

BRASIL: UMA ECONOMIA HÁ MAIS DE 40 ANOS ARMADILHADA NUMA ESTRATÉGIA FISCAL AUSTERA

Águida Cristina Santos Almeida¹

RESUMO

A aprovação da PEC do teto de gastos em 2016, na gestão do presidente Michel Temer, logo após o golpe parlamentar contra a presidenta democraticamente eleita Dilma Roussef, levou ao limite a institucionalização da austeridade na gestão de política fiscal, inviabilizando totalmente uma gestão do gasto público em prol de objetivos sociais e econômicos mais amplos. Além disso, dadas as regras fiscais estabelecidas no âmbito da PEC do teto de gastos, os preceitos constitucionais e a consolidação de um Estado de bem-estar social ficaram totalmente à margem da condução da política fiscal. Contudo, embora a PEC do teto de gastos tenha levado a prática da austeridade fiscal a um patamar irreconciliável com os princípios democráticos e constitucionais, há pelo menos quatro décadas, ou seja, desde os anos 1980, a gestão fiscal está armadilhada numa prática austera, que ao longo desse período registrou, ao menos, cinco ajustes fiscais severos (1980, 1990, 1993, 1999, 2015), desvinculação de parcela dos recursos da seguridade social, estabelecimento da meta de superávit primário, em 1998-1999, como eixo estruturante da política fiscal, até o presente. Então, a fixação numa gestão fiscal austera impede a implementação de uma agenda para todos, considerando que para isto se faz necessário mudar completamente a condução da política fiscal, priorizando a retomada do investimento público em infraestrutura, ampliação/melhoramento da qualidade dos serviços públicos, de uma agenda de política industrial, da implantação de políticas sociais que aprofundem o processo de inclusão social, experimentado no período 2003-2015.

PALAVRAS-CHAVE: Austeridade fiscal; políticas neoliberais; PEC do teto de gastos.

ABSTRACT

The approval of the PEC of the spending ceiling in 2016, during the administration of President Michel Temer, shortly after the parliamentary coup against the democratically elected president Dilma Roussef, took the institutionalization of austerity in the management of fiscal policy to the limit, making spending management completely unfeasible public for broader social and economic goals. Furthermore, given the fiscal rules established under the PEC of the spending ceiling, constitutional precepts and the consolidation of a welfare state were completely excluded from the conduct of fiscal policy. However, although the spending ceiling PEC has taken the practice of fiscal austerity to a level that is irreconcilable with democratic and constitutional principles, for at least four decades, that is, since the 1980s, fiscal management is trapped in an austere practice, that over this period recorded at least five severe fiscal adjustments (1980, 1990, 1993, 1999, 2015), untying of part of social security resources, establishment of the primary surplus target, in 1998-1999, as a structuring axis of fiscal policy to date. So, fixation on austere fiscal management prevents the implementation of an agenda for all, considering that for this it is necessary to completely change the conduct of fiscal policy, prioritizing the resumption of public investment in infrastructure, expansion/improvement of the quality of public services, of an industrial policy agenda, of the implementation of social policies that deepen the process of social inclusion, experienced in the period 2003-2015.

KEY-WORDS: Fiscal austerity; neoliberal policies; spending ceiling PEC.

¹ Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ e professora do curso de bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, no estado da Paraíba.

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira, desde os 1980, encontra-se armadilhada numa estratégia de política econômica que recorre com frequência a ajustes fiscais, que atingem principalmente as despesas primárias, em diferentes contextos políticos e econômicos internos, bem como da conjuntura internacional, ao longo das décadas de 1980, 1990 e as duas primeiras décadas dos anos 2000. Nos anos 1980, a estratégia austera, principalmente nos primeiros anos da década, ocorreu num contexto de ruptura do financiamento externo e da política econômica implementada com a crise de balanço de pagamentos que a escassez de financiamento externo provocou.

Nos anos 1990, registrou-se ao menos três momentos nos quais foram promovidos ajustes fiscais dramáticos, a saber: quando da implementação do Plano Collor, em 1990; na implementação do Plano Real, do final do ano de 1993 e início de 1994; quando da reeleição de FHC, no ano de 1999. Além disso, nos anos 1990 institucionalizou-se uma prática austera, com a aprovação da meta de superávit primário, engessando a política fiscal e, que juntamente com o regime de metas de inflação e o regime de câmbio flutuante, instauraram a política do tripé macroeconômico, mantida até o momento presente como um eixo estruturante da política econômica do Brasil.

Nos anos 2000, ao longo dos mandatos de Lula, embora a composição do gasto público tenha se tornado mais progressiva, manteve-se a política do tripé macroeconômico, tratada como prioridade pelos representantes do Banco Central e do Ministério da Fazenda, à época, respectivamente, Henrique Meirelles e Antônio Palocci. No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, a política fiscal direcionou-se a uma estratégia de desoneração fiscal, numa conjuntura que defendia-se reduzir o “ativismo” da política fiscal. No primeiro ano do segundo mandato da referida presidenta, o nomeado Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, anunciou um ajuste fiscal draconiano, retomando a tendência latente desde os anos 1980.

Contudo, após o golpe parlamentar² que destituiu a Presidenta Dilma, a gestão de Michel Temer, estabeleceu um regime fiscal que armadilhou a condução da política fiscal no Brasil de um modo inédito e inimaginável, desde a aprovação de Constituição Cidadã de 1988. Em conluio com o Congresso, Michel Temer conseguiu aprovar uma emenda constitucional, que ficou conhecida como PEC do Teto de Gastos, que congelou, por vinte anos, os gastos primários pela inflação. Assim, dado o caráter drástico da PEC do Teto de Gastos, pode-se afirmar que a fixação numa conduta austera atingiu o ápice, tendendo a agravar as consequências sociais e econômicas de uma gestão fiscal guiada pela austeridade há mais de quarenta anos. Com isso, a PEC do Teto de Gastos mostrou que a política econômica do tripé macroeconômico estava longe de ser a pior escolha política a ser tomada em

² Pinto (2019).

termos do eixo estruturante da política fiscal, num país com tantas carências e tantas desigualdades a serem equacionadas, como é o caso do Brasil³.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo reconstituir essa conduta fiscal insulada na austeridade, ao menos desde os anos 1980, buscando mostrar como a aprovação da PEC do Teto de Gastos significou o endurecimento de uma estratégia que já estava incrustada nas decisões de política econômica há bastante tempo, antes mesmo da instauração da ideologia e da agenda de política neoliberais no Brasil, a partir dos anos 1990. Entende-se que num país com desigualdades social, econômica e regional tão abissais como é o caso do Brasil, o conflito distributivo em torno do orçamento e a busca do controle na sua distribuição entre as frações dominantes do poder econômico, findam por condicionar o poder político, e daí se justifica essa obsessão numa gestão fiscal austera, que já demonstrou não lograr êxito em melhorar a posição econômica do Brasil no mundo, nem tão pouco em promover o equacionamento das demandas e carências sociais e econômicas, que são históricas, crônicas e estruturais⁴.

Além disso, considerando o período dos 1980 até o presente, o período no qual o Brasil exibiu as melhores taxas de crescimento econômico, associadas a um inédito processo de inclusão social, ocorreu nos governos de Lula, fase na qual registrou-se um relativo relaxamento da estratégia fiscal austera. Ou seja, o momento de melhor desempenho econômico e social do Brasil, na contemporaneidade, coincide com o intervalo no qual a estratégia de política econômica ampliou-se para além da austeridade, incluindo outros objetivos sociais e econômicos na gestão da política fiscal. Há uma vasta literatura⁵, sustentada com dados de fontes nacionais e internacionais, que comprova os múltiplos e nefastos efeitos sociais, econômicos e políticos de uma gestão fiscal fixada na austeridade. Contudo, não constitui objetivo do trabalho em pauta debruçar-se sobre essa problemática, considerando que resultaria no desvio da reflexão proposta no âmbito da presente discussão.

2 OS ANOS 1980: RUPTURA DO FINANCIAMENTO EXTERNO E A POLÍTICA DE SALVAMENTO AO GRANDE CAPITAL

A mudança no modo de conduzir o poder hegemônico pelos Estados Unidos, do final dos anos 1970 em diante, flexibilizando as regras que regiam o fluxo de capitais internacionais e endurecendo a condução da política monetária, com uma subida exorbitante dos juros, trouxe contundentes

³ OXFAM (2017).

⁴ Rossi P.; Dweck, E.; Oliveira, A. L. M. (Org), 2018.

⁵ Carvalho (2020);

INESC (2020);

Rossi P.; Dweck, E.; Oliveira, A. L. M. (Org), 2018;

Fagnani (2017);

Mazzucato, 2014.

implicações aos países periféricos do sistema-mundo. Associada a uma política monetária contracionista, tomou-se a decisão política de suspender o financiamento da periferia, num contexto de endividamento externo que sustentou o ciclo de crescimento pregresso (SERRANO, 2007; FIORI, 2007; CARNEIRO, 2002).

A consequência imediata das decisões políticas antes mencionadas lançou um conjunto de países periféricos numa crise de balanço de pagamentos, posteriormente batizada de crise da dívida externa. Mas na verdade, o termo mais adequado para caracterizar essa crise deveria ter sido ‘crise de financiamento externo’, considerando que a causa primária que explica a crise da periferia capitalista, nos anos 1980, foi a decisão, sobretudo do governo norte-americano, de abortar o financiamento dos países periféricos, ao mesmo tempo em que se encareceu a dívida desses países, em razão do contracionismo adotado na condução da política monetária pelos Estados Unidos.

No caso do Brasil, o governo implementou um conjunto de medidas de política econômica com os seguintes propósitos: sanar as contas externas e ‘salvar’ o grande capital das consequências da ruptura de financiamento externo. De acordo com Belluzzo e Almeida (2002, p. 113) a justificativa do governo ao rumo tomado pelas ações de política econômica foi de que: *“a proteção [...] do setor privado, segundo os formuladores da política econômica, estaria justificada na medida em a solvência, rentabilidade e liquidez das empresas na crise, assegurariam condições para a recuperação da economia, uma vez concluído o ajustamento”*.

O pacote de política econômica implementado foi denominado por Belluzzo e Almeida (2002) e Carneiro (2002), de política de ajustamento recessivo, considerando que constou de medidas de política fiscal e de política monetária severamente contracionistas, com o objetivo de comprimir a demanda agregada, para conter a crise de balanço de pagamentos. Nesse sentido, foi implementado um duro ajuste fiscal, com corte severo de gastos, sobretudo aqueles relacionados ao investimento⁶ e na gestão monetária, uma elevação da taxa de juros interna e controle do crédito.

Associada as medidas contracionistas nas áreas fiscal e monetária, o governo implementou um conjunto de medidas para estimular as exportações, numa estratégia que Carneiro (2002) denominou de política do drive exportador. Dada a ruptura de financiamento externo, a compressão na demanda agregada, associada a uma política de estímulo às exportações, tinha a finalidade de gerar superávits comerciais compatíveis com a necessidade dos pagamentos em moeda estrangeira a serem honrados. Além disso, o governo iniciou um processo de estatização da dívida externa, considerando que o grande capital privado também era devedor em moeda estrangeira. Desse modo, a decisão política de estatizar a dívida externa fez com que o governo fosse reciclando o endividamento privado estrangeiro em indexadores ligados ao mercado interno e fosse assumindo o risco cambial do capital

⁶ Carneiro (2002), que entre 1980 e 1984, os gastos com investimentos caíram em 36% e as despesas de custeio recuaram 30%.

privado, de tal maneira que depois da segunda metade dos anos 1980, Carneiro (2002) aponta que em torno de 80% do endividamento externo era responsabilidade do Estado (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002).

As ações de política implementadas, no intervalo 1981-1983, lançaram a economia numa profunda recessão, dado o tombo que a demanda agregada sofreu. Além disso, lançou o Estado numa profunda crise fiscal, dada a queda acentuada da arrecadação, agravada pela política de drive exportador, que se traduzia em massivas renúncias⁷ e desonerações fiscais. Além da crise fiscal, o Estado também mergulhou numa crise financeira, considerando que foi crescentemente, ao longo dos anos 1980, tornando-se o maior devedor em moeda estrangeira⁸, que naquele momento constituía-se no endividamento mais caro, dada a combinação de câmbio desvalorizado, juro alto e escassez de moeda estrangeira no país. Cabe destacar ainda, que a penosa situação do Estado se estendia às empresas estatais, utilizadas politicamente na estratégia de política implementada (CARNEIRO, 2002).

Em contrapartida, o grande capital, produtivo e financeiro, saíram praticamente incólumes da crise, dado que a política de drive exportador somada com a estratégia de estatização da dívida externa, geraram ganhos extraordinários ao grande capital⁹. Belluzzo e Almeida (2002) empregaram a abordagem adotada por Kalecki, com os agregados das contas nacionais, fazendo as devidas adequações à economia brasileira, de acordo com o cenário construído pela implementação do ajustamento recessivo, para mostrarem como o esquema político montado fez com que os juros da dívida externa pagos pelo Estado brasileiro se transmutassem em excedente do grande capital privado. Dessa maneira *“um montante equivalente ao que o setor público paga em juros externos é o que o conjunto empresarial acumula como direitos, além de sua própria acumulação de capital”* (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 120)

Inclusive, a natureza do processo inflacionário que emergiu nos anos 1980 guarda estreita relação com as consequências da política de ajustamento recessivo, para além do choque de custos nos preços que a cotação desvalorizada do câmbio provocava. É nesse sentido que Belluzzo e Almeida (2002, p. 113) afirmam que, *“o processo que viabilizou o reequilíbrio privado foi o mesmo que inviabilizou o setor público, tal a sobrecarga financeira imposta ao Estado pelos grupos neles encastelados – tanto os “perdedores” do ajustamento quanto os privilegiados de sempre”*.

⁷ De acordo com Carneiro (2002) o valor em renúncia fiscal representa uma parcela cada vez maior da receita fiscal, alcançando 36% desta em 1984.

⁸ Segundo Belluzzo e Almeida (2002) o Estado assumiu a posição de agente Ponzi do ajustamento, considerando em razão de uma decisão política, foi tomando para si o endividamento mais caro, considerando a combinação juro internacional em alta X câmbio desvalorizado X ruptura de financiamento externo.

⁹ Para se ter uma ideia, em termos reais, o lucro líquido dos grandes bancos privados nacionais mais que dobrou entre 1981-1983 em relação ao período 1978-1980, momento no qual, no lado real da economia, a economia enfrentava a mais severa e prolongada recessão ocorrida no pós-guerra (BELLUZZO e CARNEIRO, 2002).

Ou seja, a decisão política do governo nos primeiros anos dos 1980, à época ainda sob o jugo da ditadura civil-militar, impôs ao Estado e à sociedade um severo ajuste fiscal, que instantaneamente lançou a economia numa profunda recessão, ao mesmo tempo em que blindou o grande capital no limite do possível das consequências da crise. Desse modo, pode-se afirmar que a fragilidade do Estado e conseqüentemente da economia, e o retrocesso social e econômico experimentados, tinha explicações que iam muito além da crise de balanço de pagamentos, que resultou da ruptura de financiamento externo. Na verdade, as nefastas conseqüências sociais e econômicas da crise do início dos anos 1980 e depois do processo inflacionário que emergiu, guardavam muitas explicações no modo como o governo implementou ações de política para blindar e salvar o grande capital da crise.

A política de ajustamento recessivo combinou um conjunto de conseqüências que resultou numa profunda fragilização fiscal e financeira do Estado, no sentido absolutamente oposto à situação patrimonial e financeira do grande capital privado. Sinteticamente pode-se elencar os seguintes elementos (CARNEIRO, 2002):

- Forte queda na arrecadação, em razão da recessão dos primeiros anos da década de 1980, agravada pela política do drive exportador, promovendo renúncia fiscal e ampliação dos subsídios ao grande capital;
- Em contrapartida, o processo de estatização da dívida externa lançou sobre o Estado e as estatais a responsabilidade pelo endividamento mais caro, em razão da subida dos juros internacionais, devido ao ativo escasso naquele momento, o dólar, no contexto de suspensão de financiamento externo;
- Encarecimento do endividamento interno, pelo Estado, frente à permanente necessidade de elevação dos juros internos, como conseqüência dos frequentes movimentos de desvalorização cambial ocorridos ao longo dos anos 1980;
- Os “subsídios invisíveis” oriundos do processo de deterioração dos preços e tarifas públicas, congeladas ao longo da década, num contexto de aceleração inflacionária, resultando em massivas transferências de recursos públicos ao grande capital, agravando a deterioração financeira e patrimonial das estatais, exigindo a transferência de recursos do governo central às estatais, denominadas de transferências de capital¹⁰

3 OS ANOS 1990: DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO E ADESÃO À AGENDA DE POLÍTICA NEOLIBERAL

O Brasil adentrou os anos 1990 envolvido nos seguintes paradoxos: de um lado, do ponto de vista político havia avanços a serem comemorados, dado que se tinha aprovado a Constituição Cidadã

¹⁰ Para se ter uma ideia, entre 1985 e 1988, o montante gasto em transferências de capital aumentou 473,4% (CARNEIRO, 2002).

em 1988, uma conquista histórica inédita considerando o quadro crônico e estrutural de desigualdade a ser superado¹¹, e o texto constitucional dava conta dos problemas econômicos e sociais a serem equacionados. Além disso, a eleição presidencial em 1989 foi a primeira eleição definida pelo voto popular, após as mais de duas décadas de regime político autoritário, iniciado em 1964 com o golpe civil-militar.

Por seu turno, do ponto de vista econômico, o processo de aceleração inflacionária iniciado em 1984 não havia sido equacionado, apesar da sequência de Planos de Estabilização que foram implementados a partir de 1986. Entre 1986 e 1990 foram lançados quatro Planos de Estabilização: o Plano Cruzado, em 1986; o Plano Bresser, em 1988; o Plano Verão, em 1989; o Plano Collor, em 1990. O contexto de escassez de financiamento externo se manteve ao longo dos anos 1980 e se estendeu até às vésperas de lançamento do Plano Real, no final de 1993. Desse modo, o quadro econômico de baixo crescimento, aceleração inflacionária e escassez de financiamento externo, somado ao desgaste político acumulado após o fracasso de cada Plano de Estabilização implementado, criaram um cenário propício a adesão da agenda de políticas e reformas neoliberais, que já vinha sendo implementada num conjunto de países periféricos desde a década de 1980.

A frente política progressista que se criou nos anos 1980, sustentada pela bandeira da redemocratização do país e constituída por diferentes segmentos da sociedade civil e da política, deve ter contribuído no protelamento da entrada da agenda neoliberal no Brasil. Contudo, a vitória de Fernando Collor de Melo, em 1990, na eleição presidencial que representou o retorno à democracia, trouxe como corolário a implementação de mais um Plano de Estabilização, que incluiu medidas de política atreladas ao receituário neoliberal, evidenciando que o Brasil seria mais um dos países periféricos que apostaria na agenda de reformas e políticas do Consenso de Washington, com a promessa de equacionar o quadro inflacionário e retomar o crescimento econômico (REINERT, 2016; NAYYAR, 2014).

Então, Fernando Collor assumiu o cargo de presidente em março de 1990, e anunciou as medidas do Plano Collor em 16 de março de 1990, num contexto de feriado bancário anunciado pelo governo anterior, decretado para o período de 13 a 19 de março. Dentre as medidas do Plano Collor, foi anunciado um ajuste fiscal draconiano, que estabeleceu uma meta de austeridade em 10% do PIB, que proporcionasse um superávit operacional de 2% do PIB no final de ano. Inclusive, o impacto do ajuste fiscal sobre a demanda agregada constitui um dos fatores que explica a retração de 4,6 % do PIB em 1990 (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). Desse modo, o Brasil adentrou nos anos 1990 repetindo a mesma agenda de austeridade implementada no começo dos anos 1980, ensejando a precipitação de uma profunda crise econômica, assim como no começo dos anos 1980. Sendo que no

¹¹ Campello (2017); Relatório OXFAM Brasil (2017).

início dos anos 1980 a justificativa para o ajuste foi o enfrentamento da crise de balanço de pagamentos, que emergiu com a ruptura de financiamento externo. No âmbito do Plano Collor, o ajuste fiscal foi justificado como uma medida necessária ao alcance da estabilidade monetária, considerando que o desequilíbrio das contas públicas era frequentemente apontado como uma das causas da aceleração inflacionária.

Enquanto medidas do Consenso de Washington, o Plano Collor implementou a mudança no regime cambial, de fixo para flutuante; abriu um programa de demissão voluntária para os servidores públicos; e o programa de privatização de empresas e ativos da União, estados e municípios. No mês de junho de 1990, o governo adotou medidas adicionais, que embora rotuladas com o nome de Política Industrial e Comércio Exterior (PICE), compilaram as prerrogativas que promoveram a abertura comercial da economia brasileira. O termo ‘política industrial’, figurou de modo ainda mais irônico na composição da sigla da PICE, considerando que ao longo dos anos 1990 a política industrial foi quase que totalmente suspensa, e a ideologia prevalecente, oriunda do receituário neoliberal, era a de que ‘a melhor política industrial é não ter política industrial’ (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002; BASTOS e FERRAZ, 2021).

Em 1993, quando da implementação do Plano Real, mais uma estratégia de ajuste fiscal veio à tona. Assim como o Plano Collor, o Plano Real não se resumiu a um plano isolado de estabilização monetária, mas tinha uma agenda muito mais ambiciosa em seu âmago, dado que no âmbito do Plano Real, além do plano de estabilidade monetária, constava a agenda de políticas e reformas neoliberais, o aprofundamento das aberturas comercial e financeira, e o projeto político-partidário de eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para presidente, nas eleições que ocorreriam em 1994. Não à toa, FHC assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, justamente no período de implementação do Plano Real, tornando-se figura pública e renomada, frente ao diagnóstico da opinião pública que atestou o sucesso do Plano Real na consolidação da almejada estabilidade monetária (FILGUEIRAS, 2006).

A parcela do Plano Real responsável pela estabilização foi implementada de dezembro de 1993 a julho de 1994, quando foi lançada a nova moeda real. A primeira etapa do Plano consistiu de um ajuste fiscal, sob o argumento de que essa etapa seria responsável pela construção da “âncora fiscal” do Plano, e que o governo não gastaria nenhum centavo fora do orçamento. Contudo, o ajuste fiscal anunciado no âmbito do Plano Real trouxe algo inédito, promovendo um forte ataque à recém aprovada Constituição de 1988.

Na Constituição de 1988 foi estabelecido o Sistema de Seguridade Social, formado pelo tripé: Previdência Social, Assistência Social e o Sistema Único de Saúde¹², ao mesmo tempo, o texto constitucional atribuiu um conjunto de tributos que deveriam ser utilizados para financiar a

¹² Fagnani (2017).

Seguridade Social. Então, ainda em 1993, o orçamento da seguridade social sofreu desvinculação de parcela das receitas previstas ao seu financiamento, sob o argumento de criar uma margem de folga ao governo, dado que o processo de estabilidade monetária poderia ensejar impactos sociais que necessitariam de uma pronta ação pelo governo. Com isso, criou-se um fundo para os recursos desvinculados da Seguridade Social, inicialmente denominado de Fundo Social de Emergência – FSE, rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, por fim, levou a denominação de DRU – Desvinculação de Receitas da União, quando passou a desvincular 20% do orçamento da Seguridade Social, ampliado para 30% na gestão de Michel Temer (FILGUEIRAS, 2006; FAGNANI, 2019). Ou seja, o ajuste fiscal aplicado quando da primeira etapa de implementação do Plano Real, foi muito além do corte corriqueiro nos gastos primários e nos gastos em investimento público, promovendo a desvinculação de parcela dos recursos ao financiamento da Seguridade Social, com argumentos falaciosos de compromisso social, ao mesmo tempo em que promovia um ataque brutal à Constituição de 1988.

Além disso, o ajuste fiscal foi feito como condição fundamental à sustentabilidade da estabilidade, afirmando-se que o governo não gastaria fora do Orçamento. Contudo, apesar da permanente compressão dos gastos primários, que implicavam déficits primários irrisórios, ou até mesmo superávits primários em alguns anos, os déficits operacionais foram crescentes, dado o peso da carga dos juros, imposta pela gestão da política monetária, resultando em contundente custo fiscal¹³ (FILGUEIRAS, 2006). Desse modo, o arrocho fiscal imposto à sociedade não se traduziu em trajetória descendente do déficit e dívidas públicas, como resultado da combinação de juros elevados com baixo crescimento econômico.

Ao longo do primeiro ano do mandato de FHC a estabilidade ficou estritamente relacionada à sobrevalorização do real frente ao dólar, mantida com os superávits da conta de capital do balanço de pagamentos, sustentados pelas elevadas taxas de juros, que atraíam massivos volumes de capital estrangeiro, sobretudo os capitais voláteis de curto prazo. Os superávits na conta de capital do balanço de pagamentos, contornavam a deterioração nas transações correntes, resultante da combinação: choque de abertura comercial X câmbio sobrevalorizado X ausência de política industrial. Nesse sentido, pode-se afirmar que a manutenção da estabilidade monetária tinha como contrapartida a permanente ampliação das fragilidades externa e financeira do Estado e da economia¹⁴ (FILGUEIRAS, 2006).

¹³ Para se ter uma ideia do quanto os dados referentes às contas públicas contradiziam de modo contundente o discurso oficial do governo, Filgueiras (2006) mostra que enquanto o déficit operacional saltou de 1,4% do PIB em 1994, para 7,71% em 1998, o déficit primário caiu de 5,3% do PIB, em 1994, para 0,01 em 1998. Além disso, nos anos de 1996 e 1997 o governo registrou superávits primários de 0,09% e 0,96% em relação ao PIB, respectivamente.

¹⁴ Ao longo do primeiro mandato de FHC (1995-1998) o déficit em transações correntes ampliou-se em 7,736% em relação ao período pré-real (1990-1994), num contexto no qual, enquanto as exportações cresceram a uma taxa de 20%, as importações cresceram a uma taxa de 80% (FILGUEIRAS, 2006).

Além disso, a sustentabilidade da estabilidade monetária, combinada com a vitória de FHC nas eleições de 1994, levou o Plano Real à etapa seguinte, que consistia em avançar nas reformas e na agenda de política neoliberal. Desse modo, os anos 1995 e 1996, foram palco de amplas reformas de mercado e do Estado. No caso das reformas de mercado foram executadas em sua quase totalidade no ano de 1995, valendo-se do capital político e apoio popular de FHC ensejados pela conquista da estabilidade monetária.

As REFORMAS DE ESTADO planejavam executar as reformas: tributária, administrativa (amplo programa de terceirização de função nos setores público), previdência (consolidar o regime de previdência privada e promover mudanças na previdência pública) [...] As REFORMAS DE MERCADO resumiram: quebra dos monopólios estatais (nas áreas petroquímica, telecomunicações, energia), estabelecer o tratamento isonômico entre a empresa nacional e a empresa estrangeira, desregulamentação das atividades e mercados considerados estratégicos e/ou de segurança nacional (como a exploração do subsolo, a navegação costeira, permitindo ampla atuação do capital estrangeiro) (FILGUEIRAS, 2006, p. 109-111).

Ao longo do primeiro mandato de FHC, costurou-se no Congresso a mudança no regime eleitoral, conseguindo a aprovação do mandato de reeleição, que permitiu a FHC disputar as eleições em 1998, sendo reeleito, no primeiro turno, para um segundo mandato eleitoral. A sobrevalorização do real frente ao dólar, mantendo a paridade do real frente ao dólar, foi mantida ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de FHC, apesar da deterioração nas contas externas e do desmonte da indústria nacional. O governo sinalizava que era preciso iniciar um processo de desvalorização do real, desfazendo a paridade do real frente ao dólar, pois sabia dos custos que a sobrevalorização impunha em termos da ampliação da fragilidade estrutural da economia. Contudo, apesar de argumentar a necessidade de afrouxar a paridade cambial, manteve-a ao longo dos quatro anos do mandato, parecendo que o temor de comprometer a estabilidade tinha um peso preponderante na condução da política econômica, até mesmo porque o projeto de reeleição foi se projetando no horizonte político, e a estabilidade monetária era praticamente a única conquista que o governo tinha a exhibir, considerando o quadro de piora social e econômica que se instaurou-se após a implementação do Plano.

A centralidade da paridade do real frente ao dólar (denominada de âncora cambial) na sustentabilidade da estabilidade e no projeto de reeleição de FHC era tão patente, que FHC se reelegeu no final de 1998 e em janeiro de 1999 a âncora cambial foi rompida e o governo anunciou o regime de câmbio flutuante¹⁵. Quando da ruptura da âncora cambial, em janeiro de 1999, e o restabelecimento

¹⁵ Inclusive, no final de 1998, na iminência de ruptura da âncora cambial, o governo assumiu o risco cambial do endividamento privado em moeda estrangeira, promovendo um novo episódio de estatização da dívida pública, ainda mais porque ao longo do primeiro mandato de FHC o endividamento privado em moeda estrangeira foi preponderante, valendo-se da sobrevalorização cambial, num contexto em que as taxas de juros internacionais estavam bem menores que as taxas praticadas no Brasil (FILGUEIRAS, 2006).

do regime de câmbio flutuante, o apelo à austeridade voltou ao centro das discussões e o governo conseguiu negociar com o Congresso a aprovação de um duro ajuste fiscal, inclusive para atender ao FMI, que impôs meta fiscal, quando em 1998 o governo recorreu fazendo um pedido de empréstimo (FILGUEIRAS, 2006).

Diante da ruptura da âncora cambial o governo trouxe a questão fiscal ao centro do debate, alegando que era o momento de fazer valer a “âncora fiscal”, como instrumento à manutenção da estabilidade. Contornado os abalos provocados pela desvalorização cambial em janeiro de 1999, num contexto internacional turbulento, no segundo semestre de 1999 se institucionalizou uma estrutura de política econômica denominada de política do tripé macroeconômico. O governo já havia estabelecido uma meta de superávit primário, no âmbito da gestão fiscal, que comumente suplantava 3% do PIB, também restabeleceu o regime de câmbio flutuante em janeiro de 1999. Quando no segundo semestre de 1999 o governo aderiu à política de metas inflacionárias, como eixo da política monetária¹⁶, estabeleceu-se o tripé macroeconômico, que vigora até o presente como eixo estruturante da política econômica (FILGUEIRAS, 2006).

Com a instauração do tripe macroeconômico se engessou a gestão fiscal, dado que independentemente das carências e necessidades a serem supridas em termos das demandas sociais e econômicas do país, o governo precisava fazer uma economia bilionária no orçamento. Ao mesmo tempo, a instauração do regime de metas de inflação estreitava a gestão da política econômica no alcance da meta de inflação estabelecida pelo CMN. Ou seja, a partir do estabelecimento da política do tripé macroeconômico, se o governo alcançasse a meta de inflação e meta de superávit primário, significava que teria galgado êxito na gestão da política econômica, independentemente do comportamento do produto e do emprego.

Além disso, é importante ressaltar que sob o regime de metas de inflação, o governo maneja a taxa de juros de curto prazo, para fazer o índice escolhido no âmbito da política (no caso do Brasil, o IPCA), convergir para o centro da meta. Com isso, desenha-se uma gestão monetária que tende a manter a taxa de juros em patamares elevados, impondo um custo fiscal, que mantém a dívida pública crescendo, apesar da conduta austera na gestão fiscal. Desse modo, Filgueiras (2006) afirma que o arranjo que conforma a política do tripe macroeconômico leva as ações do Banco Central, na gestão da política monetária, em alguma medida, a desfazerem as ações do Tesouro, erguendo crescentes superávits primários.

A adoção de metas de inflação como objetivo único do Banco Central engessa toda a política econômica, impede a coordenação de políticas e retira do Executivo o poder de formular a política monetária. Em um regime de metas de inflação, todas as demais políticas tornam-se subordinadas à política monetária. Até mesmo a

¹⁶ Cabe destacar que o regime de metas inflacionárias é amparado teoricamente na abordagem novo clássica, liderada por Robert Lucas, baseada nas expectativas racionais, por meio das quais se conclui a total inoperância da política fiscal, como instrumento dinamizador da demanda agregada, indutor de crescimento econômico e emprego (CARVALHO *et. al.*, 2007).

formulação da política fiscal fica limitada, pois, ao manejar a taxa de juros para cumprir a meta de inflação fixada, o Banco Central condiciona a execução orçamentária do Tesouro. Assim, procura-se atender ao objetivo central dos seus defensores, que é “despolitizar” a política econômica (FILGUEIRAS, 2006, p. 238).

Do ponto de vista do engessamento da política fiscal, destaca-se ainda que sob a gestão de FHC se aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além do mais, apesar de todo um discurso em defesa do Estado mínimo e das políticas e reformas que foram restringindo uma gestão fiscal em prol de objetivos sociais e econômicos mais amplos, a carga tributária bruta, referente à União, estados e municípios, saltou de 28% para 36% do PIB, entre 1995 e 2002. Ou seja, esse aumento de carga tributária ocorreu ao mesmo tempo em que o governo, em 1996, passou a isentar de impostos os lucros e os dividendos, desconsiderando a característica marcante de regressividade da carga tributária, que impacta negativamente a distribuição da renda e da riqueza no país, contribuindo a sua piora (FILGUEIRAS, 2006; FAGNANI, 2018).

Além disso, a gestão fiscal dos anos 1990 não considerou como imprescindíveis a retomada de uma agenda de investimento público em infraestrutura e o avanço da implementação das prerrogativas constitucionais. Por seu turno, decidiu-se:

- Desvincular o orçamento da seguridade social;
- Impor ao menos três ajustes fiscais draconianos ao conjunto da sociedade (1991, 1993, 1999);
- Determinar uma meta fiscal de superávit primário, que engessou a política fiscal e restringiu os gastos primários (aqueles que atendem a demandas econômicas e sociais);
- Ao mesmo tempo em que a carga tributária se ampliou em torno de 8 pontos percentuais em relação ao PIB, sem observar sequer, critérios de progressividade.

Ou seja, assim como nos anos 1980, a gestão fiscal dos anos 1990 foi perversa no sentido que desconsiderou a necessidade de retomar uma trajetória de crescimento econômico, de priorizar uma agenda de investimento público, suprimindo profundas carências nas infraestruturas econômica e social, e sobretudo, de colocar o texto constitucional no centro das decisões de política econômica, que de fato, promoveriam uma melhora efetiva do Brasil em termos de desenvolvimento social e econômico.

Em contrapartida, a adesão ao receituário neoliberal, resultou na ampliação das fragilidades: estrutural da economia, das contas externas e financeira do Estado; agravamento do processo de desnacionalização da economia; perda de soberania na gestão da política econômica pelo Estado. Ou seja, a combinação de choque de abertura econômica, abertura financeira e sobrevalorização cambial, se de um lado deram sustentação à estabilidade monetária, por outro lado, aguçaram as fragilidades e contradições que marcavam as estruturas social, econômica, política e a posição geopolítica do

Brasil. As ínfimas e oscilantes taxas de crescimento¹⁷ que passaram a marcar a economia brasileira, num quadro de piora do mercado de trabalho, em função da ampliação do desemprego e da piora na qualidade do emprego¹⁸, denotavam os limites do Plano Real.

Ao mesmo tempo, enquanto nos anos 1980, a escassez de financiamento externo inviabilizava a retomada do dinamismo econômico, dada a pressão que os ensaios de retomada produziam no balanço de pagamentos, deixando claro a impossibilidade de compatibilizar crescimento econômico com equilíbrio das contas externas (CARNEIRO, 2002). Por seu turno, nos anos 1990, apesar de se tornar credor externo, as tensões entre retomada e deterioração das contas externas não foram equacionadas, mudando apenas de configuração, considerando que grande parcela do capital ingressante no Brasil exibia um perfil volátil de curto prazo, e o choque de abertura comercial com sobrevalorização cambial, geravam uma explosão de importações nos momentos em que a economia ensaiava qualquer retomada, denotando como o Plano Real em hipótese alguma equacionou o quadro de fragilidades estruturais presente na economia brasileira, mas ao contrário, aprofundou-as ainda mais (FILGUEIRAS, 2006).

4 OS ANOS 2000: MANUTENÇÃO DO TRIPÉ MACROECONÔMICO E ASSEVERAMENTO DA AUSTERIDADE COM A APROVAÇÃO DA PEC DE TETO DOS GASTOS

Depois de três derrotas consecutivas nas urnas, Luiz Inácio Lula da Silva venceu o pleito eleitoral para presidente em 2002, criando uma série de expectativas em torno do seu governo. Do lado da direita política e das frações dominantes da elite econômica, esperava-se, no mínimo, que a gestão de Lula priorizasse a manutenção do tripé macroeconômico e cumprisse todos os contratos estabelecidos interna e externamente. Do ponto de vista da esquerda política e dos movimentos sociais, esperava-se muito mais do governo de Lula, considerando que importantes demandas sociais, historicamente represadas, seguiam sem prioridade na gestão política do país (CARVALHO, 2018; ARAÚJO, 2021).

Não obstante, a escolha de Antônio Palloci para o Ministério da Fazenda, órgão gestor da política fiscal, e de Henrique Meirelles, para presidir o Banco Central, instituição gestora da política monetária, sinalizaram ao mercado que Lula prezaria por manter sua governabilidade. Inclusive, a

¹⁷ Depois da implementação do Plano Real, as taxas de crescimento econômico passaram a exibir um comportamento 'stop and go', considerando a combinação de baixas taxas de crescimento com breves períodos de retomada. Além disso, no segundo mandato de FHC o desempenho do PIB foi ainda pior quando comparado ao primeiro mandato. As taxas de variação real do PIB entre o período 1994 e 2002 foram as seguintes: 5,85%, 4,22%, 2,66%, 3,27%, -1,21%, 0,79%, 4,36%, 1,42%, 1,52%. Nota-se que ao longo dos nove anos considerados, somente nos anos 1994, 1995 e 2000, registraram-se taxas de crescimento mais expressivas, embora ainda muito estreitas considerando o grau de desenvolvimento do Brasil (FILGUEIRAS, 2006).

¹⁸ Houve uma piora na qualidade do emprego no Brasil, tomando como referência o período 1994-1998, enquanto o emprego com carteira assinada sofreu retração de 1,6%, o emprego sem carteira assinada cresceu 15,7% e por conta própria cresceu 10,8% (FILGUEIRAS, 2006).

gestão ortodoxa das políticas fiscal e monetária, no primeiro mandato de Lula, ovacionando quando as metas alcançadas à inflação e à meta fiscal suplantavam as metas estabelecidas, criava um choque permanente de Palocci e Meirelles com José Dirceu, ministro da Casa Civil, bem como com o vice-presidente José Alencar, empresário da indústria têxtil, que frequentemente se queixavam do excesso de ortodoxia na gestão da política econômica (CARVALHO, 2018; ARAÚJO, 2021).

Contudo, num contexto externo favorável, em razão da bolha de commodities, que elevou sobremaneira os preços de importantes commodities exportadas pelo Brasil, em razão do aumento da demanda chinesa, o governo Lula conseguiu compatibilizar a política do tripé macroeconômico com uma gestão de política fiscal que ampliou a progressividade do gasto público primário, resultando em aumento nos gastos nas áreas de saúde e educação, implementação e expansão de políticas de transferência de renda e retomada dos gastos em investimento público. Assim, ao longo do primeiro mandato de Lula, não se recorreu a ajustes fiscais, embora se manteve rigorosamente a meta de superávit fiscal primário ao longo dos quatro anos do primeiro mandato. No segundo mandato de Lula, além de não se recorrer a ajustes fiscais, afrouxou-se a política do tripé econômico, retirando-se a compulsoriedade do alcance das metas estabelecidas, após a eclosão da crise econômica internacional em setembro de 2008, momento no qual Lula anunciou que a prioridade da política econômica, a partir daquele momento, seria salvar a economia brasileira de mergulhar numa crise econômica mais profunda e duradoura (CARVALHO, 2018; ARAÚJO, 2021).

Ou seja, nota-se que o período de maior dinamismo econômico da economia brasileira comparado com as décadas anteriores, ocorreu no exato momento em que a restrição externa ao crescimento foi atenuada e, a política fiscal passou a assumir uma postura mais ativa, indo além de cumprir a meta fiscal primária. E essa gestão mais ativa da política fiscal pode ser creditada ao perfil e as ambições que caracterizavam o governo, com uma visão mais ampla, coletiva e sistêmica da economia e da sociedade brasileiras, num contexto em que a folga nas contas externas permitiu mais flexibilidade à condução da política econômica.

De acordo com Carvalho (2018), o governo Lula sustentou-se em três pilares, denominados de ‘pilares do milagrinho brasileiro¹⁹’, a saber: o pilar da distribuição de renda²⁰, liderado pelas políticas de transferência de renda e a política de valorização do salário mínimo; o pilar do crédito, que elevou o peso de crédito no PIB de 25,5% para 49,2%, criando a modalidade de crédito

¹⁹ O termo milagrinho, designado por Carvalho (2018), deveu-se ao fato de, embora, o período dos governos de Lula ter registrado um maior dinamismo econômico, ficou longe de um desempenho que pudesse ser comparado a “um milagre econômico”, como foi caso do Brasil no período do II PND, o desempenho chinês, por exemplo. O crescimento da economia brasileira saltou de 2,1% nos anos 1980 e 1990 para 3,7% na década de 2000, abaixo da média mundial de crescimento, sobretudo quando comparado com as taxas de crescimento de economias em grau de desenvolvimento semelhante à brasileira (CARVALHO, 2018)

²⁰ O Programa Bolsa Família saltou de 3,6 milhões de famílias atendidas em 2004, para 12,8 milhões de famílias, em 2010 e o salário mínimo em preços correntes, saltou de 496,08 dólares, em 2002, para 686,13 dólares em 2006 (CARVALHO, 2018; ARAÚJO, 2021).

consignado; o pilar dos investimentos públicos²¹, que retomou os gastos em investimento público, sobretudo quando do lançamento do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007²². Nota-se pelos ‘pilares do milagrinho’, denominação criada por Carvalho (2018), uma gestão mais ousada da política fiscal, resultando num maior dinamismo da demanda agregada, de modo que a partir de 2006, o mercado interno passou a ser principal responsável pelo dinamismo da economia nacional²³. Além disso, o aumento da progressividade do gasto primário, com a implementação de políticas de inclusão social e ampliação do acesso a direitos constitucionais, proporcionaram um processo de inclusão social inédito, no período 2003-2015, conforme elucidado no estudo de Campello (2017)²⁴, elaborado com dados da PNAD.

Contudo, o maior dinamismo da economia, propiciado pela gestão dos três pilares, sustentou-se na dependência de importações, que cresceram mais de 100%²⁵ no período dos governos Lula, num contexto de câmbio valorizado e folga nas contas externas. Ou seja, a manutenção do nível de demanda agregada deixava claro a compulsoriedade de uma estratégia de política industrial, que recompusesse a estrutura produtiva, atenuando a dependência de importações, considerando o nível de fragilidade externa que uma estratégia de crescimento muito dependente do mercado externo representa.

Outra questão que começou a emergir na conjuntura econômica nacional, sobretudo no segundo mandato de Lula, foi uma alta da inflação oriunda do setor de serviços, como consequência de um conflito distributivo, considerando que a ampliação da renda significou aumento nos custos da mão-de-obra, e como o setor de serviços tradicionais não sofre concorrência externa, os preços dos serviços começaram a aumentar. O fenômeno inflacionário desse período foi denominado de inflação de serviços e, embora essa alta de preços no setor de serviços não tenha comprometido o cumprimento da meta de inflação, transformou-se numa arma ideológica contra o governo. Além disso, o 1% mais rico, localizado no topo da pirâmide que decompõe a distribuição de renda, além de não ter contribuído ao processo de melhora na distribuição de renda, conseguiu ampliar sua fatia na renda²⁶.

²¹ Entre 2006 e 2010, o investimento do Governo central cresceu em média 27,6% ao ano, em termos reais, e se acelerou após o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), em janeiro de 2007 (CARVALHO, 2018).

²² Os investimentos no âmbito do PAC tiveram a seguinte distribuição setorial: 54,5% eram em energia, 33,9% em habitação e saneamento, e 11,6% em infraestrutura logística (CARVALHO, 2018).

²³ O crescimento da economia brasileira saltou de 2,1% nos anos 1980 e 1990 para 3,7% na década de 2000 (CARVALHO, 2018).

²⁴ Por exemplo, a taxa de pobreza crônica caiu de 14,9% da população para 1,5% entre 2002 e 2015. Parcela considerável da pobreza crônica no Brasil acomete pessoas negras, que vivem na região Nordeste (CAMPELLO, 2017).

²⁵ Entre o final de 2005 e o final de 2010, as importações cresceram 103,4%, em termos reais (CARVALHO, 2018).

²⁶ Entre 2001 e 2015: os 50% mais pobres elevaram sua participação total na renda de 11% para 12%; os 10% mais ricos elevaram sua participação na renda total de 25% para 28%; os 40% intermediários sofreram uma redução de 34% para 32% na renda total (CARVALHO, 2018).

A gestão de Dilma Roussef buscou equacionar parcela dos problemas listados acima. Contudo, a estratégia escolhida acabou descaracterizando os pilares do milagrinho, resultando numa desaceleração do crescimento econômico, que elevou os contornos do conflito distributivo emergido pela inédita política de valorização do salário mínimo e ampliou os conflitos em torno das fatias do orçamento público.

4.1 Os governos de Dilma Roussef: da política de desoneração fiscal e do ajuste fiscal de 2015, ao golpe parlamentar de 2016 e a imposição de uma agenda ultra neoliberal

Uma representante do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleita para o terceiro pleito eleitoral consecutivo do partido nas eleições de 2010, a sucessora de Lula, Dilma Roussef. Desse modo, Dilma assumiu para um primeiro mandato em 2011, tendo como vice-presidente Michel Temer, político coligado ao MDB. Logo nos primeiros dias do mandato, Dilma e Temer assinaram um compromisso com a Fiesp, por meio do qual se firmou uma agenda voltada à indústria brasileira, defendendo a implantação de um modelo a ‘La Asia’. Como consequência aprovou-se o Plano Brasil Maior, o qual afetou drasticamente a agenda de política econômica e mudou o direcionamento da política industrial, retomada em 2004, com a aprovação da PITCE e, em 2008, com a aprovação da PDP.

Conforme a nova agenda de políticas econômica/industrial, a proposta era mudar a direção da política monetária, promovendo uma rápida queda das taxas de juros e do spread bancário, em troca da mudança na gestão da política fiscal, em direção a uma dinâmica mais contracionista, que foi penalizando, sobretudo, os gastos em investimento público²⁷. Mas, na verdade, a política fiscal permaneceu ativa, contudo, passou a girar em torno de uma estratégia expansionista por meio de desonerações tributárias e subsídios²⁸, que entre 2011 e 2018 totalizaram R\$ 458 bilhões (CARVALHO, 2018). Desse modo, a política de desoneração tributária, somada com a estratégia de expandir o crédito subsidiado via BNDES, foram impondo um custo fiscal ao governo, num contexto de queda da arrecadação tributária, dado que o impacto da renúncia fiscal na arrecadação foi piorado em razão do quadro de desaceleração econômica que foi se estabelecendo²⁹.

Embora no primeiro mandato de Dilma Roussef não se tenha recorrido a ajustes fiscais “salvacionistas”, abandonou-se uma gestão de política fiscal em prol de objetivos econômicos e sociais mais amplos e colocou-se a política fiscal a serviço do grande capital, sob a promessa que a

²⁷ O investimento público cresceu 238,5% entre 2005 e 2010. Somente em 2010 o investimento cresceu 17,9% em 2010, caindo para 6,8% em 2011, e apenas 0,8% em 2012. Com isso, no final do primeiro mandato de Dilma, o investimento público era 1,4% menor que em 2010 (CARVALHO, 2010).

²⁸ Para ter uma ideia, enquanto a arrecadação cresceu 8,4% no segundo mandato de FHC, 6,1% nos dois mandatos de Lula, cresceu apenas 2,9% no primeiro mandato de Dilma (CARVALHO, 2018).

²⁹ Na verdade, a produção industrial caiu 0,9% em 2011, 3,7% em 2012 (depois de ter subido 2,7% em 2010); a capacidade utilizada da indústria caiu de 85%, em 2010, para 80%, em 2011 e 2012;

manutenção do investimento privado e a ampliação das exportações, substituiriam o dinamismo do mercado interno, mantendo o ritmo de crescimento econômico. Não obstante, conforme os dados já exibidos, o resultado destoou do esperado e, a posteriori Dilma reconheceu que a política de desoneração tributária constituiu o maior erro político do seu governo³⁰.

Segundo Carvalho (2018) a condução da política econômica no primeiro mandato de Dilma Roussef foi erroneamente identificada com uma política de viés desenvolvimentista, considerando que numa estratégia desenvolvimentista, sob nenhuma hipótese, abre-se mão do gasto em investimento público. Vê-se que a gestão Dilma Roussef quase que delegou ao setor privado a atribuição de manter o dinamismo da economia e, dado o ciclo de endividamento anterior (do período do milagrinho), com a desaceleração da economia e a piora econômica em função da crise dos países da Europa em 2013, seria óbvio que o grande capital empregaria as ‘benesses’ concedidas pelo governo, principalmente na recomposição das taxas de lucros e rentabilidade. A esse respeito, Carvalho (2018) não julga o grande capital, defendendo que diante do contexto econômico delineado, as escolhas obviamente desembocariam em estratégias defensivas. Nesse sentido, o erro foi do governo em ter apostado que o grande capital manteria as decisões de investimento, diante dos indícios de esfriamento da demanda agregada.

Para piorar, a desvalorização cambial, veio retardada e, além de não promover o impulso suficiente nas exportações, produziu um efeito custo, que fez os dados de inflação piorarem, fazendo a inflação sair do centro da meta, ampliando o desgaste político do governo. No ano de 2014, a inflação medida pelo IPCA, em 12 meses, tinha passado para 6,75% frente a variação de 5,91%, no ano de 2013. Em contrapartida, o crescimento econômico caiu de 3% para 0,5% de 2013 para 2014, com todos os componentes da demanda registrando retração. Para aguçar ainda mais o conflito distributivo, que só se ampliava, desde 2009, a taxa de desemprego mantinha-se baixa, em 6,8%, no último trimestre de 2014 (CARVALHO, 2018).

Desse modo, num cenário econômico muito conturbado, o processo eleitoral de 2014 foi bastante obstruído, mas ainda assim, a presidenta Dilma Roussef conseguiu uma vitória apertada para um segundo mandato, contra o candidato Aécio Neves, do PSDB. Assim, Dilma iniciou o segundo mandato consciente do desafio em manter a governabilidade e, para isso radicalizou a gestão da política fiscal, nomeando Joaquim Levy, para o Ministério da Fazenda, que tão pronto assumiu o cargo, anunciou um ajuste fiscal severo, que atingiu fortemente os recursos do PAC, com o objetivo

³⁰ Carvalho (2018) aponta o resultado de um estudo baseado em teste econométrico feito por Manoel Pires, o qual concluiu que com R\$ 1,00 de gasto em investimento público, ganha-se R\$ 1,40 em variação do PIB. Por seu turno, R\$ 1,00 de corte de na tributação, eleva a renda nacional em apenas R\$ 0,28. Ou seja, há ampla evidência empírica comprovando o alto potencial do multiplicador keynesiano do gasto em investimento público, ao contrário de irrisório potencial do multiplicador keynesiano de corte na tributação, no impacto dinamizador da demanda agregada. Além disso, Carvalho (2018) ressalta ainda que há sólida evidência empírica de que os investimentos públicos possuem uma significativa capacidade de induzirem investimentos privados, dado que dinamizam o mercado e recuperam as expectativas das empresas acerca da demanda futura

de reverter o déficit projetado de 0,6% do PIB em um superávit primário de 1,2% do PIB em 2015, ampliando-o para 2%, nos anos de 2016 e 2017³¹ (CARVALHO, 2018).

Considerando o impacto nefasto que o ajuste fiscal provocou sobre a demanda agregada, o mesmo não convergiu ao resultado esperado de melhora nas contas públicas e Joaquim Levy saiu do governo, de modo que Nelson Barbosa, membro do governo desde a gestão de Lula, assumiu a Fazenda com um discurso de promover o ajuste fiscal de forma gradual, dadas as condições econômicas impostas pela piora na economia. Nesse momento a situação política e econômica tinha se deteriorado ainda mais e, o avanço da Operação Lava Jato propositadamente contribuía ao permanente aumento da instabilidade e turbulência políticas.

Nesse contexto, no segundo semestre do ano, quando o vice-presidente Michel Temer, em entrevista, sinalizou seu apoio e convergência às (contra)reformas compiladas no documento Uma Ponte para o Futuro, as diversas frações da classe dominante e parcela expressiva da classe política decidiram pelo impeachment da presidenta democraticamente eleita (PINTO, 2019). Ironicamente, usaram a política fiscal, criminalizando práticas corriqueiras de gestão fiscal³² para depor a presidenta, já que não se conseguiu enquadrá-la em nenhum crime de corrupção. Com isso, num ano de crise econômica profunda, concluiu-se o golpe parlamentar em 2016, no mesmo ano em que Michel Temer conseguiu articular com o congresso a aprovação da PEC do teto de gastos.

Assim, a PEC do teto de gastos constituiu-se na primeira (contra)reforma desse período de retorno do neoliberalismo no Brasil, numa escalada ainda mais severa quando comparada com os anos 1990. Com isso, desde 2016, das (contra)reformas elencadas no documento Uma Ponte para o Futuro, já foram aprovadas: a mudança no regime fiscal, com a aprovação da PEC do teto de gastos, a reforma trabalhista em 2017³³, e uma reforma da previdência em 2019³⁴. Segue-se articulando no congresso as aprovações das reformas administrativa e tributária. Além disso, retomou-se as privatizações de empresas e ativos públicos. E, para deixar tudo muito pior do que parece, esse retorno do ultra neoliberalismo ao Brasil ocorreu num momento histórico no qual o próprio FMI - instituição chave à construção da ordem mundial neoliberal - desde a crise internacional de 2008, iniciou um processo, ainda que tímido, de revisão teórica e histórica do neoliberalismo, construindo autocrítica acerca da gestão fiscal insulada na austeridade, que o neoliberalismo vem impondo às economias nacionais³⁵.

³¹ O ajuste fiscal anunciado por Joaquim Levy, continha as seguintes principais medidas: corte de R\$ 58 bilhões no PAC; adicional de R\$ 18 bilhões em razão de alteração das regras de seguro-desemprego, abono salarial, auxílio doença; adicional de R\$ 12 bilhões em arrecadação, em razão da elevação das alíquotas do PIS, Cofins, Cide; redução da desoneração da folha de pagamentos (que resultaria em R\$ 5,3 bilhões); retorno da cobrança de IPI sobre veículos (incremento de R\$ 5 bilhões) (CARVALHO, 2018).

³² Carvalho (2018); Pinto, 2019.

³³ Krein, Oliveira e Filgueiras (Org.), (2019)

³⁴ Fagnani, (2019)

³⁵ Rossi, Dweck, Oliveira (Org.) (2018); Carvalho (2018).

No âmbito do presente trabalho serão retomadas implicações que englobam a PEC do teto de gastos, considerando o objeto de estudo que conforma a reflexão que vem sendo construída. Conforme foi dito antes, a emenda constitucional que resultou na aprovação da PEC do teto de gastos, estabeleceu, por um período de 20 anos, o reajuste do gasto primário somente pela inflação, considerando a variação do IPCA, medido pelo IBGE. Cabe destacar que o discurso político que conduziu as discussões pela aprovação da PEC do teto de gastos, afirmou que os direitos conquistados na Constituição de 1988 não cabiam mais no orçamento público, deixando muito claro o propósito político em torno da mudança no texto constitucional. Os defensores da aprovação da PEC alegaram um profundo desequilíbrio fiscal, que inviabilizaria a retomada da economia, mas ignoraram totalmente que o gasto com juro e a queda do PIB eram os principais motivos que explicavam a subida da relação dívida/PIB e, por outro lado, omitiram que o gasto primário já vinha em queda bem antes da aprovação da PEC.

Assim, o gasto primário, a partir de 2017, deixou de acumular ganho real, de maneira que: (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA (Org.), 2018; CARVALHO, 2018)

- À medida que a população aumentar, o gasto primário per capita irá caindo. Com a expansão do envelhecimento populacional, o gasto per capita em saúde, por idoso, tenderá a cair, com consequências extremamente perversas sobre os mais vulneráveis;
- Quanto maior o crescimento econômico experimentado ao longo do tempo de vigência dessa PEC, menor será o gasto primário em relação ao PIB. Essa situação mostra o tamanho das controvérsias que permeiam essa PEC, considerando que quanto melhor for o desempenho da economia, pior será o tamanho do gasto primário em relação ao PIB, resultando num efeito totalmente inverso ao que se espera, racionalmente pensando;
- O congelamento do gasto primário pela inflação, irá resultar na desvinculação do gasto constitucional em educação, estabelecido em 18% da arrecadação líquida e, 15% da arrecadação no caso dos gastos em saúde, pondo em risco concreto o frágil Estado de bem-estar social que vem sendo duramente consolidado, desde a aprovação da Constituição de 1988. Além disso, o gasto per capita em educação e saúde no Brasil se mantêm muito abaixo das médias registradas pelos países da OCDE;
- Para manter a regra estabelecida na PEC, as diversas modalidades do gasto primário passarão a conflitar-se entre si, gerando uma disputa pelos recursos orçamentários, de maneira que o gasto público em investimento tenderá a ser o mais prejudicado, agravando o processo de sucateamento das infraestruturas social e econômica do país. Conforme denota a evidência empírica, os gastos em investimento público e os gastos sociais, são os mais prejudicados quando das decisões políticas que determinam cortes nos gastos públicos.

Em vez de consolidar os direitos sociais conquistados em 1988, o objetivo de Temer é destruir o que ainda restou do Estado Social e implantar o Estado Mínimo. Nesse particular, os ideólogos liberais tiveram êxito ao induzir um “consenso” segundo o qual o ajuste fiscal requereria a revisão do “pacto social da redemocratização”. Argumentam que os gastos sociais têm crescido num ritmo que compromete as metas fiscais. Estão dizendo que as demandas sociais da democracia não cabem no PIB. Vendem a ilusão de que sem ajuste fiscal nada será possível (baixar juros, crescer, criar emprego, etc.). Essa centralidade equivocada não é técnica nem é neutra. Ela serve de justificativa para implantar o Estado Mínimo liberal. “Não há alternativas”, voltam a sentenciar, a não ser ampliar as severas restrições ao gasto e destruir o Estado Social (FAGNANI, 2017, p. 7).

Embora a PEC do teto de gastos tenha sido aprovada para vigorar ao longo de 20 anos, o texto da PEC deixou uma possibilidade de revisão após 10 anos de sua vigência. Contudo, para alterá-la e/ou substituí-la por um regime fiscal que dê conta das demandas sociais e econômicas do país, faz-se necessário mobilizar 3/5 do Congresso, deixando claro tratar-se de uma tarefa política nada trivial. Desse modo, válida pelos 20 anos propostos, a PEC do teto de gastos reduzirá substancialmente o gasto público no PIB, resultando no encolhimento e/ou sucateamento da rede de serviços públicos ofertados à população. Face à constatação do desmanche que a PEC do teto implicará e do conseqüente caos social e econômico que inevitavelmente irá se instalar no país, Carvalho (2018, p. 160) faz a lúcida, mas também dura afirmação *“a proteção aos mais vulneráveis sempre pode caber no Orçamento, mas o genocídio jamais caberá na civilização”*.

5 CONCLUSÃO

Nota-se que a questão fiscal e o desequilíbrio das contas públicas, figuram comumente nos diagnósticos de políticos, analistas de mercado, jornalistas vinculados à imprensa de massa, dentre os principais problemas que o Brasil precisa equacionar para voltar a crescer e se desenvolver. Contudo, esse diagnóstico errôneo mantém a economia brasileira refém de uma estratégia que está resultando no retrocesso econômico, traduzido por exemplo, na perda de 26 posições no ranking de complexidade econômica, desde o final dos anos 1990 (MORCEIRO, 2018). Na verdade, o diagnóstico no mínimo equivocado, impede que o problema real seja enfrentado, o qual consiste na restrição externa ao crescimento, dada a manutenção de uma inserção externa periférica, que vem se agravando pela combinação de desindustrialização precoce X reprimarização da pauta produtiva e exportadora (MORCEIRO, 2018).

Nesse sentido, a fixação de que o problema do Brasil reside no desequilíbrio fiscal, levando a um endurecimento, ao longo das quatro últimas décadas, de uma estratégia fiscal austera, só agrava o problema real, ao bloquear a retomada do investimento público e de uma ampla agenda de política

industrial. Além disso, a persistência na austeridade sequer leva à redução da relação dívida/PIB, dado o efeito depressivo do permanente corte de gastos primários sobre a demanda agregada, comprometendo o crescimento econômico, agravada pela política de juros que mantém o Brasil dentre os primeiros no ranking internacional de juros, desde os anos 1990. Não obstante, o que se vê é que o fracasso da estratégia austera acaba retroalimentando o discurso da necessidade de mais austeridade, frente às consequências nefastas que a mesma enseja, convencendo o que se pode chamar de “política austericida”, que seguirá impondo permanentes retrocessos sociais e econômicos ao Brasil e um custo social imensurável ao povo, sobretudo às frações mais vulneráveis da população (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA; 2018).

Assim, baseados em discursos e diagnósticos desonestos, falaciosos e equivocados, desde os anos 1980, os ‘donos do poder político e econômico’ impuseram à população brasileira ao menos cinco ajustes fiscais (1980, 1990, 1993, 1999, 2015), que penalizaram sobretudo os gastos em investimento e, comprometeram profundamente a consolidação das prerrogativas constitucionais estabelecidas no texto da Constituição Cidadã de 1988. Além da imposição de pelo menos cinco ajustes fiscais mais severos, ao longo das últimas quatro décadas, desvinculou-se o Orçamento da Seguridade Social, ampliada na gestão de Temer, de 20% para 30% de recursos desvinculados.

Aos recorrentes ajustes, desvinculação de parcela dos recursos da Seguridade Social, a gestão fiscal foi se estreitando, com a institucionalização da austeridade na gestão da política econômica, quando nos anos 1990, no segundo mandato de FHC aprovaram-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e a meta de superávit fiscal primário. A interrupção parcial desse processo perverso, ao longo dos mandatos do presidente Lula e da presidenta Dilma Roussef, vem sendo brutalmente retomado, num movimento acelerado de desmonte do frágil Estado de bem-estar social que vinha sendo lentamente consolidado desde a aprovação da Constituição em 1988. As (contra)reformas já aprovadas, vêm extinguindo os direitos e as garantias constitucionais e, a PEC do teto de gastos constitui uma das (contra)reformas já em vigência.

Desse modo, com a aprovação da PEC do teto de gastos, a austeridade foi finalmente embutida na política fiscal, de maneira que independentemente do grau de progressismo do governo eleito, não há margem para gerir a política fiscal com objetivos sociais e econômicos mais abrangentes. Além disso, a permanência das regras fiscais estabelecidas no âmbito da PEC do teto de gastos entra em contradição indissolúvel com as prerrogativas constitucionais, e portanto, com a consolidação de um Estado de bem-estar social e, conseqüentemente com a possibilidade de o Brasil superar os níveis abissais, crônicos, históricos e estruturais de desigualdade social e econômica, com fortes recortes de cor/raça, região e gênero, que marcam a trajetória do país desde a formação social e econômica do território.

Por seu turno, uma reforma tributária que ensejasse à redução da regressividade da carga tributária brasileira, tributando de modo efetivo os mais ricos, sequer é aventada, assim como a retomada do gasto em investimento público, de uma agenda de política industrial e, das políticas e ações necessárias à manutenção do processo de inclusão social, que significariam de fato uma agenda para todos, acertadamente levantada por Carvalho (2018) e Fagnani (2017; 2018). Como a agenda que vem sendo imposta ao povo brasileiro vai na direção oposta a uma agenda de política para todos, Carvalho (2018) deixa bem claro que *“a proteção aos mais vulneráveis sempre pode caber no Orçamento, mas o genocídio jamais caberá na civilização”*. Não obstante, a permanência da negação dessa verdade incontestável cobrará o seu preço, mas, lamentavelmente, a distribuição dos danos sempre recairá de modo desproporcional entre os mais vulneráveis.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M (Org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021.

ARAÚJO, V. L. **O primeiro governo Lula (2003-2006):** Retomada do crescimento e bonança internacional. *In:* ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M (Org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAMPELLO, T. (org. geral). **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás.** Brasil: 2017.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas-SP: Unesp, 2002.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira.** São Paulo: Todavia, 2018.

_____. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado.** São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, F. J. C., *et. al.* (Org.). **Economia monetária e financeira:** teoria e política. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

FAGNANI, E. **Implosão das pontes para o desenvolvimento.** Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 313, set. 2017.

_____. **Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar:** pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Contracorrente, 2019.

_____. (org.). **A Reforma Tributária Necessária:** diagnóstico e premissas. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. 3 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

INESC. **O Brasil com baixa imunidade**. Balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília-DF, 20 de abril de 2020.

KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas-SP: Remir-Trabalho, 2019.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Peguim, 2014.

MORCEIRO, P. C. **A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica**. 2018. Tese (Doutorado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-07122018-115824/publico/CorrigidoPaulo.pdf>.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. Brasil, 25 de setembro de 2017.

NAYYAR, D. **A corrida pelo crescimento: países em desenvolvimento na economia mundial**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

PINTO, E. C. **A guerra de todos contra todos e a lava jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ – Texto para discussão, 2019.

REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres**. Tradução Caetano Pena. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016

ROSSI P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SERRANO, F. **Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível**. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. 3 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.