Sessão temática: Política Social e Serviço Social.
Mesa coordenada Ajuste fiscal, fundo público e seguridade social no brasil recente.

NEOLIBERALISMO, AJUSTE FISCAL PERMANENTE E CONTRARREFORMAS NO BRASIL DA REDEMOCRATIZAÇÃO

ELAINE ROSSETTI BEHRING[1]

Resumo: A comunicação tematiza o ambiente de ajuste fiscal permanente neoliberal no Brasil, seus impactos sobre o fundo público e a política social, com as continuidades e deslocamentos – já que não houve rupturas - dos diferentes blocos de poder à frente do Estado brasileiro, desde 1994/1995. Ali inaugura-se a contrarreforma do Estado com o Plano Real e o Plano Diretor de FHC, documento orientador do período da redemocratização, no contraponto à Constituição de 1988. Analisa os frágeis deslocamentos dos governos petistas (2003 – 2015) e debate as principais medidas do novo regime fiscal ultraliberal, com o golpe de Estado de 2016.
Palavras-chave: Ajuste Fiscal Permanente; Neoliberalismo; Fundo Público; Política Social; Brasil.

Abstract: The paper discusses the environment of permanent neoliberal fiscal adjustment in Brazil, its impacts on the public fund and social policy, with the continuities and displacements - since there were no ruptures - of the different power blocs at the head of the Brazilian State since 1994/1995. The Counter-reform of the State is inaugurated with the Real Plan and the Director Plan of FHC, a guiding document for the period of redemocratization, in opposition to the Constitution of 1988. It analyzes the fragile displacements of the PTs (2003-2015) and discusses the main measures of the new ultraliberal fiscal regime, with the coup d'état of 2016.
Keywords: Permanent Fiscal Adjustment; Neoliberalism; Public Fund; Social Policy; Brazil.

INTRODUÇÃO

Desde abril de 2016, vimos acompanhando com apreensão os desdobramentos do golpe de Estado de novo tipo em andamento no Brasil. 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 ilegítimo Michel Temer (PMDB). De novo Eldorado latino-americano que debelou a miséria e alçou milhões à "classe média", a partir da implementação de um projeto "neodesenvolvimentista" que teria rompido com o neoliberalismo, conduzido pelo PT e aliados, em menos de dois anos retornamos à barbárie ultraliberal dos prepostos da finança e do grande capital. Desvelar o

[1] Professora com formação outras áreas. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <elan.rosbeh@uol.com.br>.

quanto há de verdade e ilusão nesses processos, apontando seus significados e determinações mais profundas, é a tarefa da pesquisa sistemática e crítica, numa perspectiva de totalidade, relacionando economia e política.

O argumento central que vamos desenvolver nesta comunicação é de que em meio às oscilações políticas e de gestão macroeconômica – deslocamentos que tem 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 posição do país na economia mundial – há uma forte persistência do neoliberalismo e de suas políticas de ajuste fiscal, e que atingem de forma deletéria a política social. O neoliberalismo, na pista de Dardot e Laval (2016) é, portanto, uma espécie de razão do mundo à qual os projetos político-econômicos em curso estiveram mais ou menos conscientemente submetidos. Esta resposta burguesa se conecta visceralmente com as contradições geradas pela profunda e estrutural crise do capitalismo em curso desde o início dos anos setenta, em que pese suas diferentes manifestações ao longo do tempo, sendo a mais forte a crise das *subprimes* de 2008/2009. O neoliberalismo é o corolário da reação burguesa à sua própria crise e que tem como eixo central uma forte ofensiva sobre os trabalhadores, 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, 1982) e onde a regra é a superexploração da força de trabalho (Marini, 1973). A reconstituição da superpopulação relativa e alteração das condições de oferta da força de trabalho com as expropriações daí decorrentes (Boschetti, 2016 e Fontes, 2010) se tornam elementos vitais para a recuperação das taxas de lucro, mesmo que ao custo da barbarização da vida. E as medidas de ajuste e contrarreformas tornam-se 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 FMI[2]. Fiori e Tavares (1993) mostram que houve cerca de 14 planos econômicos de ajuste, tendo em vista controlar o processo inflacionário e estabilizar a economia

[2] E ainda leva, vide o caso da Argentina sob o governo Macri, o que tem gerado grandes mobilizações dos trabalhadores no país vizinho.

até 1994, 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 Brasil, pois FHC foi eleito para a Presidente, alçado pelo sucesso do Plano Real, e em 1995 sua equipe, tendo à frente Luiz Carlos Bresser Pereira, formula aquele que pode ser considerado um documento orientador de período e talvez o mais forte elemento de continuidade pós-constitucional: o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE, 1995). Behring (2003) realiza a análise da direção e significado do PDRE, caracterizando o projeto de FHC/Bresser Pereira como uma *contrarreforma do Estado*. O desgaste de FHC pelas medidas adotadas e a reorientação do Real a partir do acordo com o FMI de 1998, num contexto em que as forças vivas da redemocratização sob a liderança do PT/CUT e de movimentos sociais como o MST faziam uma oposição consistente e se colocavam como alternativa política real, levaram Lula à Presidência do país nas eleições de 2002, abrindo um período de treze anos de gestão petista 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. Esta nova correlação e articulação de forças enseja o segundo período do neoliberalismo no Brasil, com características específicas e alguns deslocamentos importantes com relação aos governos do PSDB, sem, contudo, rupturas mais profundas, donde analisamos não ser pertinente a caracterização de governos neodesenvolvimentistas, como veremos adiante, seja na política econômica, seja na social. Os acontecimentos a partir de maio de 2016 deslanchados com a posse de Michel Temer, cujo projeto está expresso num documento de seu partido, o PMDB[3], intitulado *Uma Ponte para o Futuro,* lançado em outubro de 2015, o que já apontava as articulações para o Golpe, e no qual se nota claramente a presença das linhas mestras do PDRE de 1995, abre esse terceiro momento de nítido aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, de um novo regime fiscal ultraliberal, no qual nos encontramos. Adentremos, então, nestes três períodos

[3] Partido que compôs *todos* os governos pós-redemocratização, sendo o principal articulador, ainda que não exclusivo, de conluios público/privados e esquemas de corrupção que atravessam o Estado brasileiro em todos os níveis. Atualmente voltou a se chamar MDB.

caracterizando-os melhor, tendo em vista adensar o argumento de que temos, em especial desde 1994/1995 um ambiente de ajuste fiscal permanente.

1 BRASIL EM CONTRARREFORMA (1995 – 2002)

Vivenciamos nos anos do Plano Real algo bastante diferente do crescimento mal dividido do criticado (por vezes cultuado) desenvolvimentismo em seus vários matizes (1930 a 1980). Tivemos o desmonte, a destruição não-produtiva (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital (Chesnais, 1996, Husson, 1999 e 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. Houve, portanto, uma redefinição do padrão de reprodução do capital, acompanhada de uma contrarreforma do Estado abrangente no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e que engendrava um duradouro ajuste fiscal.

A "reforma" do Estado orientada pelo ajuste, a partir de 1995, foi a versão brasileira de uma estratégia de *inserção passiva* (Fiori, 2000: 37) *e a qualquer custo* na dinâmica internacional e representou uma *escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, em uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora e desenvolvimentistas que marcaram a história do Brasil, ainda que conduzidos de forma autocrática (Fernandes, 1987). Comparações simplistas com a crise de 29, e a referência genérica – ignorando a particularidade histórica brasileira - ao intervencionismo estatal nas suas variadas formas ao longo do século XX, no PDRE (1995), no entanto, procuravam justificar a direção da "reforma" como *necessária e irreversível*. O centro da "reforma", na verdade, foi o ajuste fiscal. Aqui ocorreu uma espécie de *aparente* esquizofrenia: argumentava-se que as razões da crise estariam localizadas no Estado, donde seria necessário

"reformá-lo" para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, discurso reposto hoje por Michel Temer. Enquanto isso, a política econômica – fundada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias (FSE, FEF e DRU), no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática de juros altíssimos, e no 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, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa, mesmo com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida. 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, no ano de 1997, onde se concentrava o peso dos juros e encargos da dívida[4].

As privatizações e a intensidade do ajuste mostraram o quanto foi preciso muito Estado para criar o mercado "livre" do século XXI, o que 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 numa pressão para um comportamento mais autônomo dos dirigentes, inclusive para tomarem decisões impopulares, mas tecnicamente justificáveis - e as exigências da consolidação democrática. Ou seja, há uma associação entre autonomia e distanciamento em relação às pressões, que cede espaço às tentações autocráticas em nome da eficácia, o que, já se sabe, tem sido recorrente, como se revela no recente golpe de Estado no Brasil, mas também no uso indiscriminado de medidas provisórias durante todo o período, além do uso da força bruta contra os movimentos sociais dissonantes. Demier (2017) vem caracterizando este ataque frontal como uma blindagem da democracia, tendência que também era já apontada por Mandel

[4] E se concentrou no Ministério da Fazenda ao longo de todos os 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 para a finança (Behring, 2017; Salvador, 2017)

(1982), na sua caracterização do Estado na onda longa de estagnação do capitalismo maduro.

Outro aspecto de destaque na contrarreforma neoliberal do Estado foi o *Programa de Publicização*, que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução de políticas públicas, com destaque para a política social, a exemplo do Comunidade Solidária. A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade - se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado. 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 à interesses privados, reeditando práticas de *rent seeking* por dentro do modelo que afirma querer combatê-las, a medida em que o novo setor pode buscar fontes de financiamento extra orçamentárias e fazer aplicações no mercado financeiro, dentre outros expedientes; continuidade de práticas clientelistas, já que a admissão do funcionalismo não se dará necessariamente por concurso público, e a demissão também fica a critério dos dirigentes de plantão, o que deixa o funcionalismo à mercê da ocasião, quebrando, nos médio e longo prazos, a continuidade e a memória administrativa nas instituições agora autônomas; e a desprofissionalização de intervenções que exigem conhecimento técnico especializado. O contraponto que se ofereceu 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 tem 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.

Por fim, um último elemento crítico diz respeito à prática da Reforma e à consolidação democrática. Os governos FHC de orientação neoliberal não buscaram construir, em geral, arenas de debate e negociação, e dirigiram-se para reformas constitucionais num Congresso Nacional balcanizado, ou para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e "decretista", com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático, como ademais nunca deixou de ser ao longo de todo esse período da redemocratização do país. 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 envolvidos em determinadas políticas, do corte de recursos (privatização induzida) e da corrupção do poder legislativo, cujo exemplo maior foi a votação da emenda constitucional sobre a reeleição, estratégica para este projeto societário, o que vem sendo reproduzido por todos os governos e veio à tona nos "mensalões", "mensalinhos" e congêneres. A "reforma" terminou por ter um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria 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 pobreza, 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".

2 GOVERNOS PETISTAS: UM FREIO "NEODESENVOLVIMENTISTA" E A GUINADA PARA REFORMAS NO BRASIL?

Sustentaremos a hipótese de que houve no Brasil dos governos petistas deslocamentos em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington, plenamente realizadas entre 1995 e 2002. Para conter seus impactos mais deletérios e explosivos e acompanhando os deslocamentos

internos nos núcleos formuladores daquelas orientações (a exemplo de Joseph Stiglitz e Amarthia Sen), bem como respondendo as pressões da crise do capital no seu momento mais agudo, destacadamente a partir de 2008, produziram-se mudanças no Brasil, induzidas pelo Estado. Mas estas não permitem deduzir que adentramos num pós-neoliberalismo ou num ambiente reformista, mesmo num "reformismo fraco", como concluiu Singer (2012). Se houve, conforme este autor, *uma mexida no ponteiro* que poderia indicar um sentido reformista em aspectos das políticas em curso, não houve ruptura com elementos centrais daquela agenda, seja no campo da política econômica seja no campo da política social. 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 seu dínamo. 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 em efetivas reformas. Mas, é preciso reconhecer, favoreceu em proporções muito maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro para o novo Eldorado brasileiro.

O deslocamento sem rupturas do Estado brasileiro pode ser identificado em alguns processos. Se entre 1981 e 2003 houve tendência de queda do peso da renda do trabalho na renda nacional – de 23% -, 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 não chegando à relação existente no início dos anos 80. 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, quase igual, mas que mostra certa recuperação do emprego e da renda destruídos no período anterior. Houve expansão de empregos de baixa remuneração – até 1,5 salários mínimos –, engrossando as fileiras da classe trabalhadora, como diz Pochmann (2012). Marcelo Neri (2010) foi um dos

principais defensores da caracterização de *nova classe média* para este segmento, com seu elástico conceito de classe C e que evidentemente opera com a ideia de estratificação social e não de classe social. Essa dinâmica atingiu o Índice de Gini – que envolve as diferenças entre os rendimentos do trabalho - e que teve queda de 0,5886 em 2002 (Singer, 2012) para 0,501, segundo informações do IBGE acerca da PNAD 2011 (acesso em 21 de setembro de 2012). Dados da PNAD 2013 apontavam para a tendência de estagnação do Índice de Gini após essa breve trajetória de queda, mostrando a difícil sustentabilidade da tendência de queda da *desigualdade de renda* no Brasil. Os dados mais recentes, de 2017, da PNAD Contínua do IBGE confirmam a contenção/lentidão da queda deste indicador: 0,549. O crescimento do emprego na faixa de 1,5 salários mínimos - 95% das vagas abertas e quase 59% de todos os postos de trabalho brasileiros, o que 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. Esta 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. E nesse quadro, 45% da força de trabalho brasileira passava a ter alguma cobertura da legislação social e trabalhista, um dado que mostra que os direitos sociais e trabalhistas ainda deixavam de atingir 55% da força de trabalho brasileira. Este é um segmento de trabalhadores desorganizado ou com dificuldades de organização, ainda que surpreendentemente, entre os terceirizados com emprego formal tenha crescido a sindicalização. Pochmann mostra o peso do trabalho doméstico, do setor primário, dos autônomos e temporários neste segmento e indica a altíssima rotatividade do trabalho – de 85,3 % em 2009 – o que mostra a insegurança e a precariedade do emprego, 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.

Portanto, nesse contexto de expansão do emprego de baixa remuneração, houve nítida redução das pobrezas extrema e absoluta. Esse

processo assentou-se na queda do desemprego, na formalização do emprego (sete em cada 10 vagas abertas), no aumento do salário mínimo, e na expansão do crédito, especialmente o consignado a partir de 2004 (Moura, 2017), combinados aos programas de transferência de renda - PBF, BPC e Previdência Social, com maior peso destes dois últimos considerando seu vínculo com o salário mínimo. Segundo análise de Boschetti (2013), as causas do aumento da renda segundo o IPEA residiram: 58% na renda do trabalho, 19% na Previdência; 13% no Programa Bolsa Família; e 4% no BPC. Cabe destacar o papel da proteção social, mesmo com os inúmeros constrangimentos macroeconômicos por que tem passado (Behring, 2008), que permaneceu responsável por 36% do aumento da renda do trabalho.

Um resultado dessa mudança foi a expansão do mercado interno daí decorrente e impulso ao chamado "ciclo virtuoso de crescimento", mesmo na crise que chegou com força em 2009 com impacto no PIB, mas que foi administrada com fortes suportes ao capital financeiro e ao agronegócio, mas também pelo impulso ao consumo interno. Foram ativados mecanismos de desoneração fiscal, a exemplo do IPI para a indústria automobilística e de eletrodomésticos, e mecanismos do PAC (Behring et alii, 2010). 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 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, com flagrantes limites, engendrados pelo ambiente de ajuste fiscal permanente, já que tais mudanças não foram acompanhadas pela alteração soberana dos parâmetros do Real expostos no item anterior, o que poderia engendrar transformações menos superficiais e sustentáveis, o que nos remete à crítica do "neodesenvolvimentismo". Para Gonçalves (2012), estivemos diante de um desenvolvimentismo às avessas. Ele mostra que, diferente do

desenvolvimentismo (e mais ainda do nacional-desenvolvimentismo[5]), o caminho adotado no Brasil sob a batuta do PT e aliados seguiu um viés pró-mineração e agropecuária, em detrimento da indústria de transformação, processo estimulado pela liberação comercial, cujas porteiras não foram protegidas e reguladas, o que implicou no aumento das importações de produtos manufaturados. Houve uma forte ênfase em bens primários nas exportações (crescimento de 25,5% em 2002 para 38,5% em 2010), com implicações no comércio exterior brasileiro, mais dependente das *commodities*, enquanto o desenvolvimentismo 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, argumento que é 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 remessas de lucros ao exterior. Excluindo-se a Vale, a Petrobrás 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. Junto com a desnacionalização tivemos a concentração de capitais, sendo que as 50 maiores empresas participavam crescentemente do valor das vendas das 500 maiores. Na esfera financeira a concentração foi ainda maior, sendo que a taxa média de rentabilidade dos 50 maiores bancos (17,5%) foi maior que a das 500 maiores empresas (11%), revelando a dominante financeira desta lógica. Esta economia política, para Gonçalves, levou a uma vulnerabilidade externa estrutural, dependente do fluxo de *commodities* e com um grande passivo financeiro, ou seja, dependente da atratividade ao capital financeiro. Não se pode afirmar que tenha sido um novo padrão de dependência. Talvez fosse dependência de sempre, reeditada no contexto da mundialização financeira. A conclusão

[5] Temos algumas diferenças com Gonçalves quando a sua visão do nacional-desenvolvimentismo, mas que não teremos espaço para explorar neste momento, adotando sua análise da recente economia política brasileira.

lacônica de Gonçalves, e com a qual concordamos, é a de que existiram méritos, mas não reversão de tendências estruturais ou mesmo políticas desenvolvimentistas e acrescentamos, reformistas, pois o deslocamento induzido pelo Estado brasileiro não operou na reversão da heteronomia, embora tenha atuado sobre parcela da outra face do drama crônico da desigualdade, qual seja, a miséria, e ainda incrementou largamente os lucros empresariais e os juros bancários. Pode-se acrescentar ao argumento 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; e 68,55% das propriedades, todas com menos de 100 hectares, ficavam com 5,53% das terras, segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2011).

Sobre o suposto Estado indutor, nossos estudos sobre o orçamento público mostraram que a capacidade de indução do Estado brasileiro foi muito restrita, dadas as restrições do ajuste fiscal. Sobre o importante papel do BNDES nesse processo, Souza (2017) tem uma análise aguda sobre a orientação geral dos empréstimos a juros baixos para as chamadas campeãs nacionais. Centraremos o argumento no OGU, onde se concentra mais de 60% da receita pública, mesmo após as transferências constitucionais, e houve 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. Assim, a existência do PPI, deslocando parte do superávit primário para investimentos no PAC em suas várias versões não implicou numa efetiva alteração de rota, ainda que tenha impacto após anos de profunda estagnação do investimento, e de Estado interditado, o que gerou a ilusão "neodesenvolvimentista". Vejamos alguns exemplos: 1) 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 28 bilhões, e em 2014, de 44 bilhões de reais. O contingenciamento tem sido um mecanismo importante para a formação de superávit primário, o que permanece 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. 2)No Orçamento de 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. 3) Sobre a Desvinculação das Receitas da União (DRU), entre 2006 e 2012 foram "expropriados" do Orçamento da Seguridade Social: R$ 309.941 bilhões de reais (Fonte: ANFIP, 2013), ou seja, este mecanismo retira 20% das fontes de recursos da seguridade social, com destaque para a COFINS e CSLL, destinando-os para outros fins, especialmente o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

É interessante que, mesmo diminuindo a relação dívida/PIB no Brasil, acompanhando certa queda temporária das taxas de juros (entre março de 2012 e abril de 2013) – mas que voltaram a patamares altos, mantivemos o gasto com a dívida como primeiro item do orçamento público, não havendo aí qualquer alteração de rota. Sobre a política social, além do problema das prioridades de financiamento já apontado nos dados acima, observamos uma lógica que a presidiu, que vai na contramão da universalização socialdemocrata: 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 uma reforma tributária no Brasil (Salvador, 2010 e 2017), trabalharia com um programa de renda mínima como direito, com critérios mais amplos e valores maiores. E não fortaleceria uma cidadania pelo consumo, exclusivamente. Além do mais, permaneceram em curso processos tipicamente neoliberais na saúde, a exemplo da EBSHER e das Organizações Sociais; na educação, com a expansão privada do ensino superior e médio; e na previdência social, com o estímulo à previdência privada fechada e aberta. Mesmo assim, essa política social, distante do sonho beveridgeano da Constituição de 1988, cumpriu um papel relevante na alavancagem dos que estão em pobreza extrema e absoluta.

3 O RETORNO DOS "RIDÍCULOS TIRANOS"

Desde Golpe de 2016, há um novo momento do neoliberalismo no Brasil, adequado aos desdobramentos da crise do capitalismo que se agudizou nos

últimos anos. Apesar de algumas semelhanças discursivas e de medidas concretas com o projeto contrarreformista de FHC, não se trata mais do momento fundacional do neoliberalismo entre nós. 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. Esta foi a saída burguesa para adentrar neste novo e terceiro momento do neoliberalismo no Brasil, em conexão com as exigências do ambiente internacional quanto ao ritmo e extensão do ajuste (Demier, 2017). Vale registrar a grande instabilidade do governo ilegítimo de Michel Temer, cujas bases sociais, já demonstravam insatisfação desde 2016, o que decorreu de alguns elementos combinados. O mais gritante é a decolagem econômica titubeante, com ampliação do desemprego e das expressões da questão social daí decorrentes – pauperismo, violência endêmica, superlotação das prisões, etc. Hoje temos cerca de 32,3 milhões de desempregados no país (março de 2018 – PNAD/IBGE). Mas houve ainda: aumento da capacidade ociosa das empresas; aumento do endividamento privado – empresas e famílias – e público (crise dos Estados e municípios); continuidade da corrupção sistêmica, inclusive às portas e gabinetes do Planalto; acirramento das disputas internas pelo poder e pelo butim; implementação de medidas impopulares e agressivamente contra os direitos adquiridos; e agudização das lutas sociais, a exemplo da greve dos caminhoneiros em toda a sua complexidade; crescimento das críticas nas redes sociais. Apesar do apoio da grande mídia a todo esse processo, também este começou a esmaecer. Os segmentos do grande capital, apoiadores do golpe, estão buscando alternativas políticas à crise em curso com grande dificuldade, mesmo tendo forjado a prisão arbitrária de Lula, tendo em vista realizar as eleições de 2018 sob seu controle, ou não realiza-las, o que apontaria para o agravamento do golpe, na direção de uma ditadura constitucional, conforme texto de Mauro Iasi (2016). Ou seja, não há qualquer estabilidade política, em que pese a maioria governista no Congresso. Mas as lutas sociais não adquiriram a densidade que o momento

histórico requisita no Brasil para derrubar as medidas draconianas e o próprio governo. O elemento subjetivo alternativo está muito fragmentado ainda, após anos de transformismo e cooptação. Contudo, estão acontecendo manifestações e lutas, e há uma busca real de formação de frentes de lutas e de esquerda em torno da construção de programas comuns, especialmente contra a regressão de direitos das medidas propostas pelo golpe.

Algumas das medidas mais representativas da "marcha da insensatez" e do "sono da razão" que este governo ilegítimo do grande capital está colocando em marcha no Brasil já produzem estragos visíveis. A medida abre-alas do Novo Regime Fiscal foi a Emenda Constitucional 95 (EC 95), aprovada sob forte repressão em Brasília, em 2016. O discurso da EC 95 foi o de realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos e a dívida. Mas, apesar da dívida brasileira ter chegado em 2016 a 4,2 trilhões e a relação dívida/PIB estivesse em 70,1%, é preciso comparar para justificar a necessidade de uma medida tão destrutiva: em 2002, a relação dívida PIB com FHC era de 81%; a dos EUA, de 101%; da zona euro hoje, de cerca de 90,7 %; do Japão, de 229,2 %, todos em 2016. O país não está quebrado como chantageiam os defensores dessas medidas. 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. Segundo Carvalho (2016), a crise não decorreu do crescimento das despesas, mas da diminuição de receitas impactadas pelas políticas de desoneração fiscal. Por outro lado, a gestão macroeconômica pelo Banco Central manteve elevadas as taxas de juros com impacto sobre parte da dívida indexada pela SELIC. Se o problema é de receita, porque atacar o gasto? Se a inflação tende a ir ao encontro da meta, ou seja, à queda, qual a razão desse enrijecimento do Estado, especialmente do Estado Social num prazo tão amplo? Para a economista, a EC 95 não tem relação com a inflação, cujo impulso se deu com a liberação de preços administrados pelo Estado, e não com o gasto público. Carvalho 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, ao nosso ver, 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 95, portanto, é de um aventureirismo irresponsável inimaginável, onde independentemente do desempenho econômico, congela-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 95, estão previstas sanções. Aqui há uma clara conexão entre a EC 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 BPC. 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 os gastos obrigatórios nesse contexto? Daí decorre a contrarreforma da previdência, que já no ambiente de desgaste e disputa eleitoral em 2018, foi derrotada e retirada momentaneamente da pauta. Os estragos da EC 95 têm sido monumentais: 1) Nota Técnica nº27, do IPE, apontava uma tendência de perda de recursos da Assistência Social de 199 bilhões em 10 anos e de 868,5 bilhões em 20 anos para a política onde se situam os programas de transferência de renda (BPC e PBF). O BPC se tornaria insustentável a partir de 2026 com o teto de gastos para o MDSA. 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 caiu 7%; o da previdência caiu 0,2% (Boschetti & Teixeira, 2018). Vejamos a involução do financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, neste país de enorme déficit habitacional: 2015, 20,7 bilhões; 2016, 7,9 bilhões; 2017, 1,8 bilhões.

Ainda sobre a contrarreforma da previdência, ela se anuncia desde que o governo Dilma criou um Grupo Técnico, cujo resultado foi apresentado em maio

de 2016. Granemann (2016) 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; unificar os regimes de previdência. Nada se falou sobre a dívida ativa e a conhecida sonegação empresarial da previdência. 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 em alguns estados do Nordeste. Desta forma, se trata de morrer trabalhando e não usufruir da velhice com dignidade. Propugna-se a extinção das diferenças entre homens e mulheres, ignorando todo o debate sobre a dupla, por vezes tripla jornada das mulheres no contexto da sociedade patriarcal brasileira. Aplicar um redutor do custo das pensões por morte. Penalizar os trabalhadores rurais "que não contribuem", ao mesmo tempo em que a contribuição do agronegócio altamente lucrativo é tratada com leniência. E por fim, desvincular os benefícios do salário mínimo, medida cuja relação com a EC 95 é evidente. Se pensarmos na intervenção empresarial cínica que reivindica uma jornada de trabalho de 80 horas, estabelecida por mudanças na legislação trabalhista – que vieram com a contrarreforma trabalhista de 2017, que legalizou a precariedade, visando condições ótimas de exploração da força de trabalho (Dieese, 2017), tem-se o quadro completo da onda conservadora no plano econômico e social, que quebra direitos para favorecer uns poucos senhores e famílias. E produz o retorno dos "ridículos tiranos", da música Podres Poderes, de Caetano Veloso.

REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2012**. Brasília: ANFIP, 2013.

BARRETO, Maria Inês. As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: CLAD/FGV, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. A Dívida e o Calvário do Fundo Público. **Revista Advir**, Rio de Janeiro: ASDUERJ, n.36, 2017.

_____.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, Laura. 10 Perguntas e Respostas sobre a PEC 241 {EC 95}. **Blog da Boitempo**, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/13/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-pec-241>.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**: um balanço do desmonte do estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. Políticas de Desenvolvimento Econômico e Implicações para as Políticas Sociais. **Revista Ser Social,** Brasília: UnB, v.15, n. 33, 2013.

_____. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

DIEESE. A. **Reforma Trabalhista e os Impactos para as Relações de Trabalho no Brasil**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>. Acesso em: 5 maio 2017.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de Interpretação Sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FIORI, José Luís. O capital e o nacional: diagnóstico e prognóstico. **Revista Praga** – Estudos Marxistas, São Paulo: Hucitec, n. 9, 2000.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro, FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GRANEMANN, Sara. **Contrarreforma da Previdência**: essencial para quem? Blog Junho. Disponível em: <http://blogjunho.com.br/contrarreforma-da-previdencia-essencial-para-quem>.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. **The Politics of Economic Adjustment**: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

HUSSON, Michael. **Miséria do Capital**: uma crítica do Neoliberalismo. Lisboa: Terramar, 1999

IASI, Mauro. O Caminho da Ditadura. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 24 nov. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/24/o-caminho-da-ditadura>.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo e Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Lisboa: Editorial Estampa, 1976.

MOURA, Rivânia. Consignado: a ilusão do "crédito fácil" como um direito. **Revista Advir**, Rio de Janeiro: ASDUERJ, n.36., 2017.

NERI, Marcelo. **A Nova Classe Média**: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Saraiva, 2011.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Giselle. BNDES nos governos do PT e a reprodução do capital por meio do fundo público. **Revista Advir**, Rio de Janeiro: ASDUERJ, n.36, 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. **Destruição Não Criadora**. São Paulo: Record, 1999.

_____.; FIORI, José Luís. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.