

Coordenadora do Conselho Editorial de Serviço Social
Maria Liduína de Oliveira e Silva

Conselho Editorial de Serviço Social
Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti (*in memoriam*)
Elaine Rossetti Behring
Ivete Simionatto
Maria Lúcia Carvalho da Silva (*in memoriam*)
Maria Lucia Silva Barroco

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Behring, Elaine Rossetti
Fundo público, valor e política social / Elaine Rossetti Behring.
— 1. ed. — São Paulo : Cortez Editora, 2021.

ISBN 978-65-5555-051-1

1. Ciências sociais 2. Ciências políticas 3. Estado 4. Fundo público
- Brasil 5. Política social I. Título.

21-57620

CDD-361.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Política social : Problemas sociais 361.1

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Elaine Rossetti Behring

**FUNDO PÚBLICO,
VALOR e POLÍTICA SOCIAL**

São Paulo - SP

2021

**CORTEZ
EDITORA**

atual. Basta observar que o governo Dilma Rousseff teve nas mãos, por ocasião da publicação final da lei do PPA 2016-2019, a possibilidade histórica da auditoria da dívida e não teve nem o compromisso e muito menos a coragem política e soberana de abraçar essa causa, vetando artigo surpreendentemente aprovado pelo Congresso, que indicava a realização da auditoria da dívida pública no Brasil¹².

É decisivo que os trabalhadores e lutadores dos movimentos sociais compreendam que aí reside um nó górdio da economia política brasileira e que boa parte de suas demandas não encontram solução de continuidade mínimas num Estado quase interdito pela dívida — e ainda mais depois da Emenda Constitucional nº 95 no Brasil — e numa democracia blindada (DEMIER, 2017), exatamente para assegurar esse fluxo invertido de recursos, dos trabalhadores pobres para os ricos, os mesmos que os exploram no chão de fábrica, nas pequenas unidades familiares terceirizadas, nas grandes propriedades fundiárias, entre outros. Desfazer o nó do endividamento público e romper com esse calvário do fundo público é adentrar uma nova quadra histórica na qual a emancipação social de homens e mulheres finalmente se sobrepõe à barbarização da vida.

Notas: texto original do artigo de David Assisery

- Elevar: na FR o orçamento da Segur. tem uma lei separada. Depois de Segur. o vem de + saúde e a educação. Já na BR a dívida é o 1º. As lutas sociais não são, são capazes de evidenciar que o nó da dívida é a dívida.

12. A realização de auditoria foi proposta pelo PSOL por ocasião da aprovação do PPA 2016-2019. Sobre o veto, veja: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/dilma-veta-auditoria>.

CAPÍTULO 7

Ajuste fiscal permanente, fundo público e política social no Brasil*

“Escassez é um mito que se vende caro.”

Pichação anônima

Santa Teresa/Rio de Janeiro

“Aqui não se dá senão aos ricos.”

Balzac (*Ilusões perdidas*)

* Esta é a terceira versão deste texto, antes publicado em espanhol, no livro *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina*, organizado pelo projeto coletivo coordenado pela professora Paula Molina Vidal, da Universidade do Chile, em janeiro de 2019. Fizemos uma nova versão em português que compôs o livro do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2014-2019), organizado por Evilásio Salvador, Elaine Behring e Rita Lourdes de Lima, pela Cortez Editora, no final de 2019. Para esse livro, atualizamos, inserimos dados e aprofundamos o debate sobre a permanência do ajuste fiscal neoliberal no Brasil das últimas décadas, mas que teve contornos específicos relacionados aos blocos de poder no Estado brasileiro e seus projetos.

Neste capítulo, buscamos caracterizar o período de **prevalência da tensa convivência entre os instrumentos legais oriundos da redemocratização brasileira e das lutas sociais que ali foram travadas** — a exemplo da Constituição Federal de 1988 e seus capítulos sobre os direitos sociais e a seguridade social — e a orientação **macroeconômica neoliberal que hoje ganha contornos dramáticos com o ultraneoliberalismo**. As **injunções políticas da correlação de forças entre as classes e seus segmentos forjaram/atuaram nessa tensão**. Contudo, os principais interessados, a classe trabalhadora, não foram capazes de reverter o ambiente de contrarreformas instaurado imediatamente após a aprovação da Constituição de 1988, mesmo durante as gestões de centro-esquerda do Estado brasileiro, como veremos.

Assim, **preponderou a lógica da punção do fundo público sob a regência das instituições financeiras nacionais e internacionais, credoras da dívida pública, por meio de uma macroeconomia engenhosa, inaugurada pelo Plano Real e aprofundada pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)**. Uma lógica orientada para a preservação de parcelas ainda maiores do butim para a finança, sustentada sobremaneira pelo fundo público que, como demonstramos, é também formado com recursos de reprodução da classe trabalhadora, o trabalho necessário, operando, desse modo, uma transferência “de baixo para cima”. Agora, num nível bem mais concreto, vamos observar o sentido do ajuste fiscal permanente como apropriação de fundo público no Brasil da redemocratização.

7.1 Termos da discussão

Desde abril de 2016, acompanhamos os desdobramentos do golpe de Estado de novo tipo em andamento no Brasil que criaram as condições para o ascenso da extrema direita nas eleições de 2018. Numa articulação envolvendo segmentos de todos os poderes da República e da sociedade civil, com destaque para a grande mídia, forjou-se

a chegada à presidência do vice-presidente Michel Temer (PMDB). De novo Eldorado latino-americano que debelou a miséria e alçou milhões à “classe média”, mediante a implementação de um projeto “neodesenvolvimentista” que teria rompido com o neoliberalismo, conduzido pelo PT e aliados, em menos de dois anos adentramos numa espécie de **barbárie ultraneoliberal**. Dessa vez, conduzida com apoio da finança e do grande capital por segmentos da velha política brasileira ligados a dutos de corrupção e do crime organizado, o que vai se aprofundar em 2019, com a chegada ao poder de Bolsonaro, Paulo Guedes e seus *Chicago boys*.

A ironia é que se fez o *impeachment* de Dilma Rousseff exatamente sob as acusações de corrupção, que nunca foram provadas, restando o frágil argumento de “pedaladas fiscais”, mas que foi suficiente para consumir o golpe, assumido posteriormente por seus progenitores, conforme já apontamos. Desvelar quanto há de verdade e ilusão nesses termos e processos, inventariando seus significados e determinações mais profundas, é a tarefa da pesquisa sistemática e crítica, numa perspectiva de totalidade, relacionando economia e política. Ou seja, é tarefa de muitas mãos, para a qual deixamos aqui uma contribuição, sempre tendo como mote o fundo público.

O argumento central que vamos desenvolver neste capítulo e que vimos enunciando ao longo do livro é de que, **em meio às oscilações políticas e de gestão macroeconômica** — deslocamentos que têm relação com as coalizões de classe e blocos de poder que se forjaram desde a redemocratização do país, bem como com a vulnerabilidade externa e a posição do país na economia mundial —, **há forte persistência do neoliberalismo e de suas políticas de ajuste fiscal, as quais atingem, de forma deletéria, a política social, em seu financiamento e concepção**. Com o golpe de 2016 e seus desdobramentos, adentramos num **ultraneoliberalismo** (hoje associado ao neofascismo), o que vamos abordar detidamente no capítulo 8. Neste momento, portanto, buscamos uma caracterização de período.

O **neoliberalismo, na pista de Dardot e Laval (2016), é uma espécie de razão do mundo à qual os projetos político-econômicos em curso**

estiveram submetidos. Essa resposta burguesa se conectou visceralmente com as contradições geradas pela profunda e estrutural crise do capitalismo em curso, desde o início da década de 1970, quando se abre uma onda longa com tonalidade de estagnação (MANDEL [1972], 1982). Suas diferentes manifestações oscilaram ao longo do tempo, como crise das *subprimes* de 2008/2009, crise atual conectada à pandemia e períodos curtos de certa bonança, a exemplo do início dos anos 1990, mas dentro de um quadro geral recessivo¹.

O neoliberalismo é, desta forma, o corolário da reação burguesa à sua própria crise e que tem como eixo central uma forte ofensiva sobre o trabalho, tendo em vista a extração do mais valor em condições ótimas ao redor do mundo, em especial nos países dependentes, em busca do diferencial de produtividade do trabalho (MANDEL [1972], 1982), onde a regra é a superexploração da força de trabalho (MARINI [1973], 2005; LUCE, 2018). A reconstituição da superpopulação relativa e alteração das condições de oferta da força de trabalho com as expropriações daí decorrentes (BOSCHETTI, 2016; BOSCHETTI, 2018; FONTES, 2010) se tornam elementos vitais para a recuperação das taxas de lucro e realocação do fundo público, sendo as medidas de ajuste e contrarreformas estratégicas nessa direção.

Debates sobre a necessidade de um ajuste fiscal no Brasil têm sido frequentes desde a debacle da ditadura, aprofundada pela crise da dívida entre 1980 e 1982, que levou muitos países latino-americanos para os braços do FMI². Tavares e Fiori (1993) mostram que houve cerca de quatorze planos econômicos de ajuste, tendo em vista controlar o processo inflacionário e estabilizar a economia até 1994,

1. Há um debate acerca dos ciclos longos e sobre se a reação burguesa à crise já não estaria engendrando uma nova onda expansiva, no entanto, desencadeando forças destrutivas monumentais. A nosso ver, o ambiente de crise estrutural e que se mostra mais uma vez como catalisador da pandemia parece dar sinais de persistência. Para esse debate, confira o interessante artigo de Cláudio Katz (2000).

2. E ainda leva. Vide o caso da Argentina sob o governo Macri, o que gerou grandes mobilizações dos trabalhadores no país vizinho e resultou em sua derrota eleitoral para a chapa peronista Alberto Fernández/Cristina Kirchner.

quando se tem a elaboração do Plano Real pela equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ali se iniciava a primeira fase consistente do neoliberalismo no Brasil³, pois FHC foi eleito para presidente, alçado pelo sucesso do Plano Real. Em 1995, sua equipe, tendo à frente Luiz Carlos Bresser Pereira, formula aquele que pode ser considerado o documento orientador de período e talvez o mais forte elemento de continuidade pós-constitucional: o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE, 1995).

Em Behring (2003, capítulo 4), realizamos a análise da direção e significado do PDRE, caracterizando o projeto de FHC/Bresser Pereira como uma *contrarreforma do Estado*. Passado um primeiro e ilusório momento distributivo em função do controle da inflação, veio o desgaste de FHC pelas medidas adotadas em seu nome e pela reorientação do Real a partir do acordo com o FMI de 1998/1999. Esse era um contexto em que as forças vivas da redemocratização sob a liderança do PT, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e de movimentos sociais, como o MST, faziam uma oposição combativa e se colocavam como alternativa política e eleitoral real.

Essas forças levaram Lula à presidência do país nas eleições de 2002, abrindo um período de treze anos de gestão petista e aliados no Estado brasileiro. Contudo, sob o tacão da Carta ao Povo Brasileiro, seus projetos de mudança ficaram submetidos à estabilidade macroeconômica do Real e do FMI. Essa nova correlação e articulação de forças enseja o segundo período do neoliberalismo no Brasil, com características específicas e alguns deslocamentos importantes em relação aos governos do PSDB, sem, contudo, rupturas mais profundas, donde analisamos não ser pertinente a caracterização desses governos como “neodesenvolvimentistas”, como veremos adiante, seja na política econômica, seja na social. Alguns autores vêm caracterizando esse período como um *neoliberalismo de cooptação*, conforme a boa síntese de Cislaghi (2020).

3. No terceiro capítulo de Behring (2003), debatemos os antecedentes do projeto contrarreformista neoliberal no Brasil.

Os acontecimentos precipitaram-se a partir de maio de 2016, deslanchados com a posse de Michel Temer, cujo projeto estava expresso no documento de seu partido, o PMDB⁴, intitulado “Uma ponte para o futuro”, lançado em outubro de 2015, o que já sinalizava as articulações para o Golpe. Ali se nota claramente a presença das linhas mestras do PDRE de 1995 e abre-se o terceiro momento de nítido aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, com o novo regime fiscal ultraneoliberal.

Esse é o período no qual nos encontramos, mas agora com requintes de crueldade, já que desde as eleições de 2018 — fortemente viciadas pela perseguição de adversários, a exemplo da prisão de Lula, e pela difusão de *fake news* em massa —, o país está sob a condução de um governo neofascista, como detalharemos no próximo capítulo. Adentremos, então, nesses três períodos, caracterizando-os melhor, tendo em vista adensar o argumento de que temos, desde 1994/1995, um ambiente de *ajuste fiscal permanente*, com fortes implicações para a formação e a alocação do fundo público.

7.2 Brasil em contrarreforma (1995-2002): pilares de uma construção duradoura

Vivenciamos nos anos inaugurais do Plano Real algo bastante diferente do crescimento mal dividido do desenvolvimentismo em seus vários matizes (1930 a 1980), bastante criticado na época como intervencionismo estatal. Os anos 1990 foram marcados pelo desmonte, a destruição não produtiva (TAVARES, 1999), numa

4. Partido que compôs todos os governos pós-redemocratização, sendo o principal articulador, ainda que não exclusivo, de conluios públicos/privados e esquemas de corrupção que atravessam o Estado brasileiro em todos os níveis. Atualmente, voltou a se chamar MDB e faz parte do grupo conhecido como Centrão, uma base parlamentar que troca apoio político aos governos de plantão por benesses as mais variadas: cargos, liberação de emendas parlamentares etc.

espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital (CHESNAIS, 1996; HUSSON, 1999; BEHRING, 2003). Revelou-se, mais uma vez e sem surpresas, a natureza submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras com medidas que fizeram o país andar para trás, se adotarmos, na análise, os critérios de Florestan Fernandes (1987) — a ruptura com a heteronomia e o enfrentamento do drama social crônico da desigualdade. Houve, portanto, uma redefinição do padrão de reprodução do capital no Brasil, acompanhada de uma contrarreforma do Estado abrangente, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos e que engendrava um duradouro ajuste fiscal⁵.

A “reforma” do Estado orientada pelo ajuste, a partir de 1995, foi a versão brasileira de uma estratégia de *inserção passiva* (FIORI, 2000, p. 37) e a *qualquer custo* na dinâmica internacional e representou uma *escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos, como argumentava a tecnocracia e replicava a mídia oficial ou não, na busca de consentimento e convencimento. Uma escolha ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com algumas diferenças significativas. Esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho,

5. Cabe uma referência ao importante trabalho de Soares (2001), no qual as características mais “doutrinárias” ou “pragmáticas” das medidas e o processo do ajuste nos vários países do continente latino-americano, incluindo o Brasil, são analisados, bem como seus antecedentes. Aqui, operamos com um caráter mais duradouro e persistente do ambiente de ajuste fiscal num período posterior ao analisado por Laura Soares, com o que a autora talvez viesse a discordar. Porém, os elementos do ajuste foram largamente desvelados pela pesquisa desta autora, que se tornou referência para esse debate e são aqui incorporados. Outra autora que aponta elementos de permanência do ajuste e chega a falar de um “estado de emergência econômica permanente”, agora incluindo a agenda econômica do primeiro governo Lula, é Leda Paulani, em seu importante trabalho *Brasil Delivery* (2008). Temos, ainda, as reflexões mais recentes de Laura Carvalho, em sua *Valsa brasileira — do boom ao caos econômico* (2018), acerca do período entre 2006 e 2017, mas que parte de pressupostos bastante diferentes dos nossos, a exemplo de sua visão sobre a dívida pública e das razões da crise econômica brasileira. Um diálogo crítico mais denso com esse texto está no nosso horizonte, mas não o faremos neste momento.

dos processos de modernização conservadora e desenvolvimentistas que marcaram a história do Brasil, ainda que conduzidos de forma autocrática (FERNANDES, 1987).

Os argumentos contrarreformistas mobilizaram comparações simplistas com as respostas à crise de 1929-1932 e a referência crítica genérica — ignorando a particularidade histórica brasileira — ao intervencionismo estatal nas suas variadas formas ao longo do século XX, no PDRE (1995), e procuravam justificar a direção da “reforma” como *necessária e irreversível*. O centro da “reforma”, na verdade, foi o ajuste fiscal. Porém, incorreu-se numa espécie de *aparente* desconexão entre fatos e argumentos: dizia-se que as razões da crise estariam localizadas no Estado, donde seria necessário “reformá-lo” para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, aumentando sua eficiência, eficácia e governança, diminuindo o impacto do endividamento. Este foi o discurso repetido à exaustão ao longo de todo o período da redemocratização até hoje sempre para justificar medidas regressivas sobre os trabalhadores.

Enquanto isso, a política econômica — fundada nas privatizações (BIONDI, 1999; BEHRING, 2003), nas desvinculações orçamentárias (Fundo Social de Emergência [FSE], Fundo de Estabilização Fiscal [FEF] e Desvinculação de Receitas da União [DRU]), no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), na prática de juros altíssimos e no religioso pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública — corroeu aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro, por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro.

Assim, todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa, com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida, engessando o Estado brasileiro para políticas sociais e investimentos. Exemplo disso é que apenas o Ministério da Fazenda gastava 48% do Orçamento da União, segundo o “Relatório sobre a Prestação de Contas do Governo Federal de 1998” (TCU, 15 de junho de 1999) que

analisou as contas do governo federal, em 1997, onde se concentrava o peso dos juros e encargos da dívida⁶.

As privatizações no período FHC — cerca de US\$ 49 bilhões mudaram de mãos públicas para privadas (BEHRING, 2003) — e a intensidade do ajuste mostraram quanto foi preciso muito Estado para criar o mercado “livre” do século XXI. Essa dinâmica vai ao encontro da ideia de que há um *paradoxo ortodoxo* (HAGGARD; KAUFMAN, 1992): a exigência de um Estado forte para a condução do ajuste direcionado à expansão do mercado — o que implica pressão para um comportamento mais autônomo dos dirigentes, inclusive para tomarem decisões impopulares, mas tecnicamente justificáveis — e exigências da consolidação democrática. Ou seja, há uma associação entre autonomia e distanciamento em relação às pressões e à eficácia que cede espaço às tentações autocráticas, que historicamente fazem parte dos expedientes da burguesia brasileira e da alta burocracia estatal a ela vinculada.

Em nome da eficiência, eficácia ou governabilidade, esses discursos e práticas têm sido recorrentes. Revelaram-se claramente no recente golpe de Estado no Brasil e também estiveram presentes no uso indiscriminado de medidas provisórias durante todo o período (pelos governos do PSDB e do PT), além do uso da força bruta contra os movimentos sociais dissonantes. Demier (2017, 2019 e 2020) vem caracterizando esse ataque frontal como uma blindagem da democracia, tendência de Estado forte que também era já apontada por Mandel ([1972] 1982 e 1994), na sua caracterização da mediação estatal na onda longa de estagnação do capitalismo maduro e decadente.

Outro aspecto de destaque no período inaugural da contrarreforma neoliberal do Estado no Brasil que ora analisamos, mas sempre buscando mostrar seus elementos subsequentes de continuidade, foi

6. Concentrou-se no Ministério da Fazenda ao longo dos três períodos analisados. Na verdade, a macroeconomia do Real volta-se para assegurar o pagamento de juros, encargos e amortizações aos credores, realizando uma punção de mais-valor socialmente produzido e de trabalho necessário para a financeirização (BEHRING, 2017; SALVADOR, 2017)

o Programa de Publicização, que se expressou na criação de uma profusão de novos entes jurídicos público-privados a exemplo das agências executivas e das organizações sociais. Aqui, houve também a regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução de políticas públicas, com destaque para a política social, construída pela equipe do Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, programa que concorreu com a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social aprovada em 2003, que a propugnava como política pública de seguridade social.

A essa nova arquitetura institucional na área social — sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade social — se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-a ao mundo da solidariedade, da realização do “bem comum” pelos indivíduos, por meio de um trabalho voluntário não remunerado e desconsiderando o aparato democrático-participativo das políticas sociais instituído por meio dos Conselhos e Conferências. Colocaram-se, a partir daí, as seguintes tendências, considerando que as noções de Estado e de política pública se diluem nessa constelação de unidades autônomas e competitivas entre si: de superposição de ações; administração visando à rentabilização dos recursos em detrimento dos fins; submissão dos fins públicos a interesses privados, reeditando práticas de *rent seeking* por dentro do modelo que afirma querer combatê-las, na medida em que muitos desses novos entes podem buscar fontes de financiamento extraorçamentárias e fazer aplicações no mercado financeiro, entre outros expedientes; continuidade de práticas clientelistas, já que a admissão do funcionalismo não se daria necessariamente por concurso público, e a demissão também ficaria a critério dos dirigentes de plantão, o que deixava (e deixa!⁷) o funcionalismo atuante na ponta à mercê da ocasião, quebrando, nos

7. No contexto da pandemia de 2020, foram abundantes os exemplos de fraude na gestão da saúde por essas organizações, com destaque para o Rio de Janeiro, com a prisão do secretário de saúde do estado e a abertura de processo de *impeachment* do governador. Tornou-se evidente a gambiarra de recursos públicos e sua relação violenta com os trabalhadores que denunciaram toda a sua insegurança e falta de condições de trabalho.

médio e longo prazos, a continuidade e a memória administrativa nas instituições agora autônomas; a desprofissionalização de intervenções que exigem conhecimento técnico especializado.

O contraponto que se ofereceu a esses riscos presentes na concepção da contrarreforma do Estado foi frágil: mecanismos de fiscalização dos contratos de gestão (agências executivas e organizações sociais) e termos de parceria (organizações da sociedade civil de caráter público) por parte do Núcleo Estratégico, quando é conhecida a dificuldade do controle interno do Estado brasileiro; conselhos administrativos/curadores nas organizações sociais, mas que contariam com uma composição na qual a sociedade civil tinha representação insuficiente (BARRETO, 1999). Portanto, considerando o discurso da “reforma” e sua relação com a política econômica anteriormente sinalizada, esteve, de fato, em andamento uma forma engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados.

Esta foi uma concepção de Estado em conformidade com a apropriação do fundo público, destacadamente pelos credores da dívida, os grandes beneficiários do processo, ainda que não exclusivamente. Vejamos a tabela que trazemos de Salvador (2017b, p. 71) acerca do peso das despesas financeiras no orçamento federal brasileiro, onde fica evidente a localização da gambiarra de recursos públicos construída pela macroeconomia do Plano Real.

A Tabela 1 mostra que em dezenove anos e quatro governos de matizes diferentes, a dívida pública foi um mecanismo de punção violenta do fundo público. O gasto com remuneração dos detentores dos papéis do Estado brasileiro sempre esteve acima dos 20% e algumas vezes ultrapassou os 30% do OGU — chegando a 35,19% em 2009, por ocasião da debacle mundial —, com exceção de 2013, quando ficou em 19,62%. Salvador nos informa ainda que houve um crescimento de 72 bilhões de reais em juros como efeito da Emenda Constitucional (EC) nº 95, ou seja, de aproximadamente 18,21%, e esclarece que “enquanto o orçamento fiscal e da seguridade social apresentou um crescimento real de somente 2,6% acima do índice

Tabela 1 — Participação das despesas financeiras no orçamento público. (Valores em bilhões, deflacionados pelo índice geral de preços — disponibilidade interna (IGP-DI), a preços médios de 2019.)

Ano	Juros	Amortização	Total	% Orçamento
2000	159,62	180,42	340,04	26,23%
2001	196,67	203,45	400,12	28,03%
2002	181,30	226,23	407,53	28,29%
2003	175,55	212,54	388,09	29,44%
2004	181,63	174,87	356,50	26,85%
2005	207,06	113,51	320,57	22,92%
2006	342,43	273,97	616,41	34,10%
2007	301,98	208,81	510,79	29,97%
2008	213,50	331,36	544,86	30,64%
2009	236,44	479,99	716,43	35,19%
2010	220,09	252,34	472,43	25,08%
2011	217,98	162,42	380,40	20,88%
2012	199,96	477,16	677,12	32,12%
2013	211,31	175,54	386,86	19,62%
2014	239,49	268,17	507,65	22,84%
2015	278,02	242,78	520,80	23,71%
2016	255,74	338,70	594,44	24,83%
2017	230,10	358,01	588,10	25,74%
2018	313,42	377,12	690,53	28,36%
2019	302,30	292,33	594,63	25,10%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e SIGA Brasil.
Elaboração própria de Evilasio Salvador (2017b) e atualizada em 13 ago. 2020.*
Nota: excluída a rolagem da dívida pública.

* A tabela foi atualizada a nosso pedido por Evilasio Salvador, que tem sido um interlocutor fundamental em nosso trabalho sobre o fundo público e o ajuste fiscal, inclusive coordenando desde 2018 o Projeto Procad/Capes e fazendo o pós-doutorado no Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social/Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Aproveito para expressar meu carinho e gratidão pela generosidade de sempre com a socialização de dados e o compromisso com a luta e a universidade pública a este que se tornou um amigo querido.

nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), no período de 2016 a 2019, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais (2020, p. 383).

Esses dados reiteram a centralidade da alocação do orçamento público como um duto para a finança ao longo do ajuste fiscal permanente. Se pensamos essa dinâmica como percentual sobre o produto interno bruto (PIB), os juros e amortizações vêm consumindo percentuais sempre acima de 15%. Por exemplo, segundo dados do Siga Brasil, em 2016, tivemos um gasto de 14,77% com amortizações da dívida e de 3,27% com juros e encargos, o que, somado, chegou a 18,04% (Siga Brasil, acesso em junho de 2020). Nosso estudo sobre o conservadorismo na política social brasileira (BEHRING, 2008a) já apontava para um crescimento vegetativo do financiamento da seguridade social entre 2000 e 2005, variando entre 10% e 11% do PIB nesses anos. A pesquisa mais atual e abrangente de Boschetti e Teixeira (2019) nos mostra que o gasto público com a seguridade social entre 2002 e 2018 foi, em média, de 12,1% sobre o PIB, com tendência de queda a partir de 2017, pelos impactos da EC nº 95, aprovada em 2016, como se verá adiante.

Portanto, estamos falando de tendências duradouras do ajuste fiscal, realizado em nome do suposto enxugamento do gasto público. Reiteramos que o discurso do Estado mínimo liberal é mera ideologia, no sentido de falsa consciência, quando observamos o crescimento da carga tributária, ou seja, da capacidade extrativa do Estado para o exercício de suas funções, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 — Evolução da carga tributária brasileira sobre o PIB.

1994	1999	2001	2003	2004	2007	2017	2019
29,7%	32%	34,20%	35,43%	36,00%	37,10%	35,18%	33,17%

Fontes: Tribunal de Contas da União, Unafisco, *Valor Econômico*, Secretaria da Receita Federal e Tesouro Nacional — Elaboração própria.

Observação: para 2019, há estudos que contradizem o dado oficial, apontando carga tributária nacional (CTN) que oscilou entre 35,07% e 35,17%

Ao acompanhar as pesquisas de Evilásio Salvador sobre a questão tributária, sabemos que a CTN recai em mais de 60% sobre a renda dos trabalhadores, direta e indiretamente, donde concluímos que opera aqui um mecanismo que combina expropriação de direitos na forma da não efetivação das políticas sociais, combinado à apropriação via fundo público de parte do fundo de reprodução da força de trabalho — do trabalho necessário. Essa é mais uma tendência duradoura do ajuste fiscal brasileiro, alimentada por mecanismos de drenagem (BRETTAS, 2017, p. 27), como o superávit primário e a desvinculação de receitas da União (DRU).

Sobre o superávit primário, observemos o interessante achado de Brettas (2017). De acordo com uma tabela de nota técnica do Banco Central, a autora que expressa preocupações próximas às nossas quanto à persistência do ajuste e de seus mecanismos de drenagem para favorecer a hegemonia das finanças, chama a atenção acerca de alguns elementos: anteriormente ao Plano Real, esse indicador já era considerado sinal de saúde econômica do Estado, já que se observa sua produção antes do acordo com o FMI de 1998 — governo Collor (1,7%) e Itamar Franco (2,7%); há queda do indicador no primeiro mandato de Cardoso, que produziu um superávit primário de menos 0,1%, seguida de um salto a partir do segundo mandato, após o acordo com o FMI, 2,5%; o superávit primário contou com um aporte muito significativo dos governos do PT e aliados, seguindo, portanto, à risca os compromissos da Carta ao Povo Brasileiro de 2002 — Lula (2003 a 2007), 3,3%; Lula (2008 a 2011), 2,8%; Dilma (2011 a 2014), 2,4%.

Esse mecanismo singular da economia política recente produz um resultado positivo nos gastos primários, tendo em vista sinalizar aos credores a saúde econômica e a capacidade de pagamento de dívida de Estados nacionais. Isso implicou, ao longo de todo o período da redemocratização — e, destacadamente, após 1999 — contingenciamentos e cortes orçamentários em políticas públicas decisivas.

Esse mecanismo associado à DRU, que, entre 1995 e 2016, desvinculou 20% dos impostos e parte das contribuições sociais, deslocando recursos para pagar a dívida pública ou compor o superávit primário,

retirou da seguridade social e da educação, entre outras políticas subfinanciadas, volumes gigantescos de recursos. Neste momento, queremos chamar a atenção para o fato de que tais engrenagens e “alquimias perversas” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006) se construíram neste momento histórico que articulou contrarreforma do Estado e ajuste fiscal, sob a direção de FHC, e na sequência permaneceram.

Por fim, um último elemento diz respeito à condução política da contrarreforma e seus frequentes atentados à consolidação democrática. Os dois mandatos do governo FHC, de orientação neoliberal, não buscaram construir, em geral, arenas de debate e negociação, e dirigiram-se para “reformas” constitucionais, num Congresso Nacional fortemente balcanizado, ou para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e “decretista”, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático, viciado pelas práticas do “toma lá dá cá”, como ademais nunca deixou de ser ao longo de todo o período da redemocratização do país, donde desponta outro elemento de continuidade. Mesmo quando as “reformas constitucionais” não estavam ainda aprovadas, utilizaram, de forma abusiva, do recurso às medidas provisórias, de expedientes desrespeitosos para com os sujeitos políticos envolvidos em determinadas políticas setoriais, do contingenciamento seguido de corte de recursos (privatização induzida) e da abundante corrupção direta do poder legislativo, cujo exemplo maior foi a votação da EC sobre a reeleição, de 1997, por um Congresso dirigido por Michel Temer, estratégica para esse projeto, o que foi reproduzido por todos os governos e veio à tona nos “mensalões”, “mensalinhos”, “petrolões” e congêneres.

A “reforma” do Estado terminou por ter um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação “eficiente” e gerencialista de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública, o que, ademais, era apenas o seu discurso, mas não sua realidade e intencionalidade. Houve, de fato, forte tendência de desresponsabilização pela política social — em nome da qual se justificava a “reforma” —, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social.

Isto ocorreu *vis-à-vis* a um crescimento da demanda social, associada ao aumento do desemprego e da pobreza⁸, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real, especialmente após 1999. O trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais — privatização, focalização e descentralização (DRAIBE, 1993) — tendeu a se expandir por meio do Programa de Publicização.

7.3 Governos petistas: um freio “neodesenvolvimentista”?

Sustentamos a hipótese de que houve no Brasil dos governos petistas alguns deslocamentos em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington, plenamente encaminhadas e realizadas entre 1995 e 2002, como vimos no item anterior⁹, mas não rupturas quanto ao essencial do ajuste fiscal. Para conter os impactos mais deletérios e explosivos do neoliberalismo e acompanhando os deslocamentos internos nos núcleos formuladores daquelas orientações (a exemplo dos Prêmios Nobel de Economia Joseph Stiglitz e Amartya Sen), bem como respondendo às pressões da crise do capital no seu momento mais agudo, destacadamente a partir de 2008, produziram-se mudanças no Brasil, induzidas pelo Estado, sob a gestão dos governos de coalizão de classes do PT.

Contudo estas não permitem deduzir que adentramos num pós-neoliberalismo (SADER, 2013) ou num ambiente reformista, mesmo num “reformismo fraco”, como concluiu o sofisticado e importante trabalho de Singer (2012). Se houve, conforme esse autor, *uma mexida no ponteiro* que poderia indicar um sentido reformista em aspectos de políticas públicas em curso, não houve ruptura com elementos centrais

8. Para um debate crítico sobre a pobreza e as orientações das agências multilaterais e seus principais intelectuais, fundado na crítica marxista, confira o importante trabalho de Siqueira (2013).

9. Uma síntese do que desenvolvemos de forma extensa em Behring (2003).

da agenda do ajuste, seja no campo da política econômica, seja mesmo no campo da política social, conforme analisamos em Behring (2008a).

Nesse contexto, as teses do “neodesenvolvimentismo” e da nova classe média — abordagem considerada por Pochmann (2012) como inconsistente, rudimentar e tendenciosa — foram os mitos brasileiros que cimentaram ideologicamente a hegemonia daquele projeto, que teve no Estado um dínamo, mas com limites muito estreitos que impediram o avanço sustentável do crescimento econômico combinado à expansão de um mercado interno de massas, como era a intenção manifesta no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (BEHRING *et al.*, 2006). A economia política singular da era Lula e que teve continuidade em linhas gerais com Dilma — porém, em um ambiente externo e interno desfavorável, o que teve implicações políticas e econômicas profundas — engendrou impactos materiais intensos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta, mesmo que não pela expansão dos direitos universais, o que implicaria efetivas reformas. Mas, é preciso constatar e reconhecer, favoreceu em proporções muito maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio, às chamadas campeãs nacionais do setor alimentício e da construção civil e ao capital portador de juros nas suas variadas formas, além de atrair capital estrangeiro para o novo Eldorado brasileiro. Estivemos, portanto, mais para uma espécie de “reformismo quase sem reformas”, como sustenta Arcary (2011).

O deslocamento sem rupturas com os parâmetros neoliberais vigentes na lógica do Estado brasileiro por parte dos governos petistas pode ser identificado em alguns processos. Se entre 1981 e 2003 houve tendência de queda de 23% do peso da renda do trabalho na renda nacional, entre 2004 e 2010 o peso da renda do trabalho subiu em 14,8%, enquanto o da propriedade decresceu, retornando à relação que existia entre essas duas medidas antes do Plano Real, ainda que suas orientações macroeconômicas tenham se mantido. Mas nunca chegou à relação existente no início da década de 1980. Assim, se, em 1995, o peso da renda do salário sobre o PIB era de 35,2%, em 2009 chegava a 35,1%, ou seja, um percentual quase igual

que mostra certa recuperação do emprego e da renda destruídos no período anterior.

Houve expansão de empregos de baixa remuneração — até 1,5 salário mínimo —, engrossando as fileiras da classe trabalhadora, como diz Pochmann (2012). Marcelo Neri (2011) foi um dos principais defensores da caracterização desse segmento como uma *nova classe média*, com seu elástico conceito de classe C, que evidentemente opera com a ideia de estratificação social e não de classe social, e cuja sustentabilidade teórica e factual logo desmoronou, revelando-se, a nosso ver, mais como uma falsa consciência da realidade.

Essa dinâmica atingiu o índice de Gini — que envolve diferenças entre os rendimentos do trabalho — e teve queda de 0,58, em 2002 (SINGER, 2012), para 0,50, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acerca da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011¹⁰. Porém, o dado da PNAD 2013¹¹ — 0,49 — já apontava para a tendência à estagnação da velocidade de queda do índice de Gini após essa breve trajetória, mostrando a difícil sustentabilidade da tendência a declínio da *desigualdade de renda* no Brasil, quanto mais a de riqueza, que não é medida por esse indicador. Os dados de 2017 da PNAD Contínua do IBGE¹², já no contexto do golpe, mostram a reversão daquela tendência sobre a desigualdade de renda, com o aumento do índice de Gini para 0,54. Em 2019, um estudo da Fundação Getúlio Vargas¹³ apontou para uma verdadeira explosão da desigualdade de renda, com um índice de Gini de 0,62%. Ou seja, após um breve percurso de contenção da desigualdade de

10. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=261566>. Acesso em: 21 set. 2012.

11. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?edicao=18331&t=o-que-e>. Acesso em: 23 jul. 2014.

12. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao2.html?edicao=20635&t=o-que-e>. Acesso em: 10 ago. 2019.

13. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/desigualdade-renda-brasil-bate-recorde-aponta-levantamento-fgv-ibre>. Acesso em: 13 jul. 2020.

renda, tivemos sua agudização, o que está recrudescendo ainda mais no contexto da pandemia de 2020.

O crescimento real do emprego na faixa de 1,5 salário mínimo — 95% das vagas abertas e quase 59% de todos os postos de trabalho brasileiros até 2011 —, segundo Pochmann (2012), ocorreu principalmente no setor terciário, que, em 2008, já correspondia a 66,2% do PIB, seguido da construção civil e indústrias extrativas. Essa força de trabalho que sai do pauperismo é majoritariamente feminina (60% das ocupações geradas), concentrada entre 25 e 54 anos de idade e não branca (quatro quintos dos trabalhadores). Houve também uma concentração regional desse processo no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Nesse quadro, 45% da força de trabalho brasileira passava a ter alguma cobertura da legislação social e trabalhista, um dado que mostra que, apesar de certa melhoria na formalização das relações de trabalho, os direitos sociais e trabalhistas ainda deixavam de atingir 55% da força de trabalho brasileira¹⁴.

Esse é um segmento de trabalhadores desorganizado ou com dificuldades de organização¹⁵, ainda que surpreendentemente, entre os terceirizados com emprego formal, tenha crescido a sindicalização, segundo a pesquisa de Pochmann. Ele mostrou o peso do trabalho doméstico, do setor primário, dos autônomos e temporários nesse segmento e indicou a altíssima rotatividade do trabalho — por exemplo, de 85,3% em 2009 —, o que mostra a insegurança e a precariedade no mundo do trabalho brasileiro, bem como o crescimento da terceirização formalizada, sem falar da frouxidão da legislação trabalhista brasileira já bastante alterada naqueles anos, mas que sofreu, em 2017, o ataque mais profundo pela contrarreforma trabalhista de Temer.

14. Portanto, não é de surpreender que aproximadamente 107 milhões de trabalhadores tenham buscado o auxílio emergencial de R\$ 600 no contexto da pandemia de 2020, segundo a Caixa Econômica Federal, mas somente 64,8 milhões tenham sido aprovados. Esses setores só eram “invisíveis” para aqueles que não os queriam ver, com sua lente miope do custo-benefício.

15. Tendência que parece estar mudando, a exemplo das manifestações de entregadores de aplicativos em plena pandemia de covid-19, em junho/julho de 2020.

Portanto, nesse contexto de expansão do emprego de baixa remuneração entre 2004 e 2013 destacadamente, houve nítida redução das pobreza extrema e absoluta. Esse processo assentou-se na queda do desemprego, na formalização do emprego (sete em cada dez vagas abertas), no aumento e recuperação do poder de compra do salário mínimo e na expansão do crédito, especialmente o consignado a partir de 2004 (MOURA, 2017), combinados aos programas de transferência monetária — Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), além das aposentadorias, pensões e demais benefícios da Previdência Social, com mais peso desses dois últimos vinculados ao salário mínimo.

Na análise de Boschetti (2013), as causas do aumento da renda, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), residiram: 58% na renda do trabalho, 19% na Previdência; 13% no Bolsa Família; 4% no BPC. O impacto do BPC parece ser menor porque, apesar de ter o valor de um salário mínimo, atinge pouco mais de 4 milhões de idosos e pessoas com deficiência, enquanto o Bolsa Família, com valor médio de R\$ 180,00, atingia em torno de 50 milhões de pessoas. Cabe destacar o papel da proteção social, mesmo com os inúmeros constrangimentos macroeconômicos por que passou ao longo dos anos com um subfinanciamento crônico (BEHRING, 2008a), mas que permaneceu responsável por 36% do aumento da renda do trabalho.

Um resultado dessa mudança foi certa expansão do mercado interno com impulso ao chamado “ciclo virtuoso de crescimento”, mesmo na crise que chegou com força em 2009, resultando num PIB negativo, mas que foi administrada com fortes suportes aos bancos, instituições financeiras e ao agronegócio, fortes doses de isenções fiscais e, também, pelo impulso ao consumo e investimento interno por meio da injeção de crédito e de fundo público. Perante a crise, foram ativados mecanismos de desoneração fiscal, a exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados para a indústria automobilística e de eletrodomésticos, e mecanismos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo dados sistematizados a partir da PNAD 2011 por Boschetti (2013), os pobres com renda domiciliar *per capita*

de R\$ 140 passaram de 24% da população brasileira, em 2000, para 10,2%, em 2011, sendo o crescimento da renda *per capita* dos 10% mais ricos de 16,6% e dos 10% mais pobres de 91,2%.

Não resta dúvida, portanto, de que foram mudanças relevantes, significativas e desejáveis, pois suscitaram necessidades, ampliaram as fronteiras materiais da classe trabalhadora, incidiram sobre a indiferença e a invisibilidade de amplos segmentos. Porém, foram deslocamentos com flagrantes limites, impostos pelo ambiente de ajuste fiscal permanente, já que tais mudanças não foram acompanhadas pela ruptura soberana para com os mecanismos de punção do fundo público constituídos pela macroeconomia do Plano Real, expostos anteriormente, o que poderia engendrar transformações menos superficiais e, conseqüentemente, mais duradouras, ainda que incômodas para o estreitíssimo lado de cima da pirâmide social brasileira. Para tanto, seria necessária uma vontade política férrea e com forte base popular, o que não foi mobilizado pelos governos de coalizão de classes do PT.

Essa constatação última nos remete à crítica do “neodesenvolvimentismo” e do “pós-neoliberalismo” (bastante apologetica, ao nosso ver) como caracterizações dos governos de Lula e Dilma. Para Gonçalves (2012), longe de um pós-neoliberalismo, estivemos diante de um desenvolvimentismo às avessas. Já para Castelo (2012 e 2013), os governos petistas foram social-liberais, uma versão ideologicamente decadente do antigo desenvolvimentismo produzida pelo transformismo, donde decorrem os deslocamentos limitados como vimos apontando.

Observemos mais de perto os argumentos econômicos de Gonçalves. Ele mostra que, diferente do desenvolvimentismo (e mais ainda, diríamos, do nacional-desenvolvimentismo¹⁶), o caminho adotado no

16. Temos algumas diferenças com Gonçalves quanto à sua visão um tanto idílica do desenvolvimentismo e que, por vezes, aparece como nacional-desenvolvimentismo, como se ambos os termos falassem do mesmo processo, mas concordamos com sua aguda análise da recente economia política brasileira que o leva à recusa da ideia de um neodesenvolvimentismo.

Brasil sob a batuta do PT e aliados seguiu um viés *pró-mineração* e agropecuária, em detrimento da indústria de transformação, processo estimulado pela liberalização comercial, cujas porteiras não foram protegidas nem reguladas, o que implicou o aumento das importações de produtos manufaturados, desprotegendo a indústria nacional. Houve forte ênfase em bens primários nas exportações, com crescimento de 25,5%, em 2002, para 38,5%, em 2010, com implicações no comércio exterior brasileiro, mais dependente das *commodities*, enquanto o desenvolvimentismo, lembramos, esforçou-se na diversificação da economia com consolidação da indústria de transformação. Gonçalves fala em reprimarização da economia, um termo ainda polêmico, considerando a forte industrialização do campo, o que não infirma sua questão central que é o pilar nas *commodities*, mais vulnerável às crises internacionais, argumento reforçado por Katz (2016).

Tivemos um incremento da dependência tecnológica e não da autonomia, haja vista o aumento das importações de produtos e serviços intensivos em tecnologia. Quanto à origem da propriedade, esteve em curso um intenso processo de desnacionalização, com aumento das

Entendemos como período desenvolvimentista no Brasil as décadas que vão de 1930 a 1980, quando o país teve fortes taxas de crescimento em média, industrializando-se aceleradamente, e em alguns momentos desenharam-se traços nacional-desenvolvimentistas. A tensão entre desenvolvimentismo e nacional-desenvolvimentismo gerou abalos no período da "ordem democrática limitada" (SANTOS, 1979): o suicídio de Vargas em 1954; as "forças ocultas" que fundamentaram a renúncia de Jânio Quadros em 1961; a construção pelo Governo João Goulart das reformas de base, o projeto efetivamente nacional-desenvolvimentista no período (IANNI, 1984), mas que foi ceifado por parte da burguesia brasileira associada ao imperialismo e a segmentos médios conservadores da sociedade brasileira, que engendraram o golpe militar de 1964, ou seja, o projeto efetivamente nacional-desenvolvimentista das chamadas reformas de base, que contava com o apoio de parcela significativa da esquerda brasileira, foi derrotado em 1964. É possível afirmar que a Ditadura Militar teve impulsos desenvolvimentistas, com o I e o II PND de Geisel. Houve até aspirações de "Brasil potência", a exemplo da lei de informática que protegia a indústria nacional. O mote do desenvolvimentismo foi a industrialização com substituição de importações, a produção de mercadorias com maior valor agregado ocupando espaços mais significativos no mercado mundial, projeto que se esvaiu progressivamente na redemocratização, especialmente a partir dos anos 1990, onde assistimos à reprimarização das exportações e à larga destruição do parque industrial brasileiro, e que permaneceu nos governos petistas, mas com particularidades e preservando segmentos determinados, a exemplo das chamadas empresas campeãs nacionais.

remessas de lucros ao exterior. Excluindo-se a Vale, a Petrobras e a BR Distribuidora, houve relativo aumento da participação estrangeira nas 50 maiores empresas brasileiras. Nesse campo da desnacionalização, houve aumento claro do investimento externo direto no agronegócio, mineração e extração de petróleo. Com a desnacionalização, tivemos concentração de capitais e as 50 maiores empresas participavam crescentemente do valor das vendas das 500 maiores.

Na esfera financeira, a concentração foi ainda maior e a taxa média de rentabilidade dos 50 maiores bancos (17,5%) foi superior à das 500 maiores empresas (11%), revelando a dominante financeirização nessa lógica. Para Gonçalves, essa economia política levou a uma vulnerabilidade externa estrutural, dependente do fluxo de *commodities* e com um grande passivo financeiro, ou seja, dependente da atratividade ao capital portador de juros, inclusive em sua forma fictícia. Para ele, não se pode afirmar que tenha sido um novo padrão de dependência. Foi a dependência de sempre, reeditada no contexto da mundialização financeira.

A conclusão lacônica de Gonçalves, com a qual concordamos, é que existiram méritos nas gestões petistas do Estado brasileiro, mas não reversão de tendências estruturais nem mesmo políticas desenvolvimentistas e, acrescentamos, reformistas ou pós-neoliberais. O deslocamento induzido pelo Estado brasileiro não operou na reversão da heteronomia, embora tenha atuado sobre parcela da outra face do drama crônico brasileiro da desigualdade, qual seja, a miséria. Porém, incrementou amplamente os lucros empresariais e os juros bancários das instituições financeiras. Pode-se acrescentar ao argumento de Gonçalves a manutenção estrutural de uma elevada concentração da propriedade da terra no Brasil, já que 3,35% das propriedades, todas com mais de 2.500 hectares, detinham 61,57% das terras; 68,55% das propriedades, todas com menos de 100 hectares, ficavam com 5,53% das terras, segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2011)¹⁷.

17. A tese de doutorado de Elaine Martins Moreira, intitulada *A contrarreforma agrária no Brasil (1995-2014)*, defendida em 2017, e que tivemos a satisfação de orientar no Programa de

Sobre o suposto Estado indutor, nossos estudos sobre o orçamento público mostraram que a capacidade de indução do Estado brasileiro foi pífia. O investimento não chegou a 1% sobre o PIB em recursos pagos nessa natureza de despesa, entre 2004 e 2014 (dados do Siga Brasil), dadas as restrições do ajuste fiscal que tiveram continuidade no período. Entretanto, neste aspecto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cumpriu um papel muito importante. Aí, revela-se a particularidade do petismo na relação com alguns setores produtivos, destacadamente a construção civil e a indústria de alimentos.

Silva (2016 e 2017) realiza uma análise aguda acerca da orientação geral dos empréstimos a juros baixos para as chamadas campeãs nacionais. A autora mostra que há uma inflexão no BNDES a partir de 2008, com a presidência de Luciano Coutinho, que mobilizará as fontes de financiamento do Banco, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e (cada vez mais) recursos do Tesouro Nacional, para empréstimos ao grande capital monopolista brasileiro em alguns segmentos. O Tesouro Nacional passou a ser a fonte principal do BNDES no segundo mandato de Lula, inclusive com emissão de títulos de dívida (indexados pela Selic) para ampliar os recursos para esses segmentos, indexados a juros módicos pela taxa de juros de longo prazo (TJLP).

Aqui, Silva nos oferece uma informação preciosa, pois há nítida conexão entre o capital portador de juros, os capitalistas monopolistas funcionantes e o fundo público, por meio dos empréstimos do BNDES que, muitas vezes, financiaram processos de concentração e centralização de capitais, por meio do suporte a fusões e aquisições. Para Silva, o BNDES se tornou um banco de desenvolvimento para o grande capital:

Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), revela como o fundo público operou para o reforço da concentração fundiária no Brasil, nesse período, mesmo que alguns movimentos sociais do campo tenham apoiado os governos de Lula e Dilma. Sobre esse tema, o termo síntese do neoliberalismo de cooptação (CISLAGHI, 2020) pretende exatamente articular economia e política, mostrando a passivização dos movimentos sociais que ergueram pautas reformistas nas décadas de 1980 e 1990, no Brasil.

Como forma de poupar o grande capital da crise recente, ocorreu um aprofundamento do padrão de reprodução do capital desenhado nos anos 90. Com o patrocínio do BNDES, elevam-se os processos de fusões e aquisições (a exemplo dos casos da JBS e Bertim, Oi e Brasil Telecom, Perdigão e Sadia, Votorantim e Aracruz, Itaú e Unibanco). E dentre os principais projetos do BNDES entre 2007 e 2013, estão estas mesmas empresas (SILVA, 2017, p. 95).

Observamos a lógica orientadora do Orçamento Geral da União, em que se concentra mais de 60% da receita pública brasileira, mesmo após as transferências constitucionais, para além dos dados já apontados no item anterior. No principal instrumento de formação e alocação do fundo público, o orçamento federal brasileiro, ocorreu um constrangimento *permanente* do financiamento dos investimentos e das políticas sociais, em função do superávit primário, da DRU e do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, diga-se, dos mecanismos de ajuste fiscal.

Assim, com a existência do Plano Piloto de Investimentos (PPI) (2005), negociou-se parte do superávit primário para investimentos no PAC, em suas várias versões. Porém, não houve profunda alteração de rota, ainda que tivesse impactos após anos de profunda estagnação do investimento, de Estado interdito, o que gerou a ilusão “neodesenvolvimentista”. Desta forma, foi possível desbloquear recursos para programas importantes, como Luz para Todos, Cisternas e projetos de grandes obras com parcerias público-privadas¹⁸.

Contudo, a lógica do ajuste cobrou também um alto preço ao inviabilizar o que poderia ter sido e não ocorreu: um *boom* de

18. Um dos exemplos nesse aspecto é a relação do governo com o consórcio Norte Energia para a construção da Usina de Belo Monte. Para compreender o significado e o impacto desse projeto de hidrelétrica, mais conhecida entre as populações ribeirinhas e indígenas da região como Belo Monstro, e seus impactos econômicos, políticos e sociais pela voz das mulheres vítimas da violência que cresceu exponencialmente na região, indicamos vivamente a leitura da tese de doutorado de Milena Barroso (2018), que tivemos o prazer de orientar no âmbito do PPGSS/UERJ, intitulada *O começo do fim do mundo: violência estrutural contra mulheres no contexto da hidrelétrica de Belo Monte*.

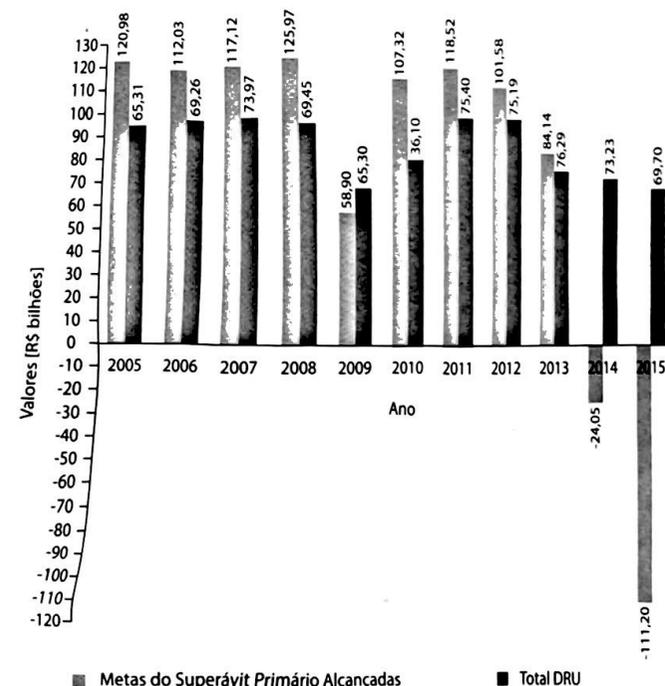
investimentos públicos em reformas sociais, possível apenas com uma forte e soberana reorientação macroeconômica. Vejamos alguns exemplos durante as gestões de Lula e Dilma:

1. Entre 2002 e 2006, a DRU prorrogada pelos governos de Lula e Dilma retirou 79 bilhões da seguridade social (BOSCHETTI, 2006) e, entre 2006 e 2012, foram expropriados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 309.941 bilhões de reais (ANFIP, 2013), ou seja, esse mecanismo retira 20% das fontes de recursos da seguridade social, com destaque para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), destinando-os para outros fins, especialmente o pagamento de juros e encargos da dívida pública, que, como vimos afirmando, é o elemento condutor do ajuste.
 - i. Os contingenciamentos de recursos foram frequentes. Por exemplo, em 2011, o governo cortou R\$ 50 bilhões do orçamento; em 2012, efetuou o contingenciamento de R\$ 55 bilhões, sendo R\$ 5,47 bilhões da saúde e R\$ 1,93 bilhão da educação; em 2013, houve um contingenciamento de R\$ 28 bilhões; em 2014, de R\$ 44 bilhões de reais; em 2015, chegou ao ápice e contingenciou R\$ 69,9 bilhões, sendo R\$ 11,7 do Ministério da Saúde e R\$ 9,42 bilhões do Ministério da Educação.
2. O contingenciamento tem sido um mecanismo importante para a formação de superávit primário, o que permaneceu como cláusula pétrea da economia política brasileira desde o acordo com o FMI de 1999, tendo em vista sua importância para a segurança dos credores da dívida pública, mesmo que não se realize, o que passou a acontecer apenas no final do governo Dilma e compôs os argumentos para o *impeachment*, ainda que tenham sido realizados fortes contingenciamentos e um duro ajuste em 2015 como sinalizador de que o governo se mantinha fiel à estabilidade da moeda a qualquer custo.
3. Observemos um ano de execução do orçamento: 2014 — 22,84% estiveram comprometidos com o pagamento da dívida (excluída a rolagem); 4,11% para a saúde, 3,49% para a educação, 2,86% para a assistência social (onde está o Programa Bolsa Família, cujo

grande impacto político e econômico para a vida das famílias, como se vê, mobiliza poucos recursos), 2,68% para políticas de trabalho, 0,22% para a reforma agrária e 0,35% para a segurança pública. Ao analisar outros anos, esses percentuais não se alteram de forma significativa.

Sobre a DRU, Scoralich (2017) traz uma análise que nos mostra sua persistência para a manutenção do chamado equilíbrio fiscal, mas cuja eficácia para a produção do superávit primário se esgota em 2014, como se pode ver no Gráfico 1.

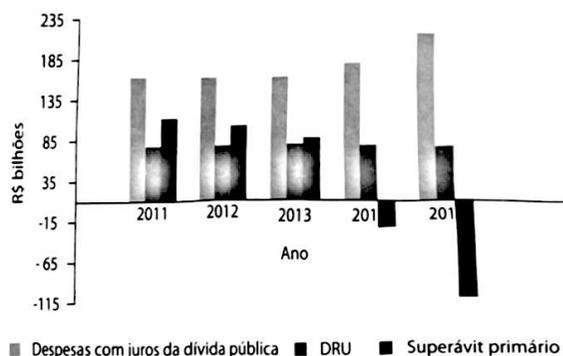
Gráfico 1 — Comparação entre as metas do superávit primário alcançadas e o total da DRU.



Fonte: relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais (referente a 2005 a 2015). Fonte: Scoralich (2017).

A pesquisa da autora mostra ainda que a DRU possui íntima relação com o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, cujo crescimento esteve na raiz da situação de 2014 e 2015, como se pode ver no Gráfico 2. Ou seja, tudo indica que a DRU tem sido um dreno de recursos para os credores, seja na forma efetiva de pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, seja na forma do superávit primário. Há que lembrar que passou a desvincular um volume de recursos da ordem de 30% com a EC nº 93, de 2016.

Gráfico 2 — Relação entre despesas com juros, DRU e superávit primário.



Fonte: relatórios de avaliação do cumprimento das metas fiscais — relatório anual (período de 2011 a 2015) resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos (Tabelas 9-A e 4-A sobre os recursos desvinculados da Seguridade Social (2011 a 2015); Gestão do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) (2011 a 2015); análise da arrecadação das receitas federais da Receita Federal-Cide-Combustível (2011 a 2015). Para os dados dos juros da dívida pública, foram utilizadas informações do Portal Transparência. O gráfico é uma elaboração de Scoralich (2017, p. 130).

O que ambos os gráficos revelam, portanto, é a lógica do ajuste fiscal permanente, que em nenhum momento foi interrompida pelos governos de coalizão de classes. É interessante notar que, mesmo diminuindo a relação dívida/PIB no Brasil, especialmente pelo crescimento desse último em alguns anos-chave do período (2004 e 2010, por exemplo), acompanhando certa queda temporária das taxas de

juros (por exemplo, entre março de 2012 e abril de 2013), mantivemos o gasto com a dívida como primeiro item do orçamento público ao longo dos treze anos de governos do PT e aliados, não havendo aí nenhuma alteração de rota.

Sobre a política social, além do problema das prioridades de financiamento já apontado nos dados anteriores, observamos a lógica que a presidiu, que vai na contramão da universalização reformista social-democrata: trata-se de focalização com forte seletividade e de baixo custo e que se torna abrangente, em função do tamanho da desigualdade social do Brasil.

Uma lógica efetivamente redistributiva e reformista, acompanhada, evidentemente, de reforma tributária no Brasil (Salvador, 2010b e 2017b), trabalharia com políticas sociais universais, programas de geração de empregos estáveis com direitos trabalhistas e, se necessário, um programa de transferência monetária normatizado como direito social, com critérios mais amplos e valores maiores, articulados aos direitos da seguridade social. Não fortaleceria a cidadania pelo consumo, exclusivamente, como já tivemos oportunidade de fazer a crítica em alguns momentos anteriores.

Além do mais, permaneceram em curso processos tipicamente neoliberais na saúde, a exemplo da proposta das Fundações Estatais de Direito Privado, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e das organizações sociais; na educação, com a forte expansão privada dos ensinos superior e médio, além do ensino a distância e da restrição de investimento no ensino público em todos os níveis; na Previdência Social, com o estímulo à Previdência privada fechada e aberta (GRANEMAN, 2006), por meio da contrarreforma da Previdência de 2003 que atingiu diretamente o funcionalismo público, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), de 2012, e as medidas draconianas de Dilma, em 2015, buscando se credenciar perante seus detratores que já estavam *en garde*. Mesmo assim, essa política social subfinanciada e sucateada, distante do sonho beveridgeano da Constituição de 1988, cumpriu um papel relevante na alavancagem dos que estão em pobreza extrema e absoluta, como se viu.

Nossa conclusão é de que este segundo período do neoliberalismo no Brasil teve uma linha de continuidade e de deslocamentos em relação ao período inaugural que tratamos no item anterior, mas mantendo o essencial do ajuste fiscal permanente. Por outro lado, tais deslocamentos num ambiente de interdição duradoura do Estado apareceram aos olhos da população e produziram o que Singer (2012) chamou de alinhamento eleitoral, diga-se, uma forte e popular base de legitimidade que reconduziu tal bloco de poder quatro vezes ao governo federal. Tal legitimidade foi erodida pelas contradições do projeto em curso e pela ausência de mobilização dessa base popular no contexto de neoliberalismo de cooptação. Podemos sempre lembrar Marx:

Quanto mais uma classe dominante é capaz de acolher em seus quadros os homens mais valiosos das classes dominadas, tanto mais sólido e perigoso é o seu domínio (Marx, *O Capital*, livro III, 1982c, p. 112).

7.4 O retorno dos “ridículos tiranos”

Desde o golpe parlamentar, judiciário e midiático de 2016, há um novo momento do neoliberalismo no Brasil, adequado aos desdobramentos da crise do capitalismo que se agudizou nos últimos anos, com seus impactos deletérios para o Brasil. Apesar de algumas semelhanças discursivas e de medidas concretas com o projeto contrarreformista de FHC, não se trata mais da fase fundacional do neoliberalismo entre nós, mas de um novo, mais profundo e violento momento. Desde as mobilizações de junho de 2013, ficaram expostos os limites da gestão petista do Estado brasileiro, com seus governos de coalizão e de conciliação de classes (DEMIER, 2017), tendo como agravante um ambiente internacional desfavorável desde a eclosão da crise de 2008/2009 nos países centrais, mas cujos impactos maiores chegaram ao Brasil poucos anos depois.

O desfecho desse desgaste foi o golpe parlamentar midiático com o suporte da Operação Lava-Jato, já comentado anteriormente. Essa foi a saída burguesa para forçar a entrada nesse difícil terceiro momento do neoliberalismo no Brasil, em conexão com as exigências do ambiente internacional quanto ao ritmo, à intensidade e à extensão do ajuste (DEMIER, 2017).

Vale registrar a grande instabilidade do governo ilegítimo de Michel Temer, cujas bases políticas e sociais já demonstravam insatisfação desde 2016, o que decorreu de alguns elementos combinados. O mais evidente foi a decolagem econômica titubeante, com ampliação do desemprego e das expressões da questão social — pauperismo, violência endêmica, superlotação das prisões —, e que se manteve após as eleições de 2018, aprofundando-se ainda mais em 2020, ao se encontrar com a crise sanitária.

Em abril de 2019, tínhamos cerca de 28,3 milhões de subutilizados no Brasil, classificação atual do IBGE que soma todos os que estão fora de relações de trabalho, mesmo informais, inclusive desalentados (PNAD/IBGE). Mas houve, ainda, aumento da capacidade ociosa das empresas; incremento dos endividamentos privado — empresas e famílias — e público (crise dos Estados e municípios); continuidade da corrupção sistêmica, inclusive às portas e aos gabinetes do Jaburu, com Temer, e do Planalto (com Temer e já com Bolsonaro); acirramento das disputas internas pelo poder e pelo butim; implementação de medidas impopulares e agressivas contra os direitos adquiridos; agudização das lutas sociais, a exemplo da greve dos caminhoneiros em toda a sua complexidade (2018); crescimento das críticas nas redes sociais.

Apesar do apoio da grande mídia a todo esse processo, também este começou a mostrar fissuras. Os segmentos do grande capital, apoiadores do golpe, mesmo tendo forjado a prisão arbitrária de Lula, tendo em vista realizar as eleições de 2018 sob seu controle, não tinham em Bolsonaro sua expressão direta, ainda que o apoiassem.

Algumas medidas mais representativas da “marcha da insensatez” e do “sono da razão” que este projeto fez eclodir no Brasil desde 2016 produziram estragos visíveis e que, se verá no capítulo 8, ganharam

contornos dramáticos com a combinação entre ultraneoliberalismo e neofascismo desde 2019. A medida abre-alas do Novo Regime Fiscal foi a EC nº 95, aprovada sob forte repressão em Brasília, em 2016. O discurso da EC nº 95 foi realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos, sobretudo com direitos trabalhistas e previdenciários, como sempre. Assim, tornou-se constitucional a correção dos gastos primários pela inflação do ano anterior, por vinte anos. Apesar de a dívida brasileira ter chegado em 2016 a 4,2 trilhões e a relação dívida/PIB estivesse em 70,1%, é preciso compará-la com a de outros países para justificar a necessidade de uma medida tão destrutiva.

Com dados de 2016, há a dos EUA, 101%, a da zona do euro, 90,7%, e a do Japão, 229,2%. O país não estava quebrado como chantageavam os defensores dessa medida. Ademais, Dilma já vinha realizando um duro ajuste fiscal no fim de seu primeiro mandato e, em 2015, com medidas relacionadas ao seguro-desemprego e pensões, sem crescimento no gasto com pessoal e no gasto social, e com contração no investimento, o que tornou comum se falar em estelionato eleitoral em 2014.

Qual é a razão desse enrijecimento do Estado, especialmente do Estado social, num prazo tão amplo? Para a economista Laura Carvalho (2016), a EC nº 95 não tem relação com ameaça de inflação, cujo leve impulso se deu com a liberação de preços administrados pelo Estado e não com o gasto público. Ela critica duramente o axioma de que o controle rígido do gasto público leva à mítica confiança. De fato, isso não aconteceu com o duro ajuste de curto prazo de Dilma, que inclusive vetou a necessária e urgente Auditoria da Dívida, aumentou o superávit primário, em 2011, e realizou corte monumental de gastos, em 2014 e 2015.

Voltando a Carvalho (2016), ela informa que 22 países do mundo têm regras de gastos, mas em nenhum deles a regra é para 20 anos. Sobretudo, essas não são regras constitucionais. A EC nº 95, portanto, foi de um aventureirismo irresponsável inimaginável, já que independentemente do desempenho econômico, congelam-se os gastos

primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que se libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelos especuladores. Em caso de descumprimento da EC nº 95, estão previstas sanções. Aqui, há uma conexão direta entre a EC nº 95 e a contrarreforma da Previdência, pois uma dessas sanções é não poder elevar as despesas obrigatórias, o que atropela a recomposição do salário mínimo, indexadora de benefícios previdenciários e assistenciais, como o benefício de prestação continuada (BPC).

Aqui temos as razões da dura contrarreforma da Previdência de Bolsonaro/Guedes, em 2019, dando sequência ao baile, na ironia de Demier (2017). E como não elevar despesas obrigatórias com o crescimento da população, especialmente da população idosa? Se, em 2016, o Brasil tinha 206 milhões de habitantes, dos quais 16,8 milhões estavam acima dos 65 anos, estima-se que, em 2036, seremos 227 milhões, dos quais 36 milhões acima dos 65 anos, segundo o IBGE. Ou seja, há um decréscimo relativo de jovens e um acréscimo na população idosa.

Como conter gastos obrigatórios nesse contexto? A forma de conter foi o ataque frontal aos direitos de aposentadoria o que vai jogar milhões de trabalhadores na pobreza pela dificuldade de cumprir com os requisitos de idade e contribuição. O ataque veio também por meio da EC nº 93 que elevou a DRU a 30% de desvinculação de impostos e contribuições, drenando mais recursos, e a prorrogou para 2023, o que mostra mais uma vez seu lugar central na sustentação da economia política do período da redemocratização, do ajuste fiscal permanente.

Os estragos da EC nº 95 foram monumentais durante o governo Temer: 1) nota técnica nº 27, do Ipea (2016), apontava tendência de perda de recursos da Assistência Social de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em vinte anos para a política onde se situam os programas de transferência monetária (BPC e PBF). O BPC se tornará insustentável a partir de 2026, com o teto de gastos, ao mesmo tempo que um número cada vez maior de idosos/as pobres sem aposentadoria passará a ter direito a esse direito constitucional. Já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da assistência social caiu 2,8%; o da saúde,

7%; o da Previdência, 0,2% (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). Vejamos a involução do financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, neste país de enorme déficit habitacional: 2015 — R\$ 20,7 bilhões, 2016 — R\$ 7,9 bilhões e 2017 — R\$ 1,8 bilhão, segundo dados do Siga Brasil.

Ainda sobre a contrarreforma da Previdência, esta se anunciava desde que o governo Dilma criou um grupo técnico cujo resultado foi apresentado em maio de 2016. Graneman (2006) detalha o diagnóstico apresentado que apontava a necessidade de receitas para a Previdência, que viriam do aumento da alíquota de contribuição dos funcionários públicos de 11% para 14% ou 20%, cobrar contribuição dos aposentados do regime geral para a Previdência e unificar os regimes de Previdência. Nada se falou sobre a dívida ativa e a conhecida sonegação empresarial da Previdência, elemento que desfaz qualquer ideia de que não existem recursos.

Pautou-se a elevação da idade mínima para aposentadoria, quando a média de vida em alguns estados brasileiros é de 66 a 68 anos, especialmente no Nordeste. Desta forma, trata-se de morrer trabalhando e não usufruir a velhice com dignidade. Propugnava-se a extinção das diferenças entre homens e mulheres, ignorando todo o debate sobre a dupla, por vezes tripla jornada de trabalho das mulheres no contexto da articulação entre capitalismo e patriarcado no Brasil. Aplicar-se-ia um redutor do custo das pensões por morte. Penalizar-se-iam os trabalhadores rurais “que não contribuem”, ao mesmo tempo que a contribuição do agronegócio altamente lucrativo foi tratada com leniência. Por fim, desvincular-se-iam os benefícios do salário mínimo, medida cuja relação com a EC nº 95 é evidente.

O presidente Temer chegou a apresentar uma proposta nesses termos, mas teve que recuar da contrarreforma da Previdência, pois não tinha mais a correlação de forças golpistas que o levou à presidência e havia intensas mobilizações nas ruas ao longo de 2017. Mas esse desenho foi, em linhas gerais, retomado e aprofundado em 2019 pelo governo Bolsonaro. Se pensarmos na contrarreforma trabalhista de 2017, que legalizou a precariedade, visando a condições ótimas de exploração da força de trabalho (DIEESE, 2017; SOUTO MAIOR,

2019), tem-se o quadro completo da onda conservadora¹⁹ nos planos econômico e social, que corta direitos para favorecer uns poucos senhores e famílias, os capitalistas. Tudo isso como produto do retorno sem máscaras dos “ridículos tiranos” — da canção “Podres poderes”, de Caetano Veloso — a produzirem a larga apropriação do fundo público em nome dos humores dos mercados, sob a regência da financeirização e da expropriação em larga escala.

- neoliberalismo = projeto burguesia + crise (onda conservadora)
- 3 períodos do neoliberalismo (Cavalcanti)
- ↳ 94/2002 = redefinição da gestão de auster. + reforma do B.
- PDP = redução do campo neodesenvolvimentista
- ultraliberalismo: classificação de um momento histórico de neoliberalismo em q vemos a conclusão do desmonte
- Gov. Lula não pode ser classificado como reformista: sempre foi o ajuste fiscal

19. Para a caracterização do período em que adentramos, no calor dos acontecimentos, consulte os ensaios contidos na coletânea A Onda Conservadora — ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil, organizada por Hoeverler e Demier (2016).