

Austeridade fiscal: mais que uma ideia perigosa- uma análise a partir dos mecanismos que vem consolidando a austeridade como uma política de Estado no Brasil.

Francielle do Nascimento Santos - UFS

Graduação em Ciências Econômicas- Universidade Federal de Sergipe-UFS;
Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Sergipe -UFS
E-mail: francielleufs@outlook.com

Christiane Senhorinha Soares Campos - UFS

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Geografia da UFS.
E-mail: christianescampos@gmail.com

Austeridade fiscal: mais que uma ideia perigosa- uma análise a partir dos mecanismos que vem consolidando a austeridade como uma política de Estado no Brasil.

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo analisar a experiência brasileira com a austeridade fiscal. Inicialmente é realizada uma discussão em torno do conceito do neoliberalismo e a construção da austeridade da teoria à política econômica. Busca-se evidenciar que a concepção de austeridade predominou na política macroeconômica do Brasil ao longo das últimas três décadas. Partimos do pressuposto que os principais mecanismos que possibilitaram a institucionalização da austeridade foram a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e mais recentemente o Teto de Gastos. De modo que se conclui que no Brasil a austeridade não se constitui apenas como uma ideia perigosa, mas se materializa na condução macroeconômica, configurando mudanças significativas na relação estado-sociedade. Nesse sentido, é que se constata que, a partir de diferentes mecanismos, a austeridade foi se perpetuando como uma política de Estado, e não de governos, e que seus efeitos são nefastos para a economia e a sociedade brasileira, mas condizentes com os propósitos de um processo de acumulação de capital, que não se alicerça no crescimento econômico nacional.

Palavras-Chave: Austeridade Fiscal, Neoliberalismo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Dívida Pública, Teto de Gastos.

Abstract:

This paper aims to analyze the Brazilian experience with fiscal austerity. Initially, a discussion is held around the concept of neoliberalism and the construction of austerity from theory to economic policy. It seeks to show that the concept of austerity has predominated in Brazil's macroeconomic policy in the last three decades. We assume that the main mechanisms that made the institutionalization of austerity possible were the Fiscal Responsibility Law, the Public Debt Management and its deepening with the Spending Ceiling. All these mechanisms transformed what was previously a government program into state policy. Thus, it is concluded that in Brazil austerity is not only a dangerous idea, but it is materialized in macroeconomic management, especially in fiscal policy. In this sense, it is found that, through different mechanisms, austerity has been perpetuated as a State policy and that its effects are disastrous for the Brazilian economy and society, but consistent with the purposes of a process of accumulation of capital driven by financial capital, which is not based on national economic growth.

Keywords: Fiscal Austerity, Neoliberalism, Fiscal Responsibility Law, Public Debt, Spending Ceiling.

1-A austeridade fiscal: da teoria à política econômica.

Conforme Gonzalbo (2016) o neoliberalismo representa uma crítica ao liberalismo clássico do século XIX, já que não considera o mercado como um produto natural e espontâneo como aqueles autores, mas como algo que precisa ser defendido pelo Estado. Por isso o autor explicita que

El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los liberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines (idem, p.13).

Assim, é importante considerar que o Estado na visão neoliberal é ineficiente, entretanto necessário para a implementação e manutenção das políticas que contribuem para o funcionamento dos mercados. Segundo Gonzalbo (2016) há muitas diferenças entre os autores que defendem o neoliberalismo, mas o fundamental é entender os aspectos comuns entre eles, que são: privatização de bens públicos, liberalização do mercado financeiro e movimento global de capitais, introdução de mecanismos de mercado para maior eficiência dos serviços públicos, um impulso amplo de redução dos impostos e gastos públicos, bem como o ataque permanente ao déficit fiscal e a inflação. Ou seja, em que pesem as diferenças, o que unifica os autores neoliberais é a defesa das políticas austeras. Nesse sentido, a austeridade se torna o norte do neoliberalismo, visto que seus mecanismos têm como foco a redução do gasto público, déficit e inflação. E esta abordagem será o caminho que resultará na austeridade fiscal na política econômica. Por isso não se pode dissociar a austeridade fiscal de neoliberalismo.

Brown (2019) também se preocupa em diferenciar o liberalismo clássico do neoliberalismo. Para os autores liberais o foco era a liberdade dos agentes econômicos, consideravam que com o desenvolvimento da sociedade os sujeitos passaram a ansiar pela satisfação das necessidades e trocas individuais, por isso se dedicavam a combater a intervenção do Estado. De acordo com a autora o neoliberalismo segue em outra direção, pois se configura como “um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis para investidores estrangeiros” (BROWN, 2019, p.26). Entretanto é importante destacar que

Nenhum intelectual neoliberal buscava um Estado fraco. Ao contrário, o objetivo duplo era limitar o escopo e focar acentuadamente o funcionamento do Estado. Enquanto o Estado liberal clássico recorria ao modelo econômico do laissez-faire e ao modelo político do ‘vigia noturno’, os neoliberais procuravam construir,

consolidar e amarrar um Estado unificado e forte, um Estado no qual a soberania política significa desunir, a democracia, desorientar e dividir, e a burocracia, exaurir. O Estado neoliberal tinha de ser enxuto, não soberano e milimetricamente focado, isolado de interesses particulares, de pactos pluralistas e de demandas das massas” (BROWN, 2019, p.77)

No que concerne à concepção teórica da austeridade Blyth (2017) considera que o nascimento da ideia remete à percepção do Estado como problema, presente na teoria econômica liberal. Essa ideia parte dos seguintes autores: John Locke, nos argumentos em defesa da criação da propriedade privada e sua teoria derivada do Estado; David Hume, nas ideias sobre o dinheiro e os comerciantes; e Adam Smith através de suas ponderações acerca do crescimento e dos impostos. Conforme Blyth (2017), a importância desses três liberais para o pensamento da austeridade é o fato de que partilham do que o autor chama do “problema estatal” que pode ser sintetizado desse modo: ‘não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele’ no pensamento liberal” (idem, p.147-8).

Este conjunto de medidas parte de uma concepção econômica de desregulação, corte de gastos e redução da ação do Estado na economia, de modo que entre neoliberalismo e austeridade há uma alta correlação, à medida que é o programa neoliberal que materializa a ideia de austeridade. Blyth (2017) define a austeridade como,

Uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação (BLYTH, 2017, p. 22).

Nessa perspectiva a austeridade representa uma retração econômica que seria compensada pela confiança empresarial, expectativas dos agentes. De modo que representa uma mudança de perspectiva do papel do Estado na economia tanto no capitalismo mundial quanto nacional. Esta transição reflete as transformações na política econômica ocorrida no contexto externo que acabaram por interferir diretamente na concepção de como administrar o Estado brasileiro no campo econômico.

As políticas neoliberais ao serem implementadas alteram as perspectivas de atuação do Estado, visto que o neoliberalismo muda o caráter da participação do Estado na economia. Considerando o contexto latino-americano essa mudança implicou na passagem do estado desenvolvimentista para o neoliberal. Enquanto o Estado no desenvolvimentismo possuía um caráter ativo, o neoliberalismo

enxerga o Estado como um meio fundamental para criar as condições favoráveis ao funcionamento do mercado.

O contexto externo influenciou diretamente nessa mudança de perspectiva do papel do Estado, por isso é importante considerar a crise da dívida nos países latino-americanos durante meados da década de 1980. Conforme Paulani (2011) a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), entrou em crise em 1973, de modo que o crescimento mundial foi afetado e em 1974, o globo encontrava-se em recessão aberta. Frisa-se que o choque de petróleo e a crise resultante de tal situação foi determinante para o crescimento da valorização financeira e crescimento geral dos capitais.

Nesse contexto, os eurodólares se juntaram aos petrodólares que buscavam a saída da atividade produtiva que estava em recessão, assim o centro do sistema desenvolvido a partir dos bancos privados internacionais passam a focar na periferia do sistema. Por isso a autora afirma “Os países latino-americanos estiveram, portanto, entre as primeiras vítimas da sanha rentista desses capitais, já que muitos deles resolveram enfrentar, com elevação do seu grau de endividamento, a crise então experimentada” (PAULANI, 2011, p.75).

As ideias neoliberais se instalaram nos países da América Latina por meio de uma série de reformas econômicas e principalmente com a alteração do papel do Estado na economia. Entretanto esta mudança de perspectiva do Estado desencadeou novas formas de dependência da América Latina, e além de não resolver problemas como a desigualdade eles foram intensificados por estes. Nessa perspectiva é importante considerar a dependência estrutural dos países latino-americanos, como destaca Carcanholo (2014):

Em momentos favoráveis, de alguma forma aliviando os efeitos estruturais da dependência, quando a economia mundial está crescendo e existe uma grande oferta de crédito no mercado mundial, as exportações das economias dependentes tendem a crescer (em preço e/ou quantidade), pela demanda da economia mundial em crescimento, e as condições de financiamento das contas externas tendem a ser menos onerosas em função da abundância de oferta nesse mercado de crédito. Essa situação favorável, entretanto, é meramente conjuntural, sujeita aos ciclos do capitalismo mundial.” (idem, p.9)

E essa dependência estrutural vem se perpetuando e até se intensificando nesse século XXI. Ao considerar as mudanças na política econômica do país que foram resultado do neoliberalismo, Oliveira (2006, p.286) afirma “Agora, mesmo os interesses internos são mediados pelos recursos globais de capitais e de política. Numa palavra, a dominação de classe foi extrovertida”. Ainda sobre as mudanças na dominação burguesa no Brasil, o autor resume sua concepção em duas ideias principais:

Em primeiro lugar, a financeirização da economia pré-determina a acumulação possível e o lugar do Estado na economia. Em segundo lugar, as intensas privatizações retiraram do Estado a capacidade de fazer política de produção. Torna-se patético que economistas acreditem que a moeda nacional, o real, estabilizado, seja capaz de produzir e conduzir política econômica. As relações entre as classes mudaram substancialmente com as privatizações e com a financeirização. (idem, p. 286)

Nessa perspectiva de análise, o autor reflete como o neoliberalismo retirou a possibilidade de uma política nacional, pois trata-se de uma dominação que remete ao capitalismo globalizado, este rejeita as ações de política com possibilidade de alterações que interfiram nos objetivos de acumulação global. Por isso a política nacional se tornou um empecilho de modo que foi necessário intervir para barrar objetivos que interfeririam na exploração de classe do capitalismo. Assim, o neoliberalismo se torna dominante em todo o globo, para que ocorresse conforme Oliveira (2006) “uma dominação sem política” (idem, p. 287).

Nessa mesma perspectiva, Oliveira (2006) argumenta que não há política no neoliberalismo, visto que a ausência do poder de decisão por parte do Estado nacional e da sociedade no neoliberalismo resulta em uma ausência do processo político na economia. A política econômica realizada é a instituída pelo processo de acumulação do capital com pequenas possibilidades de execução que divergem do receituário, tal situação revela uma ausência da política e conseqüentemente da democracia no neoliberalismo.

A implementação da estratégia neoliberal demandou, portanto, uma reforma do Estado, para alterar a estrutura montada pela estratégia focada no desenvolvimento. Nesse sentido, é que em meados da década de 1990, o Brasil apresentou, sob influência da reforma empreendida pelo governo Thatcher, uma proposta de reforma administrativa que resultaria, segundo Bresser-Pereira (2001) na transformação do Estado Patrimonial em Estado Gerencial. Esta transformação de caráter do Estado segundo Bresser-Pereira reflete as transições ocorridas no contexto externo que acabaram por interferir diretamente na concepção de como administrar o Estado brasileiro no campo econômico.

Analisando a implementação de políticas neoliberais em alguns países da América Latina Campos et al (2015, p. 146) afirmam que, apesar da retórica do Estado mínimo, o que se consolida no contexto neoliberal é um Estado que assegura condições cada vez mais favoráveis ao processo de acumulação de capital. Nesse sentido, argumentam ser sempre necessário questionar “Estado mínimo para que e para quem?”. Nessa mesma direção, Wood (2014) argumenta que o Estado é hoje mais essencial do que nunca para o capital, mesmo – ou especialmente- na sua forma global. A forma política da globalização não é um Estado global, mas um sistema global de Estados múltiplos, e a forma específica do novo imperialismo vem da relação complexa e contraditória entre o poder econômico expansivo do capital e o alcance mais limitado da força extraeconômica que o sustenta.

Tem-se então que apesar do discurso neoliberal afirmar que é necessário reduzir o tamanho e participação do Estado na economia, na realidade esta instituição segue indispensável, visto que conforme explicita Wood (2014, p.106) o Estado é o “Garantidor administrativo e coercivo de ordem social, relações de propriedade, estabilidade ou previsibilidade contratual, nem como qualquer outra das condições básicas exigidas pelo capital em sua vida diária”. E é categórica ao afirmar que na verdade “o Estado é a única instituição não econômica verdadeiramente indispensável ao capital” (idem, p. 106-107).

De fato, a política econômica, alicerçada na perspectiva da austeridade fiscal, necessita do Estado para implementar suas medidas, ainda que busque o tempo todo disseminar a ideia de que é fundamental reduzir o papel do Estado. Tal situação, aparentemente contraditória, faz parte da estratégia política do programa neoliberal. O objetivo do discurso da ineficiência e redução do Estado na economia é reduzir as políticas com foco no bem-estar social e no desenvolvimento econômico, visto que conforme apresentado o Estado segue indispensável para o processo de acumulação de capital.

2- Mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil

Este tópico apresentará os três principais mecanismos da austeridade fiscal no Brasil, a saber: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos. É importante pontuar que o foco da política austera é o corte de gastos e a redução da atuação do Estado na economia. Nessa perspectiva os mecanismos saem do aspecto teórico e transformam-se em instrumentos jurídicos, econômicos que exigem a perpetuação da política econômica, visto que não há outra forma de gerir o Estado na política neoliberal, a austeridade é a única possível por conta das exigências dos mecanismos que serão apresentados, ocorre uma intensificação de um processo que seria conjuntural a ponto de se tornar a estrutura da política econômica brasileira.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trata-se da Lei complementar nº 101 aprovada em maio de 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tal lei foi considerada um programa de estabilização fiscal, e possui como fundamento quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Tanto que no Art. 1º § 1º da referida lei consta o seguinte

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a

limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Nesse sentido a LRF foi baseada na administração pública voltada para resultados de países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e surgiu no contexto de mudança da administração pública para uma administração gerencial pautada em ser um instrumento neoliberal na política econômica brasileira. Motivo pelo qual é relevante pontuar que o contexto econômico da discussão e aprovação da lei tem uma ligação com as diretrizes de boas práticas de gestão do Fundo Monetário Internacional (FMI), essa lei foi uma das exigências do fundo para a concessão de novos empréstimos ao Brasil após a crise cambial de 1998-1999. (ARAUJO, FILHO, GOMES, 2015)

De modo que a LRF representa um instrumento normativo com medidas para redução e controle das despesas públicas, as regras se aplicam a União, estados, municípios e o Distrito Federal, bem como estabelece a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente federativo. No que se refere aos pilares da lei é importante informar que

No que tange ao pilar do planejamento, a Constituição de 1988 já dispusera sobre a integração entre os processos de planejamento e orçamento ao prever a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, I, II e III). O pilar da transparência está disposto na LRF como decorrente do incentivo à participação da sociedade e da realização de audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos. A LRF determina ainda ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelas entidades públicas. Em relação ao pilar do controle, a LRF estabeleceu um mecanismo na forma de conselho de gestão fiscal: “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67). Conforme previsto na Constituição Federal, o controle externo pode ser exercido pelas atribuições do Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas. E, finalmente, o pilar da responsabilidade se dá pela exigência do gestor público por meio da imposição de sanções ao descumprimento das regras estabelecidas na LRF. Isso culminou com a aprovação da Lei no 10.028/2000, conhecida como Lei de crimes de responsabilidade fiscal. (CRUZ, MACEDO, SAUERBRONN, 2013 p. 1378)

Conforme apresentado é importante ressaltar que para atingir os pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilidade a lei cria mecanismos para que as despesas sejam realizadas com base nos limites estabelecidos, no que se refere aos limites com despesas de pessoal a lei estabeleceu a Receita Corrente Líquida como parâmetro, de modo que o limite “para os gastos como participação da Receita Corrente Líquida de 50% para a união; 60% para os estados e o distrito federal e ; 60% para os municípios” (BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017, p. 89) Os autores ainda esclarecem que a receita corrente líquida representa a soma das seguintes receitas: tributárias,

contribuições patronais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, entretanto são deduzidos do cálculo as seguintes receitas:

a) as transferências constitucionais e legais as quais referem-se à repartição da receita tributária previstas no artigo 157 e 158 da CF (transferências aos Estados e Municípios por disposições constitucionais) e às partilhas indiretas através dos fundos (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM); b) do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB), Lei Kandir (LC nº87/96) e repartição do Impostos sobre produtos industrializados - IPI (Lei 61/89); c) as contribuições da seguridade social, do servidor para o plano de previdência, dos militares para custeio das pensões e da compensação financeira entre os regimes de previdência; d) contribuições ao PIS/PASEP. (PIVATTO, 2018, p. 39)

Além dos limites estabelecidos para o gasto da receita com pessoal, o LRF estabeleceu que os governantes só poderiam aumentar a despesa pública se tivesse acompanhada de uma estimativa do impacto financeiro-orçamentário para o ano do exercício financeiro e para os próximos dois anos bem como uma declaração de compatibilidade com os componentes do planejamento LOA, LDO e PPA. No que se refere a despesas de caráter continuado, aquelas que durariam mais de dois anos, não poderiam ser criadas sem a estimativa de impacto financeiro e sem que fosse indicado a fonte de receita ou diminuir as despesas já existentes, esse mecanismo para a dívida restringiu a possibilidade de investimento público, visto que por vezes é necessário mais de dois anos para a finalização de grandes investimentos estruturais e a execução só seria permitida após a medida compensatória ser implementada. O mecanismo de compensação foi um princípio importante da LRF

Sobre os limites estabelecidos na lei referente ao limite legal de gastos com pessoal é primordial ressaltar que existe um limite prudencial e de alerta considerados medidas de precaução para não exceder os percentuais de gastos. Assim, conforme o art 22 da LRF, se o limite prudencial ultrapassar 95% do limite máximo permitido são utilizadas medidas corretivas

Já o limite de alerta é estipulado quando o ente atinge 90% do limite máximo e é responsabilidade dos Tribunais de Contas emitirem essa notificação, que trata-se apenas de um aviso sem se associar com penalidades. Entretanto como visto se atingir o limite prudencial o administrador precisar atuar com a austeridade fiscal para evitar as punições e vedações que constam na lei.

O limite para o endividamento público não foi estipulado na LRF, ficou como responsabilidade do Senado Federal, de modo que a lei apenas conceituou os tipos de dívida como consolidada, mobiliária e operações de crédito. Um princípio da lei com o objetivo de reduzir o endividamento foi a “regra de ouro”, “a lei estabelece que nenhuma operação de crédito pode ser utilizada para financiar despesas de custeio. Portanto, os montantes das operações de crédito não podem mais ultrapassar o volume das despesas de capital.” (SODRÉ, 2002, p.5)

No ano de 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou como inconstitucional a redução de vencimentos dos servidores para adequação dos limites de gasto com pessoal. Assim foi declarado inconstitucional “o parágrafo 2º do artigo 23 (...) Para a maioria dos ministros, a possibilidade de redução fere o princípio da irredutibilidade salarial.” (STF, 2020) Relevante considerar também que a suprema corte julgou outro trecho como inconstitucional, “o parágrafo 3º do artigo 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.” (STF, 2020) Outro julgamento importante do STF no ano de 2020 refere-se ao combate da pandemia do coronavírus, o supremo julgou que as exigências da LRF e do orçamento não podem impedir a expansão de programas públicos referentes o enfrentamento da pandemia, assim “os artigos que tiveram sua aplicação afastada pelo ministro são os 14,16,17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (AGÊNCIA SENADO, 2020)

Nesse seguimento foi possível identificar com base nos pontos apresentados que a lei representou fundamentalmente uma política de controle do Estado e representa um mecanismo novo na história econômica brasileira, a institucionalização da austeridade limitando o gasto social e de investimento, de modo que o único gasto fora do teto é o financeiro, exceção esta que beneficia o mercado. “Em relação às dificuldades no orçamento e na execução do mesmo, há de se ressaltar que grande parte do orçamento público trata-se de execuções obrigatórias, restando uma pequena parcela para investimentos” (QUADROS, PINTO, CORONEL, 2018, p.11).

Sobre a exceção é importante frisar que a LRF só limitou os gastos não financeiros e forçou um enorme ajuste fiscal, entretanto não influenciou nos elevados pagamentos da dívida pública. Por isso Khair apud Garcia e Casagrande (2009) “A LRF cuida apenas da parte não-financeira das despesas públicas. Considerando que o componente financeiro representa importante parcela do ônus fiscal do país, é necessário que o mesmo seja também considerado para se ter um equilíbrio fiscal saudável das contas públicas brasileiras.” (idem, p. 281)

Assim, a política de taxa de juros elevada de boa parte do período pós plano Real amplia o custo da dívida pública em moeda nacional. Por isso “apesar dos elevados cortes de gastos públicos e da consequente obtenção de superávits primários, o peso das despesas financeiras se manifesta na geração de resultados nominais deficitários” (GARCIA, CASAGRANDE, 2009, p. 281) Resultado este que com base nos autores representa uma incoerência da LRF no que se refere a responsabilidade fiscal, visto que “o ajuste fiscal não tem como foco um dos principais componentes dos gastos públicos, o debate sobre o ajuste das contas públicas se torna incoerente e pouco eficaz” (idem, p.281) Nesse sentido, com base nos autores a LRF deixa de atuar na real dificuldade das contas públicas, a saber, o endividamento público e o custo fiscal.

É relevante pontuar que em determinados momentos da economia, por exemplo durante queda de atividade econômica ou uma crise internacional, a política anticíclica representa um mecanismo para conter ou reduzir os efeitos da mesma sob os indicadores econômicos, entretanto a política pró cíclica passa a ser uma exigência por conta da LRF, o que antes era uma decisão política torna-se uma exigência legal, ocorre a retirada do espaço político ao entrar no campo da legalidade e passa a existir um caminho único de atuação econômica, a austeridade fiscal. A estrutura da LRF “buscou a atuação da política fiscal voltada ao compromisso da solvência da dívida pública, evidenciando a preponderância da política monetária e relegando o papel ativo do Estado na execução de uma política fiscal de investimentos, de intervenção na demanda efetiva e de uma atuação contracíclica.” (PIVATTO, 2018, p. 46)

No que se refere a história econômica brasileira é fundamental identificar que ocorreram períodos de queda da atividade econômica mundial, o período da crise da dívida brasileira, depois passa pela crise inflacionária, a crise internacional de 2009, a crise da pandemia do covid-19, de modo que ocorreram períodos curtos de estabilidade e foram nesses períodos que ocorreram breves possibilidades de crescimento, mas no geral não há uma estabilidade constante e muito menos a possibilidade de aplicação e manutenção dos direitos sociais da Constituição de 88 e o cumprimento de todas as regras fiscais macroeconômicas sem recorrer ao endividamento. Sobre o endividamento, “Há uma priorização do pagamento do serviço da dívida, medida coerente com um dos objetivos da lei, que é a estabilização da evolução do estoque da dívida do setor público” (SODRÉ, 2002, p. 4). De modo que o pagamento da dívida é o único gasto fora do teto da LRF, assim torna-se fundamental analisar a gestão da dívida pública brasileira.

2.2.A gestão da dívida pública

Inicialmente é importante informar que o órgão responsável por administrar a dívida pública brasileira é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A portaria nº 29/2016 explicita em seu artigo primeiro o objetivo da gestão da dívida pública federal.

A gestão da Dívida Pública Federal - DPF, nela consideradas as dívidas interna e externa de responsabilidade do Governo Federal, tem o objetivo de suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. (BRASIL, 2016)

Entretanto, apesar do governo definir a dívida pública como forma de financiamento federal, a leitura predominante na economia é de que a condução do gerenciamento da dívida está relacionada de forma

direta a aquisição e manutenção da credibilidade da política econômica junto ao mercado. Esse é o motivo pelo qual, nessa perspectiva de análise, a estabilidade se torna a direção da política econômica.

Se um país não é capaz de sinalizar aos agentes econômicos que a sua dívida será honrada, nenhum outro fundamento da economia será capaz de evitar o *default*. Como a aquisição dos títulos públicos que financiam a dívida pública mobiliária é feita pelo setor privado, não é desprezível a influência desses credores na construção da credibilidade. Assim, as expectativas do mercado interferem na demanda desses títulos e, portanto, na capacidade de o governo rolar a sua dívida. (MENDONÇA, SILVA, 2008, p. 637)

Esta análise confirma a influência do mercado nas ações do governo, visto que se refere a concepção de que o governo deve efetuar suas políticas em vistas a aprovação do mercado, já que este é o comprador dos títulos da dívida. É uma situação de subordinação que mantém o Estado refém das opiniões e vontades do mercado como cliente.

Órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram responsáveis por definir a orientação da gestão da dívida pública em 2001, tais mecanismos foram incorporados com o discurso de que iria auxiliar os governos locais e reduzir a vulnerabilidade dos países referente choques internacionais.

Na prática o que se tem é uma situação em que o quadro institucional do país perde sua funcionalidade, já que não há possibilidade de mudança, apenas há a possibilidade de alterar o modelo vigente como forma de adaptação as novas circunstâncias, mas sem alterar a estrutura original. Nesse sentido, é que Lopreato (2015) constata que no arranjo macroeconômico construído nesse contexto, a gestão da dívida pública torna-se um instrumento da política de estabilização.

As relações entre o Tesouro Nacional e o BCB também assumiram características particulares. O modelo de gestão da dívida pública acompanhou, de perto, as regras aceitas no plano teórico de atuar como coadjuvante da ação do Estado na política de defesa do crescimento. A dívida pública cumpria duplo papel: instrumento de controle da expansão monetária e responsável por garantir o financiamento do gasto público na política de estabilização. Neste plano, diferenciava-se pouco de outras experiências internacionais. (LOPREATO, 2015, p. 15-16)

Deste debate é importante focar em duas informações apresentadas, a primeira diz respeito a alteração de perspectiva de gestão da dívida que passa a atuar como um instrumento da estabilização econômica, e a segunda que nesse processo o Estado se torna coadjuvante na atuação em pró do crescimento econômico, assim a gestão se torna parecida com as experiências internacionais e com o neoliberalismo. Na verdade, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal que aproximou o modelo brasileiro com a experiência internacional que era defendida pelos organismos multilaterais, passa a ser consagrada a “separação funcional entre a gestão da dívida pública, a cargo do STN, da condução da política fiscal do âmbito do MF”. (LOPREATO, 2015, p. 20). Assim, a forma como é gerida a gestão

da dívida brasileira trata de forma separada a política monetária, a fiscal e a administração da dívida pública, além de buscar eliminar quaisquer resquícios da utilização da dívida pública como instrumento de sustentação do crescimento. (LOPREATO, 2015, p. 20)

A STN passou a gerenciar o conjunto da dívida pública (interna e externa), ganhou expertise no manejo das operações de colocação e resgate dos títulos e adotou estratégia de gestão direcionada a alongar o perfil da dívida e a ampliar a participação dos títulos prefixados e indexados à inflação, condizente com a prática internacional. (LOPREATO, 2015, p. 20)

Foi ao se aproximar do controle a partir da gestão internacional que o crescimento foi desconsiderado, o importante era gerir a dívida com o objetivo de estabilização sem necessariamente ser relevante o financiamento para o crescimento econômico. Para a análise da situação fiscal do país, comumente é utilizado o indicador da razão dívida/PIB, todavia a escolha de determinado indicador se dá por meio de um conjunto de decisões, de modo que esta característica não deve ser desconsiderada bem como o fato de que ao utilizar indicadores diferentes não deve ser realizadas comparações entre países.

Ao tratar sobre dívida líquida e bruta do setor público é relevante definir estes conceitos, de modo que Alves (2018) apresenta informações referentes a Dívida Líquida do Setor Público-DLSP, este “leva em conta as obrigações das administrações diretas, indiretas e empresas estatais dos três níveis de governo, do Banco Central, do INSS, de Itaipu Binacional e dos fundos públicos que não atuam como intermediários financeiros” (idem, p.61). Este indicador utiliza as obrigações líquidas descontado os ativos financeiros do setor público, o que significa dizer que se houver aumento do passivo e em contrapartida o ativo aumentar na mesma dimensão não haverá alteração no indicador DLSP. O autor afirma ainda que,

Do ponto de vista histórico-institucional o indicador de DLSP é certamente o que capta de forma mais precisa a relação entre o setor público e o setor privado no Brasil. Nesse sentido, o emprego da DLSP impede que a oferta de crédito público, que historicamente esteve na base do dinamismo da economia do país, seja percebida como fonte de deterioração fiscal. (ALVES, 2018, p. 61)

Enquanto que a Dívida Bruta do Governo Geral-DBGG são “as obrigações dos governos (Tesouro Nacional e INSS), estaduais e municipais junto ao setor privado (financeiro e não financeiro), ao setor público financeiro e ao resto do mundo (ALVES, 2018, p. 62-63). Neste indicador as empresas estatais e o Banco Central não são incorporados, entretanto os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional sob responsabilidades do banco integram a dívida pública. Como este indicador não considera os ativos financeiros qualquer operação que signifique aumento do passivo representará uma expansão do endividamento público.

No que se refere ao conceito de Dívida Pública Federal- DPF trata-se da “soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), ambas de responsabilidade do governo federal, mais especificadamente, do Tesouro Nacional” (ALVES, 2018, p. 67). Todavia é importante frisar que ocorreu uma alteração do principal indicador utilizado para gerir a dívida pública no país. Como esclarece Alves (2018)

Até o final da década passada a DLSP permaneceu como o principal indicador de endividamento do país. Prevalcia, desse modo, a noção de que a mensuração dos efeitos da política econômica sobre o quadro fiscal tornava-se mais robusta quando expressa por uma estatística capaz de captar variações simultâneas no ativo e no passivo do setor público. Entretanto, o forte aumento no ativo do governo iniciado em meados dos anos 2000, resultante do acúmulo de reservas internacionais e da expansão de crédito ao BNDES, exacerbou os problemas apontados acima e deu força às vozes que advogavam a adoção da DBGG como referência para a condução da política econômica. Um dos argumentos a favor de dívida bruta está ligado à provável dificuldade de conversão imediata do ativo do governo em recursos para o resgate da dívida sem maiores perdas ou danos à economia. (idem, p.73)

Assim, o principal indicador utilizado no país foi alterado segundo o autor por tentativas de melhorar o desempenho fiscal a partir de práticas contábeis, de modo que a DLSP tem como ponto negativo a não mensuração do risco de inadimplência dos ativos governamentais, enquanto que o DBGG ignora todos os ativos e superestima o quadro de deterioração fiscal (ALVES, 2018). Tal modificação de indicador comunga com a mudança da perspectiva macroeconômica com base na restrição e demonização do gasto público, nesse sentido

Seja pela crença na ineficácia da política fiscal, seja pela necessidade de afastar o risco de dominância fiscal, o predomínio das ideias do NCM nos anos 1990 e 2000, levou à adoção em todo o mundo de instrumentos destinados a restringir o gasto público. Nesse contexto, o controle da dívida pública tomou o lugar do crescimento econômico e foi alçado à condição de principal objetivo da política fiscal. No Brasil, essa visão se concretizou no regime de metas para o resultado primário, inicialmente estabelecido no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, de outubro de 1998 (ALVES, 2018, p. 78-79).

De modo que ao analisar a relação dívida/PIB e a pandemia da covid-19 é importante pontuar que, apesar do consenso econômico afirmar que seria necessárias medidas austeras para reduzir o impacto no déficit fiscal gigantesco do ano de 2020, outras alternativas são apontadas no debate econômico. Apesar de não ser consenso entre os autores alguns economistas como Oreiro ¹(2020) afirmam que a

¹ José Luis Oreiro, é Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, e Líder do Grupo de Pesquisa "Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento"

situação econômica de 2020 diverge do contexto da economia brasileira do final da década de 70, na crise da dívida externa. Para ele, a situação brasileira em 2020 é bem mais confortável, sua dívida é predominante em moeda nacional e o Estado é credor em moeda internacional, já que as reservas internacionais superam a dívida interna. Assim, Oreiro (2020) afirma que não há risco de default por definição em dívida pública na moeda nacional, emitida pelo governo (OREIRO, 2020).

Na verdade, comumente associam a emissão de moeda a escalada inflacionária, entretanto, tal situação acontece apenas em determinadas circunstâncias, e exigiria segundo Oreiro (2020) uma economia operando muito próximo a plena utilização dos fatores de produção. E tal contexto não ocorre no Brasil que vive uma grande ociosidade na produção. Assim, o autor completa que tal monetização da dívida pública não iria produzir pressões inflacionárias significativas enquanto a país continuar como credor na moeda internacional.

Ao refletir sobre o limite do endividamento em moeda nacional, no indicador dívida/PIB, Oreiro (2020) afirma que a experiência histórica mostra que não existe um limite para tal endividamento, e que todos os países do globo terão um aumento significativo da dívida ao tentar reduzir o impacto da pandemia do coronavírus. O autor na verdade completa que não há motivo para temer a elevação da dívida pública como proporção do PIB, existe motivo para temer a velocidade com que o Ministério da Economia reduz as reservas internacionais por conta da política econômica adotada pelo Estado (OREIRO, 2020).

Com base na análise da relação dívida pública/PIB existe um debate sobre a influência da taxa de juros Selic no crescimento deste indicador. No que se refere aos juros é importante pontuar que comumente ele é utilizado como controle da demanda para manter a inflação no centro da meta e também se refere a taxa paga pelo Tesouro Nacional para rolar uma parte significativa da dívida pública, assim ocorre uma preocupação apenas com o lado da demanda na política econômica e desconsidera o aspecto da oferta, de modo que este duplo sentido do juros na verdade significa o aumento da dívida mesmo sem aumento do gasto público, apenas com o aumento da taxa de juros. Por isso, os autores Oreiro e Paula (2010) afirmaram que

Nesse contexto, a fragilidade das contas públicas brasileiras acaba por fazer com que a taxa de juros requerida pelo mercado para a arolagem da dívida pública seja “excessivamente alta”, o que acaba se transmitindo, por arbitragem, para as operações normais de política monetária. (OREIRO, PAULA, 2010, p. 17)

Por fim, é imprescindível afirmar que a gestão da dívida pública assim como toda a política econômica brasileira foi influenciada pelo foco na estabilização e se tornou um dos mecanismos de

controle da austeridade fiscal no Brasil. Tal concepção domina o debate econômico atual e afirma que “as contas públicas podem gerar insegurança na estrutura de preços e ativos futuros, efeito que é transmitido pelos movimentos da dívida pública em sua interação com os portfólios dos agentes privados” (ARANTES, JUNIOR, 2017, p. 1073). Este é o motivo pelo qual a sustentabilidade da dívida passa a ser a principal ação da política fiscal, a gestão das contas públicas, visto que se entende que um desequilíbrio nas contas implicaria em uma tendência de dívida e dificuldade nas condições futuras de financiamento. Assim, o Estado passa a ter uma atuação ativa no seu papel principal: garantir a sustentabilidade da dívida pública.

Nesse sentido é importante considerar a dívida pública com a multiplicidade de variáveis, além do gasto e receita comumente utilizado, visto que conforme apresentado apenas a variação da Selic possui efeito negativo no indicador da dívida, a própria escolha do indicador utilizado pelo país para o endividamento tem relação com a perspectiva econômica vigente, neste caso a austeridade. De modo que por conta da construção do consenso de que o problema da economia brasileira é o excesso de gastos e a austeridade seria a solução desse imbróglio o teto de gastos foi aprovado em 2016. Este terceiro mecanismo da institucionalização da austeridade no Brasil será analisado no próximo tópico.

2.3 O teto de gastos

Neste tópico será analisado o teto de gastos, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, decorrente da PEC 241 e 55. Esta legislação representou a construção de um Novo Regime Fiscal no país. A proposta foi enviada ao Congresso durante o governo Temer, após o impeachment da presidente Dilma. A regra em si representa um aprofundamento e uma austeridade permanente na política econômica brasileira, visto que se trata de uma rígida contenção das despesas primárias do governo com duração de 20 anos e a possibilidade de revisão após 10 anos. E, a cada ano, a elevação dos gastos ocorre apenas pelo índice de inflação, IPCA, do ano anterior, tendo como base no ano de 2017.

Assim, conforme apresentado no Art. 1º da EC nº 95 de 2016, são acrescentadas a constituição os artigos 106 até o 114. No art. 106 é instituído o prazo deste novo regime fiscal, que será realizado por 20 anos. Já no art. 107 são listados os limites individualizados para as despesas primárias com relação aos setores, neste artigo são listados os âmbitos públicos que serão afetados pela EC, são eles:

I - do Poder Executivo; II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016)

Desta lista de restrições é possível identificar que não foram estabelecidos limites no que se refere a dívida pública e gastos com pagamento de juros neste novo regime fiscal, de modo que estes gastos permanecem fora de limite na economia brasileira, já que foram limitados apenas os gastos primários do governo. Assim como a LRF, foram estabelecidas vedações caso o limite do teto for descumprido, dessa forma, as restrições para o governo caso descumpra os limites estabelecidos no regime fiscal basicamente incide sobre o funcionalismo público e o comprometimento do funcionamento da máquina pública. No art. 108 fica estabelecido que após 10 anos será possível realizar uma revisão dos limites do teto. Nesse seguimento o Art. 110 frisa que o mínimo gasto com saúde e educação nos próximos 20 anos serão realizadas com base no exercício financeiro de 2017, acrescido apenas pelo reajuste da variação do IPCA no período.

Para propor esta legislação os deputados apresentaram dados positivos com relação a Holanda e citaram outras países que adotaram uma fixação de teto de gastos, foram eles Finlândia e Suécia, todavia existem particularidades com relação ao teto de gastos aprovado pelo Brasil, que o torna único no mundo, e a forma como os limites foram estabelecidos nesses países, de modo que o “não repete o regime adotado por nenhuma outra nação, tendo como principais diferenças o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da norma na Constituição” (MEDEIROS, 2016). Nos países citados os limites estabelecidos variam entre três e quatro anos, são geridos por leis ordinárias ou até mesmo acordos políticos, de modo que ainda há a possibilidade de crescimento real dos gastos por não ser tão restritivo como é o caso da emenda constitucional brasileira.

No Brasil ocorre o congelamento em termos reais, visto que o gasto não acompanha o crescimento econômico, de modo que a economia cresce e o percentual do PIB gasto reduz, por isso Rossi e Dweck (2016) afirmam que o “(...) o Novo Regime Fiscal implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes. (idem, p. 1).”

Nesse sentido, os autores completam que o país entra em um círculo vicioso de austeridade, já que cortes públicos tendem a reduzir o crescimento e provoca novas ondas de queda de arrecadação que irão exigir maior redução das despesas por parte da política econômica. Rossi e Dweck (2016) simularam que o efeito do teto de gastos sobre a saúde e educação e apontam que reduzirá a participação em percentual do PIB de 4% em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, sendo que neste período a população será cerca de 10% maior. Por conta desses dados os autores afirmam ser

impossível defender o teto de gastos e a educação e saúde pública simultaneamente. Para os autores o teto dos gastos pode ser entendido como um projeto de redução do Estado.

Em síntese, a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma tem profundos impactos sociais. Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público *per capita* e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. (...)Torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal. (ROSSI, DWECK, 2016, p. 4)

É relevante pontuar que formalmente foi proposto um piso para saúde e educação, entretanto seria impossível destinar recursos acima do piso já que diversas rubricas do gasto público crescem acima da inflação, assim boa parte do orçamento federal já está comprometido com gastos obrigatórios e o teto refere-se ao gasto total, o que significa dizer que não há margem de gasto acima do piso que acaba por se tornar um teto dos gastos com saúde e educação. (RUGITSKY, 2016) Nesse sentido,

Em sua essência, essa EC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações constitucionais previstas desde 1988. A norma marca o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma inversão de prioridades, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social nos termos previstos na Constituição Federal. (MENEZES, MORETTI, REIS, 2019, p. 61)

Essa alteração do funcionamento dos serviços públicos, ocasionado pelo teto e a impossibilidade de manutenção dos direitos sociais assegurados pela Constituição, gera um processo em que o governo foca no gasto público e ignora mecanismos do lado das receitas. Segundo Menezes, Moretti e Reis (2019) quando o governo propõe limitar o gasto primário como única solução do déficit ignora aspectos como desonerações fiscais, sonegação e o pagamento dos juros da dívida pública que minam as receitas públicas federais.

Portanto, ainda que o teto tenha sido apresentado como uma necessidade estrutural e indispensável da política econômica brasileira, na verdade segundo os autores o teto evitou a conversão da receita oriunda do crescimento econômico nas despesas primárias. Desse modo, o teto se refere ao oposto do estabelecido na Constituição e representa um aprofundamento dos mecanismos neoliberais na

economia brasileira, uma vez que destrói o pacto social que foi estabelecido em 1988 e transforma os direitos sociais em mercadoria para o setor privado, pois ao sucatear serviços públicos como saúde e educação, a opção da sociedade é buscar a oferta dos bens na rede privada de atendimento (MENEZES, MORETTI, REIS, 2019)

As novas regras fiscais tiram o direito de a sociedade escolher o projeto político e como o orçamento público será convertido em programas de governo para a aplicação de políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico. Este novo regime trata-se de uma opção pela suspensão do projeto constituinte de 1988, visto que inviabiliza a expansão e manutenção de diversas políticas públicas, com o objetivo de “reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública” (MARIANO, 2017, p. 262). Pois foram retirados do teto o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estes podem crescer livremente. Por isso é importante apresentar projeções de como o teto impactará nos gastos em proporção do PIB , de modo que

Conforme projeção de alguns economistas (...), como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado. Nos países europeus, onde impera o Estado de Bem Estar Social, a média gira em torno de 49,9% do PIB. A França gasta 57%, a Alemanha 44,1% e a Finlândia, líder no ranking, 58,1%, e é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade. (MARIANO, 2017, p. 268)

Pela quantidade de brasileiros que receberam o auxílio pode-se dimensionar a extensão e profundidade da vulnerabilidade social da população decorrente em grande medida das políticas de austeridade. O governo alardeou que a taxa de crescimento do desemprego não foi gigantesca no período. Ocorre que a taxa que já estava alta antes da pandemia, de modo que pode ser relacionada mais com a política econômica austera do que com o contexto pandêmico.

O Brasil passa pela pandemia duplamente comprometido, no âmbito sanitário, mas também no âmbito econômico. O Estado demorou a agir no que se refere a liberar recursos para combater os efeitos da pandemia, visto que a gestão econômica do país, sobretudo no período recente, coloca os interesses do mercado acima de tudo, colocando em risco a saúde e vida dos seus habitantes.

Evidentemente que há um conjunto de outros fatores, que não são objeto de análise nesse texto, que contribuíram para uma letalidade absurda no país devido a COVID 19, sobretudo no ano de 2021. Mas, como se debateu ao longo do artigo, a existência de mecanismos que institucionalizaram a

austeridade como uma política de Estado amplia muito as desigualdades. Nesse sentido, a pandemia tornou ainda mais evidente a gravidade da questão social no Brasil e reabriu o debate sobre o dilema entre os direitos sociais, garantidos constitucionalmente, e a condução macroeconômica neoliberal, que vigora desde a década de 1990 no Brasil e que se aprofundou a partir de 2016.

Algumas considerações:

No Brasil, sob a influência da política econômica definida pelo “Consenso de Washington”, surgiram diversas agendas econômicas nas quais prevalecem a defesa da estabilização monetária e as exigências para uma nova estratégia de crescimento. Assim, por causa da instabilidade monetária, o indicador da dívida sustentável passou a ser fundamental nas contas públicas. O desenvolvimento, alicerçado na ampliação da industrialização, que havia sido o escopo do planejamento desenvolvimentista, tornou-se uma agenda superada e são essas mudanças de perspectivas que abrem caminho para a hegemonia da austeridade fiscal na economia brasileira.

Um fato importante, que não pode ser ignorado, é que a hegemonia do neoliberalismo no Brasil se constrói justamente no contexto em que o país se democratizava e a sociedade civil se mobilizava para assegurar os direitos sociais que haviam sido conquistados na Constituição de 1988. As garantias constitucionais, como a seguridade social, demandavam a expansão das funções e dos gastos do Estado. Isso explica o contínuo ataque das reformas neoliberais à Constituição para implementar as políticas de austeridade fiscal.

Se constatou nesse estudo que a austeridade como política econômica não foi hegemônica durante a história do século XX, mas passa a ganhar espaço com a vigência e ascensão do neoliberalismo. Um grande abalo no consenso em torno da austeridade econômica aconteceu na crise de 2008. Naquele período, com os papéis dos EUA perdendo valor e com a iminência de falência de bancos, foi necessário que o governo estadunidense injetasse dólares na economia e implementasse medidas anticíclicas. Entretanto Blyth (2017) informa que “o regresso global de Keynes (...) durou apenas um ano” (idem, p. 93). De modo que, tanto na escala nacional quanto internacional a hegemonia da austeridade fiscal passa por momentos de recuo, normalmente quando ocorrem crises que colocam em cheque suas promessas. Todavia, as medidas austeras se intensificam com o passar dos anos, visto que existe uma necessidade do capitalismo internacional de ampliação dos lucros.

É fato que a partir de 2015, no período recente da economia brasileira, a austeridade foi aprofundada com a ampliação de cortes de gasto, contudo foi a partir de 2016 que uma série de reformas de caráter austero passaram a ser implementadas como ‘solução’ para os últimos anos de crise da economia brasileira. O que há em comum entre todas essas reformas é a restrição dos gastos do governo, uma

perspectiva que se assenta na retórica de que a limitação das despesas primárias é a única forma de gerar eficiência e crescimento econômico.

Considera-se importante evidenciar que as recentes reformas no Brasil foram sendo paulatinamente construídas desde a década de 1990, de modo que não representam uma concepção nova de condução da economia, mas sim um aprofundamento de uma perspectiva já existente. Nesse sentido que se defende que há uma continuidade no que tange a estratégia de desenvolvimento, ainda que tenham havido distinções entre os governos na forma e no ritmo de seguir o receituário, o conteúdo das políticas macroeconômicas alicerçado na austeridade foi se perpetuando ao longo desse tempo.

Ressalta-se ainda que a austeridade fiscal no Brasil transformou a atuação do Estado brasileiro na medida que este passa a refletir os desejos do mercado. É uma atuação voltada para as necessidades da dinâmica da acumulação de capital sob a hegemonia do capital financeiro, que prescinde do contínuo crescimento econômico nacional para garantir a expansão de seus lucros. Assim, é importante frisar que o Estado no neoliberalismo não é fraco, pelo contrário, é forte no sentido de assegurar que as políticas austeras sejam colocadas em prática. Por isso os mecanismos analisados são tão importantes, à medida que tornam a austeridade a única via possível para atuação da política econômica.

A constatação que “salta aos olhos” é que os mecanismos apresentados neste trabalho perpetuam a austeridade além de uma ideia, a materializam como a única forma de fazer política econômica no país. Por meio de instrumentos jurídicos e econômicos se institucionalizou a austeridade, à medida que as políticas austeras passaram a fazer parte da Constituição brasileira, a mesma que garante amplos direitos sociais para a população. Por isso consideramos que a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e seu aprofundamento com o Teto de Gastos tornaram o que antes seria um programa de governo, em uma política de Estado, institucionalizando e perpetuando a austeridade no país.

Desse modo, conclui-se que o real perigo da austeridade ocorre quando esta se materializa em política econômica e se institucionaliza. A austeridade é extremamente coerente com o processo de acumulação de capital comandado pelo mercado financeiro, que mesmo sem crescimento econômico amplia seus lucros, aprofundando as múltiplas formas de desigualdades que marcam a economia e a sociedade brasileira. Por esse motivo é tão importante difundirem uma narrativa benéfica para a sociedade, como forma de encobrir os efeitos socioeconômicos nefastos dos cortes de gastos sociais.

Referências bibliográficas

- ALVES, A. D. Política Fiscal e Indicadores de Dívida Pública: o caso brasileiro entre 2006 e 2015. Dissertação (mestrado)-Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2018.
- ARANTES, F. JUNIOR, G. B. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.26, p. 1063-1095, 2017.
- ARAUJO, A. H., FILHO, J. E., GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Rev. Adm. Publica-Rio de Janeiro*, maio/jun. 2015.
- BERLT, FILHO, TRISTÃO, Gastos públicos: análises da aplicação da lei de responsabilidade fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí. *Revista Adm. UFSM*, Santa Maria, v. 10, número 1, p. 85-100, 2017.
- BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BRASIL, Emenda à Constituição nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 03 jul. 2021.
- BRASIL, Lei de responsabilidade fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 29, de 21 de janeiro de 2016. Brasília, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. S.Paulo: Cia. das Letras, 222-259, 2001:
- BROWN, W. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Tradução: Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.
- CAMPOS, Christiane; CASTILHOS, Clarisse; CAMPOS, Rosana. Estado mínimo para quem e para quem? In CONCEIÇÃO, Alexandrina; SANTOS, Fabrícia. *A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise*. Editora UFS, São Cristóvão, 2015.
- CARCANHOLO, M. Desafios e Perspectivas para a América Latina do Século XXI. *Argumentum*, Vitória, v.6, n.2, jul/dez.2014.
- CRUZ, C. F. C., MACEDO, A. S., SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista Adm. Pública*. Rio de Janeiro, 2013.
- FERRARI, H. Dívida pública deve subir R\$ 95,4 bilhões com Selic a 5% ao anos. *Poder 360*, 2021. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/economia/divida-publica-deve-subir-r-954-bilhoes-com-selic-a-5-ao-ano/>> Acesso em 9 de junho de 2021.

GARCIA R. V., CASAGRANDE E. E. Dívida Pública, Déficit Público e Arrecadação no Brasil: uma análise da tensão institucional (1995 a 2007). Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 27, n.51, março de 2009.

GONZALBO, Fernando Escalante. Historia mínima del neoliberalismo. El Colegio de Mexico, Mexico; Turner Publicaciones, Madrid, 2016.

LOPREATO, F. L. Dívida Pública: O limiar de mudanças? Texto para discussão nº 2026. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, Jan/abr 2017.

MEDEIROS, E. Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241. Pública Agência de Jornalismo Investigativo, 2016. Disponível em < <https://apublica.org/checagem/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>> Acesso em 3 de julho de 2021

MENDONÇA H. F, SILVA R. T. Administração da dívida pública sob um regime de metas para inflação: evidências para o caso brasileiro. Econ. Aplic. São Paulo, v. 12, P 635-657, 2008.

MENEZES, A. P. R., MORETTI, B., REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública-austeridade versus universalidade. SAÚDE DEBATE, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, Dez 2019.

OLIVEIRA, Francisco. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

OREIRO J. L. Prêmio de risco endógeno, equilíbrios múltiplos e dinâmica da dívida pública: uma análise teórica do caso brasileiro. R. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, 2004.

OREIRO, J. L. Existe um limite máximo para a relação dívida pública/PIB. José Luis Oreiro Economia, Opinião e Atualidades, 2020. Disponível em <<https://jloreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L. Pós-pandemia: Como retomar o crescimento mantendo a dívida pública sustentável? (Brasil Debate, 23/04/2020). José Luis Oreiro Economia, Opinião e Atualidades, 2020. Disponível em <<https://jloreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L., PAULA L. F. Porque a taxa de juros é tão alta? Jornal Valor Economico-Brasil, p.17. 4/10/2010.

PAULANI, L. A hegemonia neoliberal. In O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

PIVATTO, V. A política fiscal brasileira no período pós-lei de responsabilidade fiscal: uma análise sob a ótica da teoria keynesiana. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2018.

QUADROS M. R. C., PINTO N. G. M., CORONEL D. A. Vantagens e desvantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Revista Estratégia & Desenvolvimento. V. 02 e N. 02, 2018/2.

REIS, S. G. Política fiscal e restrições tributárias-aspectos práticos dos efeitos restritivos tributários sobre a atividade econômica. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Araraquara, 2010.

ROSSI, P. DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública. Eixo temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016.

RUGITSKY, F. Para entender a PEC do Teto dos Gastos. Revista Fevereiro, 2016. Disponível em <<https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/>> Acesso em 15 de junho de 2021.

SENADO, Propostas suspendem teto de gastos durante pandemia. Da redação, 2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/07/propostas-suspendem-teto-de-gastos-durante-pandemia>> Acesso em 05 de julho de 2021.

SODRÉ, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, 2002.

Supremo confirma que LRF não pode restringir combate ao coronavírus. Agência Senado, 2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/14/supremo-confirma-que-lrf-nao-pode-restringir-combate-ao-coronavirus>> Acesso em: 15 de maio de 2021