29).

<sup>133</sup> “A atual legislação tributária já trata de forma benevolente a renda do capital em comparação a dos trabalhadores, ferindo a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda, conforme a Constituição federal. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos.” (SALVADOR, 2007, p. 90).

<sup>134</sup> “Os trabalhadores são responsáveis por 12,6% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal [...]; já o montante de tributos pagos pelas instituições financeiras sobre o lucro representa apenas 2,7% do arrecadado. Os trabalhadores pagaram no período de 1999 a 2005 quase cinco vezes mais impostos sobre a renda que todo o setor financeiro da economia.” (SALVADOR, 2007, p. 87-88).

<sup>135</sup> “O programa, ao determinar o monitoramento da Secretaria do Tesouro Nacional, lembrou as Cartas de Intenções assinadas com o FMI [...]” (LOPREATO, 2002, p. 211).

público em nível estadual e municipal<sup>136</sup> - dando início à privatização dos bancos estaduais, cujos passivos se transformaram em dívidas dos estados. O Governo FHC usou os programas de apoio financeiro e renegociação dos débitos dos estados e municípios para enquadrar os governos subnacionais na lógica determinada pela finança capitalista. Por intermédio da lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, a União exigiu o pagamento da dívida pública dos estados, cobrando uma elevada taxa de juros nominal dos entes subnacionais (LOPREATO, 2002).

Ao impor o ajuste fiscal para a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, o FMI exigiu, posteriormente, a aprovação da LRF,<sup>137</sup> que, apesar do nome, permite gastos sem limites em favor da finança capitalista, enquanto limita drasticamente os gastos sociais. O pagamento dos encargos das dívidas pelos entes federados à União não pode mais sofrer cortes devido à imposição desta lei, criminalizando o administrador público que não priorize o pagamento da dívida pública. Nesse sentido, os estados e municípios foram enquadrados na política de garantir superávits primários, limitando os gastos e assegurando a participação dos entes subnacionais na política em favor da finança capitalista.

As medidas de sustentação do Plano Real baseadas em altas taxas de juros e câmbio valorizado provocaram rápida deterioração das contas públicas e das contas do balanço de transações correntes. A manutenção política de taxa de câmbio valorizada durante os quatro primeiros anos do governo de FHC provocou crise do setor externo e fuga de capitais.

Em 1999, o governo federal, também atuando em favor da finança capitalista, absorveu os prejuízos da Banca diante da crise cambial. A instabilidade cambial levou o governo a vender títulos públicos corrigidos pela taxa de câmbio, livrando os bancos e as empresas de incorrerem em maiores dívidas em moeda estrangeira, socializando esses prejuízos com a população brasileira.

---

<sup>136</sup> “O sucesso do governo passou a depender, em grande medida, da aceitação da estratégia de desenvolvimento e do cumprimento das metas do programa de estabilização pelos governos subnacionais.” (LOPREATO, 2002, p. 203).

<sup>137</sup> “Não bastasse isso, e também por força do ajuste que continua em curso, o governo federal deu início, na década de 1990, a um processo de ‘desconstrução federativa’, reduzindo gradativamente a participação relativa dos governos subnacionais no ‘bolo tributário’, notadamente a dos estados, e criando mecanismos legais para controlar seus gastos e endividamento, processo que teve o seu ponto culminante com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 240).

O colapso do Plano Real e a crise cambial de 1998 obrigaram o Brasil a recorrer ao FMI, o qual exigiu do Estado brasileiro um ajuste da política fiscal ao que recomendava a ortodoxia econômica para ter o papel de garantir a sustentabilidade da dívida com a geração de superávits primários.<sup>138</sup> O governo brasileiro praticou uma consolidação do regime fiscal ao adotar o tripé metas de inflação, metas de superávit primário e política de câmbio flexível. Posteriormente, foi ainda sancionada a LRF (lei complementar n. 101), em maio de 2000. Convém lembrar que esta lei não pode ser vista isoladamente e se insere no contexto de reformas do Estado, no que diz respeito à questão do ajuste fiscal (MENINI, 2003).

A LRF<sup>139</sup> foi uma medida recomendada pelo GBM e negociada com o FMI por FHC durante a crise cambial de 1998. O objetivo era colocar o Estado brasileiro para pagar os encargos financeiros da dívida pública. A lei complementar n. 101, de 2000 (a LRF), tem a preocupação central de preservar e garantir o pagamento aos detentores de ativos financeiros emitidos pelos estados brasileiros, estabelecendo, para isso, uma hierarquia nos gastos públicos que colocou em primeiro lugar o credor financeiro.

**A LRF procurou assegurar um contrato estável do Estado brasileiro em todas as suas instâncias (União, estados e municípios) com a finança capitalista.** A LRF foi apresentada, como recomenda a ideologia do Estado à direita e pelo consenso ortodoxo, como se tratando de uma proposta técnica, como receita e regra de boa governança; e estabeleceu um conjunto de regras a respeito dos gastos e das prioridades de gasto, implementando um processo de ajuste fiscal em todos os estados da federação, afetando diretamente a autonomia estadual.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> “Com a mudança no modelo de estabilização em 1999, por força do acordo com o FMI e com a adesão incondicional do país ao novo paradigma teórico favorável ao capital financeiro, a política fiscal ganhou centralidade, com o país comprometendo-se com a geração de superávits primários fiscais elevados e crescentes para garantir o pagamento dos juros da dívida aos credores do Estado, visando evitar o seu crescimento como proporção do PIB.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 321).

<sup>139</sup> “É um mecanismo de controle das contas públicas. Ela foi criada devido ao tamanho da dívida e para evitar a sua constante rolagem. Assim, o pagamento da dívida financeira passou a ser a prioridade do governo. O principal objetivo da LRF é construir o superávit primário (resultado positivo das contas públicas, não computado o gasto com juros). Para tanto, a LRF impõe certos limites, como o teto de 11,55 da Receita Corrente Líquida [...] para gastos com serviços da dívida (juros, encargos e amortizações) e o teto de 60% dessa mesma receita para gastos com pessoal.” (GONÇALVES; QUINTELA, 2011, p. 14).

<sup>140</sup> “A Lei de Responsabilidade Fiscal logrou impor às subunidades nacionais severas restrições ao aumento dos gastos públicos, especialmente com a chamada despesa de pessoal, e ao mesmo tempo vinculou, como pré-condição para se manter recebendo repasses das transferências constitucionais voluntárias, os pagamentos dos passivos financeiros destes estados junto à União. Na prática se estabeleceu a prioridade do pagamento dos encargos e juros da dívida pública contraída pelos estados.” (BARROS, 2009, p. 71).

A definição de regras fiscais enquadrou o Estado brasileiro na dinâmica determinada pela finança capitalista e colocou a política fiscal como espaço estratégico para garantia e valorização da riqueza financeira. As medidas objetivaram afastar os riscos de *default* da dívida pública e para garantia da priorização do pagamento da dívida. A finança capitalista exigiu e conseguiu que o Estado se comprometesse a garantir o pagamento da remuneração do capital financeiro. Assim, o Estado brasileiro tornou sagrado o pagamento dos juros da dívida pública, que passou a ocupar espaço crescente no orçamento do governo federal.

O ajuste fiscal da União, estados e municípios foi viabilizado no Congresso Nacional e provocou o rombo das contas públicas em benefício do pagamento da dívida pública. A LRF, ao limitar os gastos sociais, as despesas com os servidores públicos da União, estados e municípios, destina a maior parte do orçamento para o superávit primário, ou seja, trata-se de reserva de recursos para o pagamento da dívida (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2009a).

A finança capitalista exigiu e obteve a garantia do ajuste fiscal, com o firme compromisso de obter a sustentabilidade da dívida por meio da geração de superávits fiscais primários objetivando o pagamento de juros da dívida.<sup>141</sup> A partir de 1999, o compromisso do Estado brasileiro com a política de ajuste fiscal tornou-se prioridade absoluta e a estrutura de gastos da União sofreu uma expressiva mudança com o contínuo avanço das despesas com juros e encargos da dívida e perda crescente dos gastos com investimento público (ilustrados na Tabela 3).

**Tabela 3** - Composição da despesa líquida do governo federal. Brasil. 1994/2007 (em %)

(Continua)

<b>Grupo de despesas</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Despesas correntes	66,2	65,7	71,5	76,6	77,8	85,4	79,0	83,1
Pessoal e encargos sociais	17,2	15,8	16,2	17,1	16,0	15,5	13,4	14,7
Juros e encargos da dívida	9,3	10,2	14,2	13,8	13,3	14,8	18,9	17,7
Outras despesas correntes	39,7	39,7	41,1	45,7	48,5	55,1	46,7	50,7
Transferências a estados e municípios	11,4	12,4	13,1	15,6	16,3	19,4	15,9	17,3
Benefícios previdenciários	16,1	17,6	18,2	19,5	22,0	23,5	20,3	22,5
Demais despesas correntes	12,2	9,7	9,8	10,6	10,2	12,2	10,5	10,9

<sup>141</sup> “O novo regime fiscal que com ele se inaugura segue as recomendações internacionais de atribuir à política fiscal a responsabilidade com geração de *superávit fiscais*, com o objetivo de garantir a *sustentabilidade da dívida*, e, com isso, validar as expectativas dos agentes econômicos sobre o *comportamento esperado* de variáveis centrais para o desenvolvimento, como a taxa de juros, o câmbio, a situação do balanço de pagamentos, a inflação etc.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 272-273, grifos do autor).

(Conclusão)

<b>Grupo de despesas</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Despesa de capital	33,8	34,3	28,5	23,4	22,3	14,6	21,0	16,9
Investimento	3,6	2,7	2,2	3,8	1,3	2,9	2,3	1,3
Inversões financeiras	5,4	23,5	17,8	5,3	4,8	3,6	3,3	3,4
Amortização da dívida (1)	24,5	8,0	8,5	14,3	16,1	8,1	15,4	12,2
Outras despesas de capital	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>							

Fonte: Fabrício Oliveira (2009, p. 155).

(1) Exclui refinanciamento da dívida.

O aumento dos gastos de despesas correntes a partir de 1999 ocorreu devido não apenas aos gastos com benefícios previdenciários e transferências para estados e municípios, como determinado pela Constituição de 1988, mas, sobretudo, decorreu do alto gasto com juros e encargos da dívida. Por outro lado, aconteceu queda significativa das chamadas despesas contingenciáveis ou discricionárias<sup>142</sup> objetivando garantir o cumprimento das metas fiscais de superávit primário acordado e estabelecido para pagamento dos juros da dívida (OLIVEIRA, F., 2009). A dívida pública da União e dos entes subnacionais cresceu em decorrência da política de taxa de juros elevada recomendada pelo novo consenso da ortodoxia como a principal medida no combate à inflação.

Nesse contexto, os gastos com a máquina pública, os investimentos e as despesas com políticas sociais que não contam com proteção legal passaram a ser reduzidas e ajustadas objetivando garantir a obtenção de recursos da meta de superávit primário.<sup>143</sup> Essa garantia de pagamento ao capital financeiro tornou sagrado o pagamento dos juros da dívida pública, que passou a ocupar um espaço crescente no orçamento do governo.

Todavia, o Estado brasileiro acomodou o aumento de gastos via elevação da carga tributária e redução da despesa de capital - em um processo de perda de

<sup>142</sup> Despesas Obrigatórias são despesas protegidas por alguma norma constitucional ou legal, cuja cobertura conta com fontes específicas de receita vinculada, tais como educação e saúde, além das despesas decorrentes de direito legalmente constituídos, como as que se referem ao custeio dos beneficiários da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos e as transferências constitucionais legais. O superávit primário, ao ser incluído no orçamento federal com meta prioritária, adquire também o *status* de despesa obrigatória. As despesas Contingenciável ou Discricionária não são de caráter obrigatório, sendo passíveis de remanejamento, contingenciamento e cortes no orçamento, a exemplo do investimento, custeio da máquina pública e políticas sociais não protegidas por dispositivo constitucional ou legal (OLIVEIRA, F., 2009).

<sup>143</sup> "Por isso, considerando a necessidade de ir além deste quadro e investigar os objetivos de gasto do Estado - enfim, suas prioridades -, as fontes que os financiam e as forças que influenciam e determinam quais as classes e frações de classe, bem como os setores e regiões, que se beneficiam com suas despesas, e os que arcam com o seu ônus, coloca-se a necessidade de se transpor essa cortina que estampa esses números e resultados e adentrar a arena onde essas decisões foram e são tomadas." (OLIVEIRA, F., 2009, p. 114).

capacidade do Estado para garantir a expansão da infraestrutura do País. Ocorreu, então, um aumento do espaço orçamentário destinado aos ganhos da finança capitalista via dívida do setor público, decorrentes da própria dinâmica da política ultraliberal do tripé macroeconômico, associado a elevadas taxas de juros do Bacen. A participação das despesas com juros cresceu após o ano de 2000, enquanto ocorreu uma redução nos gastos obrigatórios e discricionários, conforme pode ser observado na Tabela 4.

**Tabela 4** - Evolução das despesas do governo federal. Brasil. 1998-2004. (participação percentual no total)

Ano	Despesas			Total
	Obrigatórias	Discricionárias	Juros pagos	
1998	84,9	12,1	3,0	100
1999	79,2	9,9	10,9	100
2000	81,0	10,5	8,5	100
2001	90,1	12,0	7,9	100
2002	80,2	10,2	9,6	100
2003	81,7	7,6	10,6	100
2004	79,9	8,5	11,7	100

Fonte: Fabrício Oliveira (2009, p.113).

A elevação da carga tributária (cf. Anexo M) do injusto, desigual e regressivo sistema brasileiro foi o resultado natural do compromisso assumido com o FMI e o GBM para realização do ajuste fiscal, apoiado, predominantemente, nas contribuições sociais e econômicas. Esses acréscimos da carga tributária ocorreram, principalmente, nas faixas de rendas familiares mais baixas, conforme demonstra a Tabela 5.

**Tabela 5** - Carga tributária sobre a renda total das famílias. Brasil. 1996/2004

Renda mensal familiar (em salário mínimo)	Carga tributária total (em percentual da renda familiar)		Acréscimo da carga tributária (em pontos percentuais)
	1996	2004	2004/1996
Até 1	28,2	48,8	20,6
2 a 3	22,6	33,9	15,4
3 a 5	19,4	33,9	14,5
5 a 6	18,0	32,0	14,0
6 a 8	18,0	31,7	13,7
8 a 10	16,1	31,7	15,6
10 a 15	15,1	30,5	15,4
15 a 20	14,9	28,4	13,5
20 a 30	14,8	28,7	13,9
+ de 30	17,9	26,3	8,4

Fonte: Fabrício Oliveira (2009, p. 155).

Nessa situação, as melhorias introduzidas no processo orçamentário, como o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ficaram impedidas de desempenhar o papel de instrumentos de planejamento e a função de campo de escolha orçamentária.<sup>144</sup> Depois da crise de 1998, o compromisso assumido pelo Estado brasileiro com o pagamento das elevadas parcelas do serviço da dívida obrigou à destinação de partes crescentes da sua receita para pagar os juros<sup>145</sup> da dívida pública, “tornando-o um compromisso *sagrado*, inescapável, por adquirir, nessa situação, o *status* de uma despesa obrigatória.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 110).

A LRF vedou o refinanciamento de dívidas entre os entes da federação, limitou o endividamento nas três esferas de governo, determinou metas fiscais e ajuste de gastos que implicou em redução impiedosa dos gastos na área social e no investimento público, impôs limites aos gastos com pessoal, vinculando esses gastos a percentual da receita corrente líquida. Para a ortodoxia econômica essa lei passou a ser um marco importante na história das finanças públicas no Brasil.

Enquanto a questão da dívida financeira<sup>146</sup> era priorizada, não existindo controle na política monetária de juros que elevam a dívida pública do Brasil, a LRF impôs limites ao gasto com pessoal e ao endividamento nas três esferas de governo e viabilizou a transparência da gestão fiscal e da execução orçamentária, com relatórios periódicos (BARBOSA, A., 2011).

Nesse sentido, os artigos 9º, 19 e 31 da LRF (BRASIL, 2000) afirmam:

Art. 9º Se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão [...] limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

---

<sup>144</sup> “Nessa situação, nem o orçamento se apresenta como um campo onde são decididos os objetivos de gastos do governo, já que parcela expressiva destes se encontram predefinidas, nem como instrumento confiável de planejamento, à medida que os reduzidos gastos de natureza discricionária, ou seja, os que podem sofrer cortes (entre os quais se incluem os investimentos), podem continuamente ser ajustados para garantir o pagamento dos juros, tornando-se, portanto, incertos.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 111).

<sup>145</sup> “Capturados por esses interesses, o orçamento enfraqueceu-se como instrumento de planejamento e dos gastos públicos como propulsores do crescimento, esterilizando, com o peso dos custos financeiros da dívida, em sua estrutura, parcela significativa dos impostos arrecadados da sociedade para o financiamento de seus gastos.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 156).

<sup>146</sup> “Isso deixa claro que o modelo aplicado no país e no Rio não equaciona a questão da dívida e não soluciona o problema do seu crescimento. Os limites e mecanismos de coerção da LRF cumprem o seu objetivo principal: a garantia do pagamento da dívida financeira já contraída.” (GONÇALVES, R., 2011, p. 15).

[...]

Art. 19 [...] a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50%; II - Estados: 60%; Municípios: 60%

[...]

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre [...], enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido [...] obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

A ortodoxia tentou vender a LRF como uma medida de natureza técnica, jurídica e operacional na gestão das contas do Estado. Os profissionais do *mainstream* difundiram a tese de que a mesma acabaria com as distorções das contas do setor público. Alguns analistas e autores de livros transformaram a LRF em um mito. A divulgação em defesa dessa lei apresenta uma abordagem com supervalorização dessa medida, como sendo revolucionária e objetivando moralizar a administração pública (AFONSO; NÓBREGA, 2009).

A imprensa disseminou a ideia de que a LRF seria suficiente para garantir a transparência das contas do setor público. Porém, a LRF tem o objetivo de restaurar a credibilidade fiscal do Brasil junto à comunidade financeira internacional diante da crise de 1998. A imprensa, de modo superficial, passou a trabalhar junto à população a conquista de apoio para a aprovação dessa lei. Nesse sentido, realizou uma contínua repetição de chavões, de afirmações genéricas de divulgação, alimentando expectativas irreais na opinião pública de que iria combater as mazelas da administração pública no Brasil:

- a) “Doravante, a União, os Estados e os Municípios não podem gastar mais do que arrecadam”; b) “Acabou essa história de o prefeito deixar dívida para seu sucessor”; c) “Votada em maio pelo Congresso, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites de endividamento e investimento na administração pública”; d) “O texto definiu 100 tipos de má conduta enquadrados como crime, tais como gastar mais do que arrecada, aumentar despesas sem compensá-las com cortes, iniciar obras sem ter dinheiro para concluí-las, gastar em excesso com funcionalismo ou não divulgar metas fiscais”; e) “Os orçamentos municipais estarão à mercê do cumprimento da nova lei, que obriga o saneamento das contas e transforma em crime penal o não-pagamento das dívidas”; f) “A Lei de Responsabilidade Fiscal fixa limites para a expansão das despesas continuadas”; g) “Se a Lei de Responsabilidade Fiscal estivesse em vigor, o desvio de verbas na construção do prédio do TRT de São Paulo não teria acontecido” (OLIVEIRA, W., 2004, p. 6-7).

Conforme apresenta Wéder Oliveira (2004), o objetivo da LRF não é combater a corrupção nem restaurar e preservar a moralidade da coisa pública; seu objetivo é de caráter econômico e financeiro: controlar a dívida pública e prevenir os *deficits* recorrentes das várias esferas de governo, na linha ortodoxa da gestão austera, do ajuste estrutural das contas do setor público.

A LRF implica na implementação de uma política de recentralização, com a União passando a impor às unidades subnacionais a lógica do superávit primário, alterando o pacto federativo descentralizado elaborado na Constituição de 1988, assegurando ao capital financeiro a lógica da previsibilidade no comportamento dos gastos do Estado, dado pela centralização fiscal, e do controle dos fundos públicos pelo governo federal em favor dos interesses da finança capitalista.

Desse modo, uma análise da essência da LRF revela a maneira como essa lei comprometeu as receitas do Estado brasileiro para com o pagamento do serviço da dívida pública, garantindo a rentabilidade e a valorização do capital fictício.<sup>147</sup> Conforme afirma Fabrício Oliveira (2009, p. 273),

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, cuja exigência foi incluída no acordo assinado com o FMI, e a inclusão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a partir do ano 2000, transformando em lei o compromisso com a geração de uma determinada meta para o superávit primário, visando controlar o crescimento da dívida pública, inscrevem-se na nova institucionalidade que passou a ser recomendada para que a política fiscal desempenhasse seu novo papel: a de servir como espaço de valorização do capital financeiro e de garantir o pagamento de sua riqueza aplicada em títulos públicos.

A imposição dessa medida levou o Estado a necessitar não somente de superávit, mas também de elevar a carga tributária para fechar as contas assumidas com o capital financeiro. De 29,22%, em 1995, a carga tributária atingiu os 35,63%, em 2003, justamente o percentual dos recursos destinados a gasto público com o setor financeiro. Esse aumento da carga tributária ficou concentrado em tributos e contribuições sob controle da União (5,53%); muito pouco foi destinado aos estados; e quase nada aos municípios, como se pode constatar na Tabela 6, a seguir.

---

<sup>147</sup> “O que, distante de influências culturais, explicam-se mais pelos interesses concretos das frações do capital que dominam, na atualidade, o seu aparelho e influenciam/determinam a direção e o conteúdo da política econômica.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 241).

**Tabela 6** - Carga tributária por esfera de governo. Brasil. 1995-2003

Anos	Estadual	Municipal	Federal	Total
1995	8,34	1,39	19,49	29,22
1996	8,21	1,40	18,89	28,50
1997	7,89	1,33	19,50	28,72
1998	7,78	1,55	21,50	30,83
1999	8,06	1,54	22,22	31,82
2000	8,56	1,45	22,81	32,82
2001	9,01	1,49	23,27	33,77
2002	8,98	1,53	25,00	35,51
2003	9,08	1,53	25,02	35,63
Variação (1995 a 2003)	0,74	0,14	5,53	6,41

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2008).

O sistema tributário brasileiro tem sido sempre injusto porque beneficia aos proprietários e às transações financeiras em detrimento do consumo (cf. Tabela 7). Esse sistema tributário, além de injusto e regressivo,<sup>148</sup> chega ao cúmulo de isentar a compra de lanchas, jatinhos e helicópteros e tributa um carro popular com Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Esse sistema foi piorado. O governo elevou a carga tributária sacrificando ainda mais os contribuintes de menor nível de renda (cf. Tabelas 5, p. 184, e 7), dado que esse sistema tributário revela uma tributação excessiva sobre bens e serviços (consumo) (Tabela 7), muito diferente ao verificado no Primeiro Mundo.

**Tabela 7**- Carga tributária por base de incidência. Brasil. 2009

Tipo de base	Participação relativa na carga tributária total (%)
Consumo	47,36
Renda	19,88
Folha de salário	26,05
Propriedade e transações financeiras	4,91

Fonte: Sicsú (2011, n. p.).

Em decorrência da política monetária restritiva, a renda do setor financeiro cresceu aceleradamente no período de 1996 a 2002. Por outro lado, a renda das famílias apresentou um crescimento irrisório (Tabela 8, a seguir).

<sup>148</sup> “Estudo realizado pelo Ipea intitulado ‘Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos e do gasto social’ (de maio de 2011) mostrou que a carga tributária das famílias mais pobres do Brasil é de 32% da sua renda; enquanto a carga tributária das famílias mais ricas é de 21%. Os mais pobres pagam (desses 32%) 28% de impostos indiretos quando adquirem bens ou pagam por serviços. Os mais ricos pagam em impostos apenas 10% da sua renda para comprar mercadorias ou contratar serviços.” (SICSÚ, 2011, n. p.).

**Tabela 8** - Renda primária do capital. Brasil. 1996/2002. (em bilhões de reais)

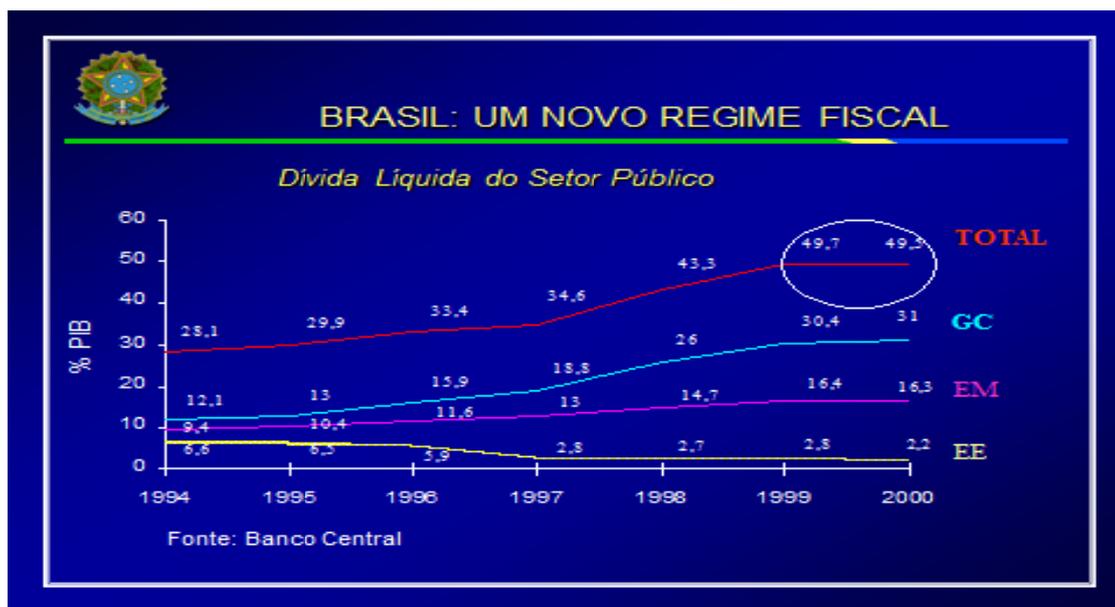
<b>Renda primária do capital</b>	<b>1996</b>	<b>2002</b>	<b>1996-2002 (em%)</b>
Total do excedente operacional bruto	522	599	15
Das empresas não-financeiras	293	351	20
Das famílias	270	278	3
Das empresas financeiras	18	51	178

Fonte: Dupas (2004, p. 28).

O projeto implementado pelas elites “tucanas” (PSDB) obteve relativo sucesso na política de estabilização monetária do Real, mas criou uma fonte principal de impedimento do crescimento econômico e de uma ação consciente de desenvolvimento da economia brasileira. A inserção desejada e passiva colocou a economia do Brasil em uma armadilha de curto prazo, circular e cumulativa da lógica da finança capitalista, que tem os seus alicerces nas altas taxas de juros, nas metas inflacionárias, no superávit primário, na liberalização da conta de capital e no câmbio flexível.

Esse modelo provocou uma dinâmica em que o mercado financeiro internacional viabilizou, em nível mais elevado, o crescimento da estrutura financeira, estimulando a aplicação dos recursos na esfera rentista em detrimento dos investimentos na esfera produtiva; além do que, mercados financeiros abertos e liberalizados facilitam a migração de capital e ampliam o movimento desses capitais entre os países e entre as diversas aplicações, agravando a instabilidade, típica desses mercados financeiros. O Estado foi posto a serviço da rentabilidade desses capitais, de modo que a dívida total, interna e externa do setor público e a dívida mobiliária interna federal apresentaram constante crescimento no período de 1994 a 2002 (figuras 1 e 2, adiante).

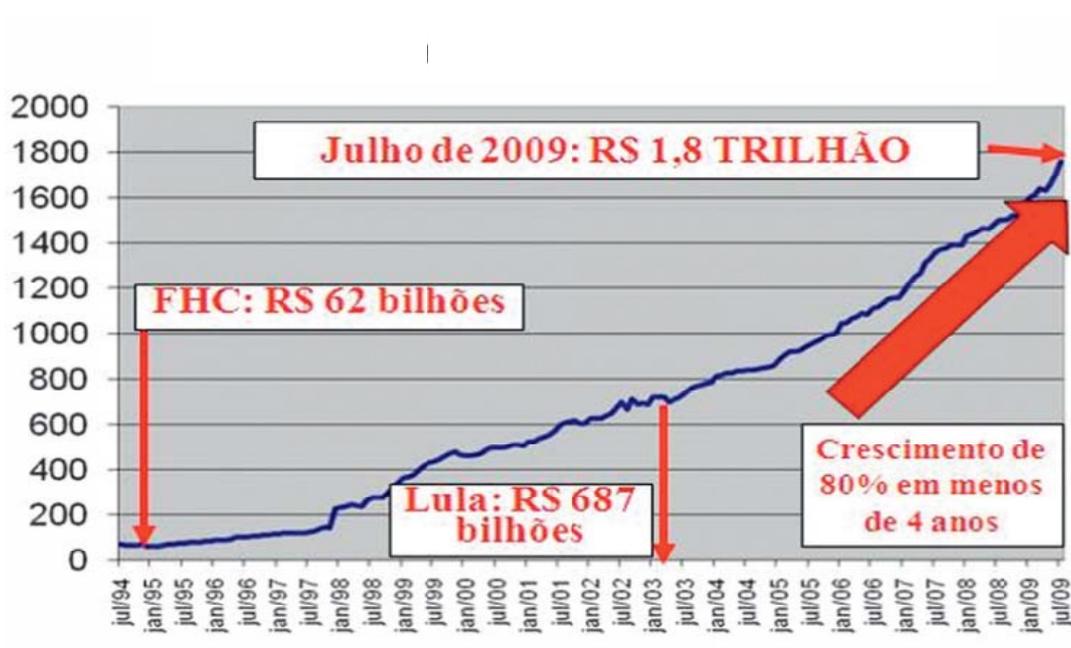
Em 1994, na véspera do Plano Real, a dívida líquida do setor público em relação ao PIB representava 28,1%. Essa dívida cresceu continuamente, chegando a atingir 49,7 % em 1999 (Figura 1, na página posterior).



**Figura 1** – Dívida líquida do setor público. Brasil. 1994-2000

Fonte: Fábio Barbosa (2001, p. 9).

A política monetária do Bacen foi manter elevada a taxa de juros Selic, levando a dívida interna a manter uma taxa de crescimento contínua, como se percebe na Figura 2. Diversas operações do Bacen em favor dos interesses rentistas foram a tônica da política do governo federal nos anos 1990. As medidas incentivavam e canalizavam os recursos do Estado para a esfera financeira. O governo federal iniciou a troca da dívida externa por dívida interna.



**Figura 2** - Dívida mobiliária interna federal. Brasil. jul./1994-jul./2009. (R\$ bilhões)

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2009b, p. 2).

O Brasil, que na década de 1970 entoava o hino de ser o país do futuro, com a política de submissão desejada do modelo ultraliberal - quando o governo brasileiro passou a realizar uma política liberal de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado assentada na liberalização e desregulamentação dos mercados de trabalho e do mercado financeiro, na política de privatização das empresas estatais e serviços públicos, na mudança das abrangências e operação das políticas sociais rumo a políticas focalizadas e a restringir as escolhas e a política do governo para o desenvolvimento -, viu-se, no final do governo de FHC, diante da falta de perspectiva de crescimento e, desse modo, abdicou de um futuro promissor. A economia brasileira somente apresentou crescimento baixo e volátil (GONÇALVES, R., 2005).

Nessa década de 1990, a dívida pública passou a ser o principal instrumento de dominação da finança capitalista sobre a sociedade brasileira. Os maiores detentores de títulos do setor público trataram de camuflar sua condição de permanentes beneficiários da política monetária e da rolagem da dívida; predominou o processo de transferência contínua de recursos do Estado para a finança capitalista (CARVALHO, C., 2004). Essa política monetária de taxas de juros elevadas significa que o controle da despesa do governo brasileiro não é do poder executivo, mas do Bacen.

### **6.3 A gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e as reformas de segunda geração e o atendimento focalizado das questões sociais**

Depois da era de FHC, a política econômica do primeiro governo de Lula continuou a **política econômica passiva**, que objetivou **apenas** a conquista da estabilidade monetária para obter superávit primário via redução dos gastos do setor público, com níveis de investimento público medíocre. Por pertencer a um partido de esquerda, o presidente Lula se viu obrigado a usar, simultaneamente, nessa realidade, três diferentes discursos junto à sociedade brasileira. Um, na área econômica, manteve a “continuidade virtuosa” que rendeu elogios à gestão de Pedro Malan e Armínio Fraga. Para a militância petista, acentuou-se a existência de uma “herança maldita”. E, devido à contradição entre estes dois discursos (herança maldita e política econômica conservadora), procurou-se enfatizar um terceiro, que

afirmava: “Não vamos olhar para o passado; vamos falar do futuro.” (BENJAMIN, 2003).

A adoção de uma política econômica mais dura que a aplicada pelo Governo FHC foi justificada devido à necessidade de retirar a economia brasileira da crise<sup>149</sup> em que fora metida pela política econômica do governo do PSDB. Demonstrando uma enorme boa vontade para com o mercado financeiro, o Governo Lula elevou, por conta própria, o percentual de superávit primário para 4,25% do PIB em 2004, acima, portanto, do exigido pelo FMI, que era de 3,88%; realizando um superávit de 3,89%, em 2003, 4,17%, em 2004, 4,35%, em 2005, e 3,86%, em 2006 (OLIVEIRA, F., 2009).

Seguindo o que recomendava o GBM, o Governo Lula utilizou pessoal de quadros especializados que guardava forte ligação com a elite financeira internacional, como foi o caso da nomeação de Henrique Meireles para o Bacen e do médico sanitário Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda, objetivando estabelecer e garantir um diálogo com a finança capitalista,<sup>150</sup> diminuindo a desconfiança e a incerteza do mercado financeiro.

Os economistas liberais passaram a afirmar que a continuidade da utilização do tripé macroeconômico indicava que o Brasil estava no rumo certo. A utilização do regime de metas de inflação, superávit primário e regime de câmbio flutuante - o tripé macroeconômico - garantia a estabilidade econômica e estava criando as bases para obtenção de um crescimento sustentável. Entretanto, esses liberais alertaram para a necessidade de o Brasil persistir e manter o rigor no controle inflacionário e manter a geração de expressivos superávits primários, com novos avanços na administração da dívida pública.

A visão neoclássica ortodoxa respaldou um processo de ampla alienação da sociedade brasileira e a formação do consenso forjado que deu margem a um processo de amnésia histórica que possibilitou a continuidade de reivindicações da

---

<sup>149</sup> Segundo Paulani (2008), a política econômica mais ortodoxa e conservadora que a de seu antecessor foi defendida e utilizada por intermédio do argumento falacioso que essas medidas eram necessárias. Todavia, em abril de 2003, todos os indicadores mais importantes para o mercado já tinham sido revertidos.

<sup>150</sup> “Coalizões reformistas, que não estejam de pleno acordo com as ideias dominantes nas relações internacionais, podem utilizar-se de quadros especializados em aspectos econômicos, os quais guardam ligações e pertençam às redes dominantes internacionais, para diminuir o grau de incerteza e estabelecer um diálogo com o ambiente externo. Isto representa uma estratégia de diálogo político e de reconhecimento de que em determinados contextos é necessário exercer o reformismo de forma incremental (algo semelhante ao que Gramsci poderia chamar de ‘transformismo’ [...]).” (COELHO, J., 2012, p. 260).

finança capitalista. Nesse sentido, os intelectuais de direita continuaram com a pregação do ultraliberalismo, defendendo a necessária continuidade do processo de reformas tributárias, trabalhistas, na seguridade social e a criação de um marco regulatório adequado ao capital. A redução do tamanho do Estado e a diminuição do gasto público excessivo continuaram sendo recomendadas, além da independência do Bacen.<sup>151</sup>

Em fevereiro de 2005, o governo, atendendo ao capital financeiro, conseguiu aprovar a nova Lei de Falências. Esse ponto fazia parte da carta de intenções assinada por Antonio Palocci e Henrique Meireles com o FMI, em fevereiro de 2003. Devido a essa medida, as dívidas trabalhistas que se encontravam no primeiro lugar da fila para o recebimento dos recursos da massa falida passaram a ser restringidas ao limite de R\$ 39 mil; o que excedeu a esse limite foi colocado para o último lugar da fila dos passivos da empresa falida. Por outro lado, as dívidas financeiras garantidas por bens móveis ou imóveis que, anteriormente, estavam em terceiro lugar na fila, passaram para o segundo lugar, deslocando as dívidas tributárias. Essa atitude privilegiou o pagamento das dívidas e a defesa dos direitos pelos credores do setor financeiro (PAULANI, 2006).

A nova Lei de Falências (lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005) defende os direitos dos credores, atendendo à lógica de submissão dos imperativos da acumulação financeira. A política de prorrogação e aumento da DRU, a manutenção da LRF e a extensão dessa medida para os níveis estadual e municipal continuaram dominantes na administração de Lula, revelando a essência da política em defesa e em favor da finança capitalista. Não foi sem razão que no Governo Lula, o Brasil passou a figurar na classificação de *investment grade*.

Não foi sem razão também que, em 2010, o presidente Lula recebeu a inédita premiação de Estadista Global, em Davos.<sup>152</sup> O cumprimento das obrigações

---

<sup>151</sup> “A autonomia do Banco Central garantirá que a política monetária será conduzida sempre de modo a honrar o pagamento do serviço da dívida e a premiar, com juros reais substanciais, os detentores de papéis públicos. Tem em seu auxílio a DRU, que também funciona como o instrumento mais afiado para dar cabo dos estorvos promovidos pela Constituição de 1988. A Lei da Responsabilidade Fiscal (que alguns chamam, com justeza, de Lei da Irresponsabilidade Social) contribuiu com sua parte, ao assegurar que os papéis emitidos por instâncias inferiores do Poder Executivo também tenham seu serviço honrado, enquanto a nova Lei de falências trata privilegiadamente o credor financeiro, em caso de bancarrota privada.” (PAULANI, 2006, p. 95).

<sup>152</sup> O Fórum Econômico Mundial de Davos reúne líderes empresariais e políticos, presidentes de bancos centrais, diretores do Banco Mundial, do FMI e de demais organismos internacionais, além de intelectuais e jornalistas selecionados, para em encontro anual discutir os rumos e o destino da economia mundial; é o reino do capitalismo mundial.

para com o mercado financeiro e o prêmio pago com os elevados rendimentos de juros aos detentores de ativos financeiros contribuiu para manter a economia brasileira sob o domínio do processo de financeirização. À dependência brasileira, que anteriormente aos Governos FHC e Lula implicava em dependência tecnológica, característica da acumulação industrial capitalista, foi acrescentada a lógica da dominância financeira rentista em um novo processo de subserviência financeira (GONÇALVES, R., 2005).

No período do Governo Lula, o governo brasileiro continuou a sua política de adesão ao processo de transformação do Brasil em plataforma de valorização financeira internacional. Ainda no governo de Lula foi editada a medida provisória n. 281, em 15 de fevereiro de 2006, reduzindo a zero as alíquotas de IR para investidores estrangeiros, compreendendo “cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não-residentes que possuam no mínimo noventa e oito por cento de títulos públicos” (BRASIL, 2006, Art. 1º, § 1º, inciso II).

No governo de Lula ocorreu um processo de substituição da dívida externa por dívida interna, com o processo de acumulação de reservas sendo altamente rentável para os rentistas que lucravam com a valorização da taxa de câmbio e com a mais elevada taxa de juros. Assim, a dominância da finança capitalista sobre a política econômica do segundo Governo FHC foi a essência do continuísmo da política econômica do Governo desde 1999 (CARVALHO, C., 2004). A submissão da política econômica ao objetivo de garantir a solvência da dívida com uma política monetária de taxas de juros exorbitantes, garantida pelos recursos de superávit determinados pela LRF, continuaram fortes atrativos para os especuladores nacionais e internacionais.

Em defesa dos interesses da finança capitalista, os intelectuais da Banca criaram diferentes mitos. Segundo Carlos Carvalho (2004), os representantes do capital financeiro disseminaram na sociedade brasileira a falácia de que a dívida pública decorria do *deficit* do setor público (quando, na realidade, a dívida pública interna cresceu em decorrência das despesas com juros). Esses intelectuais ainda afirmaram a falácia de que os credores emprestaram recursos ao setor público (ocorre que, na verdade, o Estado é que transfere um elevado volume de recursos para salvar os bancos nas crises cambiais etc.). A inverdade de que o Governo Lula reduziu a dívida pública e melhorou o seu perfil também se tornou voz corrente (todavia, a queda maior foi da dívida externa, substituída por dívida interna, com

crescimento continuado devido aos juros exorbitantes). Por fim, os ultraliberais alegaram que não existe alternativa e que o Estado deve fazer o que o mercado deseja (entretanto, alternativas como moratória, *default* e até corte rápido do custo financeiro são opções).

Em 2007, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que apareceu como medida de retomada da tradição dos planos econômicos e como ação do Estado, com medidas que objetivavam favorecer o investimento e gerar emprego. Acontece que, mesmo após o início da crise global, o governo brasileiro demorou não somente a adotar as medidas para combater seus efeitos, como também somente aceitou as políticas heterodoxas, sob pressão de conjunto da sociedade e devido à mudança de postura dos responsáveis pelas decisões econômicas nos países desenvolvidos e nos próprios organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial (KLIASS, 2011b).

O superávit primário para o pagamento da dívida pública tem apresentado um peso médio elevado no orçamento dos gastos com juros (Tabela 9 e Anexos N e O), tanto no governo de FHC, que elevou a carga tributária para 34% do PIB, como nos governos de Lula e Dilma Rousseff, que chegaram aos 36% de tributação. No lado da seguridade social, a gestão do Governo Lula manteve a medida de eliminação das aposentadorias por tempo de serviço (o fator previdenciário), criou a cobrança sobre o valor da renda dos aposentados e realizou a reforma na previdência dos servidores públicos. O governo desconsiderou a expectativa de direito, reduziu e definiu um teto para o valor do benefício abrindo caminho para o sistema privado de previdência.

**Tabela 9** - Evolução do superávit primário e dos gastos com juros do governo federal. Brasil. 2001-2012. (em R\$ bilhões correntes)

<b>Ano</b>	<b>Superávit primário</b>	<b>Gasto com juros</b>
2001	43,6	86,4
2002	52,4	114,0
2003	66,2	145,2
2004	81,1	128,3
2005	95,5	157,1
2006	90,1	160,2
2007	101,6	159,5
2008	118,0	162,3
2009	64,5	179,3
2010	101,9	195,4
2011	128,6	236,7
2012	105,0	140,0

Fonte: Banco do Central do Brasil (2013).

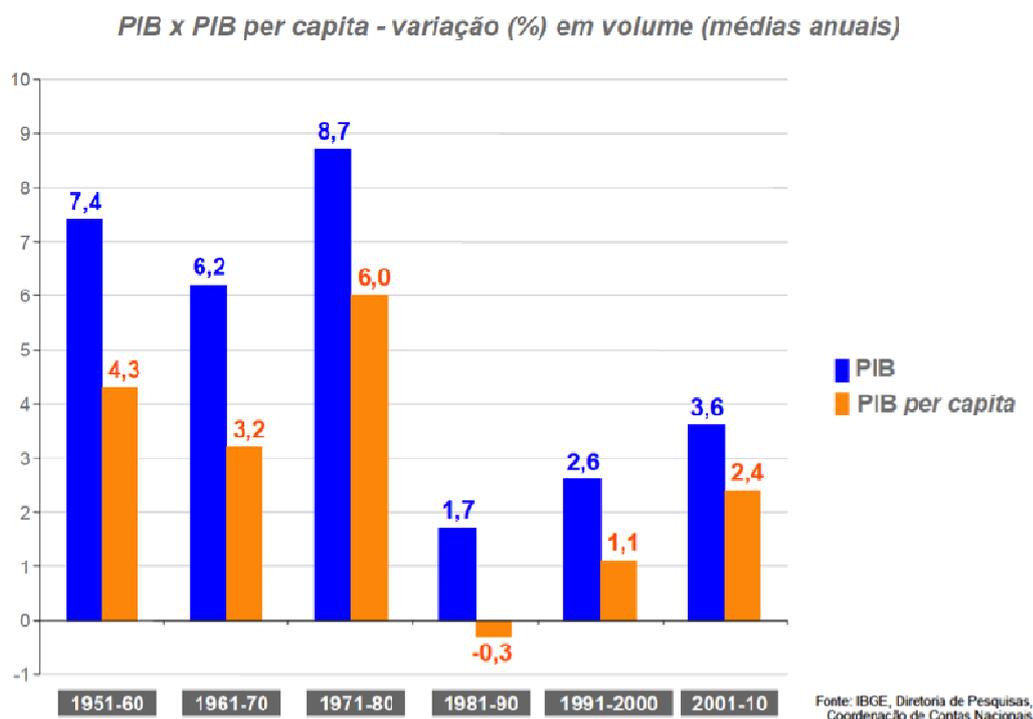
A alternativa do Governo Lula foi claramente a de dar continuidade e aprofundamento ao modelo anteriormente adotado, não somente no campo da política de gerenciamento macroeconômico de curto prazo, mas também na implementação de reformas no modelo ortodoxo na linha de segunda geração, recomendada pelo GBM, e da política neodesenvolvimentista da nova Cepal, haja vista a prioridade dada e a forma como foram implementadas as reformas previdenciária e tributária pelo Congresso. Nessa linha, o Estado progressista de Lula continuou mantendo a engrenagem que impedia uma verdadeira mudança social.<sup>153</sup>

A implementação pelo governo federal das reformas de segunda geração do GBM e do neodesenvolvimentismo da nova Cepal procuraram recriar um maior papel para o Estado, aplicando políticas sociais focalizadas de combate à miséria e à pobreza, que melhorou o perfil da distribuição de renda dentro da classe trabalhadora e cooptou o apoio da população para assumir a defesa da continuidade do projeto conservador liberal.

A economia brasileira que nos anos 1950 havia apresentado uma taxa média anual de crescimento de 7,4% atingiu, nos anos 1960, uma taxa média anual que chegou a 6,2%. Nos anos 1970, essa taxa média anual cresceu para os 8,75%; na década perdida, os anos 1980, o crescimento médio foi de apenas 1,7%; entre os anos de 1991 e 2000, no período neoliberal, o PIB cresceu em média 2,6%; e entre 2001 e 2010 o crescimento anual médio foi de 3,6% (Figura 3, na página seguinte). Por outro lado, é crescente o gasto com juros realizado pelo Estado brasileiro.

---

<sup>153</sup> “Os Estados capitalistas dependentes, que na América Latina têm governos chamados progressistas que se recusam a adotar as políticas impostas pelo Consenso de Washington, estão presos numa engrenagem que devora continuamente os esforços a favor de uma mudança econômica e social, num mecanismo que reproduz e agrava o passado, afirmando por sua vez as políticas neoliberais que esses governos declaram recusar.” (ALMEYRA, 2012, p. 1).



**Figura 3** - PIB e PIB *per capita* do Brasil. 1951-2010

Fonte: IBGE apud Costa (2011).

Segundo Paulani e Pato (2005), no período entre 1975 e 2004, o gasto com serviços de fatores compreendendo lucros, juros e dividendos cresceram 1.085%, enquanto o PIB do Brasil aumentou apenas 129% e, nesse mesmo período, o PIB *per capita* cresceu apenas 49%. A dinâmica financeira da economia brasileira na década ultraliberal (reformas de primeira geração) dos anos de 1990 resultou em um crescimento acumulado do PIB e do PIB *per capita* de 19,04 e 1,57, respectivamente. E, no período da década de 2000 (reformas de segunda geração), o PIB apresentou um crescimento acumulado de 42,6 e o PIB *per capita* cresceu em 26,4 (Tabela 10).

**Tabela 10** - Crescimento real acumulado do PIB e do PIB *per capita*. Brasil. 1950/1990. (em %)

Década	Crescimento do PIB acumulado ao longo da década	Crescimento do PIB <i>per capita</i> acumulado ao longo da década
1950	99,03	47,87
1960	80,33	35,51
1970	131,26	76,17
1980	33,47	10,13
1990	19,04	1,57
2000	42,6	26,4

Fonte: Paulani e Pato (2005, p. 39) e Banco do Nordeste do Brasil (2012, p. 11-12).

Além do mais, o setor público brasileiro usualmente concedeu, e ainda concede, ao capital uma série de vantagens tributárias, créditos, incentivos fiscais e cambiais, tais como, isenção de impostos, financiamento a taxas de juros subsidiadas, oferta quase gratuita ou doação de terrenos e apoios diversos quando da realização de políticas de desenvolvimento regional e nacional. As políticas econômicas monetárias e fiscais estavam estruturadas em função da gestão da dívida interna (PAULANI, 2006).

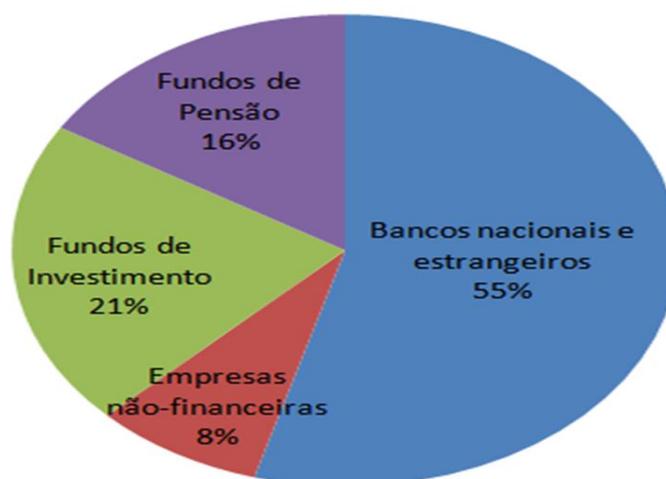
A Tabela 11 ilustra quanto em percentual foi desviado da receita para pagamento de juros nos governos de Figueiredo a Lula.

**Tabela 11** - Gasto com juros. Brasil. 1979-2010

<b>Governo</b>	<b>Pagamento de juros em percentual da receita</b>
Figueiredo (1979-1984)	4,04
Sarney (1985-1989)	27,84
Collor (1990-1992)	11,97
Itamar (1992-1994)	19,9
FHC (1995-1998/1999-2002)	18,25
Lula (2003-2006/2007-2010)	19,49

Fonte: Elaboração própria, com base em Bacen (vários anos).

Essas práticas da gestão da dívida pública convergem para políticas de uma direita cheia de sensibilidade social (políticas sociais focalizadas) e de uma esquerda comprometida com a ordem do capital (aplicando políticas econômicas de austeridade fiscal), favorecendo aos grandes credores do país: bancos estrangeiros e nacionais (55%) e fundos de investimento (21%) (Figura 4).



**Figura 4** - Credores da dívida interna brasileira. abr. 2010

Fonte: Fattorelli (2013a).

Entretanto, uma interpretação deformada da gestão do gasto social e da ineficiência e corrupção na gestão do Estado é repetida em jornais, revistas, televisão e rádio. Essa é a visão corrente até em muitos currículos universitários, em cursos de graduação e pós-graduação. Trata-se de um movimento coordenado, persistente e volumoso dos conservadores que atuam em diversas frentes para influir junto à opinião de cidadãos desinformados e até em meio à intelectualidade, cujo principal método é a repetição. As ideias mais absurdas são repetidas de forma incessante para dominar o coração e a mente do grande público, escamoteando a verdadeira finalidade da gestão pública e da disputa pelos recursos do fundo público (SICSÚ, 2007).

O governo do Brasil ficou comprometido com a política de austeridade fiscal voltada para medidas de curto prazo, com uma política de soluções parciais e provisórias suficientes para honrar os juros da dívida pública. Os principais bancos internacionais e brasileiros são justamente as instituições credenciadas a operar com os títulos da dívida pública (Figura 5), que obriga o governo a praticar uma política de superávit primário; e essa política impede o atendimento adequado das políticas sociais e procura reduzir os direitos dos trabalhadores, funcionários públicos e aposentados.



INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB	
DEALERS	
10/02/2012 a 31/07/2012	10/08/2012 a 31/01/2013
BCO BRADESCO S A	BCO BARCLAYS S A
BCO BTG PACTUAL S A	BCO BRADESCO S A
BCO CITIBANK S A	BCO BTG PACTUAL S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO	BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO J P MORGAN S A	BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO SANTANDER (BRASIL) S A	BCO VOTORANTIM S A
BCO VOTORANTIM S A	CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO	DEUTSCHE BANK S A - BCO ALEMAO
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA	HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO	ICAP DO BRASIL CTVM LTDA/BRAD
ITAU UNIBANCO S A	ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD	RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD

Referência Legal:  
Decisão-Conjunta 18, de 10/02/2010, Ato Normativo Conjunto 26 de 08/02/2012 e Ato Normativo Conjunto 27 de 08/02/2012.

**Figura 5** - Instituições credenciadas a operar com títulos públicos no Brasil

Fonte: Fattorelli (2013a).

Nota : O Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab) do Banco Central do Brasil e a Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip) da Secretaria do Tesouro Nacional.

O Governo Lula não implementou um modelo econômico que rompesse com o modelo do governo de FHC, um modelo novo de política pública que promovesse a inclusão social; usou uma política de transição procurando erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e reverter os vetores de exclusão e a miséria social conforme recomendavam as reformas de segunda geração do GBM. Desse modo, o Governo Lula não construiu nem utilizou um modelo que propiciasse ao País o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais. O governo do PT acreditava ter criado um **círculo virtuoso de crescimento** baseado no aumento de emprego e de salários, elevação na produtividade e dinamismo baseado na expansão do mercado interno (OLIVA, 2010).

Porém, o objetivo da política monetária do Bacen continuou a atender ao regime de metas, com elevadas taxas de juros do Brasil - as mais elevadas no mundo. Essa alta taxa serve não apenas para conter a demanda agregada e reduzir a taxa de crescimento econômico, mas também para (a) elevar em demasia o *deficit* público, devido aos pagamentos dos serviços dessa dívida, e (b) aumentar o diferencial entre taxa de juros doméstica e taxa de juros internacional, que provoca permanente valorização do Real em relação ao Dólar, passando a ocorrer uma elevada entrada de dólares, que estimula maior entrada de divisas para aplicação de ativos financeiros no Brasil, reforçando novamente a elevação da moeda doméstica frente às moedas internacionais, levando à necessidade de emissão de títulos públicos, os quais provocam novamente um crescimento na dívida interna pública. (CARCANHOLO, M. 2011).

Esta política tem impactos no setor produtivo da economia nacional em virtude de provocar perda de competitividade das exportações brasileiras em decorrência da sobrevalorização cambial. Outra consequência nefasta diz respeito ao aumento da exposição cambial, pois a manutenção do dólar barato e a diferença entre taxa de juros doméstica e taxa internacional estimula o endividamento exterior e provoca a ampliação do endividamento do setor público, devido à necessidade de aplicar política de esterilização por causa do acúmulo de reservas.

O impressionante esforço fiscal decorrente da política de pagamentos de juros determinada pelo Bacen levou à transferência de recursos para os credores da dívida pública, ou seja, para a camada mais rica da população, de, em média, 6,7% do PIB no período 2002-2009, mostrando um comportamento inadequado e uma

estrutura de despesas excessiva do setor público, devido ao excessivo custo fiscal para pagar juro realizado pelo Governo Lula (FONSECA, M., 2011).

O governo do presidente Lula recebeu uma dívida pública federal de R\$ 841,0 bilhões (56,91% do PIB), que, ao final de 2009, estava em R\$ 2.037,6 bilhões (65,20% do PIB) - aumento este por causa dos pagamentos de juros. O Brasil continua, desde FHC, prisioneiro dessa armadilha, cujo principal beneficiário é o mercado financeiro, que financia o governo, o qual, com a abertura da economia ao capital internacional, estimula a entrada elevada de recursos e, devido à sobrevalorização cambial, faz com que a dívida cresça de maneira irresponsável.

Pelo exposto, constata-se que não existe este modelo virtuoso de crescimento econômico com redistribuição de renda. A economia brasileira não dispõe de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que seja capaz de, ao mesmo tempo, resolver seus dilemas da competitividade e atacar a questão das desigualdades sociais com políticas universais, conforme salientam Alexandre Barbosa (2011) e Filgueiras e Gonçalves (2007).

O Governo Lula continuou com a filosofia dos programas sociais de FHC, que incorreu no erro grave de desconsiderar os conflitos e disputas entre as classes sociais no capitalismo, ou desconsiderar os rendimentos do capital, e ficar restrito ao âmbito das classes trabalhadoras e de seus rendimentos (mais pobres, não pobres e privilegiados), com uma lógica perversa das políticas sociais focalizadas e flexíveis coerente com as recomendações das reformas do Estado de segunda geração e das recomendações dos documentos e relatórios do Banco Mundial, que, para seleção dos indivíduos e das famílias, têm que passar pela subordinação de critérios técnicos para poderem ser incluídos nesses programas (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Para analisar o perfil dos gastos públicos brasileiros, apresenta-se agora a lógica de atuação do setor público na administração de Lula. No período de janeiro de 2003 até dezembro de 2010, o Governo Lula arrecadou o total de 27,82% do PIB; por outro lado, gastou 32,01%. Com as rubricas (a) Serviço da Dívida, gastou-se a quantia de R\$ 1.665,2 bilhões (8,12% do PIB); (b) Transferências Constitucionais e Voluntárias para Estados e Municípios, R\$ 1.104,5 bilhões (5,39% do PIB); (c) com Previdência-INSS o gasto totalizou R\$ 1.377,7 bilhão, com 23,9 milhões de beneficiários (6,72% do PIB); e (c) o Custo Total com Pessoal da União, que compreende servidores civis e militares, ativos, aposentados e pensionistas, foi de

R\$ 999,3 bilhões, com 2.208.596 beneficiários (4,87% do PIB), totalizando R\$ 5.146,7 bilhões (25,11% do PIB); (d) comprometeram-se 90,23% das Receitas Totais (correntes e de capitais) no período, no valor de R\$ 5.704,0 bilhões (27,82% do PIB). As rubricas Saúde (1,81%); Defesa (1,58%); Educação (1,42%); e as demais atividades da União (2,10%) revelaram um *deficit* nominal fiscal de 4,19% do PIB (BERGAMINI, 2010). (A evolução dos gastos dos governos de FHC e Lula, como ainda o aumento de alguns gastos selecionados podem ser observados nos anexos I, J, K e L).

Segundo Fattorelli (2012a), em 31 de dezembro de 2011, a dívida externa do Brasil era igual a US\$ 402 bilhões ou R\$ 692 bilhões. No que diz respeito à dívida interna, tinha-se uma dívida de R\$ 2,5 trilhões de dívida bruta, o que faz um total de dívida brasileira de R\$ 3,2 trilhões ou 78% do PIB. Contudo, o governo brasileiro usou artifícios para aliviar o peso dos números, utilizando conceitos como o de dívida líquida em vez de dívida bruta; juros reais em lugar de juros nominais; atualização contabilizada como se fosse amortização; exclusão da dívida externa privada e, ainda, o indicador de comparação dívida líquida/PIB.

Essa situação revela que o governo não admite crise da dívida. As razões para essa atitude e uso do fundo público são: privilégio na destinação de recursos para a dívida, juros mais elevados do mundo, carga tributária elevada e regressiva, ausência de retorno em bens e serviços públicos, contingenciamentos de gastos sociais, congelamento dos salários do setor público, prioridade para metas de superávit primário e de inflação, reformas neoliberais (previdência, privatizações), ausência de controle de capitais, lucros crescentes para o setor financeiro/empresarial, financiamento de campanhas eleitorais e de corrupção e extremo poder da mídia ligada ao grande capital.

É ilusória a distribuição de riqueza e são pequenos os ganhos para os pobres: Bolsa Família.<sup>154</sup> Além disso, são pífios os reajustes para a classe trabalhadora e o acesso a produtos baratos dá à grande maioria dos cidadãos uma sensação de melhoria de vida. Ocorre que o acesso a crédito e o processo de financiamentos são os responsáveis por essa falsa melhoria. A política cambial

---

<sup>154</sup> “Programas como ‘Bolsa Família’, que têm contribuído para reduzir os níveis de pobreza e indigência e mesmo a estrutura da distribuição de renda, embora tenha ganho mais espaço no orçamento, os recursos para ele destinados ainda continuam muito limitados (algo próximo a 1%) para não comprometer os compromissos assumidos com o pagamento de juros da dívida e não contrariar, como decorrência, os interesses do capital financeiro.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 162).

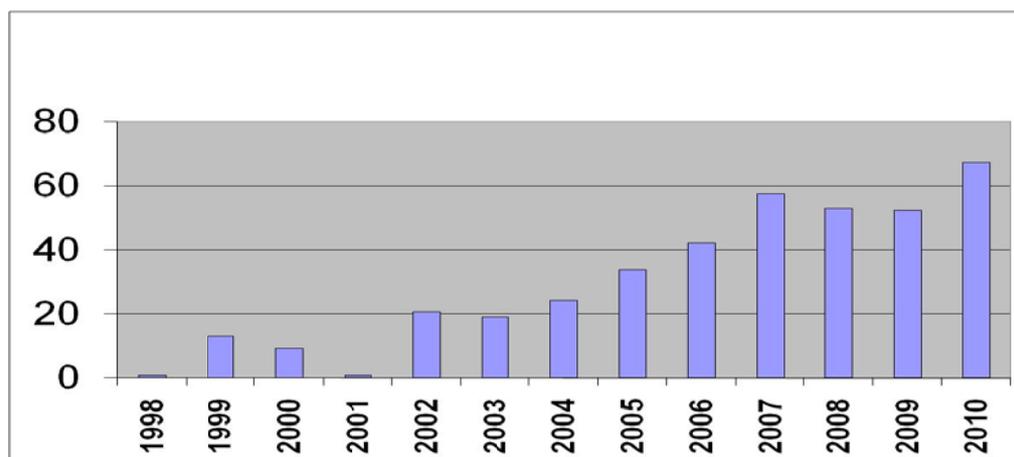
contribuiu para entorpecer a sociedade criando essa falsa sensação de riqueza, devido à possibilidade de importar produtos baratos e de viajar para o exterior (LACERDA, 2011).

O Brasil, ao aderir incondicionalmente ao processo de globalização financeira, passou a dispor de reduzida capacidade de crescimento desvinculado da dinâmica da economia mundial; recebeu os benefícios do *boom* do recente processo de crescimento mundial e sofrerá bastante os impactos da atual recessão global. A população foi iludida com o crescimento econômico dos últimos anos, como também pela política de estímulo e pela possibilidade de consumir.

Como salienta Reinaldo Gonçalves (2012a, p. 13),

E é estúpido e criminoso estimular o crescimento extraordinário do crédito em um país que se caracteriza: (i) uma das maiores taxas de juro real do mundo; (ii) grandes necessidades da população; (iii) baixo nível de renda; (iv) baixo nível de educação; (v) nível já elevado de endividamento; e (vi) abuso de poder econômico por parte dos bancos.

A distorção é enorme e subestima os valores efetivamente gastos com o endividamento público. Os dados demonstram a diferença de tratamento dos trabalhadores e do capital; demonstram também que os gastos financeiros vêm crescendo velozmente, tomando recursos de todas as áreas. Os conservadores apresentam um quadro preocupante em áreas estratégicas e de maior retorno social (saúde, educação, previdência social etc.), de forma que o Governo manteve os rumos da economia real (metas de inflação, superávit primário e taxa de câmbio flutuante) sangrando os direitos sociais para injetar recursos aos credores do capital financeiro, com os bancos apresentando lucros crescentes no período de 2003 a 2010 (Figura 6, na página seguinte).



**Figura 6** - Lucro dos bancos. Brasil. 1998-2010. (em R\$ bilhões)

Fonte: Fattorelli (2011c, p. 7).

O governo brasileiro manteve o tripé da política econômica de lógica rentista que dominou a economia brasileira nos últimos governos, sempre em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos. O PIB está preso a um processo que impede o desenvolvimento econômico e que cria apenas a política econômica *stop and go* (ilustrada na Figura 7).



**Figura 7** - Evolução do PIB. Brasil. 2002-2011

Fonte: IBGE apud Spitz e Sorima Neto (2012).

Não existe nenhuma estratégia de desenvolvimento nacional, nenhuma política de incentivo à retomada dos investimentos e a economia apresentou um crescimento abaixo da sua média histórica, abaixo do crescimento mundial, abaixo da média de crescimento dos países latino-americanos e o pior desempenho entre

os países do grupo BRICS<sup>155</sup> (GONÇALVES, R., 2005). Entretanto, existe e persiste a impressão de crescimento, que, na verdade, corresponde ao “voo da galinha”,<sup>156</sup> ou seja, baixo crescimento.

O modelo econômico brasileiro apresenta como grupos vitoriosos, em primeiro lugar, o mercado financeiro, seguido pelos grandes grupos monopolistas que estão se internalizando e, em terceiro lugar, pelos grandes fornecedores de serviços ao Estado (empreiteiras, estaleiros, a cadeia que ganhará com o pré-sal). Até o secretário nacional de economia solidária, Paul Singer (apud GOMES, 2011), do próprio PT, afirmou que a estratégia dos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff é a formação de uma aliança com o sistema financeiro e o latifúndio, adversários da classe trabalhadora, de modo a que o governo do PT possa governar com tranquilidade.

A DRU e a LRF engessam o Estado e liberam recursos orçamentários da área social e os direcionam para o pagamento da dívida pública, elevando os superávits primários, procurando mostrar que gastos da seguridade social são privilégios. A política de reforma agrária passou a ser uma política de compensação social e, na realidade, não houve reforma agrária. A reforma trabalhista continua na linha de flexibilização e precarização do trabalho. No essencial, a política social do Governo Lula atendeu às reformas de segunda geração recomendadas pelo Bird.

A dívida pública representa a principal despesa da União. Mesmo o Governo Lula tendo decidido elevar o percentual de superávits primários, o governo brasileiro não conseguiu economizar o suficiente para pagar os juros da dívida. Os gastos com juros mais amortização representam os maiores itens da despesa orçamentária, muito superior aos gastos na área social, com saúde, assistência social, educação, organização agrária, habitação e saneamento (Tabela 12, na página seguinte), drenando os recursos arrecadados da população mais carente e direcionando para a finança capitalista, que continuou a dominar a política econômica no governo do PT.

Entre os anos de 2003 e 2006, como ainda se pode observar na Tabela 12, o gasto governamental com assistência social, saúde, educação, segurança pública e organização agrária foram crescentes, assim como as despesas com

---

<sup>155</sup> Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>156</sup> Voo da galinha é uma definição para a queda de um crescimento econômico reduzido, crescimento esse que anteriormente era apresentado como uma tendência permanente de elevado crescimento.

pagamento de juros (estas com uma redução em 2004). Todavia, o volume dos gastos com essas despesas foi muito elevado em relação aos gastos sociais: em média, no período, a despesa com pagamento de juros correspondeu a 115,6% mais do que com os gastos sociais discriminados na referida tabela. Em outros termos, em média, entre 2003 e 2006, os gastos sociais representaram 47,3% da despesa com pagamento de juros.

**Tabela 12** - Evolução dos gastos do governo federal. Brasil. 2003-2006. (em R\$ bilhões correntes)

<b>Gastos do governo federal</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Assistência social	8,4	13,9	15,8	21,5
Saúde	27,2	32,9	36,5	39,7
Educação	14,2	14,5	16,2	17,3
Segurança pública	2,4	2,8	3,0	3,4
Organização agrária	1,4	2,6	3,6	4,2
Total (a)	53,6	66,7	75,1	86,1
Desp. c/pagamento de juros (b)	145,2	128,3	157,2	163,5
(a/b) (%)	36,9	52,0	47,8	52,7
(b – a/a) (%)	170,0	92,3	109,3	89,9

Fonte: Elaboração própria, com base em Sicsú (2007, p. 15).

No mês de novembro de 2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em comunicado da presidência (IPEA, 2008), mostrou a supremacia do gasto público do Estado brasileiro em favor do rentismo. O resultado acumulado das despesas da União, entre 2000 e 2007, com a rubrica de juros foi de R\$ 1.267,6 bilhão, enquanto que o gasto com saúde foi de somente R\$ 310,9 bilhões, o gasto com educação foi menor ainda, R\$ 149,9 bilhões, e os gastos com investimento foram insignificantes: R\$ 93,8 bilhões (Anexo O). Desse modo, o total das despesas sociais da União com saúde e educação mais o gasto com investimento representaram somente 43,8% do total das despesas com juros.

Este gasto financeiro só aumenta ao longo dos anos; é um gasto estéril, sem nenhum retorno social e econômico, e beneficia a bem poucos, mas tem o respaldo da mídia, que vive a exigir do governo cortes nos gastos de custeio e até nos de investimento, embora ambos apresentem alto retorno econômico e social. O que se percebe é que, mesmo no governo do PT, todo debate de conjuntura econômica no Brasil está sob o domínio dos economistas ligados ao mercado financeiro e das ideias de terrorismo monetário. O grande destaque nas manchetes dos jornais e nas redes de televisão sobre os números da execução fiscal e

monetária do governo brasileiro pressiona pela manutenção da solução ortodoxa para a economia, abusando de enorme reducionismo.

Mesmo assim, os representantes do capital financeiro de tempos em tempos exigem a redução do gasto público. Em editoriais de jornais, é comum a afirmação de que a meta de economia do setor público para pagar juros da dívida está cada vez mais sob risco, devido ao gigantismo e ao elevado gasto do setor público que tem levado à pressão inflacionária, o que obriga o Bacen a manter os juros em patamar muito alto, devido à falta de uma gestão orçamentária mais eficiente.

Assim, os êxitos na área social ocorreram não devido à política de governo e são, na sua maioria, políticas de Estado, decorrendo da notável transferência de renda, fruto da Constituição de 1988 - Constituição que o PT não assinou (FAGNANI, 2011). Durante os governos de FHC e de Lula, os principais pontos que impulsionaram o crescimento econômico foram baseados no comércio exterior de *commodities* e na economia do endividamento (crédito), com a liberalização do mercado favorecendo os setores financeiro e exportador (principalmente o agronegócio).

Ademais, ocorreu um processo de desnacionalização e de concentração e centralização do capital produtivo, como também nos rendimentos. Presenciou-se, ainda, um aumento nas remessas de recursos para o exterior (lucros, *royalties* e outros pagamentos ao capital estrangeiro) e a conseqüente redução do produto nacional bruto (PNB) relativamente ao PIB (JURUÁ, 2005). Como o Governo Lula continuou implementando a política macroeconômica liberal, ocorreu o que afirmou Ricardo Antunes (2007, n.p.): “Nunca antes na história desse país um governo de esquerda fora tão generoso com os lucros dos bancos e dos grandes capitais, tão camaradas com os usineiros e por demais cordial com o agronegócio.”

Assim, corroborando o argumento de outros estudos, pode-se ainda inferir que o modelo de governo na Administração Lula apresenta a perspectiva de:

- a) que não existe este modelo virtuoso de crescimento econômico com redistribuição de renda (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007);
- b) que os êxitos na área social ocorreram não devido à política do governo, mas, na sua maioria, devido às políticas de Estado, em virtude da transferência de renda fruto da Constituição de 1988 (FAGNANI, 2011);

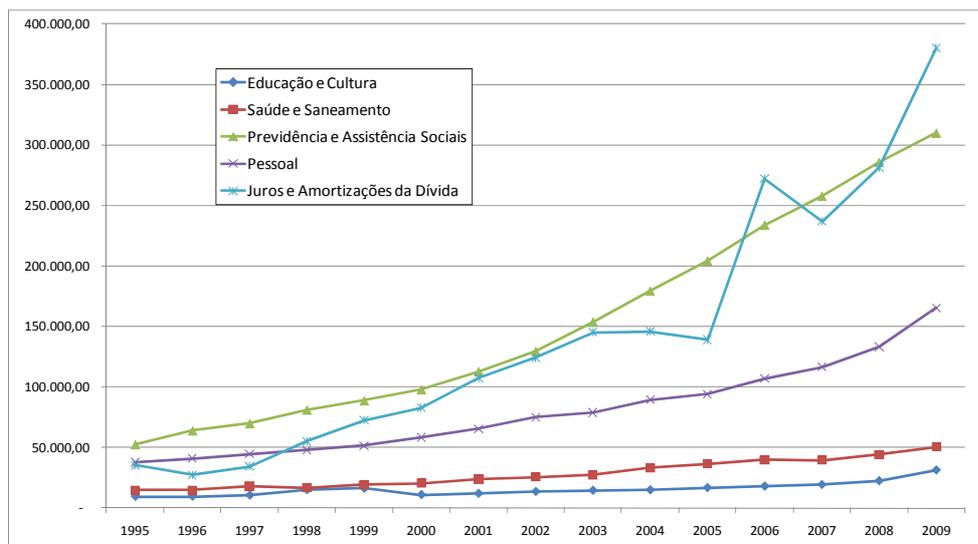
c) que a economia brasileira não dispõe de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para resolver seus dilemas de competitividade e a questão da desigualdade social (BARBOSA, A., 2011).

Entretanto, a implementação pelo Governo Lula das medidas de reforma de segunda geração do GBM e do neoestruturalismo da nova Cepal, que objetivava angariar apoio da população para as medidas de defesa do capital financeiro, via políticas sociais focalizadas no combate à miséria e à pobreza, levou a que diferentes intelectuais realizassem análises ressaltando os diferentes aspectos favoráveis dos governos de Lula, de 2003 a 2010.

As evidências são patentes (vide Figura 8, na página posterior). A política econômica e social representa uma política de dominação burguesa para dar conta e legitimar a velha dominação das elites conservadoras: a direita para o social e a esquerda para o capital. As práticas políticas e culturais surpreendentemente convergentes de uma direita cheia de sensibilidade social (políticas sociais focalizadas) de uma esquerda comprometida com a ordem do capital (aplicando medidas de austeridade fiscal) - foi assim que surgiu a LRF.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> “Mas talvez o aspecto mais prejudicial da lei seja a cristalização de obstáculos para o encaminhamento de uma política econômica progressista e desenvolvimentista, inclusive no plano federal. A preocupação central é com a remuneração dos juros e serviços da dívida pública, por meio de estabelecimento de conceitos prejudiciais como o do superávit primário. Com isso, todo o foco concentrado na redução das despesas públicas para se obter o equilíbrio orçamentário não passa de cortina de fumaça para esconder um tipo especial de gasto governamental. Trata-se da despesa financeira. E aqui a diferença de tratamento em favor da abordagem financista fica evidente. De acordo com a perspectiva da ‘responsabilidade fiscal’, esse tipo de rubrica não fica sujeito a nenhum tipo de controle, ao contrário do que ocorre com os demais itens de gasto público, a exemplo de pessoal, investimentos e programas de natureza social.” (KLIASS, 2013b, n. p.).



**Figura 8** - Orçamento Geral da União. Gastos selecionados. Brasil. 1995-2009. (em R\$ milhões)

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2012a, p. 6).

Nota: Computando o gasto com juros e amortizações da dívida pública. Não inclui a rolagem, ou refinanciamento da dívida.

Em suma, o modelo do governo do PT utilizou os mesmos instrumentos do endividamento público e foi usurpado pelo setor financeiro. A nação continua submissa aos interesses do mercado financeiro. Metade dos recursos orçamentários da União é transferida para pagamento da dívida pública. As principais consequências são sacrifício social, exclusão, miséria e violência. Enquanto isso, o terrorismo econômico afirma que **não** há outro caminho.

A política do *business administration* do Estado brasileiro sempre levou à apropriação pelo setor privado dos recursos públicos em detrimento da função social do governo; não somente o setor financeiro, mas também o setor produtivo, pois os diferentes empreendimentos do setor produtivo também passaram a atuar fortemente procurando rentabilidade em operações financeiras.

## 6.4 Conclusão

Nas últimas décadas, o predomínio do consenso neoliberal, exigido pelos principais organismos internacionais e apresentado pelos liberais-conservadores e pela mídia nacional como o caminho para entrada no mundo da modernidade, encontrou no Governo FHC suporte para que fossem viabilizadas as reformas de primeira geração no Estado. O governo de Lula não revelou atitude progressista;

diferenciando-se do Governo FHC, apenas aplicou o receituário de reforma de segunda geração no Estado, medida também pregada pelo consenso ortodoxo dos organismos internacionais, objetivando adequar o Estado para que este continuasse com o pagamento de juros.

O Governo Lula manteve o tripé da política econômica de lógica rentista que dominou a economia brasileira nos dois governos (2003-2006/2007-2010), sempre em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos, tendo na LRF o mecanismo que enquadrava a União, os estados e os municípios para servirem ao capital financeiro. No Brasil, tem-se mudado de governo, mas não a equação básica pela qual a tecnocracia associada ao mercado financeiro manda na política econômica do governo. A máquina operacional da Fazenda e do Bacen continuou dominada pelos neoliberais. Esses tecnocratas foram aculturados pelo FMI, Banco Mundial (via Bird) e BID, e inviabilizaram qualquer possibilidade de se fazer política econômica independente e autônoma (ASSIS, 2005).

Neste quadro, observa-se que a prioridade sempre foi o ajuste fiscal para garantir o pagamento pontual das obrigações do Estado para com a dívida pública. Nesse ajuste é igualmente fundamental manter a estabilidade do valor da moeda e do bom funcionamento do sistema financeiro, evitando riscos de inflação que prejudiquem os aplicadores deste sistema. A LRF, por sua vez, enquadrou o Estado, que passou a priorizar o pagamento ao capital financeiro. Finalmente, fez-se necessária uma ampla liberdade cambial, livre movimentação de capitais e conversibilidade fácil e rápida para que esses capitais possam voar rapidamente quando bem entenderem e quiserem, e caso achem necessário.

Nesse sentido, a política econômica deixou de ter a preocupação com o crescimento econômico e com o emprego e passou a priorizar programas localizados de eficiência e produtividade microeconômicos. Uma nova estrutura em que a luta pela independência e autonomia de determinadas instâncias públicas decisivas, em especial o Bacen, fez-se importante e decisiva, de modo a deixá-los fora do alcance da sociedade civil e das instituições políticas democráticas.

A análise da LRF é o objetivo desse trabalho. Ao longo de toda a análise da Parte I (no capítulo 3) procurou-se mostrar como o Estado não é inimigo do mercado, tendo surgido com o aparecimento do capitalismo. No desempenho de suas funções executa a defesa da acumulação de capital, que inclusive viabiliza sua existência fiscal-financeira.

A Parte I (no capítulo 4) ainda revela que nos últimos 30 anos o capitalismo adquiriu uma dinâmica de supremacia financeira e que, as Ciências Econômicas ortodoxas desenvolveram todo um aparato “científico”, um “novo consenso macroeconômico”, que tem servido em nível teórico para assegurar o funcionamento virtuoso dessa predominância da finança capitalista.

Esta Parte II (nos capítulos 5 e 6), inicialmente, abordou a maneira como o Brasil aderiu ao modelo de predominância rentista ao longo dos anos 1990. O governo implementou diversas reformas na economia brasileira e no Estado procurando transformar o Brasil em plataforma de valorização financeira. Nessa linha, os principais organismos internacionais (FMI, Bird) e a Cepal recomendaram e respaldaram as medidas de política econômica e as reformas institucionais necessárias para o modelo brasileiro. Internamente, as elites, seus intelectuais e a grande mídia trabalharam para convencer à sociedade brasileira de que esta era a única alternativa correta.

Entretanto, a crise do plano Real forçou a adoção da LRF, aparato jurídico-institucional que assegura uma escandalosa transferência de recursos do setor público para os especuladores. Após tudo já exposto, está-se em condição de realizar o estudo da LRF, finalizando esta Parte no capítulo final deste trabalho.

## **7 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: o aparato jurídico-institucional de defesa do capital financeiro**

### **7.1 Introdução**

Para a ortodoxia econômica, a reforma ou reconstrução do Estado representou a grande tarefa política dos anos 1990. Partindo do pressuposto de que a causa fundamental da crise econômica nos anos 1980 decorria da crise do Estado, o *mainstream economics* apresentou as linhas gerais da reconstrução e da reforma do Estado, baseado no ajuste fiscal e na linha de reforma administrativa, objetivando assegurar a capacidade financeira e administrativa do Estado.

O fracasso desse projeto conservador do Estado mínimo obrigou, no pós-anos 1990, à reconstrução do Estado, na linha de uma entidade mais forte e mais eficiente, por meio de uma administração pública gerencial, objetivando garantir a propriedade privada, a defesa dos contratos, viabilizando e promovendo a competitividade do País, além de atender, com direitos sociais, aos miseráveis e aos mais pobres.

Segundo Bresser-Pereira (1997, 1998), essa última reforma do Estado compreenderia quatro problemas fundamentais, a saber: (a) um problema econômico-político de delimitação do tamanho do Estado, que incorporava as ideias de privatização, publicização<sup>158</sup> e terceirização; (b) uma questão econômico-político de redefinição do papel de regulador do Estado, ou seja, de maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado; (c) um problema econômico-administrativo, de recuperação da capacidade financeira (superação da crise fiscal) e administrativa, de superação da forma burocrática de administrar o Estado (governança); e (d) um político, o de garantir legitimidade e governar.

Nesse contexto, ocorreu uma reforma do Estado no Brasil que se assentou na chamada interpretação social-liberal de obediência aos fundamentos macroeconômicos - política macroeconômica de ajuste fiscal, política monetária apertada, taxa de juros positiva e taxa de câmbio realista - para viabilizar essa nova

---

<sup>158</sup> “Publicização é um processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19).

lógica de funcionamento do Estado visando superar a alegada crise fiscal<sup>159</sup> e a formação do Estado social-liberal.

Esse processo de reforma do Estado mudou a aparência e a essência do Estado, que passou a ter como seus objetivos finais o abandono das políticas intervencionistas, a aplicação de medidas de ajuste fiscal, de controle dos gastos públicos sociais do Estado, que foi concretizado através de diferentes instrumentos, tendo na LRF o aparato institucional-legal que respaldou este esforço de austeridade fiscal.<sup>160</sup>

O objetivo geral desse trabalho, conforme já afirmado na Introdução, é revelar a lógica econômica e os interesses e conflitos contidos no instrumento jurídico-institucional da LRF, na sua regulamentação e nas imposições de regras no orçamento do Estado brasileiro, ou seja, **mostrar que a LRF representa o aparato institucional de defesa dos interesses da finança capitalista**. Nesse sentido, essa lei reorganiza as finanças do Estado em favor e como garantia para o pagamento da remuneração dos rentistas. Com a LRF, ocorreu a alteração do pacto federativo e a União obrigou os entes subnacionais a se inserir nesta lógica, dentro de um processo de redução da autonomia de cada unidade da federação e de reversão do processo de descentralização fruto da Constituição de 1988.

Os economistas ortodoxos, com grande apoio da mídia conservadora, utilizaram o discurso de crise e reforma do Estado, da necessidade de recuperação da capacidade financeira, de superação da crise fiscal, de utilização de uma gestão pública eficiente, de transparência nas decisões e nos gastos públicos como tática para legitimar a aprovação da LRF. Segundo os seus elaboradores, essa lei fez parte de um **processo** de aperfeiçoamento fiscal iniciado no fim do regime militar e que teve prosseguimento durante o governo da Nova República, quando do

---

<sup>159</sup> “Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 58).

<sup>160</sup> “No seu berço, a LRF é fruto direto da Reforma administrativa (Emenda Constitucional no. 19, de 4.6.1998), anterior a crise externa e ao acordo com o FMI. Durante a tramitação na Câmara, foi introduzida emenda parlamentar determinando que o Presidente enviasse ao Congresso, em seis meses, um projeto de lei complementar para disciplinar o art. 163 da Constituição, que remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar. Assim, ao contrário do que diziam os críticos, a LRF foi fruto de gestação e criação genuinamente brasileira, e não foi idealizada ou imposta pelo FMI ou qualquer organismo internacional – aliás, técnicos do Fundo chegaram a criticar o anteprojeto preparado pelo Executivo, por mesclar princípios com regras, compreender matérias muito diversas e não definirem clara e objetivamente a meta fiscal necessária ao ajuste.” (AFONSO, 2004b, p. 8).

encerramento da conta movimento entre o Bacen e o Banco do Brasil<sup>161</sup> (TAVARES, 2005, 2010a, 2012b).

Nesse sentido, a estratégia ortodoxa procurou adaptar a política macroeconômica no sentido de atuar como fiadora das condições de valorização do capital financeiro privado.<sup>162</sup> A formatação do arranjo institucional-legal da LRF representou medida objetivando assegurar aos investidores institucionais a credibilidade da política macroeconômica.

As regras da LRF surgiram também para viabilizar os recursos fiscais objetivando restaurar a credibilidade, confiança na política fiscal e monetária do Estado perante o mercado financeiro.<sup>163</sup> A adoção de regras fiscais, com a LRF, serviu como importante instrumento no processo de obtenção e reforço da credibilidade do Estado brasileiro diante da finança capitalista<sup>164</sup> internacional.

No período de 1995 a 2011, o governo brasileiro seguiu a recomendação do novo consenso macroeconômico da ortodoxia, utilizando como política econômica, uma política fiscal e uma política cambial subordinadas à dominância da política monetária, como recomenda a ordem de dinâmica financeira do capitalismo mundial.<sup>165</sup>

Este capítulo apresenta a dinâmica da política econômica implementada pelo governo na economia brasileira; em seguida, mostra a LRF na abordagem da

---

<sup>161</sup> “No fim do governo militar era um desastre, o país tinha três orçamentos, uma conta conjunta entre BC e Banco do Brasil, chamada conta movimento, encerrada no governo Sarney, e não havia a Secretaria do Tesouro. Depois, houve um processo longo, doloroso e cheio de negociações. Os bancos públicos estaduais foram fechados ou saneados; o governo Fernando Henrique tirou os ‘esqueletos’ do armário, as dívidas não contabilizadas do setor público nos governos militares. Em parte, a dívida aumentou muito naquela época por causa disso.” (LEITÃO, 2013a).

<sup>162</sup> O modelo neoliberal defende o papel do Estado exclusivamente para criar as condições macroeconômicas favoráveis para a atuação do capital financeiro. Considera nocivas políticas de substituição de importações, defesa da produção nacional, estímulos fiscais e financeiros a novas atividades, devido à margem de subjetividade embutidas nessas políticas (NASSIF, 2014).

<sup>163</sup> “As regras fiscais não constituem compensação para uma má gestão fiscal nem eliminam desequilíbrios estruturais, porém contribuem de fato para a restauração da credibilidade, aumentando a transparência e melhora as práticas de gestão fiscal. A política fiscal baseada em regras do Brasil desempenha o importante papel de redimir a confiança e a credibilidade das políticas fiscal e monetária. A definição clara de metas para o superávit primário e o sucesso ao atingir todas as metas desde 1998 restabeleceram a credibilidade das autoridades e reforçaram a efetividade da estrutura de metas de inflação; [...]” (GOLDFAJN; GUARDIA, 2003, p. 25).

<sup>164</sup> “Segundo, a disciplina fiscal foi alcançada em todos os níveis de governo devido a acordos bem sucedidos entre o governo federal e governos subnacionais, que atualmente geram superávits primários estruturais. Terceiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal assegura um regime fiscal saudável e permanente [...]” (GOLDFAJN; GUARDIA, 2003, p. 10).

<sup>165</sup> “É importante ressaltar, contudo, que se sabe que tanto o referido Plano de estabilização, quanto as diretrizes da política econômica pós-Regime de Metas de Inflação (de agora em diante, RMI) não foram articulados sob princípios keynesianos, mas detiveram inspiração teórica decorrente do mainstream econômico, seja a propugnada pelo Consenso de Washington, seja a do chamado Novo Consenso Macroeconômico.” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012, p. 7).

aparência; analisa os artigos da LRF revelando a sua prioridade para os gastos financeiros e a obtenção de superávit para União, estados e municípios; trata dos gastos do Estado brasileiro; e apresenta a situação da dívida pública federal e de estados e municípios no Brasil.

## 7.2 A dinâmica financeira e a política econômica pós-1994

A atual macroeconomia do *mainstream* apresenta como principal objetivo da política econômica a estabilidade de preços; e entende que essa política de estabilidade dos preços é o elemento fundamental do desenvolvimento econômico e da prosperidade. Para os ultraliberais, a inflação é o inimigo principal a ser combatido e quanto mais baixa for a taxa de inflação, melhor será para o funcionamento da economia e para o crescimento econômico.

Como a inflação representa uma espécie de roubo, uma tributação camuflada, um imposto compulsório, essa inflação penaliza os indivíduos que têm renda fixa, os assalariados, os pensionistas, os aposentados - os grupos mais vulneráveis da população. Entretanto, a atividade financeira é também bastante prejudicada quando está diante de um contexto inflacionário. Nessa realidade, os neoliberais aparecem como “economistas” imparciais, competentes, combatendo a inflação e propondo políticas de metas de inflação.<sup>166</sup>

O movimento contraditório da dialética revela que a política econômica que objetiva manter a inflação baixa é benéfica não apenas para os agentes econômicos que recebem rendimentos fixos, preservando e protegendo sua renda do assalto inflacionário (somente a aparência), mas o objetivo e a essência das medidas de política econômica visam atender ao mercado financeiro, melhorando e protegendo os ganhos<sup>167</sup> dos grandes aplicadores. O ganho elevado do capital financeiro está ideologicamente encoberto e não revelado.

---

<sup>166</sup> Defendido pelos economistas de mercado, o sistema de “metas de inflação” define uma meta inflacionária a ser alcançada em determinado período. O Bacen monitora um conjunto de variáveis para estimar o desempenho da meta de inflação. As expectativas dos agentes do mercado financeiro são a principal variável; se essas expectativas excedem a meta, o Bacen eleva os juros, na espera por desestimular a demanda e trazer os preços de volta ao patamar planejado.

<sup>167</sup> O Bacen consulta economistas e operadores de mercado que são beneficiários diretos da elevação de taxas de juros. Assim, o sistema de consulta do Bacen é viciado, dado que os consultores financeiros não estão interessados em informações objetivas sobre o futuro da inflação, mas corroborar a sinalização do Bacen. Nessa realidade, as políticas de combate à inflação passam a apresentar como ganhadores óbvios os rentistas detentores de títulos públicos. Esses ganhos

Essa perspectiva é claramente apresentada por Chang (2009), que revela como a política de manutenção da estabilidade dos preços nos países emergentes - realizada via políticas de disciplina monetária por parte do banco central (banco central independente) e pela política de prudência financeira nos gastos do governo (orçamento equilibrado, política austeridade fiscal de redução dos gastos com saúde e aposentadoria e congelamento dos gastos públicos). O Estado abandona a política de desenvolvimento econômico, o crescimento mais alto e a defesa de uma taxa de desemprego mais baixo. A ação do Estado se resume na política de estabilidade de preços, de atração de investimento externo e conquista do *investment grade*; política monetária restritiva; e política fiscal “responsável”, que não contribuem para o crescimento econômico.

A política econômica do governo brasileiro utiliza o tripé metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, que, na aparência, revela ser uma política virtuosa, mas, em sua essência, favorece a valorização da propriedade, das ações e investimentos financeiros. Nesse sentido, a política macroeconômica praticada pelo Estado brasileiro tem sido o principal mecanismo de transferência de recursos do fundo público para o setor privado e para as grandes corporações financeiras;<sup>168</sup> uma política econômica que é nociva aos interesses da nação e beneficia somente ao setor financeiro.

Os representantes do capital financeiro estabeleceram uma estratégia que gerou um consenso no interior da sociedade, ganhou a opinião pública e abafou o debate na sociedade, encobrindo quem ganha e quem perde com a política econômica. Nesse campo de disputas política e ideológica, o *establishment* recorreu aos ditames do Consenso de Washington para lhe dar sustentação teórica. O setor financista, que se beneficia desse modelo, ressuscitou o mito das soluções de mercado, com uma política de minar e desacreditar as propostas alternativas e, ao

---

levam a que se mantenham sempre em alta as expectativas inflacionárias, formando um verdadeiro “clube dos amigos da inflação” (NASSIF, 2010).

<sup>168</sup> “O pensamento econômico ortodoxo avalia a política econômica pelo tripé criado no início do segundo mandato de FHC por imposição do FMI como pré-condição para salvar o país da bancarrota. O tripé é definido por: a) superávit primário elevado; b) câmbio flutuante; e c) meta de inflação. Foram três condições que facilitariam o pagamento da dívida do País. Caso adotado garantiria, segundo a ortodoxia, crescimento econômico, equilíbrio nas contas internas e externas e inflação baixa. Aparentemente bonito na teoria, não funciona na prática, pois os caminhos da inflação, do crescimento e do equilíbrio interno e externo respondem por outros fatores.” (KHAIR, 2013).

dispor de acesso privilegiado nos grandes meios de comunicação, procuraram também desqualificar os adversários como meio de preservar seus interesses.

Nessa realidade, a teoria econômica ortodoxa especializou-se na construção e utilização de uma teoria que encobre a lógica predominante de maximização do lucro financeiro e a procura por mais dinheiro; usar dinheiro para ganhar mais dinheiro, para e pelos que já possuem bastante dinheiro, sem impulsionar o processo de desenvolvimento econômico. Nesse quadro, os custos desse processo são repassados e externalizados para serem pagos pelo Estado e pelo público em geral, via tributação elevada.

Essa essência é sempre camuflada, pois as pessoas percebem apenas a realidade aparente, esses indivíduos possuem uma **falsa consciência, uma compreensão distorcida dessa realidade**. A política econômica “neutra”, “técnica” e “isenta” dos ultraliberais tem servido aos interesses das elites financeiras e aos interesses ligados ao exterior, agravando os vários defeitos congênitos da sociedade brasileira. Em nome do combate à inflação, produz-se um fenômeno que favorece ao capital financeiro e aumenta as desigualdades sociais e que continua produzindo, de um lado, uma minoria privilegiada e, no outro extremo, miséria, exclusão social, injustiça e fome que impedem a superação do subdesenvolvimento e da pobreza.

A direita política converteu-se em representante dos interesses da classe rentista, dos credores, dos portadores de títulos e bônus, dos que vivem de empréstimo, ou seja, das pessoas que apresentam um estilo de vida em total contraste com aqueles que ganham a vida produzindo. Os agentes financeiros privados passaram a ganhar fortunas com a política monetária realizada pelo Estado, que atende à demanda de pequeno grupo - setor financeiro -, em nome de estar atendendo às reivindicações da sociedade como um todo - o combate à inflação (KRUGMAN, 2011).

Embora a política pública do Estado na área monetária possua vários objetivos, tais como manutenção de um elevado nível de atividade econômica, política que assegure uma baixa taxa de desemprego e manutenção de um sistema financeiro estável, a opção do governo brasileiro resume-se ao combate à inflação. O Estado no Brasil passou a adotar essa política pública, que impede a economia de crescer de forma sustentável, embora possibilite conseguir baixa taxa de inflação.

O regime de metas de inflação utilizado pelo governo brasileiro está baseado no pressuposto teórico monetarista e, principalmente, novo-clássico de que

a política monetária não afeta as variáveis reais da economia, como o nível de emprego e o produto, devendo, a política monetária, apresentar o objetivo explícito de apenas manter uma taxa de inflação baixa e estável. Em sua versão mais flexível, essa teoria admite que, além do compromisso institucional de busca de estabilidade permanente dos preços, a política monetária pode procurar manter o produto corrente em níveis próximos da taxa potencial de crescimento sem violar a política de estabilidade de preços (CARVALHO, F., et al., 2007).

A operacionalização do regime propõe uma meta de crescimento para um determinado índice de preços escolhido e anunciado pelo governo que deve ser perseguida via política monetária pelo Bacen. Com este fim, o Bacen tem um período de tempo, que pode ser de um ano ou mais, para alcançar a meta de inflação (como um ponto ou dentro de uma banda, ou seja, entre um limite mínimo e um nível máximo de inflação). O instrumento da taxa de juros de curto prazo é o elemento principal a ser utilizado, devendo ser calibrado para fazer com que a inflação tenda para a meta estabelecida.

A existência de um banco central independente representa requisito fundamental, que sinaliza maior comprometimento da autoridade monetária e reforça a credibilidade da política de combate à inflação junto ao mercado financeiro. Nessa linha, os defensores da política de metas afirmam que o banco central deve aprimorar o sistema de comunicação com o público, o setor empresarial e os mercados, prestando contas, proporcionando disciplina e transparência sobre sua política monetária.

Ao adotar regras e metas na política monetária, o banco central adquire maior credibilidade junto à sociedade, mostrando não atuar como órgão político do governo, elevando a sua reputação perante os agentes privados. Esta reputação significa maior confiança dos agentes privados nos dirigentes do banco central, devido ao seu comportamento técnico e neutro; e, devido à reputação adquirida pelas autoridades monetárias, os custos da política de combate à inflação serão nulos em termos de sacrifícios de perda de emprego e redução do crescimento econômico. Desse modo, o objetivo de delegar a política monetária a um banco central independente pode manter a inflação sob controle e reduzir a oscilação do crescimento do produto.

No Brasil, em junho de 1996, foi instituído o Comitê de Política Monetária (Copom) com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária, definir a

taxa de juros e manipular a liquidez econômica por meio dos instrumentos de política monetária. O Copom (BACEN, 2011) tem o objetivo de proporcionar maior transparência, comunicação, e criar um ritual técnico adequado ao processo decisório, semelhante a práticas adotadas por outras autoridades monetárias ao redor do mundo, facilitando a comunicação com o público em geral.

O Copom define a taxa de juros do Selic,<sup>169</sup> com ou sem eventual viés de alta ou de baixa.<sup>170</sup> Se a meta estabelecida não for atingida no prazo, o presidente do Bacen é obrigado a divulgar em carta aberta ao ministro da Fazenda esclarecendo os motivos do descumprimento da meta, bem como as providências adotadas e o prazo que será necessário para trazer a taxa de inflação ao limite estabelecido.

Em junho de 1999, o Bacen adotou o sistema de metas para a inflação como diretriz de política monetária, passando as decisões do Copom a terem como objetivo cumprir a meta para a inflação definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). O processo de decisão da taxa Selic ocorre dentro da caixa-preta do Copom, onde o Bacen realiza ação de política pública tentando garantir um resultado específico, em cuja regra do jogo os indivíduos que arcam com o custo do processo não são solicitados a participar. Contudo, os principais beneficiados por essas medidas influem diretamente com as informações do boletim “Focus”, que servem de base para as decisões do Bacen (cf. BACEN, 2011). Acrescente-se ainda que a história do Copom revela que os seus membros têm notórias ligações com o setor financeiro, no qual logo encontram emprego regidamente remunerado quando deixam os cargos que ocupam no Bacen.

A grande mídia blindou o pensamento ortodoxo e se encarrega de reproduzir sua receita, repetindo os pressupostos da ortodoxia e criando um falso clima de consenso na opinião dos economistas e junto à sociedade. Desse modo, medidas de combate à inflação que não incluam elevação da taxa de juros passaram a ser ferozmente combatidas e desqualificadas. Em todo período que antecede às reuniões do Copom é criado um clima de catastrofismo no cenário futuro da inflação, difundindo informações alarmistas do risco dessa inflação escapar ao controle, pressionando, assim, pela elevação da taxa Selic (KLIASS, 2011a). No

---

<sup>169</sup> Taxa média dos financiamentos diários com lastro em títulos federais que vigora por todo o período entre as reuniões do Copom.

<sup>170</sup> Viés significa a prerrogativa do presidente do Bacen para alterar a direção da taxa Selic a qualquer momento entre as reuniões ordinárias.

entanto, como ilustrado no Quadro 15, em média, de 1995 a 2011, a Selic tem-se reduzido, embora se mantenha elevada, com exceção na gestão de Gustavo Franco no Bacen.

**Quadro15** - Selic média das gestões no Banco Central do Brasil. 1995-2013

Presidente	Presidente do Bacen	Selic média (% ano)	Início	Fim
FHC	Gustavo Loyola	22,6	13/06/1995	20/08/1997
FHC	Gustavo Franco	24,8	20/08/1997	04/03/1999
FHC	Armínio Fraga	19,5	04/03/1999	01/01/2003
Lula	Henrique Meirelles	14,9	01/01/2003	31/12/2010
Dilma	Alexandre Tombini	9,6	01/01/2011	-

Fonte: Khair (2013).

Nesse regime de metas, conforme já salientado, o banco central somente objetiva a política de estabilização de preços, mirando a taxa de juros de curto prazo e deixando a taxa de médio e longo prazo para o ajuste de mercado. Foi nesse sentido que o governo brasileiro adotou a linha de política econômica de *confidence bulding*, pautada no direcionamento dos interesses e pela opinião dos analistas de mercado financeiro, que resumem a questão de análise estreita da conjuntura e da questão fiscal a uma única variável, que é o tamanho da dívida pública.<sup>171</sup>

Ao implementar essa política, a dívida interna cresceu e passou a ser um processo que camuflou a forma de endividamento do Estado brasileiro, que transformou dívida externa em dívida interna sem diminuir a elevada participação de grandes capitais internacionais e nacionais, via fundos de investimentos, fundos de pensão estrangeiros, bancos multinacionais. Assim, a maior parte da dívida interna pertence aos grandes bancos e investidores nacionais e, principalmente, internacionais, que mantêm a submissão e a dependência do Estado brasileiro ao capital internacional em uma nova forma de drenagem de recursos para o exterior, ou seja, construindo uma nova roupagem da “dívida externa” (ÁVILA, 2006, p. 5).

<sup>171</sup> “Quatro anos após a promulgação da LRF, apesar de ainda ser cedo para avaliar todos os seus efeitos, pode-se afirmar já ser opinião consensual que mudou o regime fiscal brasileiro. Resultados iniciais de avaliação das contas fiscais no novo regime mostram sua situação animadora. Porém, mais importante que os resultados conjunturais, porém, é o reconhecimento das mudanças estruturais realizadas, que, curiosamente, parecem ser mais bem avaliados por organismos internacionais, de rigor técnico e distintas filosofias, do que por **alguns analistas nacionais ou do mercado financeiro – que tendem a ter uma visão mais estreita da conjuntura (para não dizer que resumem a estrutura fiscal a uma única variável – o tamanho da dívida mobiliária) e assim, deduzem sempre que o ajuste é incompleto** (o que por certo é e sempre será diante de todas as mazelas fiscais que o país enfrentou nas últimas décadas).” (AFONSO, 2004b, p. 12, grifo nosso).

Na economia brasileira, a política monetária de taxas de juros elevadas, aliada à aplicação de taxa de câmbio flutuante, garante aos aplicadores do mercado financeiro ganhos elevados. Acontece que até a definição do nível da taxa de juros é eminentemente influenciada pela supremacia do mercado financeiro. Conforme Fattorelli (2013a), os bancos participam com 51%, acompanhados pelos gestores de ativo, com 35%, e pelos consultores ligados à finança, com 8%. Em virtude dessa afirmação, constata-se que, na sua totalidade, a supremacia absoluta do mercado financeiro na determinação do valor da sua remuneração chega aos impressionantes 94%. Resultado: a saída encontrada pelo Estado no Brasil foi ampliar a dívida para pagar a dívida anterior (cf. Tabela 13).

**Tabela 13** - Dívida líquida do setor público. Brasil. 1994-2001. (em % do PIB)

Âmbito / ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo federal	13,1	13,4	15,9	18,7	25,0	30,1	32,8	36,0
Governos estaduais e municipais	10,1	10,7	11,6	12,9	14,1	16,3	18,3	18,8
Empresas estatais	7,2	6,7	5,9	2,8	2,6	2,8	1,6	1,8
Total	30,2	30,8	33,4	34,4	41,7	49,2	52,6	56,5

Fonte: Goldfajn e Guardia (2003, p. 16).

Um pacto conservador liberal-dependente rentista formado em 1991 era composto pela coalizão de classe formada por empresários industriais, pelo setor rentista, pelos setores do agronegócio, pelos empresários das grandes empresas de serviço público atuando em condições de quase monopólio e pelo setor financeiro, que é o principal beneficiário desse modelo. Além desse grupo, acrescenta-se a participação efetiva dos governos e das elites dos países ricos, das empresas multinacionais aqui instaladas (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Nesse quadro histórico ultraliberal, ocorreu o declínio do espírito nacionalista com transferência dos centros de decisão e o seu retorno à condição de semicolônia, semelhante ao período entre 1822 e 1930. O Brasil, ao invés de integrar-se competitivamente no processo de globalização, integrou-se de forma subordinada e desejada, como recomendavam os ultraliberais - os intelectuais alienados - e pelo domínio dos capitalistas rentistas e o setor financeiro.

Entre 1995 e 1999, devido à ampla mobilidade de capitais e aos *deficits* na conta de transações correntes, a política monetária de taxa de juros brasileira ficou refém dos capitais especulativos internacionais, de modo que a taxa de juros doméstica manteve um elevado diferencial em relação à taxa de juros internacional,

como prêmio para quem investisse no Brasil.<sup>172</sup> Em 1999, essa estratégia de financiamento do *deficit* externo brasileiro esgotou-se, desaparecendo a confiança dos agentes na política econômica.<sup>173</sup> Fez-se necessário mudar o regime monetário-cambial com a substituição da banda cambial pelo tripé macroeconômico.

A utilização do regime de metas de inflação (RMI), a lógica da política monetária de juros, objetivou manter a taxa de inflação dentro do intervalo de uma meta previamente estabelecida pelas autoridades monetárias. Essa medida estimulou as empresas produtivas a desviar recursos de investimento para a aplicação financeira. Assim, desde 1995, a política monetária de juros que se destina a captar poupança externa tem provocado a apreciação cambial e obriga ao governo usar a política de esterilização do *hot money* (especulação) via emissão de títulos de dívida pública indexados ao câmbio e aos juros Selic.

A apreciação cambial também impacta as finanças públicas através dos gastos financeiros elevando a dívida pública. Esse componente financeiro da dívida pública<sup>174</sup> é um *deficit* de peso morto, haja vista que não viabiliza recurso para o pagamento da dívida. Esse mesmo componente financeiro levou o FMI a exigir mudança nos rumos da política econômica com a construção de superávit primário.

A política de superávit primário objetivou desviar e assegurar recursos do Estado para o pagamento de juros e, assim, remunerar os rentistas. Isso significa uma medida de socialismo em favor dos ricos, com o repasse dos custos para o

---

<sup>172</sup> “Com o fracasso do Plano Collor, assumiu o ministério da Fazenda Marcílio Marques Moreira. Com ele chegava ao poder o departamento de economia da PUC do Rio de Janeiro – um grupo de economistas que foi heterodoxo apenas em relação à inflação inercial e, portanto, ao Plano Real; no mais, desenvolveu no Banco Central, entre 1991 e 2010 uma política ortodoxa e neoliberal caracterizada por um nível de taxa de juros extremamente alto e pelo uso abusivo da apreciação cambial para controlar a inflação. O plano de estabilização de dezembro de 1991, que contou com o apoio do FMI, marcou a submissão do Brasil ao Consenso de Washington. E, como era de se esperar, fracassou”. (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 7).

<sup>173</sup> “Os governos neoliberais e a ortodoxia liberal que adotam levam sempre os países em desenvolvimento a baixas taxas de crescimento, ao aumento da desigualdade econômica, e a recorrentes crises financeiras causadas pelos déficits em conta correntes justificados pela tese absurda segundo a qual **basta que os governos se preocupem em controlar os déficits públicos**, porque os déficits em conta corrente seriam controlados pelo mercado.” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p.15, grifo nosso)

<sup>174</sup> “A articulação das políticas econômicas no Brasil desde 1995 acabaram por expandir a dívida pública e por comprometer o resultado fiscal do setor público. Ao passo em que o custeio das atividades da AM [autoridade monetária] é feito pelas receitas do Tesouro Nacional, o preço da política monetária [...] foi um elevado custo às finanças públicas. Assim sendo, não restou alternativa ao setor público a não ser financiar-se por uma taxação continuamente maior proporcional ao PIB [...]” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012, p. 11).

conjunto da população em benefício dos detentores de títulos públicos.<sup>175</sup> Todavia, essa política de superávit primário não tem conseguido cobrir os elevados gastos financeiros incorridos pelo Estado brasileiro, apesar dos constantes e crescentes superávits obtidos a partir de 2000, mesmo com a implantação da LRF, como se pode observar na Tabela 14.

**Tabela 14** - Necessidade de financiamento do setor público. Brasil. 2001-2010. (em R\$ bilhões)

Anos	Resultado primário	Juros nominais	Resultado nominal
2001	- 86.059	178.538	92.478
2002	- 88.413	210.723	122.310
2003	- 90.937	236.532	145.595
2004	- 109.348	194.602	85.254
2005	- 114.800	223.277	108.476
2006	- 101.004	215.438	114.434
2007	- 110.690	204.267	93.577
2008	- 120.164	192.003	71.840
2009	- 70.098	185.082	114.984
2010	- 101.696	195.369	93.673

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (2012, p. 70).

Os gastos financeiros do setor público mantêm os *deficits* nominais, que nada têm de *deficits* de origem da política fiscal, mas decorrem da lógica da política monetária de dispêndio de juros que tem provocado um crescimento elevado da dívida. A dívida líquida do setor público passou de 30,2% do PIB, em 1994, para 56,5%, em 2001 (Tabela 13). A partir de então, a dívida líquida passou a decrescer devido ao maior crescimento anual médio da economia brasileira e em decorrência da política de acumulação de reservas, que, nesse último caso, provoca elevado custo de carregamento (Anexo Q).

Diante da crise internacional iniciada em 2007, as autoridades econômicas brasileiras mantiveram a política de elevação da taxa de juros e a atividade econômica apresentou queda de 0,6% do PIB, em 2009. Somente com atraso, a partir do primeiro trimestre de 2009 foi que o governo brasileiro implementou medidas para estimular a atividade econômica na área monetária

<sup>175</sup> “Considerando-se que, em média anual, os juros reais pagos pelo setor público foram equivalentes a 7,5% do PIB entre 1995 e 2007 e que, nesse mesmo período o superávit primário acumulou média igual a 2,45% do PIB, e que a carga tributária média do setor público foi de 30,0% do PIB, por ano, o pagamento de juros nominais representou 23,3% de todos os recursos públicos, enquanto o superávit primário público representou 8,0% desses recursos. Isso significa que 31,3% de tudo que o setor público arrecadou foi engessando, não impactando, ou pouco impactando, a depender da forma com se distribuiu o pagamento de juros, sobre a demanda agregada da economia brasileira. [...]” (TERRA; FERRARI FILHO, 2012, p. 14).

(reduziu a taxa de juros, flexibilizou o compulsório, financiou empréstimos via BNDES) e fiscal (redução da alíquota dos impostos - de IRPF e das operações financeiras (imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros - IOF) sobre compras a prazo, do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre automóveis, eletrodomésticos da linha branca e materiais de construção. Além disso, o governo ampliou os valores pagos nos benefícios do programa Bolsa Família, instituiu o programa de habitação Minha Casa Minha Vida, aportou recursos para subsidiar o financiamento à produção agrícola, dentre outros (TERRA; FERRARI FILHO, 2012).

Entretanto, a política de controle à inflação foi mantida como objetivo único da política econômica no período 1995-2011 e, desse modo, a política monetária de taxas de juros bastante elevadas foi operacionalizada, onerando as finanças públicas e deixando a taxa de câmbio<sup>176</sup> do País à mercê dos especuladores externos. O Estado no Brasil, a partir de Fernando Collor de Mello, passando por FHC, continuando com Lula e Dilma Rousseff, continua implementando uma linha de política econômica que prioriza os interesses financeiros.

No Brasil, o governo criou um sistema da dívida<sup>177</sup> que decorre do modo de funcionamento e da dinâmica da economia brasileira, respaldado pelo arcabouço institucional legal da LRF;<sup>178</sup> um modelo econômico voltado completamente para garantir os privilégios do mercado.<sup>179</sup> A elevada sensibilidade da dívida pública aos

---

<sup>176</sup> “A inversão de posição no câmbio significa também que mudou o sentido do impacto do câmbio sobre as contas fiscais: quanto mais o dólar derrete, mais o governo perde (pela conversão em reais das reservas mantidas aplicadas no exterior), e mais aumenta a sua dívida pública do País.” (AFONSO, 2009, p. 1).

<sup>177</sup> “A elaboração do presente livro visa contribuir para os debates que estão ocorrendo em todos os Estados da federação, alertar para a conexão entre o problema da dívida dos entes federados com o endividamento federal, processo decorrente de um engendrado **‘Sistema de Dívida’** que, ao invés de aportar recursos à Nação, tem sido historicamente um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado nacional e internacional.” (FATTORELLI, 2013b, p. 12, grifo nosso).

<sup>178</sup> “A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, cuja exigência foi incluída no acordo assinado com o FMI, e a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a partir do ano 2000, transformando em lei o compromisso com a geração de uma determinada meta para o superávit primário, visando controlar o crescimento da dívida pública, inscrevem-se na Nova institucionalidade que passou a ser recomendada para que a política fiscal desempenhasse seu novo papel: o de servir como espaço de valorização do capital financeiro e de garantir o pagamento de sua riqueza aplicada em títulos públicos.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 273).

<sup>179</sup> “A atual política monetária de controle da inflação tem funcionado como mais uma importante engrenagem do Sistema de Dívida, pois os instrumentos utilizados pelo Banco Central não estão de fato combatendo a inflação, mas se prestando a promover brutal transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado - nacional e internacional - a elevadíssimo custo interno tanto financeiro como social, e precisam ser revistos.” (FATTORELLI, 2013b, p. 48). Neste mesmo sentido, seguem Kliass (2013c) e Khair (2013).

movimentos dos juros, do câmbio e da inflação torna uma incógnita os custos da dívida pública, uma vez que o governo brasileiro não dispõe de controle sobre essas variáveis.

A política econômica pós-Plano Real procurou adequar a economia brasileira ao processo de globalização financeira, que apresenta a dominância do capital financeiro rentista; a dinâmica de financeirização, baseada em papéis (capital fictício); as medidas de liberalização completa da conta e no fluxo de capitais (que deixa vulnerável a política monetária e a taxa de câmbio). A prioridade absoluta ao combate à inflação via política de juros altos, além de privilégios tributários para as grandes corporações do setor financeiro, são as tônicas desse modelo (FATTORELLI, 2013b).

Nessa dinâmica econômica que beneficia a finança capitalista, foram criados diversos privilégios legais que garantem a prioridade de recursos do Estado brasileiro para o pagamento do gasto financeiro da dívida, como o artigo 166 da Constituição Federal, a LRF, o art. 2º da LDO<sup>180</sup> e diversas medidas provisórias. Todo esse arcabouço jurídico privilegia os gastos financeiros do Estado em detrimento dos gastos com investimento em infraestrutura e com os direitos sociais.

Assim, não é surpresa que mesmo depois da entrada em vigor da LRF, em 2000, ocorreu elevação da dívida pública da União, dos estados e municípios. Entre 2000 e 2001, as causas foram os títulos da dívida pública atrelada ao dólar, em decorrência do processo de desvalorização do câmbio. Não somente a política fiscal, mas as políticas monetária e cambial elevam os custos que são assumidos pelo Tesouro Nacional e influem no custo de carregamento das dívidas de estados e municípios.

A condução da política fiscal passou a ter a obrigação de garantir a sustentabilidade da dívida, independentemente da taxa de juros e das modificações de câmbio. A visão de sustentabilidade da dívida dada pela relação dívida/PIB passou a ser a base das expectativas sobre a qual estava assentado o comportamento futuro da situação fiscal (LOPREATO, 2005-2006). Nessa dinâmica,

---

<sup>180</sup> “Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes prerrogativas, sendo as mais importantes: . dispor sobre o equilíbrio entre receita e despesas; . estabelecer critérios e formas de **limitação de empenho**, na ocorrência de: arrecadação de receita inferior ao esperado, de modo a **comprometer as metas de resultado primário** e nominal; [...] **definição de resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros**; limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 9-10, grifos nosso).

a LRF representa o instrumental que assegura e estabelece um contrato entre o capital financeiro e o governo brasileiro, dado que os analistas de mercado financeiro resumem sua visão na análise da conjuntura a uma única variável, o tamanho da dívida mobiliária.<sup>181</sup>

### **7.3 Lei de Responsabilidade Fiscal: a abordagem da aparência**

A abordagem da aparência a respeito do significado da famosa Lei de Responsabilidade Fiscal procurou ressaltar as históricas deficiências institucionais e organizacionais na gestão das contas públicas no Brasil. Essa visão assegura que a adoção de iniciativas objetivando a melhoria do processo institucional ocorreu de forma lenta.<sup>182</sup>

Dessa forma, avanços institucionais, como a criação de órgãos como os tribunais de Conta e, em 1964, a criação do Bacen, dentre muitas outras medidas, foram promovidas para viabilizar a estabilização e o desenvolvimento da economia. Entretanto, mesmo após esses diversos avanços e reformas, não existia ainda um adequado gerenciamento das contas públicas pelo Estado no Brasil. Os principais problemas encontrados estavam relacionados às poucas informações disponíveis, no nível de detalhamento inadequado das contas, à multiplicidade das peças orçamentárias (União, previdência social e orçamento monetário), além da existência de uma defasagem temporal na prestação de contas.

A partir dos anos 1980, ocorreu um novo avanço nos instrumentos e nos critérios de racionalidade do Estado buscando fornecer transparência e na tentativa de superar a situação de descontrole na gestão das contas públicas no Brasil. Porém, essas regras de controle de gastos e de endividamento não enquadraram os estados e municípios, nem viabilizaram os meios legais de punição para quem infringisse as normas de austeridade (LEITE, 2005).

Durante a década de 1990, a situação financeira dos entes federativos nacionais apresentava-se insustentável. Assim, em abril de 1999, foi criado o Projeto de Lei Complementar n. 18, que deu origem à LRF. Esta lei é considerada o último e

---

<sup>181</sup> “A LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passaram a ser compromisso de governo.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 12).

<sup>182</sup> Acontece que, historicamente, essas melhorias, na grande maioria das vezes, sempre buscou atender a interesses específicos, em detrimento dos interesses gerais da nação.

grande instrumento institucional do processo que proporcionou ao governo brasileiro tomar conhecimento da situação fiscal, garantindo um grau de sofisticação no gerenciamento das contas públicas. A LRF procurou abrir a denominada **caixa preta** das contas públicas, ao criar mecanismos de gestão que norteiam as normas e os procedimentos das finanças, ou seja, o planejamento, o orçamento, a execução e o controle interno e externo do gasto social (LEITE, 2005).

A LRF complementa o processo de recuperação do orçamento que brotou da Constituição de 1988, constituindo uma nova moldura orçamentária composta pelo PPA,<sup>183</sup> pela LDO<sup>184</sup> e pela LOA,<sup>185</sup> com forte interação e compatibilização entre si.<sup>186</sup>

Nesse novo processo orçamentário, o PPA corresponde ao período de mandato de governo e fixa de forma regionalizada os objetivos, as diretrizes e as metas para as despesas da administração pública federal, condicionando e balizando a elaboração da LDO e da LOA. A LDO, por sua vez, tem como atribuição definir as metas e prioridades da administração pública federal (plano plurianual, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências financeiras de fomento e autorizar a criação de cargos, carreiras, vantagens e contratação de pessoal). Finalmente, a LOA resgata os princípios da unidade e da universalidade do orçamento com instrumento de planejamento e controle do gasto do executivo, representando o orçamento negociado na LDO (OLIVEIRA, F., 2009).

---

<sup>183</sup> “**O Plano Plurianual (PPA)** - constituiu o instrumento legal de planejamento dotado de uma maior amplitude na realização da agenda estratégica do Governo. Logo, apresenta-se como um plano de médio/longo prazo com vigência de quatro anos.” (AYRES, 2010a, p. 89, grifos do autor).

<sup>184</sup> “**A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** - é o instrumento que orienta a elaboração da Lei Orçamentária anual (LOA), destacando os programas integrantes do PPA, que receberão dotações específicas da LOA que lhe corresponde. A LDO constituiu o elemento de ligação entre o PPA e a LOA, na proporção em que pré-define a efetivação e direcionamento dos gastos públicos, as modificações na política tributária, assim como os objetivos do programa de fomento do Governo; serve de referencial na feitura do projeto de lei orçamentária quanto ao orçamento subsequente. Define a escolha dos programas estratégicos do PPA (despesa de capital) no exercício fiscal subsequente.” (AYRES, 2010a, p. 90, grifos do autor).

<sup>185</sup> “**A Lei Orçamentária Anual (LOA)** - é o principal instrumento governamental de realização da política econômica (política fiscal e monetária) do país, na medida em que discrimina as formas de intervenção econômica do poder público através da tributação e despesa. É conhecida como “lei dos meios”, por se constituir num meio a partir do qual são assegurados os créditos orçamentários e os recursos financeiros necessários à efetivação de planos e programas, assim como das múltiplas atividades das entidades governamentais.” (AYRES, 2010a, p. 90, grifos do autor).

<sup>186</sup> “Apesar de todos esses avanços, na prática quase nada funcionou e o orçamento, longe de se transformar em eficiente instrumento de administração e planejamento das contas públicas funcionou, na realidade, como um esquema de corrupção e malversação de recursos públicos” (OLIVEIRA, F., 2009, p.102).

Todavia, como aponta Guardia (1992), essas reformas não garantiram a eficiência e as práticas desejadas pela boa governança, dado que o governo brasileiro continuou praticando:

- a) uma política de subestimação das receitas, com aumento nominal da arrecadação e políticas de aprovação de créditos adicionais;
- b) atuação precária no sistema de elaboração da proposta de orçamento, sem usar critério de prioridade e de diretrizes para os gastos e normas de avaliação das despesas, sem objetivo de eficiência e eficácia; e
- c) um desinteresse por parte do poder legislativo em aprimorar e cumprir as regras estabelecidas pela nova moldura orçamentária.

Assim, o processo orçamentário brasileiro continuou sofrendo desdobramentos que levou, em maio de 2000, à aprovação da LRF, que foi uma inovação no caminho da transformação do orçamento público em eficiente instrumento do planejamento e da administração das contas do setor público no Brasil.<sup>187</sup> Foi na direção da elaboração e execução de um orçamento mais realista e mais confiável que a LRF foi aprovada.

A LRF surgiu em um contexto de supremacia da ideologia ultraliberal de “não *deficit*, não dívida e pouco Estado”, preocupado com o controle do Estado e voltado para a criação de instrumentos e instituições que garantissem a gestão fiscal responsável; tornar real o orçamento público no Brasil, retirando o orçamento, o PPA, a LDO<sup>188</sup> e a LOA<sup>189</sup> do campo da ficção e transformando-os em instrumentos de planejamento, sob o controle e com a participação da sociedade na sua tomada de decisão.

Os rascunhos da LRF foram escritos pelos economistas e assessores oficiais José Roberto Rodrigues Afonso, Martus Tavares, Guilherme Gomes Dias,

---

<sup>187</sup> Note-se que essa lei adequou o modelo à orientação da visão teórica da ortodoxia no que diz respeito à política fiscal e ao papel do Estado, nesse período de dominância da finança capitalista, de ter a responsabilidade de geração de superávits fiscais, com objetivo de garantir a sustentabilidade da dívida pública e de dar credibilidade política junto à finança capitalista.

<sup>188</sup> “A LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 19).

<sup>189</sup> “De acordo com o artigo 5º. da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, [...] etc.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.19). E “A dívida pública terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas para esse fim devem estar destacadas na Lei.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 20).

Selene Nunes, Amaury Bier e pelo jurista Cid Heráclito. O nome, lei de responsabilidade fiscal foi uma cópia do modelo vigente na Nova Zelândia.<sup>190</sup> A LRF encontrou as finanças públicas estaduais e municipais já com dívidas negociadas e as contas federais passando por um processo de ajuste (SAFATLE, 2010).

A LRF passou a exigir a elaboração de um orçamento realista, disciplinando gastos, identificando as fontes dos recursos e exigindo redução das despesas no caso de frustração de receitas; e objetivou ainda assegurar o controle e a transparência das contas públicas, da prestação de contas e dos pareceres prévios que deveriam ser amplamente divulgados. A LRF contempla a participação popular, determinando a realização de audiências públicas no processo de discussão e elaboração dos PPAs, das LDOs e das LOAs (OLIVEIRA, F., 2009).

A LRF objetivou reforçar o princípio do orçamento, ao dar ênfase à publicidade, à transparência e ao controle do gasto público, representando para todos os seus defensores um grande avanço institucional que torna o orçamento público realista e eficiente no controle do gasto do Estado. Conforme afirmam Khair, Afonso e Oliveira (2006, p. 276-277):

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no. 101, de 2000) estabelece métodos e práticas voltados para o equilíbrio e a transparência fiscal, além de criar uma estrutura legal que tem, entre outros, o objetivo de racionalizar o processo orçamentário, estimular o planejamento das ações governamentais de longo prazo e tentar minimizar os prejuízos que os interesses políticos-eleitorais causam ao efetivo atendimento da população pelo setor público.

Os economistas ortodoxos alegaram que a economia brasileira passava por grave crise fiscal. Nesse sentido, o pensamento ortodoxo apresentou o Estado brasileiro desorganizado e inadimplente; estados e municípios com dívidas acima de sua capacidade de pagamento; gasto com pessoal elevado; excesso de pessoal; superfaturamento; obras inacabadas; etc. - um quadro de Estado falido e incapaz de atender aos anseios da sociedade. Assim, LRF foi recebida como um grande e

---

<sup>190</sup> “Vale citar, por exemplo, o caso da Nova Zelândia, após a introdução do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gasto do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio da “accountability”. Estes exemplos foram tomados como referência para a elaboração da nossa Lei de Responsabilidade Fiscal” (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 3). Nascimento e Debus (2002, p. 6) acrescentam: “Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal são: o Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; [...]”.

significativo avanço institucional, uma importante ferramenta jurídica, uma obrigação legal de transparência e didatismo para manter as finanças públicas brasileiras em ordem.

Figueirêdo e Nóbrega (2005), comentando a LRF, afirmam que o setor público brasileiro estava apresentando gastos maiores do que sua arrecadação em todas as esferas de governos (*deficit* público) e a gastança do setor público apareceu como o maior problema brasileiro, o principal responsável pelas mazelas sociais do País. Assim, a LRF surgiu buscando resgatar o papel da elaboração e execução das peças de orçamento estabelecendo regras para execução orçamentária e para verificar o cumprimento das metas, buscando compatibilizar os créditos orçamentários com as receitas efetivamente arrecadadas.<sup>191</sup>

Nessa linha, Afonso (2011) defende que a LRF apareceu representando um consenso técnico, um divisor de águas nas finanças públicas brasileiras, que mudou a cultura fiscal no Brasil, criando uma legislação abrangente e dura em termos econômicos, tendo o Brasil sido o primeiro país emergente a adotar medidas do tipo da LRF, abrangente e austera, prevenindo e punindo quem conspirasse contra os preceitos da responsabilidade fiscal.<sup>192</sup>

Ainda, segundo Afonso (2004b), em um cenário macroeconômico demarcado por ação fortemente demandante de maior atendimento aos bens e serviços públicos, a LRF colocava a obrigação de o Estado brasileiro aumentar a produtividade do gasto público, usando os recursos para fazer cada vez mais e melhor, exigindo a modernização da gestão das mais diversas esferas de governo.

O objetivo da LRF é construir, a médio e longo prazo, um novo padrão de gestão fiscal acentuando a austeridade fiscal, mudando o regime fiscal e organizando os gastos públicos, com normas permitindo abandonar as corriqueiras práticas e políticas fiscais brasileiras marcadas pela ação e práticas recorrentes de pacotes tributários de fins de ano, a fim de “Prestar mais e melhores serviços públicos consumidos os mesmos, ou, o ideal, menos recursos públicos” (AFONSO, 2004b, p. 16).

---

<sup>191</sup> “A LRF estabelece o mecanismo denominado de **limitação de empenho e movimentação financeira**, que foi copiado a partir de mecanismo semelhante existente no *Budget Enforcement Act* [...], dos Estados Unidos, lá denominado de *sequestration*. Em essência, consiste na vedação de realizar algumas despesas, caso a receita não se comporte conforme previsto.” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 11).

<sup>192</sup> “Em termos culturais, a LRF também cobrou uma mudança de postura - dos cidadãos, dos eleitores, dos técnicos e até das autoridades e legisladores - e passou-se a acreditar que seria preciso cuidar das contas públicas como se fossem pessoais.” (AFONSO, 2010, p. 19).

Por outro lado, Leal (2010) sugere que a LRF é mais do que uma simples lei que trata das finanças públicas. Essa lei provoca mudanças sociais, na cultura da gestão responsável, sendo colocada ainda como um fantástico avanço que garante ao orçamento público legitimidade, simplicidade, efetividade e temporalidade para assegurar o equilíbrio macroeconômico de curto prazo, contribuindo fortemente ainda para melhoria da gestão pública no Brasil.<sup>193</sup>

Outro adepto da lei, Dornelles (2010), ressalta que a LRF apareceu ainda estabelecendo os rumos de um novo marco regulatório, especialmente no aspecto fiscal e na questão do *deficit* público, tornando factível a administração financeira do País. Nessa linha, a LRF modernizaria a administração financeira do Brasil e representava uma lei da maior importância para o campo das finanças públicas.

Até o Ministro Guido Mantega (2010), acredita que a LRF possibilitou ao Brasil alcançar a estabilidade econômico-financeira por intermédio de um conjunto de dispositivos legais e institucionais que garantem a estabilidade da peça orçamentária, bem como contribuir para uma gestão eficaz, passo fundamental para colocar o Estado brasileiro no caminho da solidez das contas públicas, estabelecendo os limites de gastos, de endividamento, da redução da dívida e do *deficit* público.<sup>194</sup>

Desse modo, Tavares (2010a, 2010b) assevera que a LRF estabeleceu um padrão que contribuiu para a sustentabilidade da política fiscal e criou um modelo de comportamento de longo prazo que estabelece regras, princípios, limites para continuidade de política fiscal. Os propósitos foram assegurar a consistência

---

<sup>193</sup> “O processo de aperfeiçoamento fiscal começa em 1986, quando acaba a conta movimento, e vai até 2001, quando é feita a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tudo isso foi feito antes do governo do PT.” (LEITÃO, 2013a).

<sup>194</sup> “Portanto, a LRF é sim muito importante, mas é apenas um aspecto das políticas econômicas. Podemos ver que, a partir dela, **passamos a ter um superávit primário maior das contas públicas**, o que demonstra não só a aprovação da lei, mas a vontade dos governos em obterem um resultado fiscal positivo. Temos uma **sequência de superávits primários a partir desse momento** que mostra como os dois governos abraçaram a causa da solidez fiscal. Tivemos **superávits bastante expressivos**, até maiores do que estes, porém, com a revisão do Produto Interno Bruto (PIB) para cima, eles diminuíram. Mas chegamos a ter **metas de até 4,25% do superávit primário**. Há uma busca consistente do *superávit* primário para equilibrar as contas públicas. Tivemos apenas uma queda em 2008, porque era ano de crise mundial financeira e o Brasil, assim como todos os países do mundo, foi obrigado a fazer uma política anticíclica. Mas já em 2010, trabalhamos com o objetivo de alcançar o *superávit* primário de 3,3.” (MANTEGA, 2010, p. 31, grifo nosso).

intertemporal da política orçamentária com o compromisso da disciplina fiscal, recebendo forte apoio da sociedade.<sup>195</sup>

O ex-ministro da defesa Nelson Jobim (2010) é defensor da ideia de que a LRF representou a busca pela melhoria nas contas públicas e sua solidez fiscal para possibilitar o desenvolvimento do País,<sup>196</sup> com regras limitadoras e moralizadoras para salários, subsídios, para a autonomia financeira, administrativa e orçamentária dos três poderes; um grande avanço em termos de finanças públicas.

O ex-presidente do Bacen Henrique Meirelles (2010) acrescenta que a LRF disciplinou também o relacionamento financeiro entre o Bacen e o Tesouro Nacional, vedando ao primeiro financiar o último. Essa Lei realizou a completa separação monetária entre o Bacen e o Tesouro Nacional, de modo a permitir ao Bacen realizar a política monetária de estabilização de preços.

O deputado Pedro Novais (2010) alerta para os benefícios da LRF que apresenta procedimentos de modernização e procedimentos administrativos de transparência, divulgação, controle e acompanhamento da gestão e da administração públicas. E o ministro do Tribunal de Contas da União, José Jorge (2010), esclarece o ponto em que a lei passou a ser um dos principais instrumentos para o Tribunal de Contas fiscalizar a aplicação dos recursos públicos nos níveis federal, estadual e municipal.

Resumindo todo o discurso da aparência no que diz respeito à defesa da LRF, o senador Álvaro Dias (2010) apresenta essa lei como um elemento essencial para que o Brasil alcance a estabilidade econômica e financeira, na defesa de melhorar a imagem externa do País, de forma a reduzir o risco-país. Finalmente, o ex-prefeito da cidade de São Paulo Gilberto Kassab (2010), Nascimento e Debus (2000) e Nascimento e Gerardo (2013) tratam de outro ponto da LRF, que ressalta que essa lei representa uma excelente ferramenta para alavancar os investimentos na área social, devido à política de racionalização dos gastos públicos e à boa gestão de seus recursos permitir ampliar ações voltadas para o investimento social.

---

<sup>195</sup> “A introdução da Lei tem que ser preparada cuidadosamente, incluindo uma ampla campanha de comunicação social. O Brasil é um exemplo excelente da construção de um amplo consenso na opinião pública sobre os benefícios da LRF.” (TER-MINASSIAN, 2010, p. 65)

<sup>196</sup> “É bom lembrar que o envio da LRF não foi nada gratuito. Na verdade, tivemos em 1998 a crise da Rússia e em janeiro de 1999 a crise da desorganização fiscal estadual. Era fundamental enviar esse projeto para tentar compor essas duas crises. Ele entrou na Câmara em 15 de abril de 1999 e em 25 janeiro de 2000 foi aprovado” (JOBIM, 2010, p. 42).

Esse tipo de opinião a respeito da LRF pode ser encontrado nas análises dos trabalhos desenvolvidos em artigos (SERRA; AFONSO, 2000; NASCIMENTO; DEBUS, 2000, 2002; AFONSO, 2004a, 2004b, 2010; OLIVEIRA, W., 2004; AFONSO; NÓBREGA, 2009; SANTOS, Romualdo, 2009; CILO, 2010; FREIRE, 2010; GONÇALVES, M., 2010; HARTUNG, 2010; KHAIR, 2010; LEVY, 2010; MALAN, 2010; MENDES, 2010; NAKANO, 2010; PALOCCI, 2010; QUINTELLA, 2010; SAFATLE, 2010; TAVARES, 2010a, 2010b), além de textos, monografias, dissertações e teses que procuraram estudar o processo de criação da LRF (LEITE, 2005), avaliar o impacto na administração pública em decorrência da lei (OLIVEIRA, W., 2004), analisar o impacto da LRF sobre as finanças públicas municipais (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA: 2006), avaliar os efeitos da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios brasileiros (MENEZES; TONETO JUNIOR, 2006) e entender a LRF (NASCIMENTO; DEBUS, 2000).

Tornou-se lugar comum tentar mostrar a importância da LRF (PEREIRA; ARRUDA, 2010), realizar estudos verificando cenários antes e depois da implantação da LRF (MENINI, 2003), delimitar a importância dessa lei e suas limitações (PEREIRA, ARRUDA, 2010), analisar as regras fiscais e sua importância para a sustentabilidade da dívida no Brasil (GOLDFAJN; GUARDIA, 2003) e apresentar a LRF como fazendo parte de um longo processo de amadurecimento institucional iniciado nos anos 1980 (TAVARES, 2005).

Em suma, nos artigos de Afonso e Nóbrega (2009) e Khair, Afonso e Oliveira (2006), a LRF representa uma reforma incompleta e se trata de uma obra inacabada. A LRF representa uma importante mudança fiscal e financeira nas relações dos entes federativos brasileiros, principalmente se observada a situação de desordem fiscal dos anos 1980 e início da década de 1990. Dessa forma, esta lei foi uma forte e adequada resposta institucional diante da desordem fiscal e financeira que reinava nas contas públicas de todo os entes federativos no Brasil (Anexo P).

A quase totalidade da discussão a respeito da importância e significado da LRF tem-se situado no campo das abordagens positivistas, de natureza jurídica, contábil, técnica e operacional,<sup>197</sup> não contemplando a real natureza da lei, o papel

---

<sup>197</sup> “Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal é **instrumento fundamental** para a **fiscalização** do orçamento público municipal. Através dela há um **rigor maior** no que se refere aos gastos públicos refletindo um **controle maior** do orçamento. Além disso, há a exigência de um **melhor**

do Estado capitalista burguês, os conflitos sociais, a luta de classe, o jogo de interesse, a hegemonia, o fetichismo, não atentando para o simples fato de que a LRF não prevê punição para desvio de dinheiro público pelos agentes do setor público (MIRANDA, 2001).

O grande público passou, então, a aceitar como verdade a pregação dos economistas do *mainstream*, da justificativa de que a LRF representa um grande marco institucional na gestão das finanças públicas no Brasil. A LRF é considerada um marco no processo de ordenamento financeiro e fiscal do Estado brasileiro, representando mudança importante na melhora das relações políticas federativas.<sup>198</sup>

Esse domínio de uma falsa representação da LRF revela uma **falsa consciência** em apreender o real significado dessa lei, que decorre das contradições fundamentais e das condições do método de fazer ciência da burguesia. Essa ciência elabora ideias que são funcionais para a manutenção da ordem do capital, disseminam uma falsa consciência.<sup>199</sup> Trata-se de um processo de ideias, valores, crenças da vida social, que até pode não ser inverídico, mas que é funcional para legitimar os interesse relacionados a essa forma de organização social.

#### 7.4 Lei de Responsabilidade Fiscal: analisando os artigos da lei

Pelo exposto, as principais análises da LRF, dessa reforma institucional, encobrem que o principal objetivo dessa lei era viabilizar e dar suporte a um tipo de política macroeconômica apoiada no conceito criado e exigido pelo FMI - o denominado superávit primário<sup>200</sup> - objetivando o controle das contas públicas em prol do capital financeiro.

---

**planejamento** do dinheiro público que deve refletir em políticas públicas mais eficientes para o município.” (GORGA; BERGAMASCO, 2011, n.p. grifo dos autores).

<sup>198</sup> “Para Ubiratan Aguiar, presidente do Tribunal de Contas da União, a lei fiscal é uma das maiores conquistas da administração pública nos últimos 20 anos. ‘Essa lei traz o que todo casal sempre fez com o orçamento doméstico: planejar e organizar o que gasta de acordo com o que ganha’. Assinala Aguiar, que preside o órgão responsável por fiscalizar o cumprimento da lei na esfera federal. ‘Ao limitar os gastos dos três poderes, a LRF acabou com a cultura de deixar o prejuízo para o próximo que vier’, acrescentou o ministro.” (GONÇALVES, M., 2010, p. 2).

<sup>199</sup> O conceito que melhor descreve este aspecto é o de ideologia como processo geral de produção de ideias, crenças e valores na vida social.

<sup>200</sup> Superávit primário é um conceito somente utilizado pelo governo brasileiro e significa a diferença entre a receita pública de determinado ano menos os gastos públicos, não incluindo as rubricas juros e correção da dívida pública.

Nessa linha, conforme afirma Leite (2011, p. 29):

A LRF referendou a dívida líquida do setor público como principal indicador da situação fiscal dos governos, ou seja, o monopólio do resultado fiscal primário como indicador da boa política, que mensura a capacidade do setor público de gerar resultados os quais sejam suficientes para honrar os juros da dívida.

Garcia (2008, p. 33) argumenta que

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém dispositivos necessários e importantes; alguns deles, porém, possuem implicações nada desejáveis. É evidente sua preocupação primeira com o bem-servir aos credores do Estado (cumprimento fiel e tempestivo do serviço da dívida) e seu viés pró-investimento.

Assim, a LRF procurou adequar a economia brasileira de modo a torná-la atraente ao capital financeiro internacional. Nesse sentido, o governo de FHC realizou diversas mudanças institucionais necessárias para inserir a economia brasileira de volta no mercado financeiro internacional. Dentre todas elas, duas merecem destaque, sendo a primeira o ataque que se realizou contra o Estado e a Constituição Cidadã e a segunda a aprovação da LRF e da DRU.

Na economia brasileira impera a lógica que prioriza o pagamento da dívida pública via economia forçada de recurso do Estado, em detrimento de gastos sociais, e pela via da diminuição dos gastos com investimento público; a lógica que possibilita e garante inteira liberdade ao gasto financeiro e atende aos interesses da finança capitalista. A LRF representa, portanto, esse aparato institucional-legal, o elemento que institucionaliza a defesa dos interesses do capital financeiro.<sup>201</sup>

As razões das graves injustiças que existem na sociedade brasileira em decorrência da não prestação de serviços básicos adequados de educação, saúde pública, saneamento, segurança, transporte, assistência social. A violência, miséria, fome, além do aprofundamento das disparidades sociais, não são adequadamente compreendidos se não se entender a formação dessa sociedade, como também não

---

<sup>201</sup> “Prioridade de pagamento de dívida pública - se deve investigar a aprovação de atos legais - por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - que estabelecem limites para investimentos sociais, enquanto deixam livres de qualquer limite os gastos com a dívida, ou os prejuízos do Banco Central com o exercício da política monetária para manter o Sistema da Dívida. Adicionalmente, a LRF criminaliza o administrador público que não priorizar o pagamento da dívida, ao mesmo tempo em que permite a condenação de grande parte da população à miséria para atender ao privilégio dos rentistas.” (FATTORELLI, 2013b, p. 233).

saber a nova dinâmica de funcionamento da economia brasileira - uma dinâmica que favorece os ganhos ao pessoal ligado ao capital rentista, devido ao aparato institucional-legal da LRF que garante ao capital financeiro o domínio sobre o fundo público.<sup>202</sup>

Dado que o Estado brasileiro, na primeira gestão de FHC, não havia se tornado uma instituição confiável para os agentes do capital financeiro, apresentando riscos elevados de não pagamento das dívidas,<sup>203</sup> foi gestado esse aparato institucional-legal que procurou garantir a sustentabilidade da dívida pública (a implementação da LRF), objetivando a garantia da existência de superávit primário para o pagamento de encargos e, se possível, do estoque da dívida.<sup>204</sup>

Dessa forma, o Estado brasileiro implementou um regime fiscal no qual as contas públicas apresentam como elemento fundamental o controle permanente dos gastos públicos; um aparato institucional-legal que exige do Estado controle de gastos em políticas públicas essenciais, abrir mão das medidas como agente do desenvolvimento econômico e se ausentar da ação e atendimento universal do bem-estar da sociedade. A preocupação com as condições de sustentabilidade da dívida pública leva a política fiscal a ter como conteúdo e novo papel o compromisso **sagrado** e **central** de geração de superávits primários. Essa medida subordina todas as demais funções do Estado brasileiro.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> “Como os números de sua execução demonstram, isso significa que, por opção da política econômica e das forças políticas que apoiam o governo, os interesses beneficiados com os pagamentos dos juros - o capital financeiro nacional e internacional - conseguiram incrustar-se no orçamento e passaram a comandar as decisões de gastos em seu benefício, com prejuízo para o desenvolvimento e para a oferta de políticas públicas à sociedade pelo Estado.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 113).

<sup>203</sup> “Para cumprir este novo papel, o Estado teria de tornar-se confiável para os agentes privados, já que atuaria predominantemente como espaço de valorização da riqueza financeira, significando que seus passivos (ou sua dívida) não podem apresentar riscos de inadimplência, ou, em outras palavras, que seu pagamento deve ser dado como líquido e certo, com o Estado sendo capaz de honrá-lo, sustentá-lo não só nas condições vigentes, mas também nos cenários construídos a partir do comportamento esperado para as variáveis que influenciam a relação dívida/PIB.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 252).

<sup>204</sup> “Nessa perspectiva, o nível de superávit estabelecido para garantir uma trajetória confiável para a dívida pública adquire o *status* de despesa obrigatória, ao passo que os gastos discricionários se tornam meros resíduos, uma vez que sacrificados sempre que ocorrem desvios das metas estabelecidas para a relação dívida/PIB. Nesse caso, os aumentos necessários no esforço fiscal realizado traduzem-se, habitualmente, em cortes de despesas públicas essenciais para a sociedade e a economia, visto que essas, nessa perspectiva teórica, perderam prioridade para o objetivo da estabilidade macroeconômica, que somente os agentes econômicos podem validar se tiverem confiança nos atos e na situação financeira do setor público.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 255-256).

<sup>205</sup> “Com a mudança no modelo de estabilização em 1999, por força do acordo com o FMI e com a adesão incondicional do país ao novo paradigma teórico favorável ao capital financeiro, a política fiscal ganhou centralidade, com o país comprometendo-se com a geração de *superávits* primários

Mesmo os autores da ortodoxia, e até os próprios executores da LRF, não deixaram de perceber a importância da política de superávit primário<sup>206</sup> como reforma institucional importante visando manter os superávits fiscais em níveis apropriados para assegurar a sustentabilidade da dívida pública.<sup>207</sup> Nesse sentido:

O capítulo preocupou-se em fazer um balanço das efetivas mudanças provocadas pela LRF na qualidade da gestão fiscal no Brasil. Partiu de duas constatações básicas. Por um lado, os gestores da política econômica e muitos analistas consideram suficiente que o setor público gere superávits primários, sem se preocuparem com o custo dessa política, com a necessidade de melhorar a qualidade da gestão pública e de aumentar a sua transparência. Os elevados superávits primários registrados desde 1999 parecem ter amortecido os incentivos para uma efetiva implementação dos mecanismos de controle e de prestação de contas criado na LRF (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 314).

Embora essa lei possa ter trazido alguns tipos de benefícios para a administração e utilização dos recursos públicos, na realidade, a LRF colocou acima de quaisquer outros interesses o interesse da classe rentista e dos credores do Estado. Essa lei prioriza o interesse do capital em geral, contra a sociedade, e da classe capitalista rentista, contra a nação. A suposta austeridade e responsabilidade fiscal da União, estados<sup>208</sup> e municípios exigiu um elevado aperto fiscal e redução de gastos nas áreas de pessoal, social e até investimento, mas deixaram livres os gastos financeiros.<sup>209</sup>

---

fiscais elevados e crescentes para garantir o pagamento dos juros da dívida dos credores do Estado, visando evitar o seu crescimento como proporção do PIB.” (OLIVEIRA, F., 2009, p. 321).

<sup>206</sup> “Aparentemente, na visão predominante no Ministério da Fazenda e no atual Governo, o ideal da responsabilidade fiscal tem sido resumido a geração de superávit primário” (AFONSO, 2004b, p.4, grifo do autor).

<sup>207</sup> “O avanço recente alcançado pelo resultado primário do setor público mostra a efetividade das reformas. Partindo de um déficit primário em 1997 e um superávit primário praticamente nulo em 1998, o setor público consolidado mostrou superávits primários superiores a 3,5% do PIB desde 2000. Um aspecto importante é que as reformas adotadas desde 1998 resultaram em um **superávit primário estrutural para o setor público** consolidado, compatível com uma evolução sustentável da dívida existente.” (GOLDFAJN; GUARDIA, 2003, p. 17, grifo nosso).

<sup>208</sup> “Em setembro de 1997, com a edição da Lei no. 9.496, a União ficou autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e Distrito Federal, [...]. Ganhou força, a partir de então, a busca pelo desenvolvimento auto-sustentável, com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que trazia metas ou compromissos referentes a: 1. Dívida financeira [...]; 2. **Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesa não financeiras;** [...]” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 8-9, grifo nosso). “Além disso, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, espera-se para os próximos anos a manutenção de um superávit primário nas contas consolidadas dos Estados brasileiros” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 10).

<sup>209</sup> Desse modo, não ocorreu a regulamentação do art. 30, incisos I e II, da LRF, que diz respeito aos limites globais de endividamento da união.

A LRF representa a principal medida de controle da finança capitalista sobre os gastos do Estado brasileiro. Nesse sentido, essa lei faz parte de uma superestrutura legal composta por um conjunto de normas que garantem prioridade à remuneração dos detentores de títulos públicos brasileiros.<sup>210</sup> E mais absurdo e o caso mais grave é que o surgimento desse aparato “legal” em favor da finança capitalista decorreu de dispositivo constitucional, do art. 166, § 3º, II, b, sobre o qual existem denúncias de fraude, por jamais ter sido votada pelos parlamentares constituintes em primeiro turno,<sup>211</sup> liberando os gastos com a dívida pública de ter que indicar a fonte de seus recursos, como é regra geral aplicada aos demais gastos (FATTORELLI, 2013b).

Assentado no dogma da ação do Estado gerente, do Estado eficiente e de defesa do interesse público, da austeridade fiscal, a LRF trata de garantir o pagamento do serviço da dívida pública. A lei segue uma prática de rigoroso controle do gasto público, objetivando criar “sobra” de recursos, ou seja, superávit primário,<sup>212</sup> que garante aos credores nacionais e internacionais que o governo brasileiro honrará o pagamento dos elevados juros da dívida pública.<sup>213</sup>

A dominância da dinâmica do capital financeiro na economia mundial e no Brasil tem levado à hierarquia de ganhos em favor do capital financeiro, o que afeta negativamente o crescimento econômico, com perdas para a classe trabalhadora e

<sup>210</sup> “O Sistema da Dívida opera também por meio de uma superestrutura legal: um conjunto de normas legais nacionais tem garantido prioridade absoluta à remuneração dos detentores de títulos da dívida brasileira por meio de elevadas taxas de juros, favorecendo especialmente o crescimento contínuo do estoque da própria dívida pública, mediante a emissão continuada e até inconstitucional de dívida para pagar grande parte desses elevados juros.” (FATTORELLI, 2013b, p. 44).

<sup>211</sup> “A inserção desse dispositivo no texto constitucional é bastante questionada. Importante estudo, realizado no ano de 2006 por Adriano Benayon e Pedro Antonio Dourado Resende demonstrou uma grave irregularidade praticada durante o período da constituinte. O estudo ‘Anatomia de uma fraude à Constituição’ acompanhado de uma série de documentos, fotos e publicações.” (FATTORELLI, 2012c, p. 59). Segundo os autores [Benayon e Dourado], o projeto do atual art. 166, § 3º, II, b, jamais foi votado em primeiro turno. “Sua inclusão no texto final da Constituição Federal se deu quando eram permitidas apenas correções de redação e localização, mas não ‘adição’ de matérias que sequer haviam sido discutidas ou votadas em primeiro turno. É o que denunciam especialistas do Congresso Nacional, conforme registrado no estudo intitulado ‘Anatomia de uma fraude à Constituição.’” (FATTORELLI, 2012c, p. 44).

<sup>212</sup> “O superávit primário é a ‘economia’ forçada de gastos públicos para o cumprimento de meta imposta pelo FMI ao Brasil desde 1998. Esse valor é calculado como um percentual do PIB, mas recai unicamente sobre a parte do orçamento referente aos gastos primários, isto é, sobre os gastos e investimentos sociais. Os gastos com juros da dívida - classificados como não-primários - não entram nesse cômputo. Da mesma forma, as receitas não-primárias especialmente a emissão de novos títulos da dívida, também não entram no cálculo da meta de superávit primário.” (FATTORELLI, 2012c).

<sup>213</sup> “Esta conclusão pode ser constatada a partir da definição do conceito de resultado primário, meta fundamental constante do Anexo de Metas Fiscais. De acordo com a doutrina, resultado primário é a diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 14).

na distribuição da renda. Nesse contexto, a LRF significa o aparato institucional-legal permanente que institucionaliza junto ao Estado brasileiro a transferência de grande parte do fundo público para a finança capitalista (GONCALVES, R., 2006).

Nem defensores da LRF, como Nascimento e Debus (2002, p. 11, grifo nosso), conseguem encobrir o significado de equilíbrio nessa lei:

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a **Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado.** Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Nesse sentido, em uma análise dos artigos da LRF constata-se que:

- a) pelo art. 1º, § 1º, a definição de responsabilidade fiscal fica restrita ao conceito de equilíbrio das contas públicas e à questão financeira. Nesse artigo, o equilíbrio fiscal aparece como simples proibição de existência de *deficit* público e não está ligado à solvência de longo prazo da dívida do governo. Assim, o conceito de equilíbrio fiscal representa somente a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de alterar o equilíbrio das contas públicas’.” Desse modo, a LRF não se preocupa com a questão da **eficiência** e da **eficácia** na utilização dos recursos programados pelo governo, mas se restringe a cobrar a execução de um orçamento superavitário, sob pena de prisão (MIRANDA, 2001, p. 58);
- b) o art. 2º da LRF dispõe que o alcance e a abrangência dessa lei compreende as três esferas de governo (União, estados e municípios), os três poderes (executivo, legislativo, judiciário), o ministério público e os órgãos da administração pública direta (ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes) (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Por esse artigo, constata-se a interferência direta do executivo na autonomia dos poderes legislativo e judiciário; também ocorre um ataque ao princípio

do federalismo, que interfere na autonomia das esferas estadual e municipal;

- c) o art. 4º da LRF obriga que a LDO traga um anexo de metas fiscais, no qual estejam estabelecidos os objetivos anuais de **resultado nominal primário** e para os exercícios seguintes. Esse mesmo artigo ainda exige que, em caso de o superávit primário não ser alcançado, seja obrigatória a redução de gastos, objetivando cumprir a meta de superávit primário (BRASIL, 2000). E, mais ainda, para que a meta de superávit primário não seja prejudicada em decorrência de baixo desempenho da arrecadação, advoga uma medida de contenção das despesas não financeiras para assegurar o cumprimento da meta (NASCIMENTO; DEBUS, 2000);
- d) o art. 7,§ 1º, da LRF (BRASIL, 2000) criou o privilégio de o Bacen ter seus prejuízos cobertos automaticamente pelo Tesouro Nacional. Desse modo, a política monetária que eleva os ganhos da finança capitalista não encontra impedimento orçamentário para limitar os gastos com prejuízos do Bacen. Esses resultados negativos do Bacen serão pagos integralmente pelo Tesouro Nacional. O artigo revela ser altamente favorável ao mercado financeiro, além de garantir recursos para esse mercado;
- e) o art. 9º da LRF afirma que “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão [...] limitações Fiscais de empenho e movimentação financeira” (BRASIL, 2000); novamente, no art. 9º e também no art. 31, ocorre a ordem de **priorizar irrestritamente o pagamento de juros** e as amortização da dívida. Nesse sentido, a LRF determina até a limitação de empenhos para o cumprimento das metas fiscais. Assim, enquanto não se restabelecer a normalidade das metas primárias, as despesas do governo ficam obstruídas. Convém ainda salientar que essa regra de obrigação de adotar medidas de contenção de gastos, sempre que a execução da receita comprometer as metas fiscais, é uma forma de a administração pública assegurar o pagamento a finança capitalista, o

único agente que não corre risco de não receber recursos do setor público;<sup>214</sup>

- f) o art. 14 da LRF trata da renúncia de receitas para concessão e ampliação de incentivos tributários. Trata-se de “Demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas nos Anexos de Metas Fiscais da LDO.” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 17). Assim, a atuação do estado objetivando incentivar determinada empresa, setor, região, via política de incentivo fiscal, fica à mercê dos resultados e metas em defesa do capital financeiro;
- g) o art. 16 da LRF impede o poder legislativo de aprovar qualquer tipo de projeto de lei que provoque aumento de gasto social, sem adequada receita específica, quando, por outro lado, não estabelece limites para os gastos com a dívida pública (FATTORELLI, 2012c). Enquanto os gastos para com a dívida pública não sofrem qualquer tipo de restrição, as medidas para elevação dos gastos públicos sociais pelo Estado dependem de condicionamentos diversos;
- h) nesse sentido, o art. 17 da LRF condiciona a criação ou aumento de despesas: “comprovação de que a criação ou aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexos de Metas Fiscais da LDO.” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 19). Para esse artigo e seus parágrafos, os atos do governo que criarem ou aumentarem despesas de natureza continuada deverão não afetar e não comprometer as metas de resultados fiscais e, no período seguinte, ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Por outro lado, o § 6º, do art. 17 (BRASIL, 2000) libera completamente o aumento de despesas destinadas ao serviço da dívida. Não existe a obrigação de qualquer compensação, corte de outras despesas ou a necessidade de majorar tributos; mesmo para os aumentos dos encargos financeiros que

---

<sup>214</sup> “A LRF toma ainda outros cuidados quando determina a limitação de empenho para o cumprimento das metas fiscais. Está claro no § 2º. Do artigo 9º. Que aquelas despesas de caráter obrigatório (constitucionais e legais), além do serviço da dívida e as despesas ressalvadas na LDO, não serão objeto de limitações.” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 21).

decorram da elevação da taxa de juros pelo Bacen não existe impedimento. Para o aumento da despesa financeira, impera a obrigatoriedade de conseguir recursos, cortando nas demais dotações do setor público. Corte, aliás, que independe e não necessita de discussão pelo poder legislativo e nem do conhecimento da sociedade;

- i) a LRF afirma que “As despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de pessoal de que trata o art. 37, X, da CF estão excluídas das regras para despesas obrigatórias de caráter continuado” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 20). Isso libera os gastos com serviço da dívida junto ao setor financeiro de cumprimento das regras para despesas obrigatórias;
- j) a LRF considera nulo o aumento de despesas com pessoal que não comprovar que a despesa aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no “Anexo de Metas Fiscais” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 24). Desse modo, a LRF condiciona o aumento das despesas com pessoal ao cumprimento das metas de resultado fiscal;
- k) o art. 20 da LRF (BRASIL, 2000) mexe na autonomia dos poderes legislativo e judiciário ao impor aos poderes os limites de despesas com pessoal, nas esferas federal, estadual e municipal. Além de inconstitucional, o art. 20 não apresenta explicação razoável de critério estabelecido. Essa medida fortalece o executivo federal em detrimento dos demais poderes;
- l) o art. 23, § 3, da LRF afirma que “mesmo que o ente esteja acima dos limites da despesa com pessoal, poderá realizar operações de crédito para refinanciamento da dívida mobiliária” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 33). Assim, a LRF, novamente, prioriza o setor financeiro, não fixa os limites de endividamento e libera os estados e municípios para realizarem operações de crédito objetivando o pagamento da dívida pública. Nesse sentido, a lei estabelece critério para recondução dos limites propostos de endividamento, via obtenção de “resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite,

promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, conforme estabelecido na LDO.” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 35);

- m) o art. 31 determina uma “regra permanente” para ajuste do excesso de endividamento. O caminho previsto na LRF para o ente subnacional retornar ao limite legal de endividamento é pela política de geração de superávit primário, objetivando a amortização da dívida (NASCIMENTO; GERARDO, 2013, p. 7);
- n) o art. 35 da LRF (BRASIL, 2000), ao proibir o financiamento de um ente da federação por outro ente qualquer, engessa completamente as condições dos empréstimos e fornece superpoderes ao executivo federal, deformando o federalismo;
- o) essa lei estabelece prazos para estados e municípios enviarem suas contas ao poder executivo. Em caso de “descumprimento desse prazo, o ente da Federação fica impedido de receber transferência voluntária e de realizar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento principal atualizado da dívida mobiliária.” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 41). Novamente, ocorre um caso de sansão na lei que não abarca o setor financeiro;

Mais alguns artigos da LRF favorecem a finança capitalista. Dentre eles, aparecem:

- a) o art. 30, § 6º, que coloca que cabe ao presidente da República submeter ao Senado Federal, sempre que necessário, a proposta de limites globais para o montante da dívida pública da União, dos estados e municípios (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008);
- b) o art. 50, § 2º, que estabelece que o órgão central de contabilidade da União ditará as normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não for instalado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF no art. 67 (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008);
- c) o art. 73 determina que as infrações dos dispositivos desta lei complementar serão punidas segundo o código Penal: “As infrações dos dispositivos da LRF serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992. E demais normas de

legislação pertinente. Ressaltando as modificações trazidas pela Lei nº 10.028, de 20 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais).” (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2005, p. 49);

- d) os resultados nominais e primários estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO foram incorporados e regulamentados no texto da LRF (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

A análise desses artigos da LRF revela outro aspecto que mostra como essa lei representa instrumento-legal em favor da finança capitalista, que impõe severas restrições aos estados e municípios, os quais ficam obrigados a seguir os objetivos da política macroeconômica nacional, que, por sua vez, têm de obter e manter a confiança dos mercados.<sup>215</sup>

Até a LDO corrobora a política de primazia da dívida pública no ordenamento jurídico nacional, elaborado em favor da finança capitalista; em seu art. 2º, afirma que (BRASIL, 2000, grifo nosso): “[...] A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a **obtenção da meta de superávit primário** [...].”

Desse modo, mais uma vez, fica claro que a elaboração do orçamento da União apresenta como princípio fundamental a obtenção de superávits primários que são utilizados para o pagamento de juros e a amortização da dívida pública. Nesse sentido, o Estado brasileiro ainda editou diversas medidas que favorecem amplamente ao setor rentista, formado pelos bancos e pelas grandes corporações financeiras.

Além da LRF, uma gama de outros privilégios legais passou a garantir a destinação de recursos para a finança capitalista. Uma primeira medida determina que, quando o Bacen obtiver lucro operacional, este deve-se destinar exclusivamente para o pagamento da dívida pública. Trata-se da medida provisória n. 2.179-36/2001, art. 2º, § 1º, e também a lei n. 11.803/2008, art. 3º, que determinam que (FATTORELLI, 2012c, p. 61):

Os valores pagos na forma do inciso I do art. 2º da Medida Provisória n.2.179-36, de 24 de agosto de 2001 [lucro do BC], serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal,

<sup>215</sup> “Depreende-se que o grupo de bancos nacionais e estrangeiros que têm a preferência de comprar os títulos colocam o Tesouro Nacional a serviço do Sistema de Dívida, pois só compram os títulos leiloados quando as condições oferecidas atendem a seus interesses, e, dessa forma, na prática, ditam as regras. Assim tem funcionado o Sistema de Dívida.” (FATTORELLI, 2012c. p. 49).

devendo ser paga, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.

Outra medida em favor da finança capitalista é a lei n. 9.530/1997, que no art. 1º afirma que (FATTORELLI, 2012c, p. 62):

Serão destinados à amortização da dívida pública federal: I - a receita do Tesouro Nacional decorrente do pagamento de participações e dividendo pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores.

Existe também a lei n. 11.943/2009 (conversão da medida provisória n. 435), que, no art. 13, determinando que “O excesso de arrecadação e superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.” (FATTORELLI, 2012c, p. 63). A medida provisória n. 435, de 26 de junho de 2008, em seu art. 11, permite que governo desvie recursos vinculados aos diversos setores, principalmente das áreas sociais, para o pagamento da dívida pública. Posteriormente, a medida provisória n. 450, de 9 de dezembro de 2008, chega ao ponto de permitir que o governo desvie recursos vinculados da área social e, que não foram gastos, para utilizar no pagamento da dívida pública. (FATTORELLI 2013b). A relação de diversas medidas provisórias favoráveis à finança capitalista é apresentada no Quadro 16.

**Quadro16** - Medidas provisórias editadas pelo Brasil em benefício do sistema financeiro

<b>to Legal</b>	<b>Objetivo</b>
Medida provisória 442	Permite aos bancos depositarem garantias podres, em troca de empréstimos concedidos pelo Banco Central.
Medida provisória 443	Permite ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal comprarem instituições financeiras e construtoras em dificuldades
Medida Provisória 445	Destina os lucros da Caixa Econômica Federal para a garantia de empréstimos das construtoras
Medida provisória 450	Permite que o governo desvie recursos vinculados às áreas sociais, que não foram gastos, para o pagamento da dívida
Medida provisória 442, Circular BC 3434/2009, dentre outros	Para financiar a fuga de capitais, o governo fornece dólares para o mercado e realiza as chamadas operações <i>swap</i> , que garantem aos especuladores o que eles ganhariam com a especulação sobre o dólar
Diversos decretos	Redução de tributos para as montadoras que, por outro lado, enviam bilhões de dólares de lucros para o exterior.
Medidas provisórias 449, 451, 472, 479, 510, dentre outras	Estabelecem benefícios tributários, principalmente para o setor financeiro e industrial.
Lei n. 12.351/2010	Cria o Fundo Social e afirma que os recursos serão destinados preferencialmente a ativos no exterior.

Fonte: Fattorelli (2013b, p. 36-40).

Dessa maneira, diversas medidas provisórias permitem que os excedentes de recursos e as sobras existentes sejam destinados ao pagamento da dívida pública. Mesmo assim, os economistas liberais continuam a defender que o setor público brasileiro precisa contribuir com aumentos mais significativos de superávits ajustados pelo ciclo econômico; e, para este fim, o novo governo precisaria retomar a agenda Ultraliberal de reformas fiscais estruturais, em particular: tributária, da previdência e administrativa.

### **7.5 Lei de Responsabilidade Fiscal: a realidade da institucionalização do Estado em favor da finança capitalista**

Na sociedade capitalista, o Estado procura manter o debate das questões do fundo público ligado apenas a questões técnicas, embora o modelo privilegie o grande capital, que na fase atual do capitalismo, é o grupo ligado ao capital financeiro. Assim, o orçamento do Estado representa a síntese dos diferentes interesses em disputa e da capacidade de o Estado capitalista articular esses diversos interesses, atendendo a suas demandas a partir da lógica do setor dominante na esfera estatal. O orçamento revela ser o compromisso do Estado com as diversas forças sociais presentes na sociedade capitalista e no interior do Estado burguês.

Em virtude dessa característica do orçamento público, em meio a crise iniciada em 1998 na economia brasileira, no segundo mandato de FHC, o governo é induzido a editar LRF<sup>216</sup> e a sua irmã gêmea - a DRU - como medida de política em defesa do orçamento equilibrado como reivindicavam os ultraliberais e, como medida de defesa da eficiência e zelo na administração pública. Essa interpretação deformada é repetida nos jornais, revistas, televisão e rádio. O tratamento da mídia aos temas considerados relevantes demonstra existir uma orientação dos órgãos da imprensa sempre dirigida para a defesa dos interesses de grandes grupos econômicos e de poder (KLIASS, 2011b).

---

<sup>216</sup> “Para impor este ajuste fiscal para União, DF, estados e municípios, o FMI (Fundo Monetário Internacional) exigiu a aprovação da chamada ‘Lei de Responsabilidade Fiscal’, que apesar do nome permite gastos sem limite com a política monetária enquanto limita drasticamente os gastos sociais. Foi com base nesse disparate que o Tesouro Nacional bancou os mega prejuízos contabilizados pelo Banco Central nos últimos anos.” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2009a, p. 2).

A LRF limita os gastos não financeiros do orçamento do Estado e prioriza o pagamento de juros. No Brasil, a prioridade conferida à acumulação rentista aparece no orçamento como obrigação de garantir o pagamento da remuneração do capital financeiro. A aprovação da LRF, em 4 de maio de 2000, e a inclusão na LDO viabilizaram as regras institucionais legais de geração de superávits primários para honrar o pagamento dos juros da dívida pública.

Nesse sentido, pode-se compreender que a LRF levava o governo do Brasil a ficar comprometido com a política de austeridade fiscal, medidas de curto prazo, uma política de soluções parciais e provisórias, mas suficientes para honrar os juros da dívida pública, atendendo às metas acordadas com o FMI (Tabela 15). Metas de superávit essas que, desde 1999, revelam que o Estado brasileiro poupa recurso para pagar a conta da dívida para com o setor financeiro.

**Tabela 15** - Superávit fiscal primário do setor público consolidado. Brasil. 1999-2011. (em % do PIB)

Ano	Metas	Metas	Metas	Metas	Metas
	Acordo com o FMI de 1998	Acordo com o FMI de 2001	Acordo com o FMI de 2002	Acordo com o FMI de 2004	Realizadas
1999	2,60	-	-	-	3,23
2000	2,80	-	-	-	3,47
2001	3,00	3,35	-	-	3,36
2002	-	3,50	3,88	-	3,55
2003	-	-	3,88	-	3,89
2004	-	-	4,25	-	4,17
2005	-	-	-	4,25	4,35
2006	-	-	-	4,25	3,86
2007	-	-	-	4,25 – PPI (1)	3,97
2008	-	-	-	4,25 – PPI (1)	3,42
2009	-	-	-	4,25 – PPI (1)	2,03
2010	-	-	-	4,25 – PPI (1)	2,77
2011	-	-	-	4,25 – PPI (1)	3,11

Fonte: Fabrício Oliveira (2009, p. 276).

(1) Projeto Piloto de Investimento.

Conforme já salientado, pela LRF, a União, os estados e os municípios são obrigados a enviar relatório de gestão fiscal ao respectivo poder legislativo, dando conta do cumprimento das metas aprovadas nas leis de diretrizes orçamentárias anuais. No caso de ocorrer desvios em relação à meta aprovada na lei, fica o governante obrigado a informar as medidas implementadas para atingir os resultados fixados (TAVARES, 2005).

Entre 1998 e 2003, a meta de superávit foi obtida pela União, pelos estados e também pelos municípios (Figura 9). O superávit é crescente. Entretanto, os juros nominais crescem aceleradamente e superam em muito o esforço do

governo do Brasil. O governo brasileiro trocou dívida externa por dívida interna, pagando um custo fiscal muito mais elevado,<sup>217</sup> procurando reduzir a vulnerabilidade externa.

Brasil: descentralização e responsabilidade fiscal

### Resultados Fiscais 1998/2003

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - % do PIB: 1998/2003						
Conceito/Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	7,46	5,78	3,61	3,58	4,59	5,16
Governo Central	4,93	2,7	2,27	2,11	0,75	4,06
Estados	1,8	2,68	1,81	1,93	3,25	1,50
Municípios	0,22	0,47	0,27	0,1	0,58	0,27
Empresas Estatais	0,51	-0,07	-0,74	-0,58	0,01	-0,66
<b>JUROS NOMINAIS</b>	7,47	8,97	7,08	7,21	8,48	9,49
Governo Central	5,48	5,03	4,13	3,94	3,12	6,59
Estados	1,39	2,84	2,23	2,53	3,89	2,28
Municípios	0,44	0,52	0,4	0,37	0,73	0,39
Empresas Estatais	0,16	0,58	0,32	0,37	0,74	0,23
<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	-0,01	-3,19	-3,47	-3,63	-3,89	-4,32
Governo Central	-0,55	-2,33	-1,86	-1,83	-2,37	-2,53
Estados	0,41	-0,16	-0,42	-0,6	-0,64	-0,78
Municípios	-0,22	-0,05	-0,13	-0,27	-0,15	-0,12
Empresas Estatais	0,35	-0,65	-1,06	-0,93	-0,73	-0,89

Elaboração Própria. Fonte primária: Bacon (Séries Temporais). Sinal indicam: (+) déficit; (-) superávit.

José Afonso, 06/2004

**Figura 9** - Resultado fiscal do PIB. Brasil. 1998-2003. (em %)

Fonte: Afonso (2004a).

Assim, mesmo diante de constante elevação das metas, os recursos economizados não foram suficientes para pagar o total das despesas com juros e o endividamento público cresceu.<sup>218</sup> A LRF não implicou em equilíbrio fiscal, mas provocou uma severa restrição ao aumento de gasto público social e ao investimento, priorizando a política de pagamento dos encargos da dívida pública do

<sup>217</sup> “Ou seja, há uma clara mudança de composição da DLSP [dívida líquida do setor público] do governo central pela ótica de origem, caracterizada pela troca de dívida externa por dívida interna, sendo que o componente externo torna-se inclusive negativa em 2006. Essa mudança significa que, em tempos de tranquilidade, o governo paga um custo fiscal elevado para rolar uma dívida ainda cara enquanto acumula ativos externos de baixa rentabilidade. Em tempos de choque cambiais, por outro lado, o governo não corre o risco de ver sua dívida elevar-se e impedi-lo de seguir políticas anticíclicas.” (GOBETTI; SCHETTINI, 2010, p. 31).

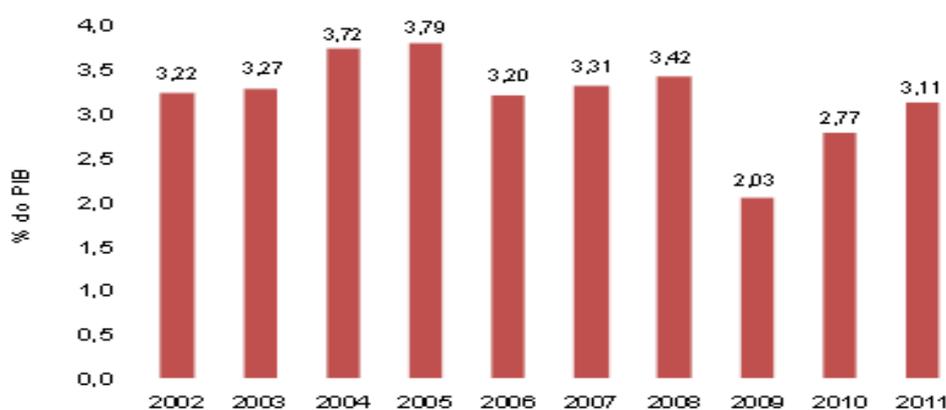
<sup>218</sup> “Em síntese, a LRF é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais. Ela está inserida no conjunto das políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que comprometeram o crescimento e o desenvolvimento econômico social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público. Isso enfraquece a capacidade do estado de realizar políticas públicas universais e abala a efetivação dos direitos sociais estabelecidos na CF de 1988, pois o orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por corolário, o pagamento do serviço da dívida.” (SALVADOR, 2010, p. 386).

Estado, sendo a maior parte das receitas orçamentárias alocadas para o pagamento do serviço da dívida pública. Em todo o período de 2002 até 2011, a política de obtenção de superávit prosseguiu sem, contudo, cobrir o valor de pagamento de juros do serviço da dívida (Tabela 16 e Figura 10).

**Tabela 16** - Resultado primário, juros nominais e necessidade de financiamento do setor público (NFSP). (em % do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primário	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,31	3,42	2,00	2,70	3,11
(+) Juros	7,67	8,51	6,62	7,37	6,83	6,11	5,46	5,28	5,18	5,72
(=) NFSP	4,45	5,24	2,90	3,58	3,63	2,80	2,04	3,28	2,48	2,61

Fonte: Bacen (2011).



**Figura 10** - Superávit primário. Brasil. 2002-2011

Fonte: Banco Central do Brasil (2012).

Essa lei, em essência, evita que os governos gastem grande parte dos seus recursos em obras de investimento e em gastos sociais. O fundo público tem a sua maior parte reservada para pagar a dívida pública (SALVADOR, 2010). A LRF cria severas regras que limitam a discricionariedade dos gastos dos governos; estabelece limites e alvos concretos no gasto do setor público e retira a liberdade para que os governos decidam como gastar a maior parte.

Conforme exposto por Gonçalves e Quintela (2011), a dívida financeira passa a ser priorizada em detrimento das políticas e das ações sociais. A histórica dívida social para com a nação é relegada ao segundo plano. A intenção da LRF é atrelar o superávit primário ao pagamento da dívida pública, que tem apresentado um peso médio de 7% do PIB nos gastos com juros, levando o governo a elevar a carga tributária de 28% para 35%, ou seja, os mesmo 7% de percentual do gasto com juros.

Dessa forma, o grande esforço fiscal do Estado brasileiro serve ao rentismo, e pode ser denominado de gasto público improdutivo econômica e socialmente, por não gera emprego e nem contribui para elevar a capacidade produtiva da economia e, muito menos, para elevar a renda dos trabalhadores e dos excluídos, aumentando apenas a escandalosa apropriação da renda nacional pelos mais favorecidos (GONÇALVES, R., 2011).

Todavia, nessa realidade, é comum, diariamente, a grande mídia divulgar dados de que o problema do *deficit* público decorre dos elevados gastos do governo na área social, principalmente com o regime de previdência social. Os economistas que respaldam e defendem essa tese respondem pelo nome de Fábio Giambiagi (2007, 2010) e Raul Velloso (2009); este, economista e consultor.

Um estudo da evolução dos gastos do governo federal no período de 2007 a 2010 continua a mostrar que os gastos do governo federal em políticas sociais continuam inferiores aos gastos dos juros com a dívida interna (Tabela 17).

**Tabela 17** - Evolução dos gastos do governo federal. Brasil: 2007-2010. (em R\$ bilhões correntes)

<b>Gastos do governo federal</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Assistência social	31,5	35,4	39,4	44,2
Saúde	55,9	59,3	67,6	68,8
Educação	29,4	31,9	37,6	45,5
Segurança pública	--	--	--	--
Organização agrária	6,7	6,0	6,2	4,0
Total (a)	123,5	132,6	150,8	162,5
Desp. c/pagamento juros (b)	159,5	162,3	159,9	175,0
(a/b) (%)	77,4	81,7	94,3	92,8
(b - a / a) (%)	29,1	22,4	6,0	7,7

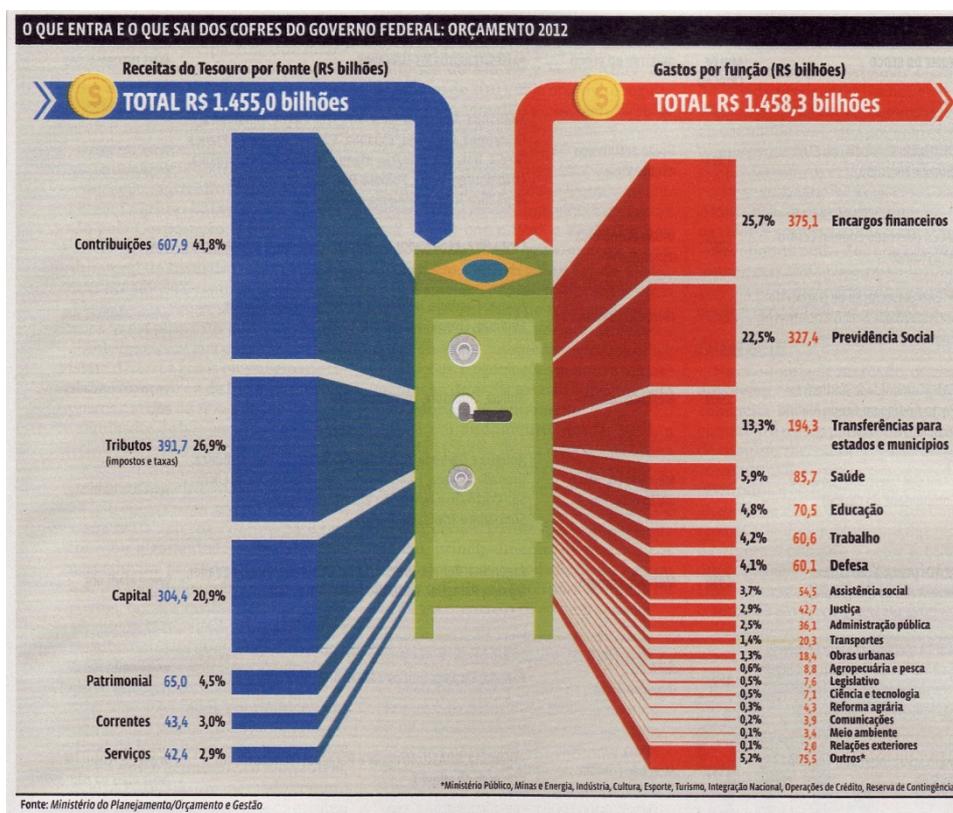
Fonte: Elaboração própria com base em Castro et al. (2012, p.12).

A compreensão de que a LRF representa uma norma jurídica, uma peça técnica, um instrumento legal de aprimoramento da gestão do setor público no Brasil em favor da finança capitalista depende do adequado entendimento da lógica de funcionamento rentista que domina a economia mundial, como também a da economia brasileira nos últimos três governos e das objeções impostas ao funcionamento do Estado para agradar a finança capitalista. Acontece que todo o esforço do elevado superávit primário não tem conseguido nem compensar o gasto com juros da dívida - ambos crescentes, mas o gasto com juros sobe mais aceleradamente (cf. Tabela 9, na p. 195, e anexos R, S, T, U).

Pelo exposto e, novamente enfatizando, no Brasil, a finança capitalista domina a lógica de funcionamento da economia nacional e a LRF reserva a quase

totalidade dos recursos do fundo público (Anexos R, S, T e U) para o setor financeiro. A política do Estado brasileiro de direita para o social e de esquerda para o capital apresenta como consequência um custo político e um custo financeiro que revelam uma gestão que atende a uma lei de **irresponsabilidade** fiscal, devido ao comportamento dos gastos públicos da União, estados e municípios e à evolução da dívida interna pública. A ridícula tese do equilíbrio fiscal é o objetivo de longo prazo.

Em decorrência desse elevado espaço dos juros no orçamento, ocorre esvaziamento do papel do Estado na condução de políticas públicas essenciais e de investimento em infraestrutura: é a política da direita para o social e da esquerda para o capital. **O Estado é austero com os gastos sociais e altamente benevolente para com os gastos com a Banca capitalista.** A Figura 11, na página posterior, apresenta o elevado gasto com juros no orçamento de 2012 e os Anexos R e S apresentam como os gastos sociais sempre ficam abaixo dos gastos com juros. Conforme Fabrício Oliveira (2009), obcecada por superávits primários, essa política impede políticas sociais redistributivas, ataca os direitos dos trabalhadores.



**Figura 11 - Arrecadação versus gasto público. Brasil. 2012**

Fonte: Almanaque Abril (2013).

## 7.6 Comportamento fiscal do Estado brasileiro

Na questão ligada à dívida pública, o governo brasileiro utiliza o conceito de dívida líquida<sup>219</sup> - um indicador que distorce o volume do estoque da dívida pública. Esse conceito de dívida líquida é realizado descontando os créditos que o governo tem a receber, incluindo as reservas internacionais e não levando em consideração as demais obrigações do passivo externo a pagar (FATTORELLI, 2012c, 2013b).

Assim, ao usar o conceito de dívida líquida, o governo procura camuflar parte dos efeitos da dívida pública interna do Brasil.<sup>220</sup> Nesse sentido, outro ponto importante diz respeito aos diferentes valores de pagamento de juros da dívida pública e do recebimento de juros das reservas internacionais pelo governo brasileiro. O Brasil paga a mais elevada taxa de juros do mundo, enquanto as reservas internacionais são aplicadas em títulos públicos americanos que recebem remuneração irrisória. Esses ativos rendem pouco frente ao custo da dívida pública.<sup>221</sup>

Esse conceito de dívida líquida é usado apenas pelo governo brasileiro, encobrindo o impacto dos juros efetivamente pagos que incidem sobre o total da dívida bruta. Saliente-se ainda que as amortizações também são realizadas sobre a dívida bruta. Entretanto, o conceito de dívida líquida é preponderante na análise de risco do Brasil. Os números da dívida bruta continuaram crescendo, enquanto a relação dívida líquida/PIB do governo brasileiro apareceu em queda no período de 2006 a 2011 (Tabela 18).

---

<sup>219</sup> “De acordo com o recente monitor fiscal, divulgado pelo Fundo Monetário Internacional [...], os indicadores de endividamento são importantes para a análise fiscal: a dívida bruta é considerada um melhor indicador do risco de rolagem, enquanto a dívida líquida seria mais apropriada para mensurar os riscos de solvência e os impactos sobre crescimento e taxa de juros.” (GOBETTI; SCHETTINI, 2010, p. 8).

<sup>220</sup> “Em que medida deve-se analisar a dívida bruta e o ativo separadamente e não apenas a dívida líquida? A resposta depende de quão similares são a dívida bruta e o ativo em termos de montante, taxa de juros, vencimento, liquidez, risco de adimplência, moeda em que estão denominados, índices de preços a que estão indexados, etc. quando mais distintos, mais importante é a análise da dívida bruta e do ativo, pois menos eficiente é o ativo hedge para a dívida bruta” (PELLEGRINI, 2011b, p. 6).

<sup>221</sup> “Como o rendimento desses ativos é baixo frente ao custo da dívida pública, a tendência da política de compra de ativos é elevar os juros líquidos devidos pelo setor público, o déficit público e, por fim, a própria dívida líquida e bruta.” (PELLEGRINI, 2011b, p. 3)

**Tabela 18** - Dívida bruta, dívida líquida e ativos do Governo Geral e Bacen. Brasil. 2006-2011. (em % do PIB)

Período (1)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dívida Bruta	60,0	61,8	59,8	63,8	63,2	65,0
Ativo	18,7	22,6	27,0	27,0	29,3	30,8
Dívida Líquida	41,3	39,2	32,8	36,8	33,9	34,2
Dívida líquida do setor público não financeiro	47,3	45,52	38,5	42,8	40,2	39,5
Empresas estatais (2)	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Base Monetária	5,1	5,5	4,9	5,2	5,6	4,6

Fonte: Pellegrini (2011a).

Nota: Governo Geral abrange governo federal, governos estaduais e governos municipais.

(1) Dados de final de período. 2011 refere-se a julho.

(2) Exclui Petrobras e Eletrobras.

Maria Lucia Fattorelli (2013b) revela o drama que os estados e municípios no Brasil passaram a viver com a política de negociação da dívida interna e com a implementação da LRF, diante da política econômica em favor do rentismo e que prioriza os interesses do setor financeiro privado e o pagamento da dívida pública.<sup>222</sup>

A dinâmica do modelo econômico no Brasil utiliza a política de endividamento do Estado brasileiro como principal mecanismo de acumulação de capital, estimulando o setor público a transferir a maioria dos recursos do fundo público em favor da finança capitalista (bancos e corporações financeiras). A política econômica, ao priorizar o combate à inflação, impõe as maiores taxas de juros do mundo em benefício da remuneração dos rentistas, provocando o crescimento da dívida pública e prejudicando a economia real,<sup>223</sup> em um processo de ditadura dos agentes financeiros. Nesse contexto, o setor financeiro utiliza e controla a mídia, financia instituições de ensino e *think tanks* para desenvolver as ideias, teses e propostas em defesa desse modelo de funcionamento injusto da economia do Brasil (FATTORELLI, 2012c).

Os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito da dívida interna apontou uma série de indícios de ilegalidade na dívida interna brasileira, compreendendo a falta de registro e controle do endividamento (falta de transparência), descumprimento de atribuições legais e constitucionais, danos patrimoniais, conflitos de interesse, argumentos insustentáveis para os elevados

<sup>222</sup> “Revela a instrumentação jurídica do Estado através da regulamentação legal e jurídica criada para garantir a prioridade ao pagamento da dívida pública.” (FATTORELLI, 2013b, p. 232).

<sup>223</sup> O governo do PT afirma o tempo todo que a dívida líquida (que desconta os ativos que o Brasil possui como reserva) está caindo. Entretanto, os economistas de mercado, o FMI e os organismos internacionais avaliam a dívida bruta. E essa dívida bruta aumentou. O truque do governo foi mudar o conceito para que os números da dívida pública apareçam em queda.

juros, danos à economia real, política monetária e cambial equivocada, prejuízos do Bacen (FATTORELLI, 2012c, 2013b).

No período entre 2006 e julho de 2011, ocorreu um crescimento da dívida bruta total, que passou de 60% do PIB, em 2006, para 65% do PIB, em 2011; por outro lado, a dívida líquida (do Governo Geral e do Bacen) caiu de 41,3% do PIB para 34,2% do PIB, de 2006 a 2011. Portanto, diferente do que afirmavam os defensores da LRF, a dívida pública está subindo e não caindo,<sup>224</sup> como ocorre com a dívida líquida (cf. Tabela 19, na página posterior).

A diferença de comportamento da dívida bruta e da dívida líquida se elevou 18,7% do PIB para 30,8% do PIB. Esse número corresponde ao valor do ativo do Governo Geral e do Bacen em 2006-2011 (como demonstrado anteriormente na Tabela 18, na p. 253). Como resultado, ocorreu um aumento de 12,1 pontos percentuais do PIB (Tabela 18). O estoque de dívida pública interna, em dezembro de 2012, atingiu a cifra de R\$ 2.823.336.278.341,86, sendo que a dívida externa era de US\$ 441.757.289.145,05, de modo que a dívida total era de aproximadamente de R\$ 3.707.000.000.000,00, que corresponde a 84% do PIB (FATTORELLI, 2013b).

#### 7.6.1 A dívida interna pública brasileira e o Orçamento Geral da União

A política de superávit primário criada com a LRF para servir para conter a expansão da dívida pública, viabilizando recursos para o pagamento dos juros devidos e/ou resgatar seu principal não foi suficiente para financiar esse processo, sendo o Estado obrigado a recorrer a medidas que levaram ao aumento da dívida bruta ( Tabela 19).

---

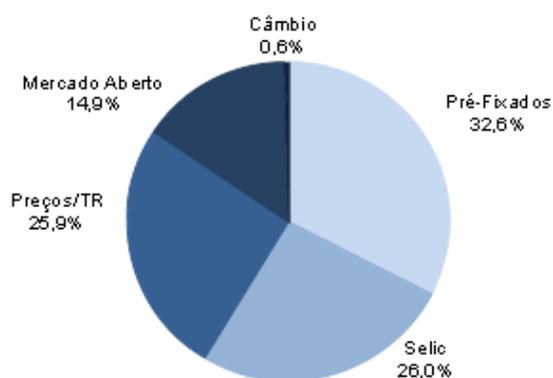
<sup>224</sup> “O economista Nelson Barbosa ficou anos no governo aceitando fazer parte de uma política econômica que agora critica. Para ele, a “dívida bruta cresceu muito e isso não pode continuar para sempre”. Ele se junta assim aos que estão vendo os riscos na economia, e que, segundo a presidente Dilma, têm um pessimismo adversativo. Delfim Netto também foi contaminado. [...]. Tudo isso tem estado na linha do horizonte dos críticos. O mais curioso é Nelson Barbosa mostrar o que todos têm visto acontecer, exceto quem está no governo: o crescimento da dívida bruta. Publicamente, o que qualquer integrante do governo diz é que a dívida está em queda. Isso é uma meia verdade. A dívida líquida está em queda, mas deixou de ser um indicador que faça sentido e seja levado em conta” (LEITÃO, 2013b, n. p.).

**Tabela 19** - Dívida líquida e bruta do setor público consolidado - total. (saldos em R\$ milhões correntes)

Período	Dívida líquida	Dívida bruta
2002	881.108,07	838 796
2003	913.145,13	978 104
2004	956.996,39	1.099.535
2005	1.002.484,66	1.252.510
2006	1.067.363,48	1.390.694
2007	1.150.357,31	1.583.871
2008	1.264.823,0	1.759.134
2009	1.398.415,0	2.036.231
2010	1.603.940,0	2.307.143
2011	1.752.613,0	2.501.675

Fonte: Banco Central do Brasil (2012).

No período de 2002 a 2011, tanto o montante da dívida líquida quanto o total da dívida bruta apresentaram um processo de crescimento acelerado. No ano de 2011, essa dívida era distribuída em ativos indexado à Selic, representando 26%; em títulos prefixados, com participação de 32,6%; em títulos ligados a índices de preços e ativos ligados à taxa referencial (TR), com participação de 25,9%; e títulos ligados ao câmbio, com apenas 0,6% do total de ativos na composição da dívida pública (Figura 16, na página seguinte).



Fonte: BCB

**Figura 12** - Composição da dívida pública por indexador. dez. 2011

Fonte: Fattorelli (2012b).

O domínio do orçamento pela finança capitalista foi crescente ao longo de toda a primeira década do século XXI (figuras 13, 14, 15, 16, 17 e 18). Devido à política que prioriza o pagamento de juros e a amortização da dívida pública, com a LRF obrigando a geração de superávit primário, do Orçamento Geral da União de

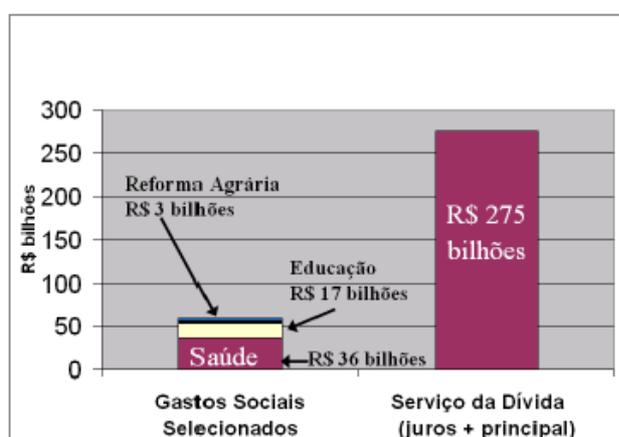
2005, o governo federal gastou com o serviço da dívida R\$ 139 bilhões, enquanto que para a área da saúde foram R\$ 36 bilhões, a educação alocou R\$ 16 bilhões e apenas R\$ 4 bilhões se destinaram à reforma agrária (Figura 13).



**Figura 13** - Orçamento federal. Brasil. 2005

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2006).

No orçamento de 2006, a União alocou R\$ 275 bilhões para o pagamento do serviço da dívida, e com gastos sociais selecionados, como saúde, educação e reforma agrária, apenas, respectivamente, foram gastos R\$ 36 bilhões, R\$ 17 bilhões e R\$ 3 bilhões (Figura 14).

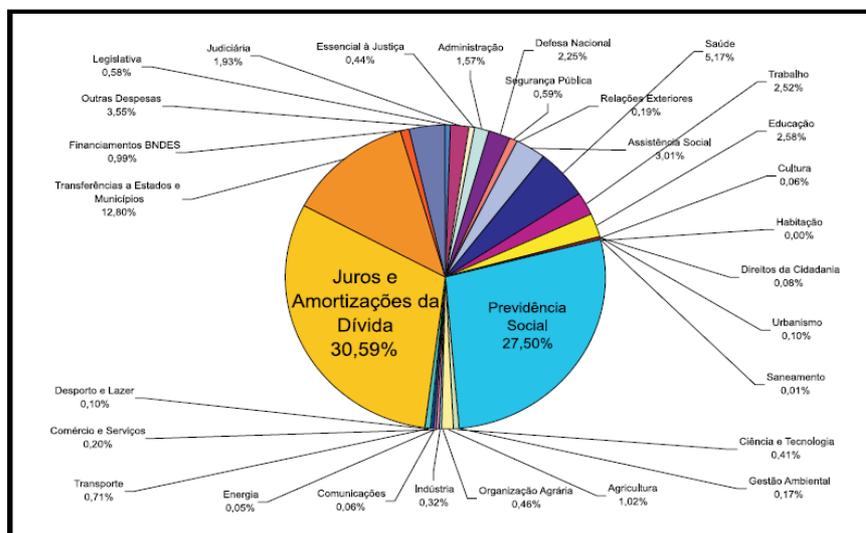


**Figura 14** - Orçamento Geral da União. Brasil. 2006

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2007).

Essa distribuição de recursos, no Orçamento de 2007, representou a destinação de 31% para o pagamento de juros e amortizações da dívida e apenas

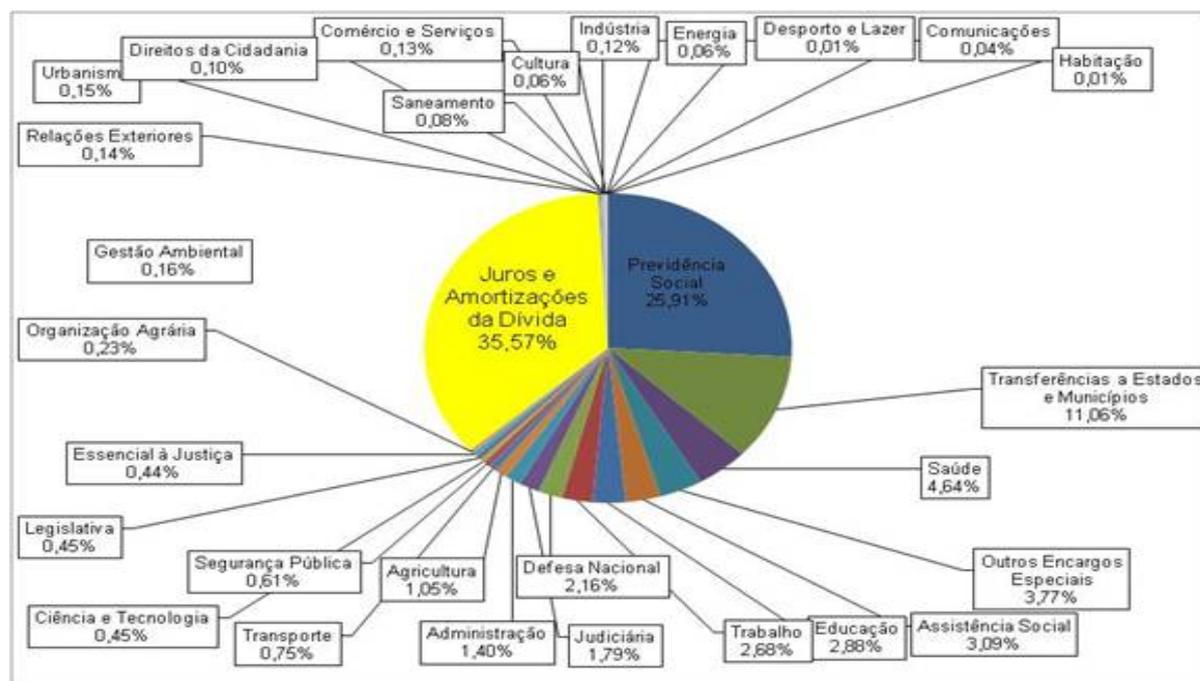
2,58% dos recursos desse mesmo orçamento foram destinados à educação, 5% para a área da saúde e 0,48% para a reforma agrária (Figura 15).



**Figura 15** - Orçamento Geral da União. Brasil. 2007

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2008).

Esse domínio do setor financeiro sobre os recursos do fundo público no Brasil cresceu em 2009. Neste ano, a rubrica juros e amortizações da dívida pública apresentou uma participação no total de recursos do Orçamento Geral da União de 35%. E, coerente com a política de direita para o social, os gastos com a área da saúde ficaram em 4,64%; educação, 2,86%; e segurança pública, insignificantes 0,61% (Figura 16).

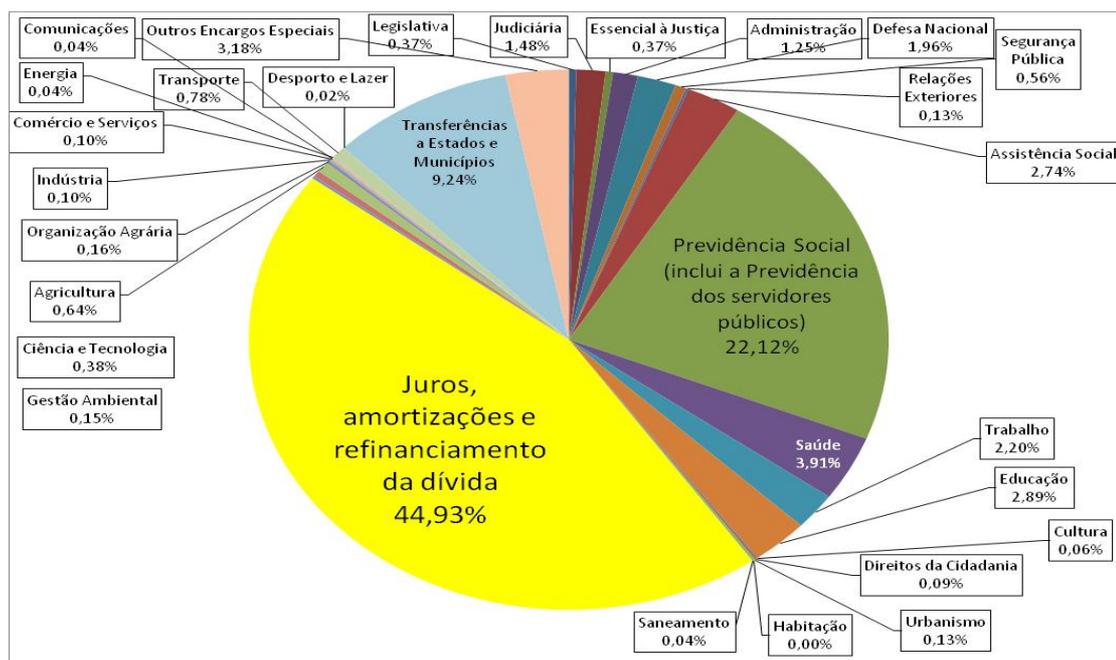


**Figura 16** - Orçamento Geral da União - executado. Brasil. 2009

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2010).

Nota: Não inclui o refinanciamento, ou seja, o pagamento de amortizações por meio da emissão de novos títulos.

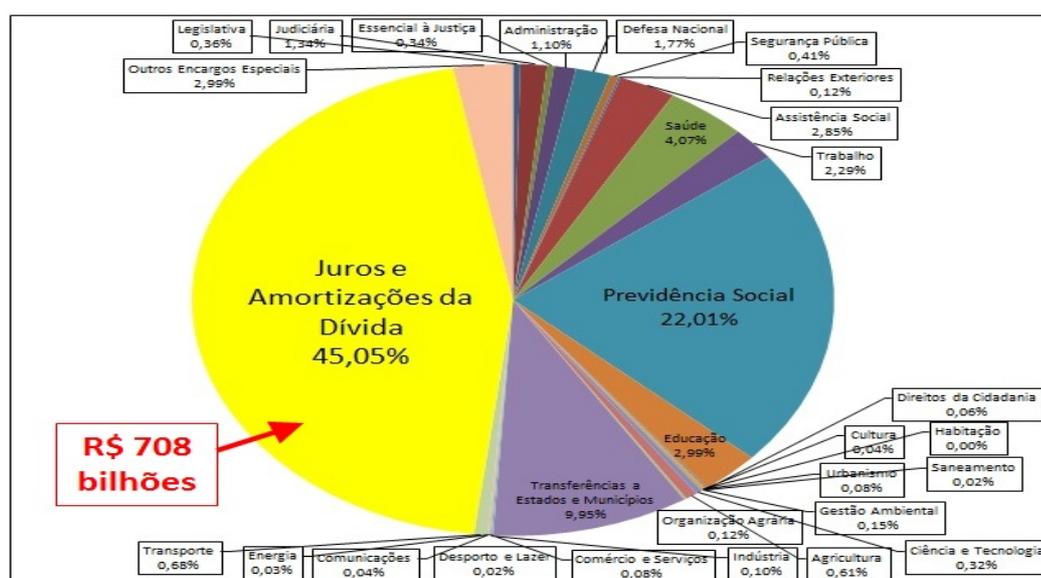
A execução do Orçamento Geral da União de 2010 revela que ocorreu um novo crescimento da participação da finança capitalista no total do fundo público no Brasil. No ano de 2010, a política de esquerda para o capital destinou para juros e amortização 45% do total dos recursos do orçamento geral. No gasto social, a educação permaneceu com irrisórios 2,89%, a saúde com 3,91%, a segurança pública com 0,56% e o saneamento com 0,04% (cf. Figura 17, a seguir).



**Figura 17 - Orçamento Geral da União. Brasil. 2010**

Fonte: Auditoria da Cidadã da Dívida (2011).

O Orçamento Geral da União de 2011 destinou R\$ 708 bilhões para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal, valor que representou 45% dos recursos do orçamento. Por outro lado, e seguindo a tendência anterior, os gastos com a área social foram de apenas 2,99% destinados à educação, 4,07% para a área da saúde e 0,12% para a reforma agrária (Figura 18).



**Figura 18 - Orçamento Geral da União - executado. Brasil. 2011**

Fonte: Auditoria da Cidadã da Dívida (2012).

Todos esses dados revelam a lógica da política econômica de direita para o social e esquerda para o capital. Como se pode observar, ano após ano, tem ocorrido uma participação reduzidíssima do gasto do governo federal para realizar suas atividades de Estado e nas áreas de atuação social, tendo a União procurado transferir, como recomenda a LRF, a maior parte dos recursos do orçamento para o setor financeiro.

Esse comportamento de domínio do orçamento pela finança capitalista decorre da opção da política econômica do governo federal, que é respaldada pela estrutura institucional da área das finanças públicas que atua objetivando manter a credibilidade das autoridades econômicas do Brasil, da sua política macroeconômica<sup>225</sup> junto ao mercado financeiro nacional e internacional.

Essas diversas figuras do Orçamento Geral da União e as figuras nos Anexos T e U confirmam a tese de que o Brasil passou a adotar uma estrutura institucional nas finanças públicas que procurou atender à finança capitalista, obtendo a credibilidade para o modelo brasileiro de domínio do capital financeiro.<sup>226</sup> Nesse sentido, a LRF representa o instrumento institucional-legal que obriga a geração de superávits primários do Estado em benefício do mercado financeiro.

#### 7.6.2 O problema da dívida pública dos estados e municípios

Objetivando à solução do problema do endividamento dos estados e municípios, a lei n. 9.496/1997 exigiu dos entes federados o pagamento de elevados juros e, nesse sentido, obrigou aos estados e municípios implementar rigoroso plano de ajuste fiscal, realizar também uma política de privatização do patrimônio público e adotar medidas de privatização dos bancos estaduais (Anexo V).

---

<sup>225</sup> “O Brasil é, sem dúvida, um dos países mais institucionalizados do mundo na área de finanças públicas. E essa institucionalização certamente contribuiu para a retomada da credibilidade das autoridades e da política macroeconômica do país no período posterior a crise da Rússia.” (TAVARES, 2005, p. 98).

<sup>226</sup> “É só nos anos 1990 que se consuma a vitória avassaladora da doutrina neoliberal e, com ela, a política econômica e as providências ainda em curso para transformar o Brasil num *locus* de valorização financeira, particularmente num instrumento que, por meios os mais variados, permite substantivos ganhos reais em moeda forte, em detrimento de nossa capacidade de aumentar o estoque de riqueza, de crescer e de conter o aumento da miséria e a barbárie social. Entramos assim na fase de ‘dependência desejada’, como se a servidão financeira fosse a tábua de salvação ainda capaz de produzir a inclusão do país no sistema, mesmo que no papel o mais subalterno possível.” (PAULANI, 2008, p. 103).

Os estados e municípios foram obrigados a comprometer 13,5% da receita corrente líquida para pagamento mínimo da dívida, devendo ainda cumprir metas específicas de superávit primário, devido às exigências da LRF. Entretanto, apesar do cumprimento de todas essas obrigações e da obtenção de sistemáticos superávits primários, que passaram a consumir parte relevante das receitas dos entes federados, os estados e municípios não obtiveram êxito em conseguir pagar a totalidade dos juros devida, tendo a dívida pública dos estados se elevado (Tabela 20). Mesmo diante de todo o esforço do setor público, o valor das dívidas é enorme. No período de 1998 a 2011, de um total refinanciado de R\$ 113,18 bilhões, foram pagos R\$ 120,98 bilhões somente de juros pelos entes subnacionais. Ocorreu ainda o pagamento de R\$ 55,21 bilhões como processo de amortizações da dívida, perfazendo um total de R\$ 176 bilhões de pagamento pelos estados à União. Entretanto, o valor refinanciado continuou se elevando e seu saldo era de R\$ 369,36 bilhões em 31 de dezembro de 2011 (Tabela 20).

**Tabela 20** - Dívida dos estados implementada pela lei n. 9.496/1997. Brasil. 1998/2011

<b>Discriminação</b>	<b>Valor (em R\$ bilhões)</b>
Valor total refinanciado (Retificado)	113,19
Amortizações pagas (1997 a 2011)	55,21
Juros Pagos (1998 a 2011)	120,98
Saldo em 21/12/2011	369,36

Fonte: Fattorelli (2013b, p. 105).

A LRF alterou a lógica orçamentária de estados e municípios com a elevação de compromisso para com o pagamento dos encargos financeiros, restringindo as demais despesas aos recursos fiscais e definindo regras permanentes e duras com o propósito de gerar superávits primários para garantir os ganhos da finança capitalista e, conseqüentemente, a sustentabilidade da dívida pública. Nesse contexto, os gastos sociais dos governos federal, estadual e municipal, bem como as despesas com investimento passaram a ser vistos como custo, por se tratar de potencial ameaça à meta de superávit primário. A supremacia dessa abordagem obriga aos estados a sacrificar esses gastos, comprometendo o desenvolvimento do Brasil.

O discurso ortodoxo assentou sua elevada crítica na dívida dos estados, camuflando as diversas fases do processo de endividamento dos estados e municípios no Brasil (Anexo W); não aborda o incentivo inicial do processo de

endividamento externo e interno; não trata da política de refinanciamento e empacotamento de dívida do setor privado pelo setor público; não mostra os esquemas fraudulentos dos precatórios de alguns estados; e encobre o processo de contratação de nova dívida para pagar dívidas anteriores, devido à lógica financeira da política (FATTORELLI, 2013b).

Uma análise da situação da dívida pública da cidade de São Paulo revela que, em 2012, 95% do total de sua dívida decorreram das medidas de refinanciamento com a União, que tem provocado uma elevação em consequência das condições contratuais ruins, em médio e longo prazos, impostas ao município de São Paulo. Dentre os diversos fatores, sobressai-se, em grande parte, o reconhecimento de que o elevado passivo decorre de gastos duvidosos (SERAFIM, 2013).

Outro elemento que penaliza os estados e os municípios é o uso da taxa fixa de 13% da receita para pagamento da dívida, não levando em conta a melhoria das condições econômicas e do crédito ocorrido na economia brasileira. Além disso, o indexador da inflação utilizado - o índice geral de preços - disponibilidade interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - tendeu sempre a ficar acima do índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), índice oficial de inflação, além de ser um índice extremamente sensível à variação do dólar, superestimando a inflação. A dívida pública total da cidade de São Paulo, em 2012, segundo Serafim (2013), correspondeu a 195,29% da receita corrente líquida.

O valor do montante da dívida contratual de todos os estados brasileiros, em dezembro de 2012, pode ser visualizado na Tabela 21. A análise desses dados revela que essa dívida representa um peso elevado para os estados, apesar das imposições da LRF, da política de superávits primários recorrentes e do consequente pagamento de juros e de amortização.

Entretanto, a União continua apresentando um discurso de que salvou os estados quando renegociou as dívidas, quando executou o programa de redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária - programa de incentivo à redução da presença do Estado na atividade bancária (Proes). Assim, embora o governo federal mantenha um discurso que atribui à origem das dívidas dos estados a ganância de gestores públicos irresponsáveis, impôs impressionante

ônus aos entes federados com as alegadas medidas de “socorro” às unidades subnacionais.

**Tabela 21** - Dívida contratual dos estados junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional. Brasil. dez. 2012. (em R\$ 1,00)

(Continua)

Dívida contratual interna junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional				
Saldo Devedor - Posição dez. 2012				
Devedor	Credor			Total
	Tesouro Nacional	Inst. Financ.	Inst. Financ.	
Acre	451.747.095,45	1.788.493.519,88	0	2.240.240.615,33
Alagoas	7.067.481.523,16	233.617.391,46	14.823.721,46	7.315.922.636,08
Amapá	78.766.428,69	289.383.262,42	0	368.149.691,11
Amazonas	1.241.208.224,84	1.716.223.859,32	0	2.957.432.084,16
Bahia	5.725.912.551,60	2.150.673.194,95	0	7.876.585.746,55
Ceará	815.630.046,14	3.196.845.867,61	0,01	4.012.475.913,76
Distrito Federal	1.301.902.269,01	1.490.909.588,68	20.000.000,00	2.812.811.857,69
Espírito Santo	1.976.569.528,47	1.344.035.720,12	0	3.320.605.248,59
Goiás	11.474.926.543,17	3.817.338.351,92	283.189.817,70	15.575.454.712,79
Maranhão	3.465.197.592,09	663.642.346,87	0	4.128.839.938,96
Mato Grosso	2.334.419.601,99	883.347.672,29	0	3.217.767.274,28
Mato Grosso do	6.567.862.989,03	153.555.397,64	0	6.721.418.386,67
Minas Gerais	64.858.443.160,51	8.947.337.429,47	555.780.193,79	74.361.560.783,77
Pará	1.206.587.439,46	1.181.903.032,91	0	2.388.490.472,37
Paraíba	1.277.479.046,10	609.355.498,35	67.867.653,22	1.954.702.197,67
Paraná	10.034.681.540,67	2.819.232.400,17	1.564.198,45	12.855.478.139,29
Pernambuco	3.466.496.662,17	3.455.198.344,60	0	6.921.695.006,77
Piauí	247.236.677,80	1.167.450.853,05	0	1.414.687.530,85
Rio Grande do	195.661.276,37	970.742.876,34	0	1.166.404.152,71
Rio Grande do	43.581.663.126,38	1.216.938.659,97	88.675.557,98	44.887.277.344,33
Rio de Janeiro	48.056.465.298,94	4.030.973.352,65	0	52.087.438.651,59
Rondônia	1.758.373.378,79	120.657.404,95	0	1.879.030.783,74
Roraima	123.856.408,97	1.593.991.759,88	0	1.717.848.168,85
Santa Catarina	8.703.521.855,36	1.447.383.899,09	0	10.150.905.754,45
São Paulo	186.342.262.122,30	5.069.099.161,49	43.886.961,62	191.455.248.245,61
Sergipe	1.096.166.989,30	1.250.420.184,43	25.013.723,88	2.371.600.897,61
Tocantins	32.691.138,61	973.489.704,10	0	1.006.180.842,71
Total (1)	413.483.210.515,37	52.582.240.734,61	1.100.801.828,31	467.166.253.078,29

Fonte: Fattorelli (2013b, p. 65).

(1) Administração direta e Administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Não inclui informações para a dívida externa, mobiliária e junto ao INSS, FGTS ou outras instituições não financeiras que não o Tesouro Nacional.

O enquadramento de estados e municípios pela LRF viabilizou a geração de superávits primários e passou a onerar pesadamente os entes federados a partir dos anos 1990. A política econômica de juros elevados praticada pelo Bacen colocou os estados e municípios em delicadíssima situação financeira. A lei 9.496/1997, que refinanciou as dívidas junto à União, levou à aceitação de dívidas de bancos no âmbito do Proes em um total de 55% da dívida renegociada. Nesse contexto, a União não levou em conta o valor da dívida mobiliária, que tinha seu

valor de face depreciado pelo mercado, e forçou uma renegociação da dívida pelos entes subnacionais com base no seu valor de face de 100% dos títulos.

Entretanto, os defensores da LRF, continuamente, afirmam, sobre o que a situação anterior representava, o seguinte:

Esse quadro social e político exigia a criatividade nas respostas às crises. Não se poderia simplesmente perseguir metas de mega-superávits primários. Eram necessários avanços adicional em áreas ainda pouco exploradas - como eram os casos da formalização de regras fiscais e da instituição de padrões de conduta dos governantes e dos administradores de recursos públicos - que representassem mudanças duradouras, permanentes. Ademais, as exigências de responsabilidade e de eficiência não vinham apenas do novo contexto econômico, eram também exigências da nova sociedade brasileira, que não tolerava mais desmandos e irresponsabilidades na gestão dos recursos públicos. A nova sociedade, filha do Real, não aceitava ajustes fiscais baseados exclusivamente em aumento da carga tributária; era necessário também impor rigor e controle na aplicação dos recursos públicos. Cobrava mais responsabilidade e mais ética (TAVARES, 2005, p. 93).

A gravidade da questão do custo da dívida dos estados e municípios é revelada por Fattorelli (2013b). Um aspecto relevante da sua análise mostra como o endividamento baseado nos juros, acrescido do índice do IGP-DI, somente faz crescer a dívida. Na abordagem de Fattorelli e Casarotto (2012), somente a troca e a utilização de uma taxa de juros, como a cobrada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na realização de empréstimos a empresas privadas brasileira, que é de 6% ao ano, sobre a dívida de Minas Gerais teria resultado em que este estado fosse credor da União já em 2011 (Tabela 22).

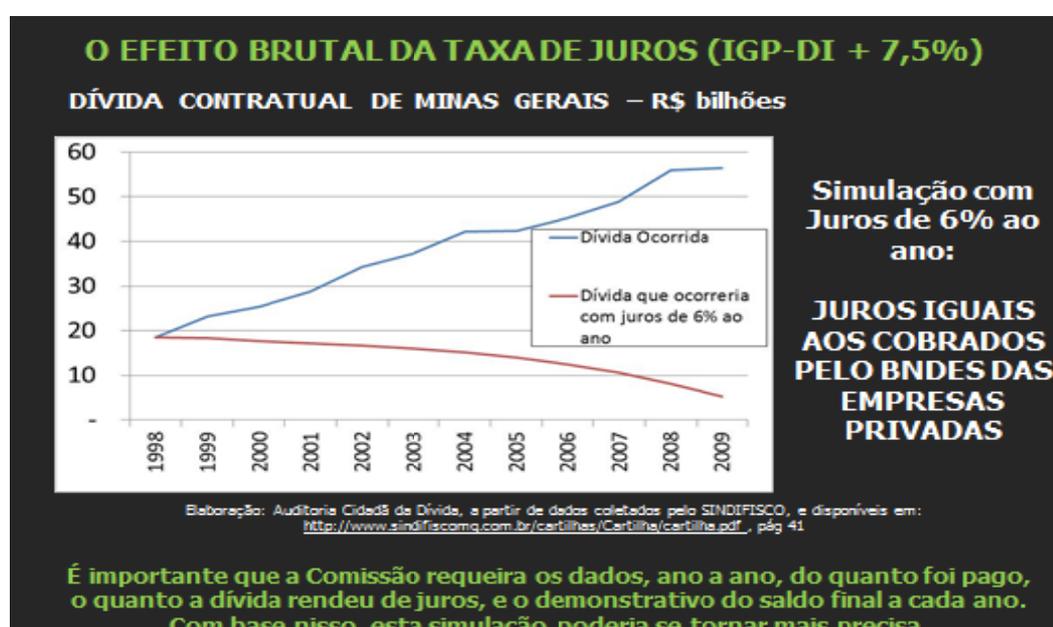
**Tabela 22** - Simulação da dívida de Minas Gerais. Brasil. 2011

<b>Estoque</b>	<b>R\$</b>
31/12/2011, caso aplicado TJLP	10.3989.018.129,77
31/12/2011, caso aplicando IPCA	2.194.301.801,64
31/12/2011, caso aplicado IPCA + juros reais de 2% a.a.	9.325.216.480,38
31/12/2011, caso aplicado juros nominais fixos de 6%	-1.595.367.620,67

Fonte: Fattorelli (2013b, p. 75).

As condições extremamente onerosas de renegociação da dívida interna total foi tal que, em 1998, após o refinanciamento pela União, o estoque total da dívida mineira era de R\$ 18.500.000.000,00. Essa dívida, em 31 de dezembro de 2011, já estava em R\$ 66.810.020.404,51, mesmo após todos os pagamentos efetuados (FATORELLI; CASAROTTO, 2012). Essa dívida de Minas Gerais, se

tivesse sido aplicada a simples troca de índice de juros nominais, apresentaria uma redução de comprometimento com a dívida. A simples adoção da TJLP, na dívida mineira, teria feito a dívida crescer para R\$ 10,4 bilhões. Caso tivessem sido adotados os juros nominais equivalentes à variação do IPCA acrescido de 2% de juros reais, o saldo devedor seria de R\$ 9,3 bilhões. Caso tivesse sido adotada a taxa fixa de 6% (taxa que o BNDES cobra das grandes empresas), a dívida de R\$ 67,8 bilhões não existiria e o estado de Minas Gerais seria credor de R\$ 1,6 bilhões (Tabela 22, na página anterior, e Figura 19).



**Figura 19 - O efeito brutal da taxa de juros. Minas Gerais. Brasil. 1998-2009**

Fonte: Fattorelli e Casarotto (2012).

A evolução dos juros pagos pelos estados ao governo federal é apresentada na Tabela 23, na página seguinte. A referida Tabela, demonstra que o crescimento elevado do saldo devedor da dívida pública deveu-se à incorporação dos juros a esse saldo devedor. Apesar do cumprimento rigoroso dos acordos, da obtenção dos superávits exigidos pela LRF, o estoque da dívida cresceu aceleradamente em decorrência do impacto da política monetária federal que pratica taxas de juros elevadíssimas.

**Tabela 23** - Evolução da dívida dos estados no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) - Lei 9.496/1997. Brasil. 1997-2008

Ano Ref	IGP-DI - %	(a) Saldo devedor anterior (1)	(b) Acertos/Incorporação (2)	(c) Correção/Juros (3)	(f) Amortizações (4)	(g) Juros Pagos (5)	(j) Saldo Devedor (6)
1997	7,4800	0,00			2.904.141.916,11	0,00	51.611.639.004,11
1998	1,7100	51.611.639.004,11	34.104.785.844,82	6.344.041.215,93	5.161.077.357,91	3.197.303.417,03	83.702.085.289,92
1999	19,9900	83.702.085.289,92	20.925.314.752,83	24.476.802.722,99	5.217.191.131,49	2.956.711.471,03	120.930.300.163,05
2000	9,8000	120.930.300.163,05	3.396.235.281,31	20.317.004.338,53	3.632.023.131,52	4.280.780.790,53	136.730.735.860,84
2001	10,4000	136.730.735.860,84	(20.891.703,40)	24.380.088.457,42	1.534.640.840,68	5.333.199.269,04	154.222.092.505,14
2002	26,4100	154.222.092.505,14	193.171.145,81	43.348.883.990,92	1.185.312.872,24	6.172.887.554,13	190.405.947.215,50
2003	7,6600	190.405.947.215,50	(385.323.304,04)	30.404.518.188,29	1.254.538.519,72	7.453.220.023,39	211.717.383.556,63
2004	12,1300	211.717.383.556,63	(1.112.163.559,06)	40.282.011.514,28	1.048.965.184,42	7.619.422.454,58	242.218.843.872,85
2005	1,2300	242.218.843.872,85	(1.491.522.945,99)	21.111.633.852,91	1.449.370.773,36	9.348.168.129,37	251.041.415.877,04
2006	3,8000	251.041.415.877,04	1.723.135.341,15	26.290.349.748,98	2.642.498.274,72	10.809.164.074,96	265.603.238.617,49
2007	7,9000	265.603.238.617,49	(543.824.440,56)	34.622.656.940,23	3.505.375.068,48	10.931.710.995,47	285.244.985.053,22
2008	9,1100	285.244.985.053,22	1.421.121.480,35	50.814.927.732,44	4.252.045.745,14	12.972.719.034,83	320.256.269.486,04
Soma				322.392.918.702,92	33.787.180.815,79	81.075.287.214,53	

Fonte: Fattorelli (2013b, p. 69).

Notas: - as informações acima se referem a valores históricos e podem não contemplar recálculos ocorridos;

- (a) +/- (b) + (c) - (f) - (g) = (j);

- nos anos de 2003, 2004 e 2005 teve reprocessamento das dívidas com a variação negativa do IGP-DI.

(1) saldo de fechamento de dezembro do ano anterior;

(2) acumulado de prestação *Price* posicionada no vencimento, composto de principal e juros;

(3) acumulado de juros da *Price* dentro do ano;

(4) acumulado de amortização extraordinária e de prestação dentro do ano;

(5) acumulado de juros pago durante o ano;

(6) saldo posicionado em dezembro do ano de referencia.

Ao longo dos últimos 13 anos, a dívida pública registrou elevado crescimento dos custos financeiros e foi desprezível o efeito dos gastos públicos não financeiros sobre o volume da dívida pública. Essa dívida cresceu, simplesmente, pela rolagem da própria dívida, pela incorporação dos juros e decorrente das medidas de modificações na taxa de câmbio.

As limitações do enfoque ortodoxo que respaldam a imensa maioria das análises e de trabalhos sobre a LRF somente conseguem levar em consideração os aspectos técnico, legal, contábil e econômico desse instrumento-legal em favor do capital financeiro; aceitam a lei sem uma análise e explicação da dinâmica que emerge dessa medida.

Assim, a LRF representa o instrumento legal em defesa do capital financeiro:

Todo o resto é marketing: a lei não veio para punir os corruptos, não veio prevenir ou remediar a malversação dos dinheiros públicos. Veio sacramentar a atual política do governo brasileiro, de subserviência aos credores financeiros. Veio institucionalizar a atual política pró-capital financeiro do governo FHC, tentar engessar as futuras administrações. Isto é: o governo (MIRANDA, 2001, p. 64).

Contar a verdadeira história da dívida pública, explicar como ela de fato ocorreu, representa uma análise científica que foge da adoção convencional das narrativas que camuflam a realidade, sem respeito aos fatos. Essa análise científica revela que o receituário ortodoxo empregado aprofunda a dívida interna, o problema do endividamento e não revela que a crise da dívida decorre da própria política adotada.

O Brasil gastou, em 2013, R\$ 248 bilhões com o pagamento de juros, conforme registro do Bacen (2013). Ao dividir essa quantia pelos 365 dias do ano, verifica-se que o País paga mais de R\$ 679 milhões por dia. Além do que, cada novo aumento de 1% na taxa de juros representa um custo de R\$ 20 bilhões nas despesas do governo. Esse valor significa um gasto que é de duas vezes e meia (R\$ 8 bilhões) o que o Brasil está investindo nos estádios para a copa de 2014. Quem paga essa conta dos juros altos são todos os brasileiros que pagam impostos, principalmente as camadas mais pobres.

Conclusão: a principal função do Estado brasileiro é pagar juros, os maiores do planeta, para o capital financeiro. Na atualidade, o Brasil é um dos três países que

mais usam os recursos públicos com o pagamento de juros, em proporção do PIB, conforme revela o próprio FMI. Mas, diante dessa difícil realidade, a sociedade brasileira é educada a aceitar uma política econômica que não faz sentido. Não faz sentido, faz! Depende de para quem. E faz todo o sentido para o mercado financeiro. Gastos com educação, saúde, segurança pública e investimentos em infraestrutura são realizados com o que sobra do pagamento de juros (LASSANCE, 2014).

A ortodoxia continua a exigir que o governo precisa elevar o rigor fiscal e aumentar o controle sobre a inflação, ou seja, o Brasil precisaria continuar cortando gastos e o Bacen deve elevar a taxa de juros, mesmo diante de uma realidade em que o principal gasto do governo é com juros.

Acontece que os modelos da ortodoxia, que são carregados de fórmulas econométricas, apresentam baixa capacidade analítica e crítica; suas recomendações para resolver o problema da dívida são sempre as de o Estado cortar a despesa pública; e suas propostas estão assentadas na ideologia de redução do Estado e na diminuição dos impostos, não explicando corretamente a ação da política fiscal.

## **7.7 Conclusão**

O desenvolvimento de uma impressionante estrutura legal respaldada na aplicação do novo consenso macroeconômico de domínio das ideias ultraliberais surgiu na economia brasileira implementando a política de redução do tamanho do Estado - política de Estado mínimo - que, posteriormente, foi obrigado a se transformar em Estado gerencial, culminando com a aprovação da LRF.

O arranjo institucional-legal criado pela LRF objetivou garantir a credibilidade da política macroeconômica apoiada na ótica de sustentabilidade da política fiscal, via realização de megassuperávits primários. Com esse objetivo, a LRF impôs regras e limites rígidos e permanentes, regras de austeridade fiscal, independentemente de qual o governo no comando da administração pública, enquadrando o Estado brasileiro na lógica e em proveito da finança capitalista.

O objetivo da LRF foi viabilizar e assegurar ao capital financeiro internacional que o Estado se comprometeria a obter os recursos necessários para pagar a dívida pública, garantindo a dinâmica de valorização do capital fictício.

Na sociedade brasileira, uma coalizão ultraliberal formada por capitalistas rentistas, classe média rentista, administradores de riqueza fictícia, financistas, agronegócio e empresários que vivem de *rent-seeking*, ou seja, da busca de renda na tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social no Estado, domina desde 1990. Essa coalizão, após o fim do Plano Real, conseguiu impor ao governo brasileiro uma política macroeconômica de superávit primário, metas de inflação e taxa de câmbio flexível, que foi complementada pela permanente estrutura institucional-legal em favor do capital financeiro. Nesse contexto, a LRF surgiu como mecanismo que retira e garante que os recursos da atividade-fim do Estado serão direcionados para a função estéril do circuito financeiro.

A abordagem ortodoxa que respalda a LRF faz parte das recomendações e dos estudos dessa corrente, apontando sua contribuição para o desenvolvimento econômico dos países que aplicam essa medida. Sustentados em modelos de desenvolvimento apoiado em maior integração da economia mundial, advogam que o investimento estrangeiro direto contribui significativamente para o desenvolvimento, mas exige a necessidade de equilíbrio fiscal e de várias outras condições do país receptor desses recursos. Todavia, a promessa de que o aumento da integração econômica mundial devido ao recebimento de investimentos externos forçariam o aumento da eficiência econômica, das exportações e da capacidade tecnológica não encontra respaldo dado à história dos países capitalistas desenvolvidos.

O enfoque do *mainstream* concentra sua análise em justificar e legitimar o aporte institucional legal, realizando uma análise superficial do fenômeno da LRF; não tem a pretensão e nem a intenção de compreender a realidade da LRF a partir de seus aspectos essenciais na atual dinâmica financeira do capitalismo contemporâneo; e representa uma análise pobre, que desconhece o papel do Estado capitalista, a dinâmica do capitalismo e a realidade atual. A ciência universal e neutra produz um conjunto articulado e estruturado de valores e representações em uma perspectiva condicionada pela ótica do capital; produz uma falsa consciência e aqueles que as defendem ignoram este fato.

Em decorrência da dinâmica de valorização financeira, a LRF representa um aparato legal que procura perpetuar na estrutura do Estado os ganhos e a

defesa dos interesses da finança capitalista. A LRF impõe regras de conduta ao Estado, que reduzem os riscos e garantem os ganhos do capital financeiro, independentemente do partido político que esteja no poder governando o Brasil. O aparato institucional ligado a viés financista apodera-se do Estado no comando dos recursos do fundo público, impedindo a política social na linha da universalização e inviabilizando a aplicação de uma política econômica de desenvolvimento nacional.

## 8 CONCLUSÃO

O objetivo geral deste trabalho foi revelar a lógica econômica e os interesses e os conflitos contidos na LRF, na sua regulamentação e imposição de regras no orçamento do moderno Estado capitalista no Brasil, no conceito de orçamento equilibrado, na visão das teorias da ortodoxia econômica, partindo-se da hipótese de que a LRF se constitui um instrumento institucional-legal em defesa do capital financeiro.

As abordagens jurídicas, econômicas, contábeis e técnicas da ortodoxia sobre a LRF mostram os horizontes e a ideologia das análises do *mainstream*. Uma análise científica com respeito à LRF deve assegurar-se da ampliação do conhecimento da essência dessa lei, de modo a ampliar o horizonte e o entendimento do significado da mesma na dinâmica da economia brasileira desde sua implementação.

A análise da LRF corriqueiramente é realizada justificando, aplicando, averiguando os resultados e a viabilidade desse instrumento junto a União, estados, municípios, no judiciário, legislativo etc. Uma abordagem que explique seu impacto e sua dinâmica para a atividade do Estado na atual fase de dominância financeira do capitalismo não é contemplada pelas análises da ortodoxia. Seus cientistas partem do pressuposto de que são técnicos, neutros, imparciais no trato das medidas ligadas às finanças públicas e julgam abandonar questões ideológicas, de juízo de valor e que estão trabalhando somente com decisões técnicas.

Acontece que, ao longo da história do capitalismo, as ciências econômicas habitualmente serviram de ferramentas teóricas para consolidar ganhos de grupos hegemônicos. Em consonância com a baixa qualidade de seu desenvolvimento posterior aos trabalhos de Keynes, as teorias do *mainstream economics* revelam-se ser apenas um conjunto de ferramentas desenvolvidas pelos economistas de mercado, uma cartilha de “novo consenso” de política econômica desenvolvida pelos representantes da chamada “verdadeira ciência econômica”, financiada pelos que representam o mercado financeiro, objetivando legitimar seus ganhos.

A intervenção do Estado na economia sempre foi apresentada pelo *mainstream* como atividade desnecessária, prejudicial, perturbadora do ótimo

econômico. O ultraliberalismo dominante reafirma que somente o mercado permite obter a máxima eficiência possível, o máximo bem-estar; devendo, na formação capitalista, limitar a atuação do Estado. Essa corrente da direita do pêndulo oculta as relações sociais de produção e distribuição própria do modo de produção capitalista e a função do Estado burguês.

John M. Keynes procurou justificar o gasto público como função de política econômica anticíclica, incorporando a ação do Estado para reformar e preservar o capitalismo. Na sua proposta, o Estado representa uma entidade que não deve concorrer com a iniciativa privada, mas passa a ser um instrumento que retira a economia capitalista da crise e preserva o sistema capitalista; uma abordagem que é classificada como à esquerda do pêndulo.

A controvérsia assentada na dicotomia e oposição das abordagens do pêndulo - à direita (a ortodoxia) e à esquerda (o keynesianismo) - apresenta um Estado externo, uma forma de Estado superficial, aleatório, universal; leva a um falso debate, a uma falsa polêmica estéril. O Estado é apresentado imune às questões de classe e luta social. Desse modo, uma medida de imposição de normas e regras, como a do aparato legal da responsabilidade fiscal (a LRF), é tratada apenas como um avanço na institucionalização das regras fiscais do Estado, como questão de boa administração pública, ficando restrita a questões fiscais e financeiras.

As abordagens da direita ou da esquerda do pêndulo não tratam a questão do Estado capitalista como uma condição historicamente determinada na gênese, expansão e desenvolvimento do capitalismo. Essas correntes não explicam o papel do Estado no processo de acumulação de capital que obriga esse Estado a elevar significativamente sua atuação em determinadas ocasiões históricas do capital, regulando, orientando o sistema capitalista.

Entretanto, no capitalismo, as decisões de política econômica, de política pública, a imposição de uma norma institucional como a LRF não são neutras nem indolores; são escolhas e, como tal, cabe ao Estado decidir que interesses são e ou serão priorizados. Assim, os paradigmas teóricos da direita e da esquerda do pêndulo não possuem elementos capazes de possibilitar a compreensão e a essência desse movimento histórico, desse papel e dessas relações do Estado com o capital.

Todavia, o Estado burguês é uma construção histórica que apresenta características e condicionantes específicos estruturais, sociais, culturais, dados pela luta de classe particular a cada país. Sua ação ainda é condicionada pela posição desse Estado inserido na dinâmica desigual e combinada do comportamento do capitalismo em nível mundial. Desse modo, um instrumento como a LRF atende a objetivos mais amplos e a interesses de classe e não apenas representa um instrumento de melhora na administração pública.

A questão fisco-financeira do Estado, conforme exposto por Farias (2000) e O'Connor (1977), mostra a dependência da geração de recursos para que o Estado burguês apresente condições de operar e de assumir o papel de mediador das contradições na sociedade capitalista, de modo que as relações entre o capital e o Estado apresentam-se orgânicas e historicamente determinadas no tempo e no espaço.

Assim, foi através da análise dialética (aparência e essência), dialética dos aspectos fisco-financeiros (acumulação e legitimação), da reificação (personificação e fetichismo) e dos aspectos teleológicos (sistêmicos e antissistêmicos) que se buscou aqui compreender o Estado capitalista, suas leis, suas medidas e sua institucionalização.

No atual contexto histórico-institucional financeiro globalizado com o predomínio da desintermediação bancária, da securitização, do lançamento de títulos de dívida pública direta, dos títulos de propriedade e derivativos etc., está-se diante de uma globalização produtiva com supremacia da lógica e da ordem financeira que não representam uma ruptura ou ineditismo no desenvolvimento histórico do processo de acumulação de capital. Esse estágio de globalização apresenta um novo estágio do histórico processo de expansão do capitalismo para o qual a atuação do Estado burguês foi decisiva.

A mundialização do capital, nos termos de Chesnais (1996), com o predomínio do capital financeiro mudou a realidade e a dinâmica do Estado, da política fiscal e das finanças públicas. Os conceitos de eficiência e competitividade passaram a ser os fundamentos à ação do Estado. Estado esse, que reduziu suas atividades nos campos econômico e social, passando a atuar como fonte de valorização do capital financeiro, via dívida pública, garantindo a sustentabilidade e preservação da riqueza financeira.

No campo das ciências econômicas ortodoxas, ocorreu o desenvolvimento de todo um aparato teórico; um novo consenso macroeconômico que passou a assegurar que esse funcionamento da finança capitalista representava um processo virtuoso, sendo uma forte justificativa de que essa realidade seria uma situação ideal e que levaria a um desenvolvimento do capitalismo harmonioso.

As contradições intrínsecas ao capitalismo mundial e à sua nova dinâmica levaram ao controle da maioria dos Estados pelas políticas econômicas do novo consenso macroeconômico de estabilização. Os países da periferia da América Latina, devido às condições históricas específicas da crise da dívida externa, viram-se prisioneiros e sendo obrigados a se engajar no que recomendava o Consenso de Washington. O Brasil apostou na política de inserção desejada no processo de globalização, inserindo-se passivamente nessa dinâmica que prioriza os ganhos financeiros, abandonando as políticas de desenvolvimento nacional.

Esse discurso ultraliberal ganhou relevância na sociedade brasileira ao longo da disputa eleitoral para presidente da República de 1989, quando Fernando Collor de Mello apresentou um discurso liberal-social. As elites conservadoras, apoiadas pela grande mídia, trabalharam na formação do consenso forjado: economia - dinheiro - mercado. Todavia, foi o presidente Fernando Henrique Cardoso quem viabilizou o processo que assegurava modernizar a economia e a sociedade brasileira. Esse também foi o caminho seguido pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (em dois mandatos), chegando à Dilma Rousseff.

O Estado brasileiro, inicialmente, ficou prisioneiro das recomendações do Consenso de Washington. O papel do Estado deixou de ser o de definir as regras do jogo, na direção que sinalizava para os investimentos, e passou para jogo de atuação no mercado financeiro, com o Bacen atuando como prestador em última instância. A crise do Plano Real levou à utilização de determinada política econômica imposta pelo FMI, assentada no tripé superávit primário, meta de inflação e taxa de câmbio flutuante, a um rigor fiscal, uma política de orçamento equilibrado, na linha de guardião dos interesses da finança capitalista, devido a essa nova ordem internacional financeira de dinâmica do capitalismo global desigual e combinado.

O predomínio do consenso ultraliberal foi disseminado como caminho para a entrada do Brasil no mundo da modernidade e encontrou no Governo FHC suporte para que fossem viabilizadas as reformas de primeira geração no Estado. O

governo de Lula não revelou atitude progressista e apenas aplicou o receituário de reforma de segunda geração no Estado, medida também pregada pelo consenso ortodoxo dos organismos internacionais, adequando o Estado para continuar com o pagamento de juros (viabilizando **acumulação do capital rentista**) e estimulando políticas sociais focalizadas (viabilizando a **legitimação** do governo dado a ação das políticas públicas de combate a miséria e a pobreza).

O Governo Lula manteve o tripé da política econômica de lógica rentista, sempre em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos, tendo na LRF o mecanismo que enquadra a União, os estados e os municípios para servirem ao capital financeiro. Mudou o governo, mas se manteve inalterada a equação básica da tecnocracia na política econômica adotada no governo anterior. A máquina operacional da Fazenda e do Bacen continuou dominada pelos ultraliberais.

Neste contexto, a prioridade sempre foi o ajuste fiscal para garantir o pagamento pontual das obrigações do Estado para com os credores relativos à dívida pública. Esse ajuste é igualmente fundamental para combater o processo inflacionário, mantendo a estabilidade do valor da moeda e viabilizando o bom funcionamento do sistema financeiro, ao evitar que os riscos do processo inflacionário prejudiquem os aplicadores deste sistema.

É nessa realidade de política econômica e dinâmica da economia brasileira que se percebe que a LRF enquadra o Estado, ao priorizar o pagamento ao capital financeiro. No Brasil, a política de administração do Estado assentada nos princípios ultraliberais, na linha de *business administration*, da eficiência, da austeridade e do controle dos gastos, encontrou na LRF a retórica do zelo pela coisa pública, embora a realidade mostre a dilapidação e a espoliação do patrimônio e dos recursos do setor público em favor dos interesses da finança capitalista.

Ao longo da análise da LRF procurou-se mostrar como o Estado não é inimigo do mercado financeiro. A crise do Plano Real forçou a adoção da LRF, aparato institucional-legal que assegura uma escandalosa transferência de recursos do setor público para os especuladores, em decorrência da supremacia do mercado financeiro. O arranjo jurídico-institucional criado pela LRF objetivou garantir a credibilidade da política macroeconômica apoiada na ótica de sustentabilidade da política fiscal, via realização de megassuperávits primários. Com esse objetivo, a

LRF impôs regras e limites rígidos e permanentes, regras de austeridade fiscal, independentemente do governo que esteja no comando da administração pública.

Romper com a passividade e o conformismo das abordagens jurídicas, econômicas, contábeis e técnicas da ortodoxia e contribuir para ampliar os horizontes e superar a ignorância das análises do *mainstream* eram a proposta desse trabalho - uma análise científica com respeito à LRF que assegurasse a ampliação do conhecimento dessa lei, ampliando também o entendimento do funcionamento da economia brasileira, diferente da linha das análises dos cientistas do *mainstream*.

Faz-se urgente construir e estimular o retorno ao pensamento nacionalista; exigir uma mudança na agenda política nacional, construindo um novo padrão de desenvolvimento, diferente do que têm imposto os economistas conservadores, a mídia e os partidos ultraliberais. Essa é a saída adequada para o Brasil. Entretanto, a visão unicamente idealista representa uma hipótese fraca para justificar a alternativa de desenvolvimento.

Todavia, a formatação desse projeto nacional de desenvolvimento depende da formação e hegemonia de uma coalizão desenvolvimentista formada pela burguesia produtiva, pela classe trabalhadora e pela tecnoburocracia do setor público. Acontece que parte relevante das elites brasileiras sempre manteve uma postura de submissão e vassalagem aos impérios do mundo desenvolvido, com submissão das políticas, o controle da mídia conservadora e a cooptação da Academia.

Essa postura relega a segundo plano a importância da questão da soberania nacional, priorizando problemas de curto prazo em detrimento da visão alternativa de médio e longo prazos, intensificando a dependência da economia brasileira em relação à dinâmica da finança capitalista global. No estágio do capitalismo globalizado, que impera uma forte competição, que inclui os Estados-nação e as empresas, é estratégico inserir-se na esfera global de forma competitiva e não subordinada, como fez o Brasil. Um Estado-nação forte e autônomo e um projeto que proteja e inclua o País na competição internacional é uma necessidade urgente.

## REFERÊNCIAS

- ABASCAL, Gabriel. Neoliberalismo e serviço público. In: COELHO, R. V. **Textos sobre administração pública e carreira**. [s.l.]: [s.n.], 2001. p. 5-25.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Brasília: Enap. 1997.
- ADORNO, Theodor W. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- AFONSO, José Roberto R. **Aspectos fiscais no Brasil**. São Paulo, jun. 2004a. 1 slide. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2010.
- AFONSO, José Roberto R. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**. jun. 2004b. Disponível em: <[http://www.blogdoalon.com/Geocities/joserobertoafonso\\_superavit.pdf](http://www.blogdoalon.com/Geocities/joserobertoafonso_superavit.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2010.
- AFONSO, Jose Roberto R. **Impactos fiscais do câmbio**. ago. 2009. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/index.php/39-publicacoes/macroeconomia24/1236-impacto-fiscal-do-cambio-nota>>. Acesso em: 02 jan. 2012.
- AFONSO, José Roberto R. Entrevista. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 16-20, dez. 2010.
- AFONSO, José Roberto R.; NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade fiscal. **Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. VII, n. 1, p. 15-30, abr. 2009.
- AGLIETTA, Michel. **Macroeconomia financeira**. São Paulo: Loyola. 2004. 2 v.
- AGUIAR, Christiane Gomes. As origens do welfare state. **Nova Economia**, Belo Horizonte, número especial, p. 71-116, 1996.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2008.
- ALMANAQUE ABRIL. **Infográficos**. Disponível em: <<https://almanaque.abril.com.br/infograficos/Economia>>. Acesso em: 12 jul. 2013.
- ALMEIDA, Júlio Gomes de; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A longa marcha para a insensatez. **Carta Capital**, São Paulo, a. XVIII, n. 751, p. 28-29, 05 jun. 2013.
- ALMEYRA, Guillermo. América Latina: a lógica infernal do capital. **Carta Maior**, 12 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20707](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20707)>. Acesso em: 21 jun. 2013.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. São Paulo: Graal, 1983.

ANDERSON, Perry. **As antinomias de Gramsci**. São Paulo: Joruês, 1986.

ANTUNES, Ricardo. **Nunca mais**. 27 out. 2007. Disponível em: <<http://23pps.blogspot.com.br/2007/10/artigo-de-ricardo-antunes-na-folha.html>>. Acesso em: 28 out. 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do welfare state. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, set. 1995.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. 5. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

ASSIS, José Carlos de. **Uma visão do real problema do Brasil**. Disponível em: <<http://www.desempregozero.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2005.

ASSIS, José Carlos de. Breve história do neoliberalismo, de suas consequências e de seu futuro. **Carta Maior**, 31 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21461](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21461)>. Acesso em: 31dez. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Dívida externa**. Brasília, maio 2005. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Somos-Credores-2005.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **A dívida é o pano de fundo dos principais problemas nacionais**. jul. 2006. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Jornal-julho-2006.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Dívida pública em 2006**. Mar. 2007. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Jornal-março-2007.pdf>> .Acesso em: 01 jul. 2010.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **ABC da dívida**. fev. 2008. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/ABC-da-D%C3%ADvida-3-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **A crise e os trabalhadores**. abr. 2009a. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Panfleto-Crise-abril-2009.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Acompanhe a CPI da dívida pública na Câmara dos Deputados**. set. 2009b. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Folheto-setembro-2009.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **CPI da dívida pública**. mar. 2010. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Informativo-mar%C3%A7o-2010.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **A dívida pública consumiu 45% dos recursos da União em 2010, subtraindo direitos sociais**. ago. 2011. Disponível em:

<<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Folheto-4-p%C3%A1ginas.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Crise global da dívida**. jan. 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Informativo-janeiro-2012.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

AVENA, Armando. **A última tentação de Marx**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

ÁVILA, Rodrigo Vieira de. "Dívida interna". In: SIMPOSIO INTERNACIONAL, 1., 2006, Caracas. **Anais...** Caracas, 2006. Disponível em: <[http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/Vieira\\_de\\_Avila\\_Rodrigo\\_Divida\\_Interna\\_A\\_nova\\_face\\_do\\_endividamento\\_externo.pdf](http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/Vieira_de_Avila_Rodrigo_Divida_Interna_A_nova_face_do_endividamento_externo.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2011.

AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos. **Administração do setor público**. Teresina: UAB/UFPI/CEAD, 2010a.

AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor**. Teresina: Edufpi/UAPI, 2010b.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Sistema de metas para a inflação**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SISMETAS>>. Acesso em: 01 jun. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Indicadores fiscais - janeiro 2012**. Série perguntas mais frequentes. 2012. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%204-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?serietemp>>. Acesso em: 25 out. 2013.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - BNB. **Quadro macroeconômico: Brasil Nordeste**. 2000 a 2010. Fortaleza: BNB, 2012.

BARBIERI, Cristiane. **Ativos financeiros crescem bem mais que "economia real"**. 03 fev. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0302200810.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. Debate econômico no País e seus fantasmas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10. jan. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/inde10012011.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2011.

BARBOSA, Fabio. Brasil: **Política fiscal e dívida pública**. abr. 2001. Disponível em: <[www3.tesouro.gov.br/servicos/.../Associa\\_BancosInternacionais.ppt](http://www3.tesouro.gov.br/servicos/.../Associa_BancosInternacionais.ppt)>. Acesso em: 23 set. 2012.

BARROS, Valdeny. **Transformações do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2009. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

BATISTA, Paulo N. O Consenso de Washington. In: BATISTA, P. N. et al. **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 99-144.

BATISTA JUNIOR, Paulo N. **O Brasil e a economia internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. São Paulo: Zahar, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp, 2004.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Em Davos, o pessimismo dos ricos. **Carta Capital**, São Paulo, a. XVIII, n. 733, p. 23, 30 jan. 2013.

BENAKOUCHE, Rabah. **Bazar da dívida externa brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BENJAMIN, César. **A verdadeira herança maldita**. 04 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2003/12/12/benjamin.html>>. Acesso em: 04 mar. 2005.

BERGAMINI, Ricardo. **Perfil do gasto público da União**. 30 out. 2010. Disponível em: <<http://dornas2525.blogspot.com/2010/10/perfil-dos-gastos-publicos-da-uniao.html>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUCI, Nicola; PASQUINO, Gian. **Dicionário de política**, Brasília: UnB, 1995. v. 1.

BOURDIER, Pierre. **La nueva vulgata planetária**. (Publicado em *Dossier*, Le Monde Diplomatique, maio 2000). Disponível em: <[http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/42\\_04ens.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/42_04ens.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2012.

BRAGA, José Carlos Sousa. **Temporalidade da riqueza**. Campinas, SP: Unicamp, IE, 2000.

BRAGA, Rui. Apresentação à edição brasileira. In: BRUNHOFF, S. et al. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 7-18.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1997.

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 fev. 2005..

BRASIL. Medida provisória n. 281, de 15 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2006.

BRESSER-PERREIRA, Luiz C. A reforma do Estado dos anos 90. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, n. 1. Brasília: MARE, 1997.

BRESSER-PERREIRA, Luiz C. A reforma do Estado dos anos 90. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PERREIRA, Luiz C. Por que os ortodoxos erraram tanto. **Folha de S. Paulo**. 08 fev. 2010. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2010/10.02.08.Por\\_que\\_os\\_ortodoxos\\_erram\\_tanto.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2010/10.02.08.Por_que_os_ortodoxos_erram_tanto.pdf)>. Acesso em: 18. fev. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O poder dos economistas**. 02 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/luizcarlosbresserpereira/1028720-o-poder-dos-economistas.shtml>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Estado brasileiro diante da globalização e da preferência pelo consumo imediato. **Texto para Discussão**, São Paulo, n. 327, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2013/345.Globaliza%C3%A7%C3%A3o-estado-consumo-imediato-TD-327.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRUNHOFF, Suzanne et al. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **El gran tablero mundial**. Barcelona: Paidós, 1998

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. 3. ed. Campinas: Unicamp. 1994.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa. **Análise Econômica**, Porto Alegre, a. 26, n. 49, p. 133-161, mar. 2008.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Política econômica e taxa de câmbio no (novo) governo. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 259, p. 3-4, fev. 2011.

CARCANHOLO, Reinaldo (Org.). **Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2011a.

CARCANHOLO, Reinaldo. **A atual crise capitalista**. fev. 2011b. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/000140749ff5409070d3d>>. Acesso em: 03 fev. 2011.

CARCANHOLO, Reinaldo; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário. **Texto de Discussão**, Teresina, n. 2, jul. 2002.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Mauricio. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, jun. 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1990.

CARTA MAIOR. **Matemáticos revelam rede capitalista que domina o mundo**. 25 out. 2011. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=18798](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18798)>. Acesso em: 12 jan 2013.

CARVALHO, Carlos E. Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo. **Carta Maior**, 26 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=1574](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=1574)>. Acesso em: 01 maio 2005.

CARVALHO, Fernando J. Cardin de. Fundamentos da escola pós-keynesiana. In: AMADEO, E. J. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1989. p. 179-194.

CARVALHO, Fernando J. Cardin de. et al. **Economia monetária e financeira**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. Gasto social federal. **Nota Técnica**, Ipea, Brasília, n. 11, set. 2012..

CAVALCANTE, Francisco; MISUMI, Jorge Yoshio; RUDGE, Luiz Fernando. **Mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2005.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. A proeminência da fiança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: BRUNHOFF, S. et al. **A fiança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 31-96.

CHESNAIS, François et al. **Uma nova fase do capitalismo**. São Paulo: Xamã, 2003.

CHICK, Victoria. **Macroeconomia após Keynes**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CILO, Hugo. Uma lei que mudou um país. **Isto é Dinheiro**, ed. 656, 30 abr. 2010. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/artigos/21509\\_UMA+LEI+QUE+MUDOU+UM+PAIS/](http://www.istoedinheiro.com.br/artigos/21509_UMA+LEI+QUE+MUDOU+UM+PAIS/)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa**. São Paulo: Unesp, 2012.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: Capes, UAB, 2009.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Economia em 10 lições**. São Paulo: Makron Books, 2000.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Contas Nacionais de 2010**. 23 mar. 2011. Disponível em: <<http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2011/03/23/contas-nacionais-de-2010/>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

COUTO, Ebenézer Pereira. Estado e políticas públicas no capitalismo contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 1999.

DAVIDSON, Paul. Resgatando a revolução keynesiana. In: LIMA, Gi. T.; SICSÚ, J. (Org.). **Macroeconomia do emprego e da renda**. São Paulo: Manole, 2003. p. 3-28.

DELFIN NETTO, Antonio. Economia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 fev. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/93551-economia.shtml>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

DIAS, Álvaro. Histórico e perspectiva sobre a lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 56-60, dez. 2010.

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**. São Paulo: Pioneira, 1982.

DORNELLES, Francisco. Transparência na administração pública. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 24-26, dez. 2010.

DOWBOR, Ladislau. O poder corporativo dos intermediários financeiros. **Dossiê**, Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, a. 2, n. 10, jul. 2012. p. 24-27.

DUPAS, Gilberto. **Renda, consumo e crescimento**. São Paulo: Publifolha, 2004.

EAGLETON, Terry. **Marx estava certo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 2012.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

FAGNANI, Eduardo. O PT e a Constituição de 1988. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://sergyovitro.blogspot.com/2011/02/o-pt-e-constituicao-de-1988-eduardo.html>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **Os elementos do capital produtivo individual e do capital social**. São Luís: Nepes, 1983a.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **Introdução à economia II**. São Luís: Nepes, 1983b.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O estado capitalista contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIAS, Flávio Bezerra de. A crise do capitalismo global. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2009. v. 1. p. 2-27.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **Economia política**: notas de aula. Disciplina ministrada no Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2011.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Dívida e privatizações**. São Paulo, 17 maio 2007. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. A crise da dívida dos EUA. **CSP - Conlutas**, 08 ago. 2011a. Disponível em: <<http://cspconlutas.org.br/2011/08/a-crise-da-divida-dos-eua-por-maria-lucia-fattorelli/>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Entraves para o desenvolvimento**. Florianópolis, 19 set. 2011b. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Especulação e crise financeira, integração regional e auditoria cidadã da dívida**. out. 2011c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/eventos/seminarios/seminarios-2011/06-10-11-seminario-conjunto-crise-financeira/apresentacao-maria-lucia-fattorelli>>. Acesso em: 08 dez 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Risco de importação da crise**. Teresina, ago. 2012a. (Palestra do Dia do Economista).

FATTORELLI, Maria Lucia (Org.). **Alternativa de enfrentamento à crise**. Brasília: Inove, 2012b.

FATTORELLI, Maria Lucia. **A dívida pública em debate**. Brasília: Inove, 2012c.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Banqueiros capturaram o Estado brasileiro**. ago. 2013a. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/maria-lucia-fatorelli.html>>. Acesso em: 01 set. 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013b.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos municípios**. Brasília: Inove, 2013c.

FATTORELLI, Maria Lucia; CASAROTTO, João Pedro. **Auditoria da dívida pública**. Brasília, 07 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada/>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FERRARI FILHO, Fernando. “Keynesianos”, monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J. (Org.). **Macroeconomia do emprego e da renda**. São Paulo: Manole, 2003. p. 273-298.

FERRARI FILHO, Fernando. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, a. 3, n. 37, p. 1-20, 2005.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORAVANTE; Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1233, 2006.

FONSECA, Francisco. **O consenso forjado**. São Paulo: Hucitec, 2005.

FONSECA, Francisco. A grande imprensa no Brasil e a agenda ultraliberal. In: VIEIRA, R. M.; SAWAYA, R. R. (Org.). **Brasil e América Latina**. São Paulo: Puc-SP, 2006. p. 129-141.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. Política fiscal no Brasil. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 259, p. 7-8, fev. 2011.

FRANCO, Gustavo H. B. **Desafios brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1999.

FREIRE, Roberto. Responsabilidade fiscal. **Brasil Econômico**, maio /2010. Disponível em: <<http://portal.pps.org.br/portal/showData/175598>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Despesas correntes da União. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1319, 2008.

GENRO, Tarso; WU, Vinícius. O ocaso da “terceira via”. **Carta Maior**, 18 maio 2010. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16609](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16609)>. Acesso em: 27 abr. 2013.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOBETTI, Sérgio Wulff; SCHETTINI, Bernardo Patta. Dívida líquida e dívida bruta. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1514, 2010.

GOLDFAJN, Ilan; GUARDIA, Eduardo R. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, Brasília, n. 39, jul. 2003.

GOMES, Marcel. Aliança com sistema financeiro e latifúndio dá a PT tranquilidade para governar, diz Paul Singer. **Carta Maior**, 14 out. 2011. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostra.cfm?materia\\_id=18697](http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostra.cfm?materia_id=18697)>. Acesso em: 14 out. 2011.

GONÇALVES, Marcone. Uma década de ajuste forçado. **Correio Braziliense**, Brasília, 02 maio 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/45578>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo; Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo **A macroeconomia de Lula**. Disponível em: <<http://desempregozero.org.br>>. Acesso em: 01 maio 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. A dominância do capital financeiro no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 2006, dez. 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Economistas**, Rio de Janeiro, a. II, n. 6. p. 6-19, out.-nov. 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. Juros e dominação financeira. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 277, ago. 2012a, p. 12-13.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, Oct./Dec. 2012b

GONÇALVES, Reinaldo. **Brasil negativado, Brasil invertebrado**. 20 fev. 2013a. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/pdf/R\\_Goncalves\\_Brasil\\_Negativado.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/pdf/R_Goncalves_Brasil_Negativado.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Superávit primário. **Economistas**, a. IV, n. 10, p.16-19, abr. 2013b.

GONÇALVES, Reinaldo; QUINTELA, Sandra. Dívida pública. **Jornal do Economista**, Rio de Janeiro, n. 14, abr. 2011.

GORGA, Isadora; BERGAMASCO, José L. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Observatório da Gestão Pública**, 04 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826>>. Acesso em: 06 set. 2012.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. **Orçamento público e política fiscal**. 1992. 213 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

- GUTIÉRREZ, Cláudio tito Gutiérrez. **A reestruturação dos bancos estaduais pós-Proes**. 2006. 96 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2006.
- HARTUNG, Paulo. Desafios da lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 85-89, dez. 2010.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola. 2005.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola. 2008a.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**. São Paulo: Loyola, 2008b.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**. São Paulo: Loyola, 2012.
- HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1984.
- HEILBRONER, Robert. **A história do pensamento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1996.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HOUTART, François; POLET, François (Coord.). **O outro Davos**. São Paulo: Cortez. 2002.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Distribuição funcional da renda no Brasil. **Comunicado da Presidência**, Brasília, n. 14. 12 nov. 2008.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. Addressing fiscal challenges to reduce economic risks. **World Economic and Financial Surveys**, Washington, Sep. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/fmindex.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2013.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. Taking stock: a progress report on fiscal adjustment. **World Economic and Financial Surveys**, Washington, Oct. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/fmindex.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2013.
- JEVONS, William Stanley. **A teoria da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- JOBIM, Nelson. Histórico e perspectivas sobre a lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 38-45, dez. 2010.
- JORGE, José. Histórico e perspectiva sobre a lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 46-49, dez. 2010.

JURUÁ, Ceci Vieira. Resultados do triênio 2003/2005. **Outro Brasil**, 18 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir\\_analise.asp?Id\\_Sub\\_Analise=116&Id\\_Analise=5](http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir_analise.asp?Id_Sub_Analise=116&Id_Analise=5)>. Acesso em: 17 mar. 2006.

KALECKI, Michal. **Teoria da dinâmica capitalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KASSAB, Gilberto. Desafios da lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 90-93, dez. 2010.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). **John Maynard Keynes**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 106-126.

KHAIR, Amir. Parabéns LRF. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 04 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,parabens-lrf,546514,0.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

KHAIR, Amir. Fora do ponto. **Carta Maior**, 26 jul. 2013. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22417](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22417)>. Acesso em: 21 set. 2013.

KHAIR, Amir; AFONSO, José Roberto; OLIVEIRA, Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MENDES, M. (Org.). **Gasto público eficiente**. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2006. cap. 10.

KLIASS, Paulo. Pibão ou pibinho. **Carta Maior**, 13 mar. 2011a. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4987](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4987)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

KLIASS, Paulo. **Anatomia de uma chantagem**. 09 maio 2011b. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/16957-anatomia-de-uma-chantagem>>. Acesso em: 09 maio 2011.

KLIASS, Paulo. Às suas ordens, dotô Mercado! **Carta Maior**, 11 ago. 2011c. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5156](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5156)>. Acesso em: 22 fev. 2013.

KLIASS, Paulo. Não à desoneração da previdência! **Carta Maior**, 26 jul. 2012a. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5704](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5704)>. Acesso em: 26 jul. 2012.

KLIASS, Paulo. A longa agonia da crise e a fama dos economistas. **Carta Maior**, 13 set. 2012b. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5771](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5771)>. Acesso em: 13 set. 2012.

KLIASS, Paulo. Meios de comunicação e economia. **Carta Maior**, 25 maio 2013a. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=6113](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=6113)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

KLIASS, Paulo. O pacto de Dilma começa por mais austeridade fiscal? **Carta Maior**, 27 jun. 2013b. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=6171](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=6171)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

KLIASS, Paulo. Ora, então que aumentem o depósito compulsório! **Carta Maior**, 25 jul. 2013c. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=6210](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=6210)>. Acesso em: 26 jul. 2013.

KRUGMAN, Paul. O regime dos rentistas e a direita. **Carta Maior**, 17 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materiaid=17933>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

KUCINSKI, Bernardo. **Jornalismo econômico**. São Paulo: Edusp, 2000.

LACERDA, Antonio Corrêa de. Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa. **Economistas**, Brasília, a. II, n. 6, p. 20-23, out./nov. 2011.

LAPYDA, Ilan. **A “financeirização” no capitalismo contemporâneo**. 2011. 222 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LASSANCE, Antonio. Somos educados para o analfabetismo econômico. **Carta Maior**, 29 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Somos-educados-para-o-analfabetismo-economico/4/30597>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. O universo em expansão do mundo das finanças. **Dossiê**, São Paulo, a. 2, n. 10, jul. 2012, p. 22-23.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. Entrevista. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 8-15, dez. 2010.

LEITÃO, Miriam. **Avanços fiscais foram anteriores ao governo PT**. 31 jul. 2013a. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/07/31/avancos-fiscais-foram-anteriores-ao-governo-pt-505330.asp>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

LEITÃO, Miriam. **Neoadversários**. 25 set. 2013b. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/09/25/neoadversarios-510620.asp>>. Acesso em: 26 set. 2013.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2005. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1593, 35 p., mar. 2011.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Centauro, 2007.

- LEVY, Joaquim. A lei de responsabilidade fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 68-72, dez. 2010.
- LIMA, Gilberto Tadeu. **Em busca do tempo perdido**. Rio de Janeiro: BNDES, 1992.
- LIMA; Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do emprego e da renda**. São Paulo: Manole, 2003.
- LIMA FILHO, Domingos Leite. **Dimensões e limites da globalização**. Petrópolis: Vozes. 2004.
- LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas. 1993.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.
- LOPREATO, Francisco L. Cazeiro. Política fiscal. **Política econômica em foco**. n. 7, p. 184-205, nov. 2005-abr. 2006.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O papel da política fiscal. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 119, fev. 2006.
- LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o barão de Münchhausen**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- MALAGUTI, Manoel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo D.; CARCANHOLO, Reinaldo (Org.). **A quem pertence o amanhã**. São Paulo: Loyola, 1997.
- MALAGUTI, Manoel; CARCANHOLO, Reinaldo; CARCANHOLO, Marcelo D. **Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1998.
- MALAN, Pedro S. O que temos que ver com gregos e outros? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,o-que-temos-que-ver-com-gregos-e-outros,549059,0.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultura, 1983.
- MANTEGA, Guido. A lei de responsabilidade fiscal e a economia brasileira. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 30-37, dez. 2010.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. v. II.
- MARTINS, Antonio. **Offshore leaks**. 08 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2013/04/08/offshore-leaks-as-caixas-pretas-do-poder-global/>>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- MARX, Karl. **Capítulo inédito d'o capital**. Porto: Escorpião, 1975.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Difel, 1982.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl. **Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. **18 Brumário de Luís Bonaparte**. [eBook]. Disponível em: <[http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original\\_brumario.pdf](http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original_brumario.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2010.

MATTICK, Paul. **Marx y Keynes**. Edição digital. 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/60313047/Mattick-Paul-Marx-y-Keynes-Los-Limites-de-La-Economia-Mixta-1969>>. Acesso em: 10 abr 2012.

MEIRELLES, Henrique. Política econômica responsável e redução do prêmio de risco. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 80-84, dez. 2010.

MENDES, Gilmar. A lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 21-23, dez. 2010.

MENDOZA, Plínio Apuleyo; MONTANER, Carlos Alberto; VARGAS LLOSA, Álvaro. **Manual do perfeito idiota latino-americano**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MENEZES, Rafael Terra; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Regras fiscais no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 29, jun./dez. 2006.

MENGER, Carl. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MENINI, Edmo Alves. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2003. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural. 1983. 2. v.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Princípios**. n. 61, p. 57-65, maio-jul. 2001.

MONACO, Luigi Lo. **A democracia liberal e os direitos do homem no pensamento jurídico e político de Norberto Bobbio**. São Luís: Lithografr, 2008.

MORAES, Antonio Carlos. O projeto neoliberal e o mito do Estado mínimo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 1, p. 81-87, 1996.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**. São Paulo: Senac, 2001.

MYRDAL, Gunnar, **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

NAKANO, Yoshiaki. A lei de responsabilidade fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 73-73, dez. 2010.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa. A finança capitalista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpec, 2008.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ivo. **Lei complementar nº 101/2000**. 2. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; GERARDO, José Carlos. **Lei complementar 101/2000**. Brasília: Tesouro Nacional; Fazenda. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf2ed.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

NASSIF, Luís. **Os cabeças-de-planilha**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

NASSIF, Luis. O clube dos amigos da inflação. **Infomoney Fórum**, 26 nov. 2010. Disponível em: <<http://forum.infomoney.com.br/viewtopic.php?p=1395572>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

NASSIF, Luís. **O pouco efeito da Selic sobre o crédito**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/o-pouco-efeito-da-selic-sobre-o-credito/>>. Acesso em: 18 set. 2012a.

NASSIF, Luís. **Os caminhos do desenvolvimento - 2**. 17 out. 2012b. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/os-caminhos-do-desenvolvimento-%E2%80%93-2>>. Acesso em: 19 out. 2012.

NASSIF, Luis. **Dilma defende Petrobras e seu modelo econômico**. 05 abr. 2014. Disponível em: <<http://saraiva13.blogspot.com.br/2014/04/dilma-defende-petrobras-e-seu-modelo.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

NOGUEIRA, Paulo. **Um dia na vida do perfeito idiota brasileiro**. 30 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-perfeito-idiota-brasileiro-por-paulo-nogueira>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

NOVAIS, Pedro. Histórico e perspectivas sobre a lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 50-52, dez. 2010.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. São Paulo: Jorge Zahar, 1991.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Uma leitura crítica da actual crise do capitalismo**. Coimbra, 2011. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/15563/1/BOLETIM%20-%20CRISE.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

O'CONNOR, James. **USA**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**. 2010. 537 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec. 2009.

OLIVEIRA, Wéder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. Brasília: Esaf, 2004.

OREIRO, José Luis. Em busca de um novo modelo macroeconômico. **Valor Econômico**, 07 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/2998546/em-busca-de-um-novo-modelo-macroeconomico>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

PALOCCI, Antonio. A lei de responsabilidade fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 76-79, dez. 2010.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 67-107.

PAULANI, Leda. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda; PATO, Christy Ganzert. Investimentos e servidão financeira. In: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 37-65.

PELLEGRINI, Josué. Dívida bruta e ativo do setor público são imprescindíveis para se avaliar o equilíbrio fiscal? **Instituto Braudel**, 12 set. 2011a. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/09/12/divida-bruta-e-ativo-do-setor-publico-sao-imprescindiveis-para-se-avaliar-o-equilibrio-fiscal/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

PELLEGRINI, Josué. Dívida bruta e ativo do setor público. **Texto para Discussão 95**, Brasília: Senado Federal, 2011b.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, P. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 81-128.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial com ator político, intelectual e financeiro (1994-2008)**. 2009. 382 f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, 2009.

PEREIRA, Simone Monteiros; ARRUDA, Ângela Maria Furtado. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções imposta à gestão pública**. 2010. Disponível em: <[www.fate.edu.br/ojs/index.php/RRCF/article/download/5/7](http://www.fate.edu.br/ojs/index.php/RRCF/article/download/5/7)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

PIRES, Valdemir. Controle social da administração pública. In: GUEDES, A. M.; FONSECA, F. C. P. (Org.) **Controle social da administração pública**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007 p. 17-42.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, Márcio. Socialismo dos ricos? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 out. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2310200805.htm>>. Acesso em: 23 out. 2008.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POMPÊO, Flávio Sposto. **Sobre a ideologia**. ago. 2013. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/wp-content/uploads/2013/08/sobre-a-ideologia.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2014.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. in: MATTOS, P. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 49- 80.

PRADO, Eleutério. F. S. **Taxa de lucro mundial**. 20 jul. 2012. Disponível em: <<http://eleuterioprado.wordpress.com/2012/07/20/taxa-de-lucro-mundial/crisis-or-breakdown-wp/>>. Acesso em: 05 maio 2013.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. Globalização. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001.

PRADO JUNIOR. Caio. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense 1966.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUINTELLA, Sergio. A relevância da lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 27-29, dez. 2010.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1978.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

ROBINSON, Joan. **Introdução a teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

ROLLI, Claudia. Estudo sobre como aproximar demanda e oferta ganha Nobel. **Folha de S. Paulo**, 16 out. 2012. [online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1169727-estudo-sobre-como-aproximar-demanda-e-oferta-ganha-nobel.shtml>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Lisboa: Editorial Inquérito, 1981.

SABOIA, João. Regulação, crises e relação salarial fordista. In: AMADEO, E. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna**. São Paulo: Marco Zero, 1989. p. 195-210.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe B. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1998.

SAFATLE, Claudia. Faz dez anos, o dinheiro público passou a ser tratado com mais respeito. **Valor Econômico**, 03 maio 2010. Disponível em: <<http://gilvanmelo.blogspot.com.br/2010/05/faz-dez-anos-o-dinheiro-publico-passou.html>>. Acesso em 10 jan. 2012.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária. In: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gasto público (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 79-92.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SAMUELSON, Paul Anthony. **Introdução à análise econômica**. Rio de Janeiro: Agir, 1973. v. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Estado social, estado providência e de bem-estar. **Carta Maior**, 30 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21456](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21456)>. Acesso em: 02. Jan 2013.

SANTOS, Flávio Arantes dos. **A nova síntese neoclássica frente à crise econômica mundial**. 2011. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo**. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. **Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2010.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. A lei de responsabilidade fiscal e o desenvolvimento do capital social. **Revista Controle**, Fortaleza, v. VII, n. 1, p. 31-40, abr. 2009.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. **A globalização ou o mito do fim do Estado**. Ijuí: Unijuí, 2007.

SAWAYA, Rubens R. A hegemonia norte-americana, o capital mundializado e o espaço do Brasil e da América latina. In: VIEIRA, R. M.; SAWAYA, R. R. (Org.). **Brasil e América Latina**. São Paulo: PUC-SP, 2006a. p 73-85.

SAWAYA, Rubens R. **Subordinação consentida**. São Paulo: Annablume. 2006b.

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SENADO FEDERAL. Consultoria Legislativa. **Estudo n. 273, de 2003**. Brasília, 18 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES\\_ProgTransf.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

SERAFIM, Mailliw. “Sem renegociação, dívida pública de São Paulo será eterna”, diz especialista em gestão pública. **Carta Maior**, 03 set. 2013. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22636](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22636)>. Acesso em: 04 out. 2013.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. Prática em vez de promessa. **Valor Econômico**, 04 maio 2000. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/index.php/publicacoes/item/1192-pratica-x-promessa-serra-e-afonso>>. Acesso em: 02Jan. 2009.

SHAXSON, Nicholas. **Treasure Islands**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

SHAXSON, Nicholas. **Muito mais que bucólicos “paraísos fiscais”**. 2013. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2013/04/08/muito-mais-que-bucolicos-paraisos-fiscais/>>. Acesso em: 08 abr. 2013.

SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gasto público (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SICSÚ, João. **Quem paga impostos no Brasil?** 21 set. 2011. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/artigos\\_det.asp?ld\\_artigos=86](http://www.corecon-rj.org.br/artigos_det.asp?ld_artigos=86)> . Acesso em: 12 jun. 2013.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renault. Por que um novo-desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, n. 186, p. 3-5, jan. 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2 v.

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. in: MATTOS, P. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 23- 48.

SPITZ, Clarice; SORIMA NETO, João. PIB brasileiro desacelerou e subiu 2,7% em 2011. **O Globo**, 06 mar. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/pib-brasileiro-desacelerou-subiu-27-em-2011-4226134>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

SU-HOON, Lee. **Wallerstein**. 2012. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/11/12/wallerstein-nenhum-sistema-e-para-sempre/>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

TAVARES, Martus. Responsabilidade fiscal, a lei que pegou. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 maio 2010a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,responsabilidade-fiscal-a-lei-que-pegou!,546599,0.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

TAVARES, Martus. Histórico e perspectivas sobre a lei de responsabilidade fiscal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 47-49, dez. 2010b.

TER-MINASSIAN, Teresa. A lei de responsabilidade fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 15, p. 61-67, dez. 2010.

TERRA, Fábio Henrique Bittes; FERRARI FILHO, Fernando. As políticas econômicas em Keynes. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. 40., Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas, 2012.

TORRES, Ernani Teixeira. **A internacionalização do Yuan**. out. 2012. Disponível em: <<http://www.ibrach.org/sites/default/files/Internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Yuan%20-%20Ernani%20Torres.pdf>>. Acesso em 11 maio 2013.

TOUSSAINT, Eric. Disciplina bancária, mera ilusão de ótica! **Carta Maior**, 06 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21855](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21855)>. Acesso em: 07 abr. 2013.

UNAFISCO SINDICAL. **Execução orçamentária do Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.sindifisconacional-p.org.br/default.aspx?section=71&article=5024>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

VELLOSO, Raul. **Ajuste do gasto público e retomada do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Firjan/Cirj/Sesi/Senai/IEL, 2009.

VILLARREAL, René. **A contra-revolução monetarista**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o estado capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do império americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Como era tranquilo mover fábricas**. 23 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2013/04/23/como-era-tranquilo-mover-fabricas/>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

WALRAS, Leon. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

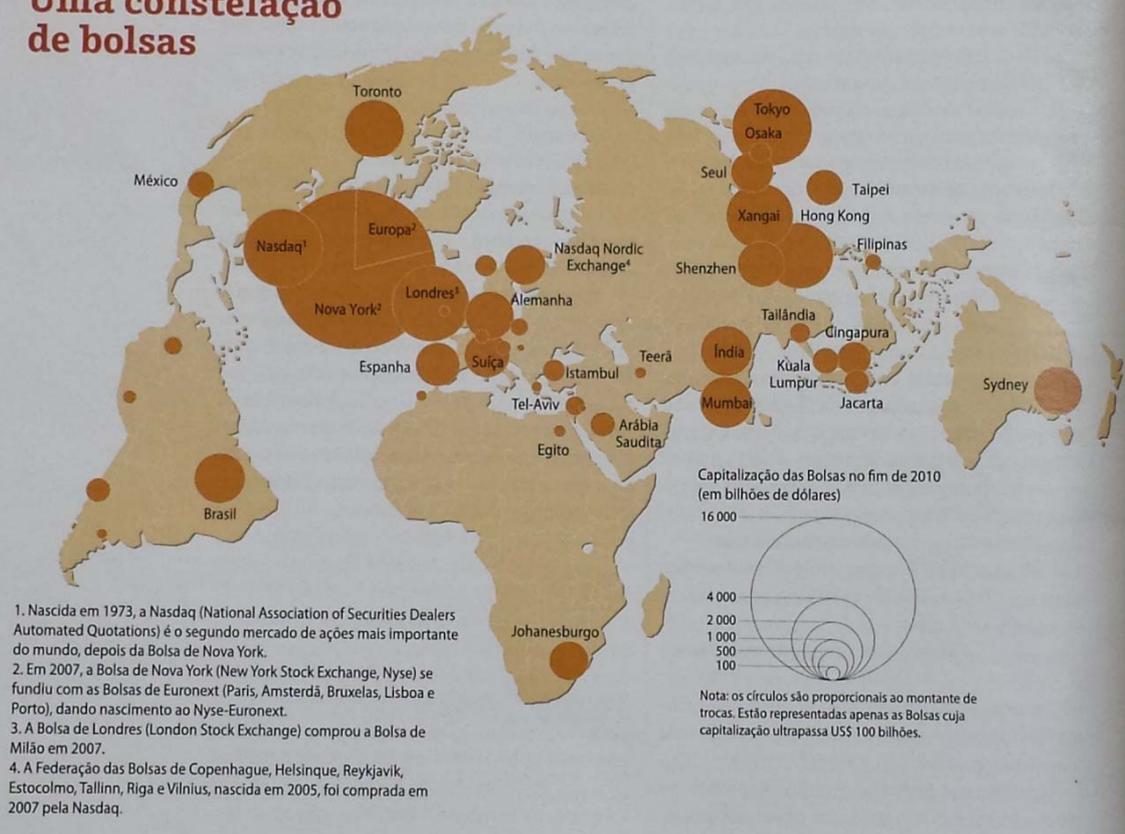
**ANEXOS**

## ANEXO A - O UNIVERSO EM EXPANSÃO DO MUNDO DAS FINANÇAS E UMA CONSTELAÇÃO DE BOLSAS

### O universo em expansão do mundo das finanças

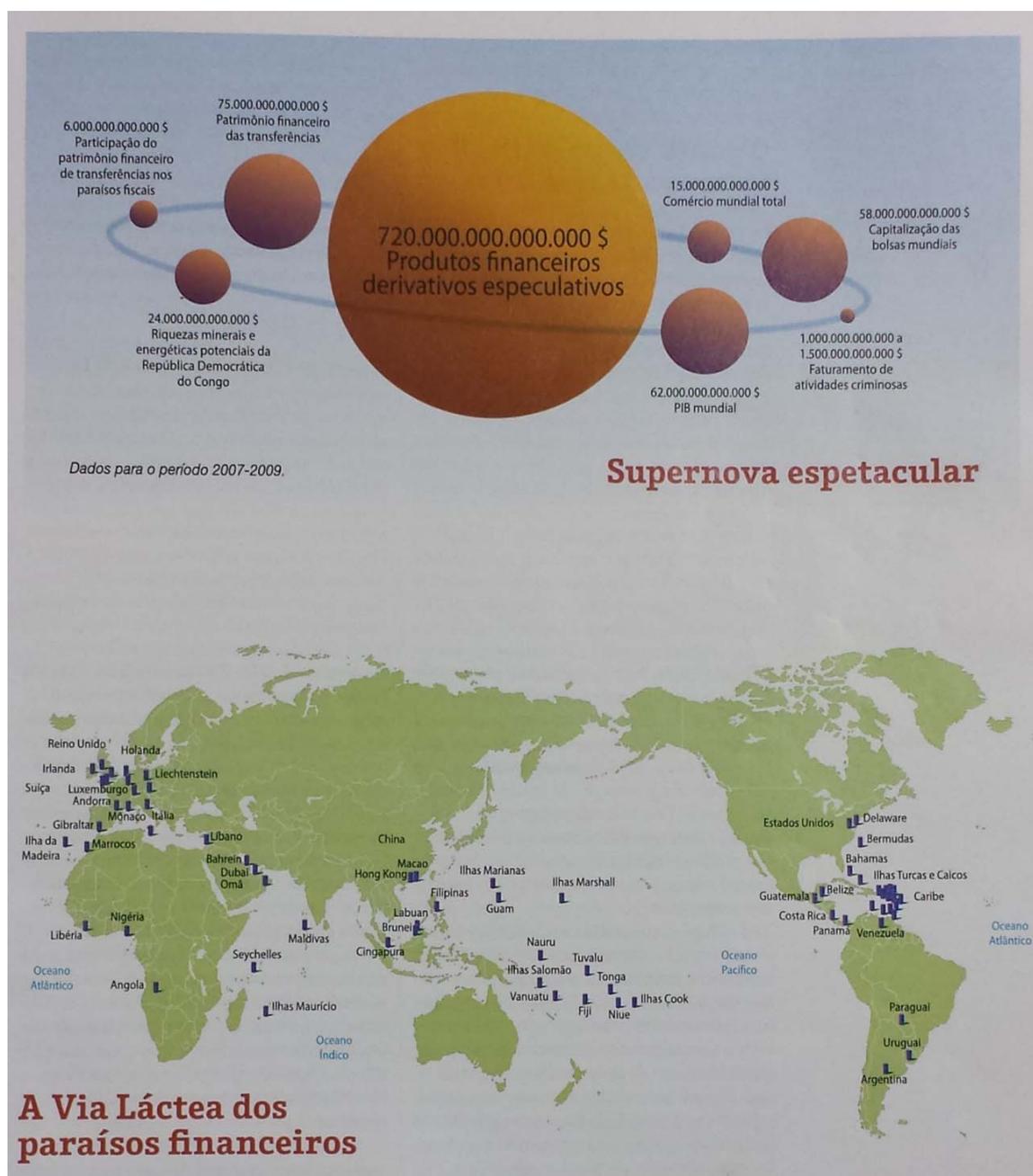
A globalização liberal supostamente "achataria" o mundo: cruzando fronteiras e anulando as diferenças partidárias, a lei do mercado não foi pensada para dar oportunidade a cada um e servir ao enriquecimento de todos? Das promessas à realidade, um fosso profundo. Longe de estimular a produção, os produtos financeiros especulativos – de valor onze vezes superior ao PIB mundial – asfixiam a economia real. E, apesar da emergência das Bolsas de Valores asiáticas, os fluxos financeiros irrigam antes de tudo os países do Norte, submetidos a uma concentração frenética.

### Uma constelação de bolsas



Fonte: Le Monde Diplomatique Brasil (2012, p. 22).

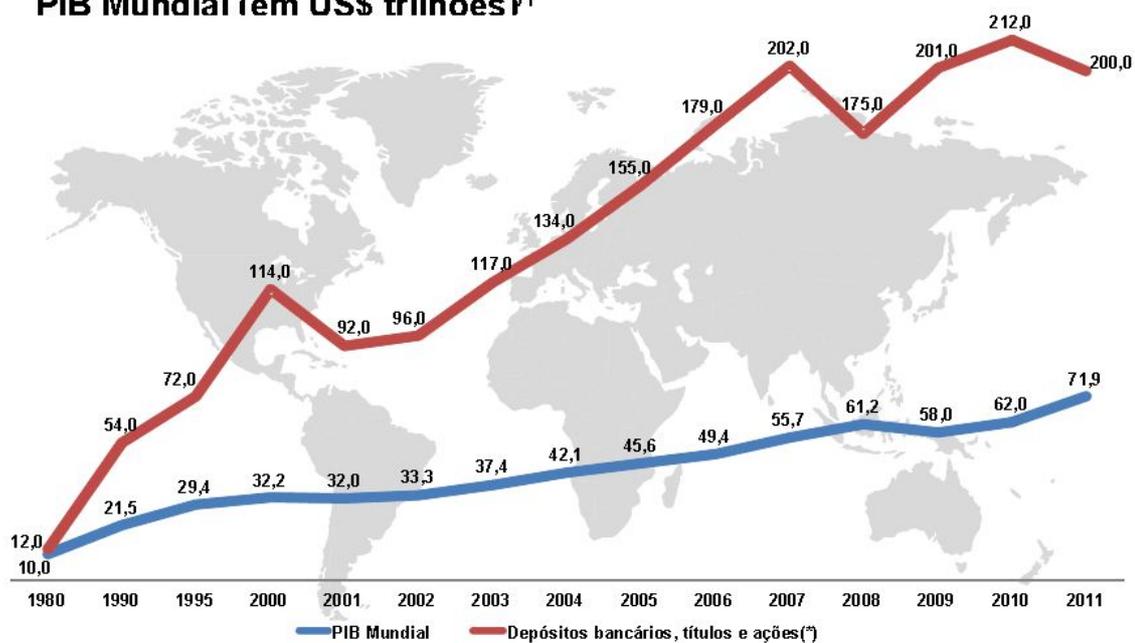
## ANEXO B - SUPERNOVA ESPETACULAR E A VIA LÁCTEA DOS PARAÍÇOS FINANCEIROS



Fonte: Le Monde Diplomatique Brasil (2012, p. 23).

## ANEXO C - GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

### Valor global dos ativos financeiros e o PIB Mundial (em US\$ trilhões)<sup>1</sup>

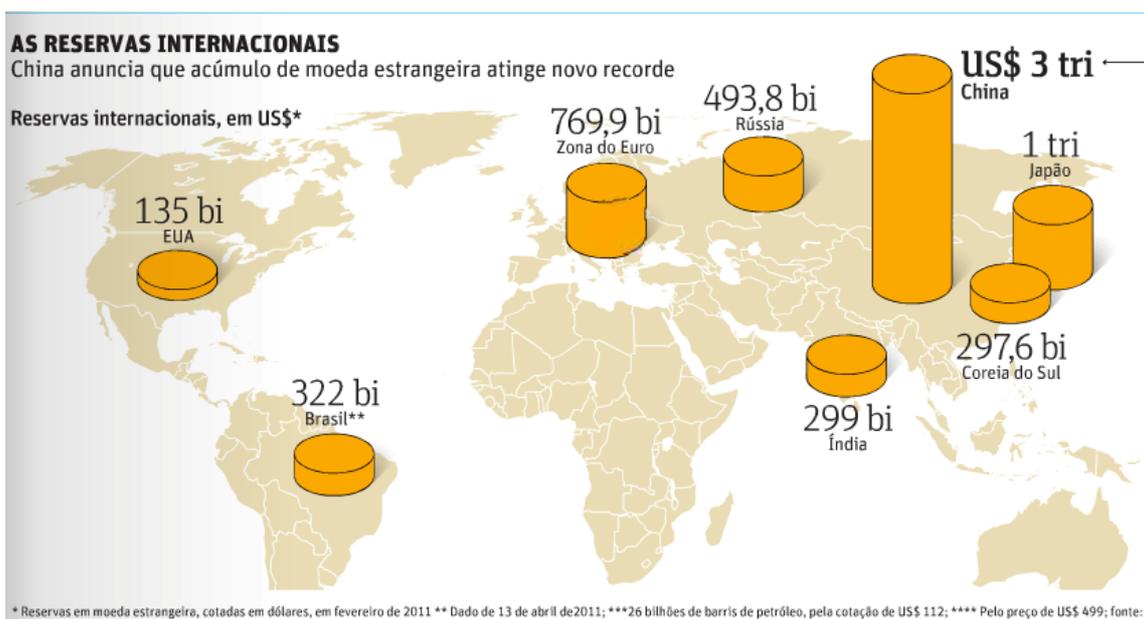


<sup>(\*)</sup> Não incluem aplicações financeiras (derivativos, swaps, garantias etc.)

Fonte: FMI / McKinsey / Elaboração: ACLacerta

<sup>1</sup> preços correntes

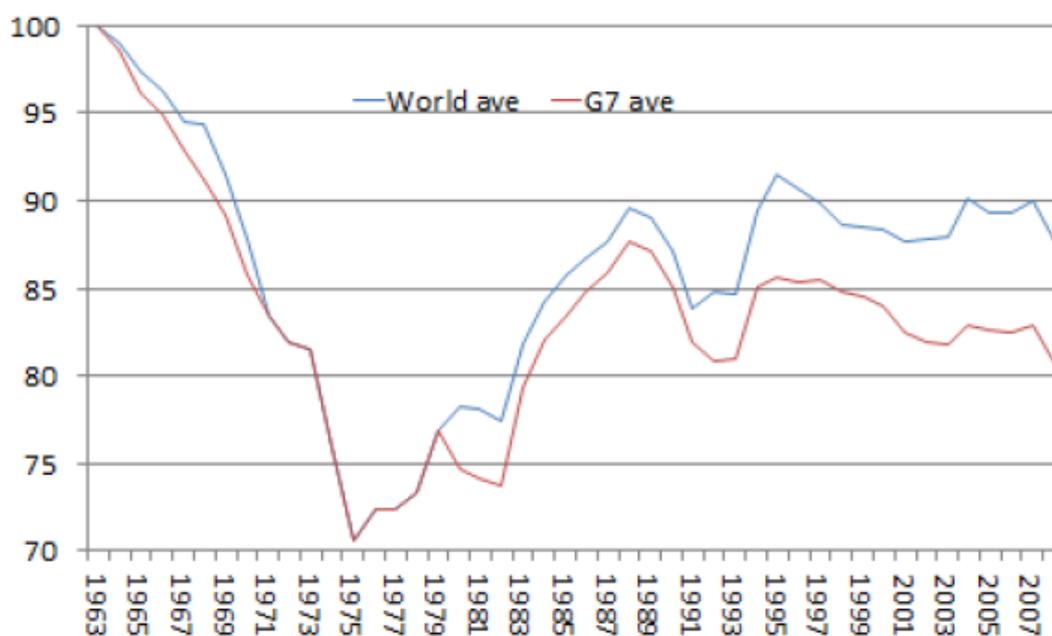
Fonte: Torres (2012, p. 3).

**ANEXO D - VOLUME DE RESERVAS INTERNACIONAIS. 2011**

Fonte: Fernando Costa (2011).

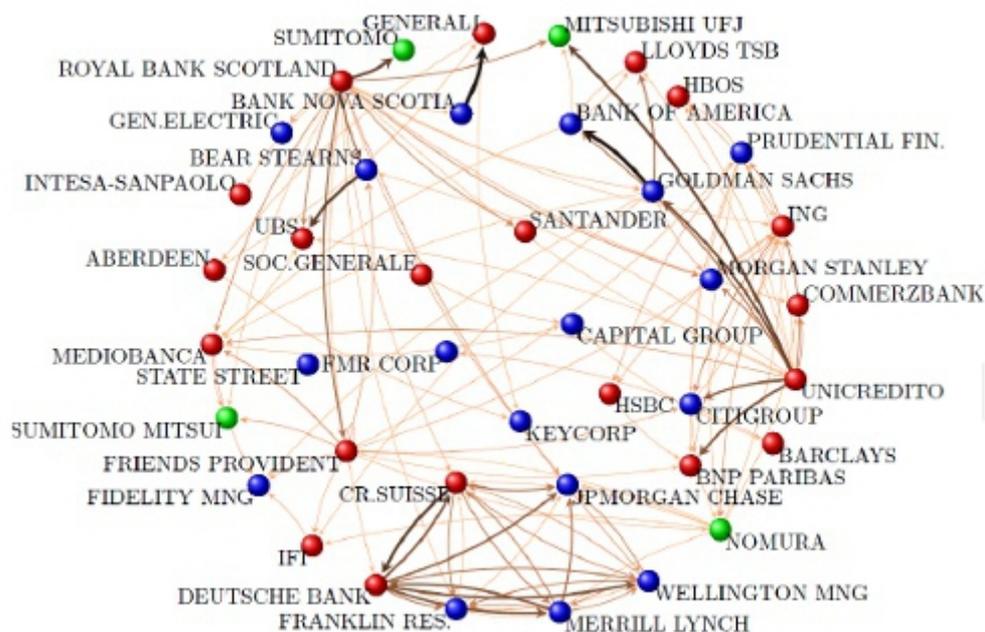
**ANEXO E - SOBREACUMULAÇÃO DE CAPITAL E QUEDA DA TAXA DE LUCRO MUNDIAL (1963/2007)**

### A world rate of profit (index 100=1963)



Fonte: McKee apud Eleutério Prado (2012).

## ANEXO F - REDE DE PODER CORPORATIVO MUNDIAL



Fonte: Dowbor (2012, p. 26).

### As 49 primeiras das 147 empresas transnacionais superconectadas

Empresas	Empresas
1. Barclays plc	26. Lloyds TSB Group plc
2. Capital Group Companies Inc	27. Invesco plc
3. FMR Corporation	28. Allianz SE 29. TIAA
4. AXA	29. Old Mutual Public Limited Company
5. State Street Corporation	30. Aviva plc
6. JP Morgan Chase & Co	31. Schrodersplc
7. Legal & General Group plc	32. Dodge & Cox
8. Vanguard Group Inc	33. Lehman Brothers Holdings Inc*
9. UBS AG	34. Sun Life Financial Inc
10. Merrill Lynch & Co Inc	35. Standard Life plc
11. Wellington Management Co LLP	36. CNCE
12. Deutsche Bank AG	37. Nomura Holdings Inc
13. Franklin Resources Inc	38. The Depository Trust Company
14. Credit Suisse Group	39. Massachusetts Mutual Life Insurance
15. Walton Enterprises LLC	40. ING Groep NV
16. Bank of New York Mellon Corp	41. Brandes Investment Partners LP
17. Natixis	42. Unicredititaliano SPA
18. Goldman Sachs Group Inc	43. Deposit Insurance Corporation of Japan
19. T Rowe Price Group Inc	44. VerenigingAegon
20. Legg Mason Inc	45. BNP Paribas
21. Morgan Stanley	46. Affiliated Managers Group Inc
22. Mitsubishi UFJ Financial Group Inc	47. Resona Holdings Inc
23. Northern Trust Corporation	48. Capital Group International Inc
24. Société Générale	49. China Petrochemical Group Company
25. Bank of America Corporation	

Fonte: Carta Maior (2011).

**ANEXO G - CONSENSO DE WASHINGTON VERSUS NACIONAL-  
DESENVOLVIMENTISMO**

<b>Consenso de Washington</b>	<b>Nacional-desenvolvimentismo</b>	<b>Estratégia/política</b>
Finanças públicas – Disciplina: evitar grandes déficits	Preocupação menor	} Política macroeconômica
Política fiscal – reorientar o gasto público para saúde, educação básica, infraestrutura,	Incentivos e subsídios para a acumulação de capitais na indústria de transformação	
Tributação – Reforma: base fiscal ampla, alíquotas marginais moderadas.	Base fiscal restrita, centrada nos impostos indiretos.	
Moeda e finanças – liberalização financeira supervisão prudencial, taxa de juros determinada pelo mercado	Créditos seletivos, taxa de juros administrada, taxa de juro real negativa, estímulo à acumulação de capital.	
Câmbio - competitivo; manter PPP; flutuação administrada.	Câmbio administrado, câmbio múltiplo focado na ISI	} Estratégia de desenvolvimento
Comércio internacional - Liberalização	Protecionismo	
Investimento direto estrangeiro – Liberalização	Discriminação no nacional-desenvolvimentismo	
	Restrições à entrada, critérios de Desempenho	
Privatização - Gerar eficiência	Papel fundamental da empresa estatal nos setores base	
Desregulamentação – Redução de barreiras nos mercados; livre interação força de mercado	Regulamentação	
Direitos de propriedade – Garantia de direitos	Limites ao direito da propriedade absorção de tecnologia	

Fonte: Reinaldo Gonçalves (2012b, p. 655).

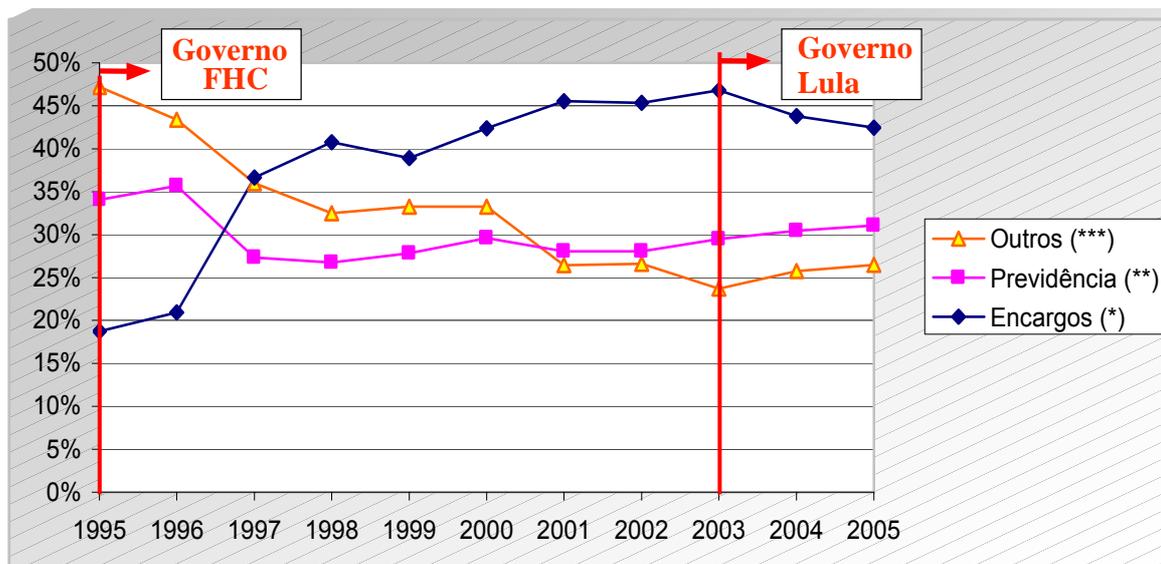
## ANEXO H - OS 12 PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL. BRASIL.

JUL. 2002

Nome	Público-alvo	Valores	Número de benefícios
Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em família com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	1.300.000
Eradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em família com até meio salário mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810.769
Bolsa Escola	Criança de 6 a 15 anos em família com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	8.633.354
Auxílio Gás	Família de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	R\$ 7,5 ao mês por família pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15	8.108.758
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo	R\$ 65 por mês	105.000
Abono salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	4.434.328
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculo com base nos 3 últimos salários	10.400
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	De 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, 1 salário mínimo	4.686.233
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100,00/ parcela (máxima de 6 parcelas)	938.000
Aposentadorias e pensões rurais	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	6.370.547
Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo	1 salário mínimo	1.450.660
Renda Mensal Vitalícia	Idoso com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 salário mínimo	742.124
<b>TOTAL</b>			<b>37.572.173</b>

Fonte: Senado Federal (2003, p. 3).

### ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO BRASIL. 1995-2005



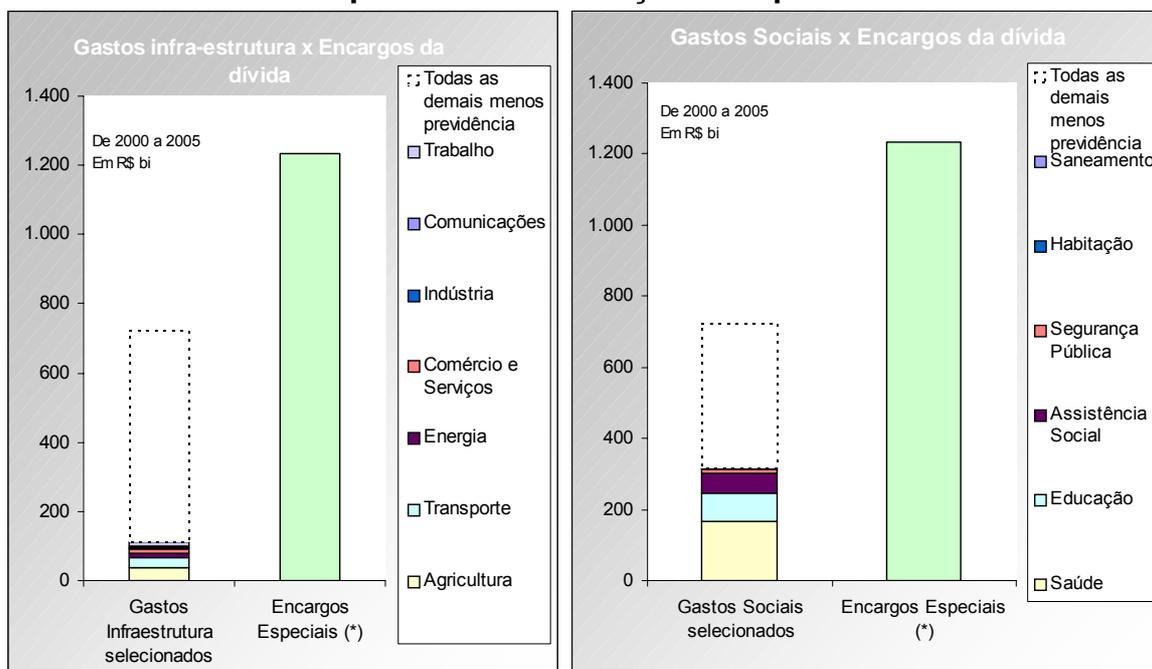
Fonte: Unafisco Sindical (2006).

## ANEXO J – A QUE SE DESTINA O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

### Execução Orçamentária do Brasil

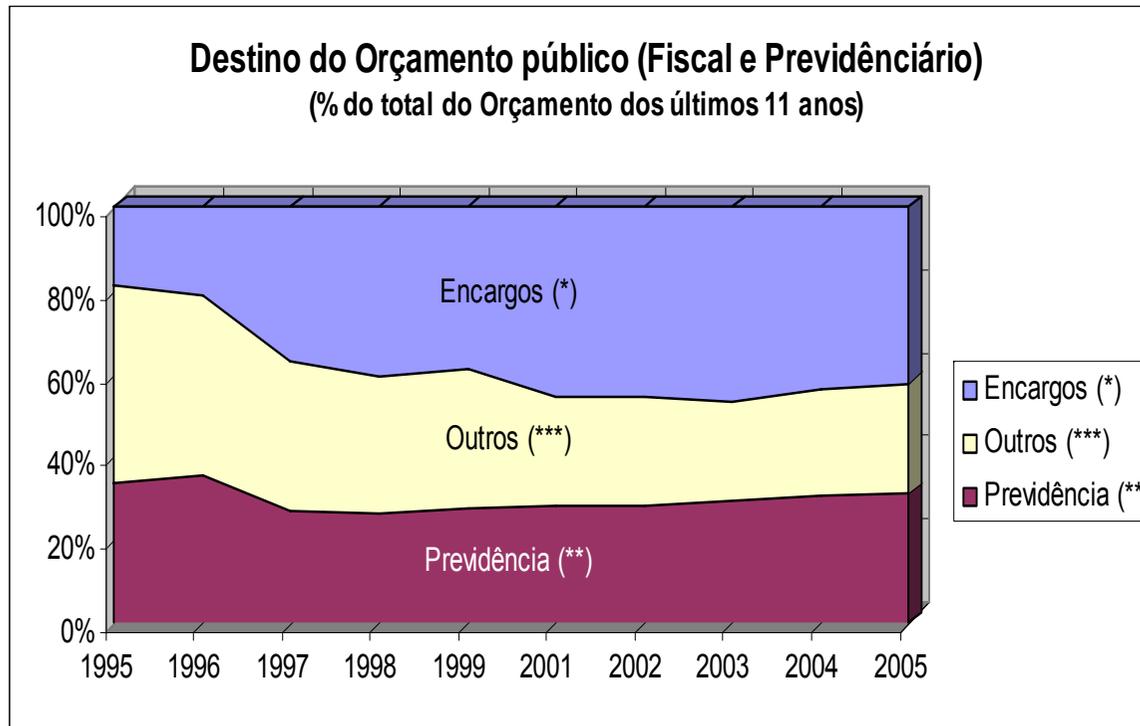
De FHC a Lula

#### A que se destina o orçamento público?



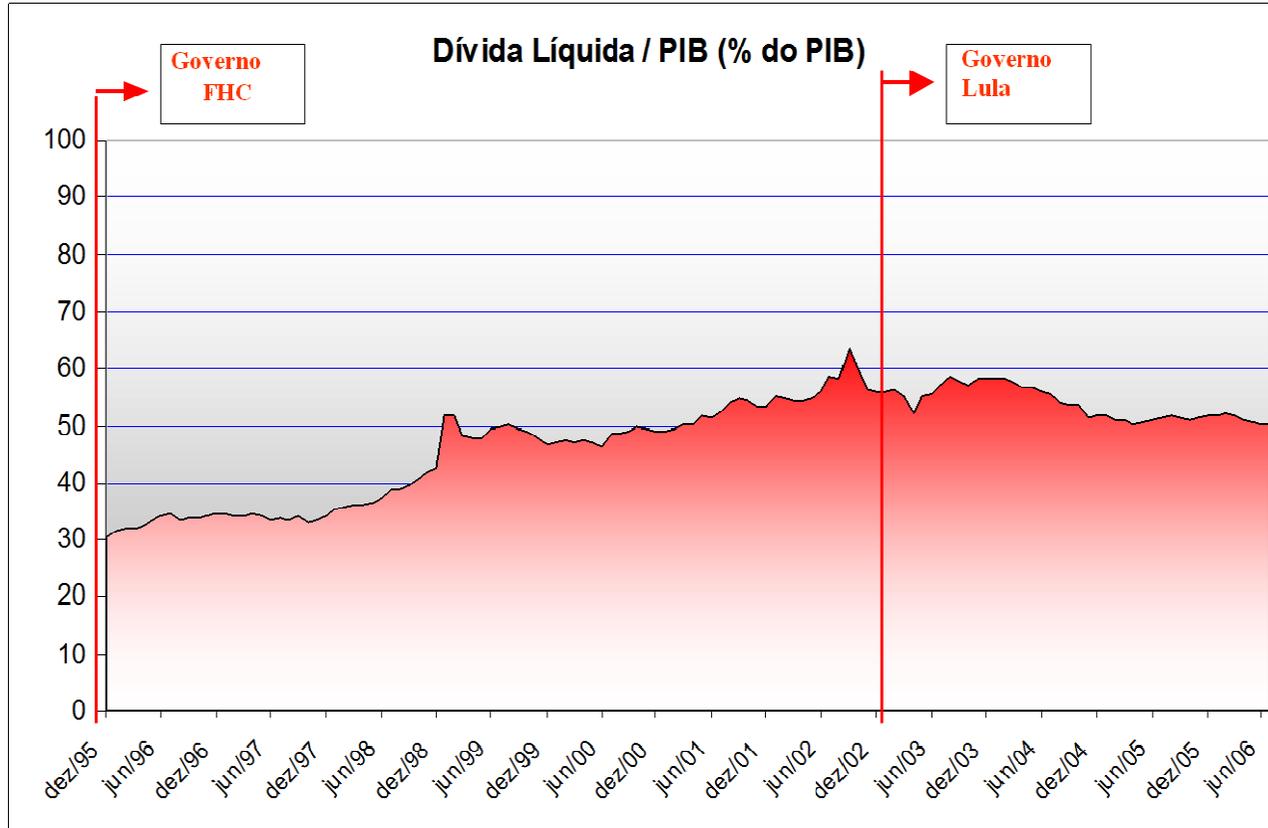
Fonte: Unafisco Sindical (2006).

## ANEXO K - DESTINO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. BRASIL. 1995-2005



Fonte: Unafisco Sindical (2006).

**ANEXO L - DÍVIDA LÍQUIDA/PIB. BRASIL. (DEZ. 1995/JUN. 2006)**



Fonte: Unafisco Sindical (2006).

**ANEXO M - CARGA TRIBUTÁRIA EM PERCENTUAL DO PIB. BRASIL. 1990/2003**

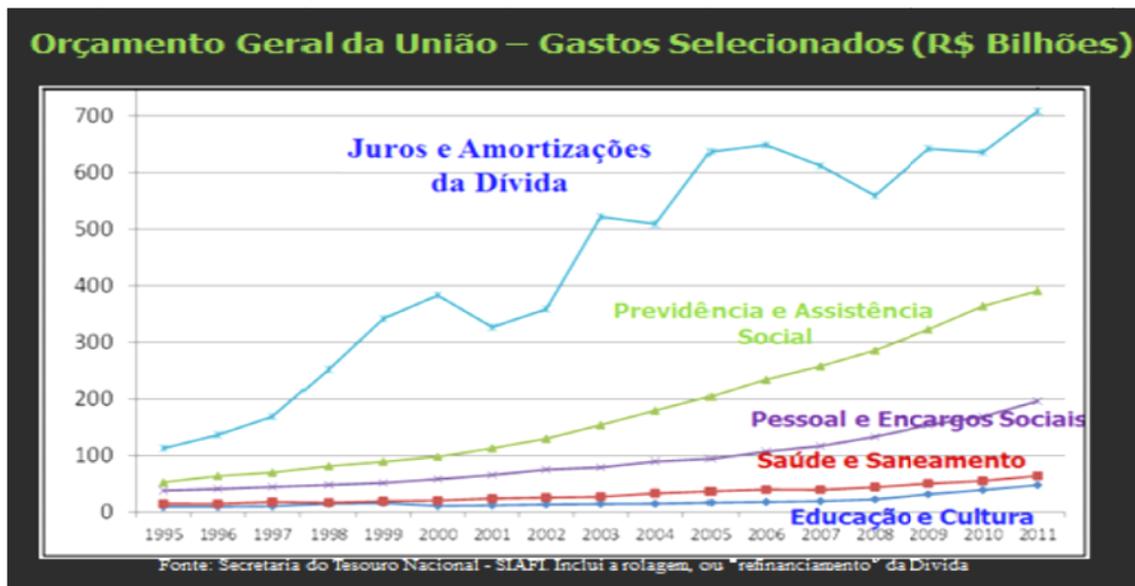
**Tabela 1 - Carga tributária em % do PIB**

	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Previdenciária</b>
<b>1990</b>	29.6%	12.76%	7.98%	0.85%	8.0%
<b>1995</b>	28.4%	13.01%	8.13%	1.38%	5.9%
<b>2000</b>	31.6%	14.76%	8.35%	1.39%	7.1%
<b>2001</b>	33.4%	15.75%	8.82%	1.42%	7.4%
<b>2002</b>	34.9%	17.09%	8.84%	1.51%	7.5%
<b>2003</b>	34.0%	16.40%	8.61%	1.59%	7.4%

**Fonte: IBGE**  
**Elaboração: Indicadores e Pesquisas - CORECONSP**

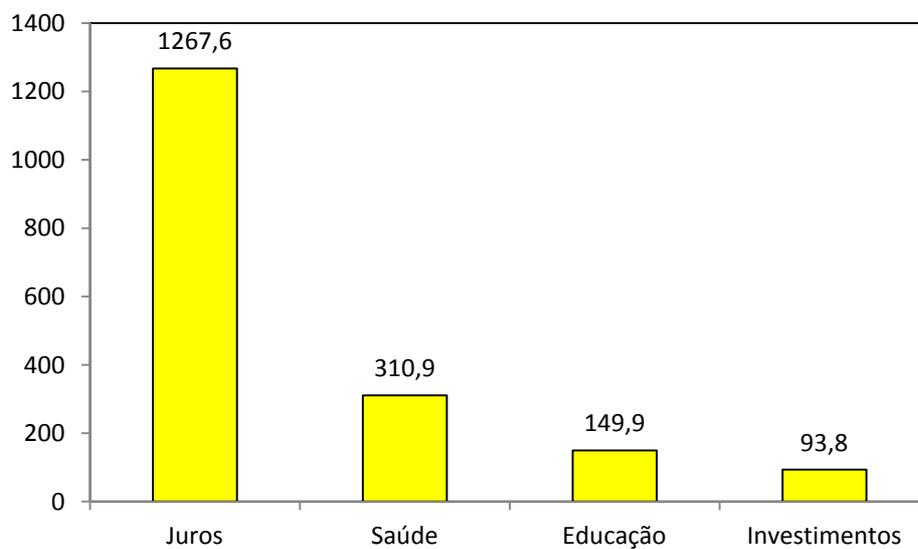
Fonte: Unafisco Sindical (2006).

**ANEXO N - GASTOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. BRASIL. 1995-2011 (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Fattorelli (2012c).

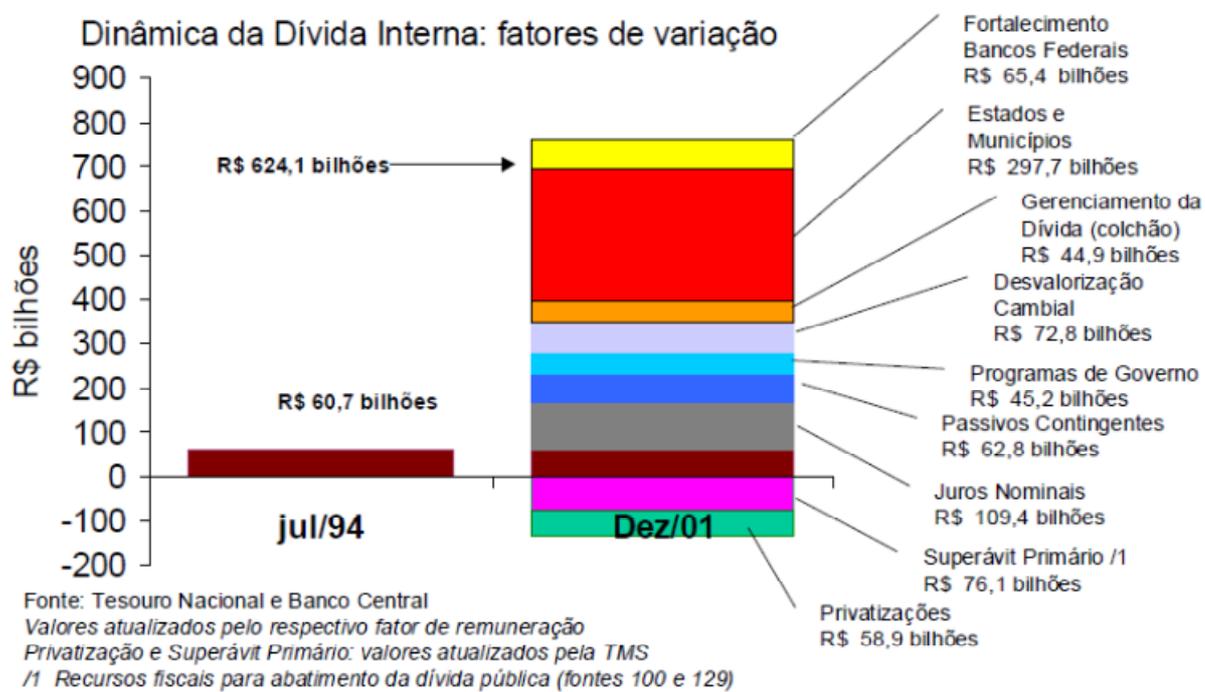
**ANEXO O - GASTOS ACUMULADOS DO GOVERNO FEDERAL. BRASIL.  
2000/2007 (em bilhões de reais\*) (ITENS SELECIONADOS)**



Fonte: SIAF/STN, Bacen e IPEA – Disoc (elaboração própria) Apud Ipea (2008, p. 10).  
\*deflator do PIB

## ANEXO P - FATORES QUE DETERMINAM A DINÂMICA DA DÍVIDA INTERNA:

1994/2001



Fonte: Nascimento e Gerardo (2013, p. 18).

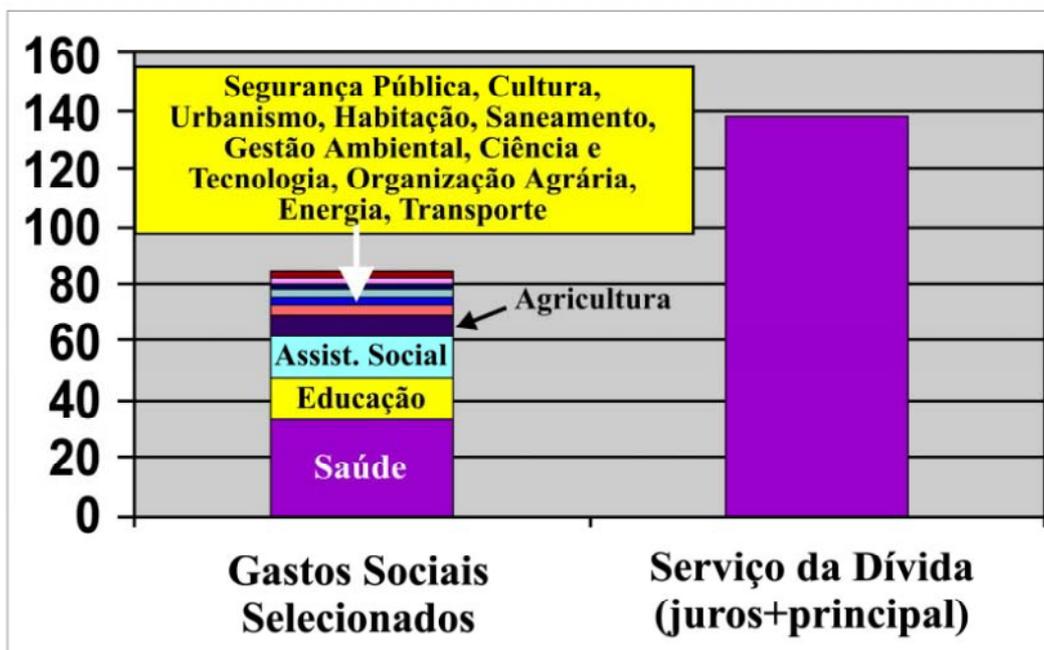
**ANEXO Q – CUSTO DE MANUTENÇÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS.**

BRASIL. 2003-2009

Trimestre	Reservas internacionais		Custo médio do passivo em (%)	Custo de manutenção	
	Saldo médio	Rentabilidade		(%)	(R\$ mil)
1º/2003	136.995.785,00	(2,6)	4,70	(7,30)	(10.006.446,00)
2º/2003	132.237.365,00	(12,6)	1,70	(14,30)	(18.891.694,00)
3º/2003	145.811.674,00	3,40	4,00	(0,60)	(848.041,00)
4º/2003	155.967.183,00	2,40	3,20	(0,80)	(1.225.747,00)
1º/2004	152.148.937,00	0,90	2,30	(1,4)	(2.164.166,00)
2º/2004	160.264.623,00	5,40	3,80	1,6	2.596.130,00
3º/2004	150.174.979,00	(6,80)	0,20	(7,00)	(10.448.574,00)
4º/2004	140.787.206,00	(2,90)	1,20	(4,10)	(5.765.296,00)
1º/2005	153.591.644,00	(1,20)	2,27	(3,47)	(5.333.931,00)
2º/2005	152.167.008,00	(14,23)	(0,36)	(13,88)	(21.118.803,00)
3º/2005	132.787.108,00	(5,38)	2,01	(7,39)	(9.812.967,00)
4º/2005	137.891.664,00	5,55	3,48	2,07	2.854.357,00
1º/2006	125.351.320,00	(6,32)	2,35	(8,67)	(10.867.959,00)
2º/2006	132.623.367,00	1,81	2,67	(0,86)	(1.140.561,00)
3º/2006	149.566.858,00	2,04	2,48	(0,44)	(658.094,00)
4º/2006	172.808.507,00	(0,21)	2,24	(2,45)	(4.233.806,00)
1º/2007	202.824.391,00	(2,62)	2,01	(4,63)	(9.390.769,00)
2º/2007	250.051.484,00	(5,49)	2,05	(7,54)	(18.853.882,00)
3º/2007	301.917.160,00	(0,92)	1,92	(2,84)	(8.574.447,00)
4º/2007	307.254.454,00	(0,03)	2,05	(2,08)	(6.390.893,00)
1º/2008	328.770.077,00	(3,34)	2,03	1,31	4.296.504,00
2º/2008	326.550.733,00	(11,50)	1,94	(13,44)	(43.876.657,00)
3º/2008	341.475.852,00	20,86	3,13	17,73	60.549.968,00
4º/2008	454.076.744,00	24,44	2,35	22,09	1000.319.817,00
1º/2009	458.669.464,00	(1,29)	2,18	(3,47)	(15.913.077,00)
2º/2009	417.481.685,00	(17,60)	1,60	(19,20)	(80.171.872,00)
3º/2009	397.717.718,00	(7,95)	1,65	(9,61)	(38.214.288,00)
4º/2009	406.292.262,00	(2,12)	1,75	(3,83)	(15.700.800,00)

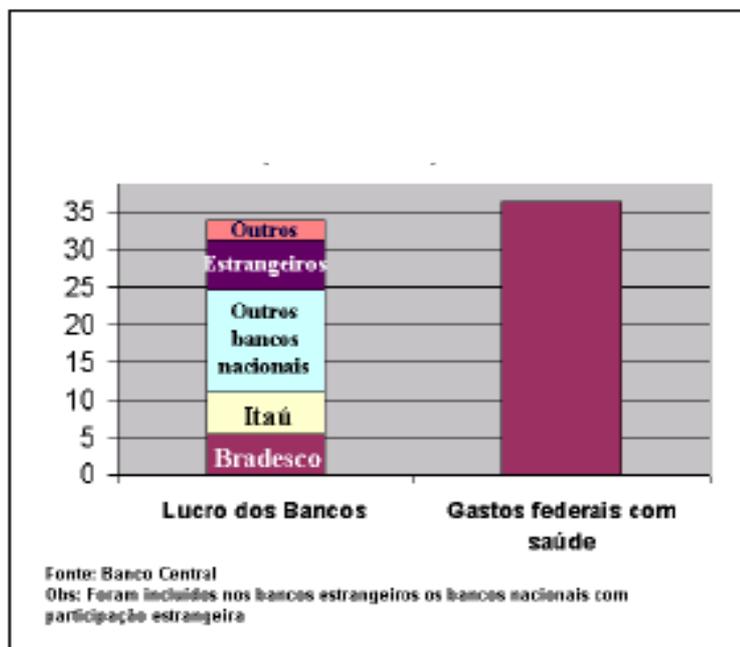
Fonte: Gobetti e Schettini (2010, p. 63).

ANEXO R - ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL: SERVIÇO DA  
DÍVIDA/GASTOS SOCIAIS. 2004



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2005).

**ANEXO S - LUCRO DOS BANCOS VERSUS GASTOS COM SAÚDE. BRASIL.  
2005**



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2006).

## ANEXO T - CICLO VICIOSO DO ENDIVIDAMENTO E CONSEQUÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA



### Consequência da Política Econômica do Governo

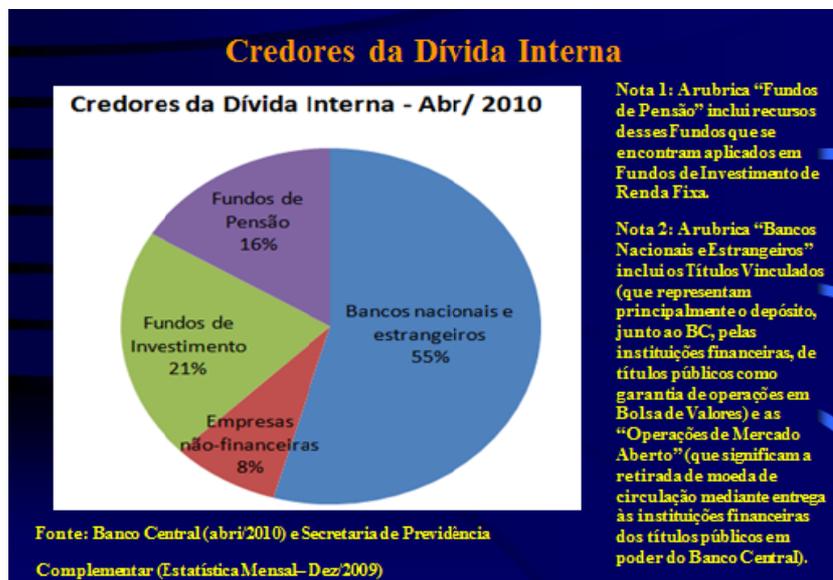
Prejuízo do Banco Central	Lucro dos Bancos Comerciais
2005: R\$ 10,45 bilhões	R\$ 33,8 bilhões
2006: R\$ 13,17 bilhões	R\$ 42 bilhões
2007: R\$ 47 bilhões	2007: R\$ 56 bilhões

Fonte: Fattorelli (2007).

## ANEXO U - DÍVIDA INTERNA: PREJUÍZO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E OS CREDORES DA DÍVIDA



Fonte: Fattorelli (2011b).



Fonte: Fattorelli (2011b).

## ANEXO V - PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS. BRASIL. 1997/2005

	Instituição	Data	Preço mínimo*	Preço venda*	ágio (%)	Créditos Tributários*	Comprador
RJ	BANERJ	26/06/97	310,00	311,00	0,32%		ITAÚ
MG	CREDIREAL	07/08/97	121,00	127,30	5,21%	115,00	BCN/BRADESCO
MG	BEMGE	14/09/98	314,00	583,00	85,67%	210,00	ITAÚ
PE	BANDEP	17/11/98	183,00	183,00	0,00%	166,00	ABN/AMRO
BA	BANEB	24/08/99	252,00	260,00	3,17%	300,00	BRADESCO
PR	BANESTADO	17/10/00	403,00	1625,00	303,23%	1447,00	ITAÚ
SP	BANESPA	20/11/00	1850,00	7050,00	281,08%		SANTANDER
PB	PARAIBAN	08/11/01	50,18	76,50	52,45%		ABN/AMRO
GO	BEG	04/12/01	300,72	665,00	121,14%		ITAÚ
AM	BEA	24/01/02	182,91	182,91	0,00%		BRADESCO
MA	BEM	10/02/04	77,17	78,00	1,07%		BRADESCO
CE	BEC	2005	576,5	700,00	21,42%		BRADESCO
		Total	4620,48	11841,71	156,29%	2238,00	

Fonte: Gutiérrez (2006, p. 44).

## ANEXO W – SITUAÇÃO FISCAL DE ESTADOS BRASILEIROS APÓS A LRF

UF	Dívida Líquida		Pessoal Executivo		Receita Corrente Líquida		Dívida Líquida/RCL		Pessoal Executivo/RCL		Res. Primário	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
AC	705.834	670.317	320.390	370.578	677.082	857.387	1,04	0,78	0,47	0,43	103.447	100.382
AL	2.670.510	2.628.363	529.607	658.700	1.195.875	1.375.355	2,23	1,91	0,44	0,48	129.369	-48.100
AM	1.136.465	1.409.551	861.788	932.216	1.655.762	2.288.852	0,69	0,62	0,52	0,41	495.487	-24.883
AP	31.016	35.232	250.000	265.809	678.300	701.103	0,05	0,05	0,37	0,38	55.000	131.248
BA	8.362.056	9.477.167	1.970.983	2.195.055	5.105.240	5.715.509	1,64	1,66	0,39	0,38	643	170.920
CE	2.711.864	3.401.786	1.321.548	1.503.566	3.103.121	3.628.077	0,87	0,94	0,43	0,41	225.211	329.597
DF	1.153.478	1.200.158	1.055.579	1.165.876	3.209.332	3.500.542	0,36	0,34	0,33	0,33	103.252	250.101
ES	2.129.037	2.123.028	977.255	1.083.870	2.176.257	2.565.412	0,98	0,83	0,45	0,42	-29.776	870.972
GO	7.928.464	8.701.059	1.313.715	1.474.605	2.671.633	3.284.442	2,97	2,65	0,49	0,45	-44.906	707.066
MA	4.624.286	4.792.736	870.808	775.621	1.794.116	2.121.935	2,58	2,26	0,49	0,37	271.324	254.146
MG	13.614.394	14.001.415	6.150.000	7.170.322	9.629.796	11.423.134	1,41	1,23	0,64	0,63	116.022	270.555
MS	4.133.669	4.614.251	609.958	744.838	1.335.384	1.627.510	3,10	2,84	0,46	0,46	-72.073	261.706
MT	4.379.490	4.902.981	743.000	744.839	1.748.543	2.088.871	2,50	2,35	0,42	0,36	266.186	306.241
PA	1.314.362	1.363.495	977.782	1.154.556	2.313.543	2.706.265	0,57	0,50	0,42	0,43	114.210	123.847
PB	2.199.834	1.977.969	730.000	708.921	1.490.843	1.801.118	1,48	1,10	0,49	0,39	117.000	179.064
PE	2.961.347	3.704.094	1.702.072	1.831.415	3.458.338	3.803.157	0,86	0,97	0,49	0,48	-486.581	-442.281
PI	2.002.177	2.172.771	522.438	607.941	1.155.252	1.185.252	1,73	1,83	0,45	0,51	87.921	182.395
PR	7.604.507	8.395.766	3.000.000	3.071.227	5.709.876	6.260.845	1,33	1,34	0,53	0,49	920.259	587.934
RJ	23.870.049	26.159.211	4.600.584	4.782.106	11.529.908	13.705.699	2,07	1,91	0,40	0,35	1.096.659	1.034.996
RN	908.118	984.289	814.677	816.645	1.439.524	1.784.766	0,63	0,55	0,57	0,46	71.227	130.529
RO	1.002.894	1.052.611	406.482	401.970	902.789	1.019.614	1,11	1,03	0,45	0,39	76.263	220.910
RR	160.000	144.204	200.000	199.298	517.009	604.774	0,31	0,24	0,39	0,33	6.771	99.750
RS	17.740.010	18.089.149	4.106.292	3.825.221	6.657.896	7.378.394	2,66	2,45	0,62	0,52	256.381	455.044
SC	6.018.289	5.989.549	1.710.773	1.796.422	3.288.096	3.904.463	1,83	1,53	0,52	0,46	542.123	720.275
SE	1.064.373	1.086.809	700.000	661.504	1.209.361	1.395.943	0,88	0,78	0,58	0,47	-28.671	117.597
SP	62.347.593	70.109.969	15.913.965	17.183.741	32.298.817	35.683.659	1,93	1,96	0,49	0,48	2.100.000	1.606.756
TO	323.219	248.221	314.988	389.747	922.333	1.084.734	0,35	0,23	0,34	0,36	140.916	161.138
<b>Total</b>	<b>183.097.335</b>	<b>199.436.151</b>	<b>52.674.684</b>	<b>56.516.609</b>	<b>107.874.026</b>	<b>123.496.812</b>	<b>1,70</b>	<b>1,61</b>	<b>0,49</b>	<b>0,46</b>	<b>6.633.664</b>	<b>8.757.905</b>

Fonte: Nascimento e Gerardo (2013, p. 27).