

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

RODRIGO HENRIQUE COSTA SCHLEY

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO CONTEXTO DA
FINANCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ENTRE A CRISE CAPITALISTA DA
DÉCADA DE 1970 E O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**

PORTO ALEGRE

2023

RODRIGO HENRIQUE COSTA SCHLEY

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO CONTEXTO DA
FINANCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ENTRE A CRISE CAPITALISTA DA
DÉCADA DE 1970 E O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2023

RODRIGO HENRIQUE COSTA SCHLEY

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO CONTEXTO DA
FINANCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ENTRE A CRISE CAPITALISTA DA
DÉCADA DE 1970 E O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Conceito Final:

Aprovada em: Porto Alegre, 29 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco (Orientador)

Prof. Dr. Leonardo Granato - EA/UFRGS

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi - EA/UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, em especial à minha mãe Maria Elisabel Costa Schley e ao meu pai Walter Henrique Leopoldo Schley, que sempre trabalharam muito para me proporcionar uma condição de vida digna e sempre me incentivaram a estudar e a seguir os meus sonhos. Também agradeço à minha irmã Andressa Roana Costa Schley, grande parceira de vida e de sonhos que, mesmo distante, sempre me deu forças e me incentivou nas minhas lutas.

Agradeço também aos ex-colegas de trabalho e parceiros de luta sindical no, agora privatizado, Grupo CEEE, com quem compartilhei o tempo e a energia ao longo desses longos anos no meu segundo curso de graduação. Com eles tive a oportunidade de construir algumas das discussões travadas nessa monografia, seja na disputa de opinião à respeito da importância das empresas públicas para o desenvolvimento do nosso estado, seja na organização prática da luta da minha categoria contra as privatizações exigidas nas negociações da dívida pública gaúcha.

Não poderia deixar também de agradecer aos trabalhadores da gloriosa Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Valorizo o trabalho de todos, desde os terceirizados responsáveis pelo asseio, vigilância e portaria dos prédios onde estudei e tive aula, até os dedicados professores e técnicos administrativos que dão vida a essa Universidade.

Por fim, agradeço a todos e todas que lutam pela educação pública, gratuita e de qualidade, permitindo a existência de espaços acadêmicos críticos e livres, ao menos em partes, das influências da lógica mercantilizadora da educação e da produção científica.

RESUMO

A presente monografia realiza um resgate histórico e teórico acerca da dívida pública e a sua relação com o processo de reprodução ampliada do capital a partir da crise do capitalismo regulado ou fordista na década de 1970. Partindo-se de um olhar histórico e materialista, busca-se fazer uma aproximação desde a movimentação dos fluxos de capital mundo afora, suas contradições, períodos de expansão e retração no contexto da chamada globalização financeira, passando pelos seus impactos nas economias capitalistas periférica, com especial atenção ao caso do Brasil, até a situação de crise fiscal sofrida pelo Rio Grande do Sul à partir da década de 1980. Com isso, busca-se contrapor a ideia dominante, na literatura e na imprensa, de que a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul é fruto de uma sequência de governos perdulários e irresponsáveis financeiramente, bem como da “natural ineficiência estatal”, preconizada pelas correntes liberais. Dessa forma, apresentam-se as raízes históricas e estruturais do endividamento público desde o nível global até o local, mostrando que o mesmo é fruto de escolhas políticas das classes dominantes dos países capitalistas mais avançados, em associação com as classes dominantes dos países capitalistas da periferia, num espúrio processo de privatização dos lucros e socialização dos prejuízos. Sob esse ponto de vista, o alinhamento estratégico entre o Brasil e os Estados Unidos à partir do Golpe Militar de 1964, bem como as relações de dependência historicamente estabelecida entre os dois países, é uma das chaves para explicar a crise vivida pelo Brasil nas décadas de 1980 e 1990, com impactos até os dias de hoje. Se a crise do endividamento externo foi superada ao longo das últimas décadas, hoje vivemos uma outra crise, a do endividamento interno dos entes federados. Esse endividamento força esses entes subnacionais a aderirem aos programas de ajuste fiscal e às reformas no aparelho do Estado propostas pelo Governo Federal, a exemplo do Regime de Recuperação Fiscal, sob pena de não conseguirem oferecer às suas populações os serviços públicos mais básicos, como educação, saúde e segurança pública. Os resultados encontrados ao longo dessa pesquisa confirmam a relação entre o endividamento público brasileiro e gaúcho e as tendências globais de movimentação e reprodução do capital. Dessa forma, o chamado Sistema da Dívida manifesta-se como um mecanismo de captura e submissão tanto da economia brasileira quanto da economia gaúcha, sendo o Regime de Recuperação Fiscal mais um instrumento nesse sentido.

Palavras-chave: Dívida Pública; Dependência; Fundo Público; Capitalismo; Financeirização.

ABSTRACT

This monography brings out a historical and theoretical rescue about the public debt and its relationship with the process of expanded reproduction of capital from the crisis of regulated or Fordist capitalism in the 1970s. - to make an correspondence from the movement of capital flows around the world, its contradictions, periods of expansion and retraction in the context of the so-called financial globalization, passing through its impacts on peripheral capitalist economies, with special attention to the case of Brazil, to the situation of the revenue crisis suffered by Rio Grande do Sul from the 1980s onwards. With this, the aim is to oppose the dominant idea, in the literature and press, stating that the revenue crisis in the State of Rio Grande do Sul is the result of a sequence wasteful and financially irresponsible governments, as well as the “natural state inefficiency”, upheld by liberals. In this way, the historical and structural roots of public debt are presented, from the global to the local level, showing that it is the result of political choices of the ruling classes of the most advanced capitalist countries, in association with the ruling classes of the capitalist countries of periphery, in a spurious process of privatization of profits and socialization of losses. From this point of view, the strategic alignment between Brazil and the United States since the 1964 Military Coup, as well as the historically established dependency relationship between the two countries, is one of the keys to explaining the crisis experienced by Brazil in the decades 1980s and 1990s, with impacts to this day. If the external indebtedness crisis was overcome over the last few decades, today we are experiencing another crisis, of the internal indebtedness of subnational states. This indebtedness forces these subnational entities to adhere to tax law adjustment programs and State reforms proposed by the Federal Government, such as the Revenue Recovery Regime, under penalty of not being able to offer their population the most basic public services, such as education, health and public safety. This monography brings out a historical and theoretical rescue about the public debt and its relationship with the process of expanded reproduction of capital from the crisis of regulated or Fordist capitalism in the 1970s. - to make an correspondence from the movement of capital flows around the world, its contradictions, periods of expansion and retraction in the context of the so-called financial globalization, passing through its impacts on peripheral capitalist economies, with special attention to the case of Brazil, to the

situation of the revenue crisis suffered by Rio Grande do Sul from the 1980s onwards. With this, the aim is to oppose the dominant idea, in the literature and press, stating that the revenue crisis in the State of Rio Grande do Sul is the result of a sequence wasteful and financially irresponsible governments, as well as the “natural state inefficiency”, upheld by liberals. In this way, the historical and structural roots of public debt are presented, from the global to the local level, showing that it is the result of political choices of the ruling classes of the most advanced capitalist countries, in association with the ruling classes of the capitalist countries of periphery, in a spurious process of privatization of profits and socialization of losses. From this point of view, the strategic alignment between Brazil and the United States since the 1964 Military Coup, as well as the historically established dependency relationship between the two countries, is one of the keys to explaining the crisis experienced by Brazil in the decades 1980s and 1990s, with impacts to this day. If the external indebtedness crisis was overcome over the last few decades, today we are experiencing another crisis, of the internal indebtedness of subnational states. This indebtedness forces these subnational entities to adhere to tax law adjustment programs and State reforms proposed by the Federal Government, such as the Revenue Recovery Regime, under penalty of not being able to offer their population the most basic public services, such as education, health and public safety.

Key works: Public debt; Dependency; Public fund; Capitalism; Financialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. A CRISE CAPITALISTA DOS ANOS 1970 E A HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO.....	10
1.1. A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA AMERICANA NO PÓS-GUERRA.....	10
1.2. DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL À CRISE DE HEGEMONIA AMERICANA E O FIM DO ACORDO DE BRETTON WOODS.....	18
1.3. O APROFUNDAMENTO DA CRISE E O ENDIVIDAMENTO DOS PAÍSES DA PERIFERIA	22
1.4. A REAÇÃO AMERICANA E O SURGIMENTO DE UM NOVO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA	28
1.5. O ENDIVIDAMENTO DA PERIFERIA E A EMERGÊNCIA DA FINANCEIRIZAÇÃO	31
1.6. A DÍVIDA PÚBLICA COMO MEIO DE TRANSFERÊNCIA DE VALORES NAS ECONOMIAS DEPENDENTES	39
1.7. O PAPEL DA DÍVIDA PÚBLICA NA DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO	50
1.8. O ESTADO, SUAS TRANSFORMAÇÕES E A INFLUÊNCIA DA DÍVIDA PÚBLICA	52
2. BRASIL: DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE, ESTADO E DÍVIDA PÚBLICA.....	58
2.1. DA ECONOMIA AGRÁRIA À REVOLUÇÃO DE 1930	59
2.2. A TRAJETÓRIA DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA E A SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA PÚBLICA E O ESTADO	62
2.3. O PROJETO NEOLIBERAL	80
2.4. A FINANCEIRIZAÇÃO	81
2.5. A DÍVIDA DOS ENTES SUBNACIONAIS	83
3. A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL ATÉ O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	91
3.1. O INÍCIO DO PROBLEMA DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO GAÚCHO.....	91
3.2. O AGRAVAMENTO DA CRISE FINANCEIRA GAÚCHA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980.....	92
3.3. A DÉCADA DE 1990	96
3.4. CORRIGINDO ALGUMAS DISTORÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.496/97.....	104
3.5. O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

INTRODUÇÃO

Quando se discute o problema do desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul e os seus gargalos é impossível fugir ao tema da dívida pública. Não é à toa que, de tempos em tempos, governos de diferentes orientações políticas e ideológicas alertam sobre a necessidade de uma nova solução “definitiva” para o problema do endividamento do Estado com a União. O que não se fala é que essa dívida está inserida num contexto geopolítico e econômico mais amplo, e não se deve meramente ao excessivo gasto público, como recorrentemente ouvimos na imprensa ou em discursos políticos. Dessa forma, essa monografia presta-se a responder à seguinte pergunta: De que forma a dívida pública gaúcha foi afetada pelo processo de financeirização que se desenvolveu na economia mundial a partir da crise capitalista da década de 1970?

Nesse sentido, tenho como objetivo geral investigar o contexto histórico em que a dívida pública gaúcha se formou, analisando os aspectos internos e externos que levaram ao seu crescimento. Tenho também os seguintes objetivos específicos: a) Compreender o mecanismo denominado de “sistema da dívida”, e como ele se aplica, ou não, ao caso do Rio Grande do Sul; b) Compreender teoricamente o desenvolvimento e expansão do capitalismo no mundo a partir do fim da II Guerra Mundial, entendendo as especificidades da sua forma atual financeirizada; c) Compreender de que forma o Brasil e o Rio Grande do Sul foram afetados pelo processo de expansão capitalista após a crise da década de 1970; d) Analisar empiricamente o desenvolvimento da dívida pública gaúcha ao longo das últimas três décadas, com especial atenção aos processos de renegociação ocorridos, seus efeitos e efetividade.

Trata-se de um tema complexo e pertinente, que está no centro das discussões a respeito dos caminhos que o nosso Estado deve seguir a fim de prover um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e social equilibrado e inclusivo. Para atender ao objetivo proposto, utiliza-se um método exploratório e descritivo de natureza teórica e historiográfica. Parte-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, centrada em elementos qualitativos, a fim de compreender, com base nos conceitos de financeirização, dependência e fundo público, a natureza histórica e material do processo de endividamento público do Rio Grande do Sul e do Brasil.

No primeiro capítulo, faz-se um resgate histórico e teórico acerca do desenvolvimento capitalista no mundo a partir do fim da II Guerra Mundial e dos acordos celebrados em Bretton Woods. Esse período é marcado por uma forma de

desenvolvimento capitalista mais regulado e dirigido pelo poder público, propiciando a construção de Estados de bem estar social nos países de capitalismo avançado, e projetos desenvolvimentistas nos países mais atrasados, com implicações sobre a distribuição da riqueza produzida. Essa forma de expansão capitalista encontra o seu limite em meados da década de 1970, quando, a partir de um processo de centralização e concentração de capitais, busca-se formas mais lucrativas de investimentos. A partir dessa análise histórica e econômica, busca-se compreender também de que forma o Estado vai sendo moldado, a fim de se adaptar aos diferentes contextos e interesse de classe predominantes em cada momento.

No segundo capítulo, busca-se compreender como o Brasil é afetado por esse contexto de crise econômica mundial, e qual o papel da dívida pública nesse processo. É importante entender a tentativa, pelos governos militares, de colocar o Brasil no rol das nações capitalistas plenamente desenvolvidas, quais os limites desse projeto e seus efeitos, levando-se em consideração o caráter dependente e desigual da nossa economia.

Já no terceiro capítulo, fazemos a aproximação teórica e histórica ao caso do Rio Grande do Sul, mostrando a relação entre o processo de desenvolvimento econômico gaúcho e os padrões de reprodução do capital em nível global e nacional. Percebe-se que o Rio Grande do Sul acompanha de forma muito similar o processo brasileiro, desde a sua fase desenvolvimentista, com a construção de toda uma infraestrutura econômica estatal voltada ao desenvolvimento produtivo da nossa economia, até os processos de liberalização econômica e financeira, marcados pela financeirização e pela retirada do Estado de setores estratégicos da nossa base produtiva.

Por fim, concluo que o processo de endividamento público do Rio Grande do Sul acompanha a dinâmica de reprodução ampliada do capital em nível global, com implicações sobre as formas de gestão e controle do Estado. Dessa forma, a dívida pública gaúcha, a exemplo da brasileira, é fruto, principalmente, das políticas monetárias que privilegiam o capital financeiro em detrimento do produtivo, possuindo bases meramente financeiras, descoladas da geração de riqueza material. O Regime de Recuperação Fiscal, longe de resolver o problema, mantém o Sistema da Dívida, responsável pelas dificuldades econômicas e financeiras que assombram o nosso Estado desde a década de 1980.

1. A CRISE CAPITALISTA DOS ANOS 1970 E A HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO

O primeiro capítulo desta monografia tem como objetivo contextualizar historicamente a atual etapa do desenvolvimento capitalista, caracterizado pela hegemonia do capital financeiro sobre o produtivo, apresentando suas origens, características, especificidades e suas implicações sobre as economias periféricas. Farei um paralelo entre a etapa financeira do capitalismo e as formas de gestão e organização do aparelho do Estado em disputa na sociedade, apresentando os aspectos políticos e ideológicos por trás do padrão de acumulação financeira, com consequências sobre o Estado e a Administração Pública. Partimos do pressuposto que as reformas (ou contrarreformas) propostas para o Estado brasileiro e seus entes federados, em especial àquelas vinculadas às negociações em torno da dívida pública, estão intimamente ligadas ao contexto econômico mundial, bem como trazem consigo uma visão de mundo, ligado a um projeto de Estado e de sociedade, que impactam diretamente a capacidade desses Estados em se desenvolverem e atenderem às necessidades econômicas e sociais dos seus povos. Trabalharei também com o conceito de “fundo público”, mostrando a disputa que há em torno dele, e como o mesmo vem sendo cada vez mais drenado por uma pequena elite rentista em detrimento dos interesses populares. Essa contextualização é importante para desnudar a aura de neutralidade que paira em torno do Regime de Recuperação Fiscal (LC nº 159/2017), defendido como “a única alternativa possível” para o equacionamento da dívida pública do Rio Grande do Sul com a União, mostrando os interesses e projetos político-ideológicos de Estado por trás dessa medida.

1.1. A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA AMERICANA NO PÓS-GUERRA

Para entendermos o desenvolvimento do capitalismo ao longo do século XX é necessário que compreendamos o processo de hegemonia exercido pela principal potência econômica desse período, os Estados Unidos da América (EUA). Para isso, voltaremos ao final da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), período marcado por grandes transformações na economia mundial devido à necessidade de recuperação dos países devastados tanto pela Grande Depressão pós-crise de 1929, como pelas duas Grande Guerras Mundiais, que destruíram boa parte da infraestrutura europeia e do Japão. A fim de impedir o desastre ocorrido no período anterior, os Países Aliados Ocidentais, que saíram vencedores da Segunda Guerra buscaram construir uma ordem

econômica que fosse capaz de estimular o desenvolvimento do comércio entre as nações, construindo um ambiente econômico internacional que permitisse o estabelecimento de políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social (BELLUZZO, 1998). Para isso, em julho de 1944, foi realizada a Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas em Bretton Woods, New Hampshire, EUA. Nessa Conferência foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a tarefa de assegurar a estabilidade econômica global, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial, e a Organização Mundial do Comércio (OMC), com o intuito de controlar as relações comerciais internacionais (STIGLITZ, 2003).

A partir da Conferência de Bretton Woods são erguidas as bases para a constituição de um capitalismo mais regulado, cujo embrião encontra-se nas políticas intervencionistas já edificadas após a década de 1930, que tinham como objetivo a manutenção do emprego e do crescimento econômico (FURNO, 2020). Nessa Conferência, ganham destaque as ideias defendidas pelo economista britânico John Maynard Keynes, que “tomou posições radicais em favor da administração centralizada e pública do sistema internacional de pagamentos e de criação de liquidez” (BELLUZZO, 1999, p. 98). Conforme Belluzzo (1999, p. 99), a intenção de Keynes era criar um banco central dos bancos centrais (*bancor*), que teria a função de “executar uma gestão ‘consciente’ das necessidades de liquidez do comércio internacional e dos problemas de ajustamento entre países credores e devedores”.

A ideia keynesiana do *bancor* assumia o compromisso de estabelecer uma regulação da moeda e do sistema internacional de pagamentos que atribuísse um papel para o ouro apenas na fixação da unidade de conta da moeda universal. Nenhum papel efetivo lhe seria concedido pela moeda bancária internacional, administrada pelas regras da Clearing Union. O plano Keynes visava sobretudo eliminar o papel perturbador exercido pelo ouro enquanto ativo de reserva do sistema, instrumento universal da preferência pela liquidez (BELLUZZO, 1999, p. 99).

De acordo com Keynes, a produção de bens e serviços, em especial as finanças, deveriam ser orientadas conforme os interesses nacionais de cada país. Segundo ele:

(...) os processos de ajustamento deveriam funcionar com taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis; limitada mobilidade de capitais; e demanda por cobertura de déficits atendidas, sob condicionalidades, por meio de uma instituição pública multilateral (BELLUZZO, 1999, p. 100).

A contribuição teórica de Keynes partia do entendimento de que o modelo baseado no liberalismo clássico havia esgotado as condições de garantir a paz e a prosperidade.

Nesse sentido, um dos objetivos centrais do acordo de Bretton Woods era a constituição de um novo sistema comercial de caráter multipolar, para o qual era essencial o controle sobre o movimento de capitais e o estabelecimento de um sistema monetário internacional com taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis (FURNO, 2020).

O sistema de Bretton Woods foi constituído com base na convicção de que era necessário restabelecer a existência de uma moeda internacional que cumprisse com todas as suas funções (meio de troca, unidade de conta e reserva de valor). Embora não fosse a ideia original de Keynes, o dólar acabou tomando esse papel central, ao lado do ouro e, pode-se dizer, representando ele. Dólar e ouro estavam atrelados um ao outro por uma taxa de conversão fixa, negociada internacionalmente. Dessa forma, as demais taxas de câmbio eram todas determinadas com base no dólar. As taxas de câmbio eram fixas, alterando-se somente em função de valorizações ou desvalorizações acordadas pelos Estados (CHESNAIS, 1996).

A moeda não é apenas um instrumento-veículo. A existência de uma moeda capaz de garantir uma ancoragem efetiva para as transações internacionais, como um todo, é indispensável para garantir às relações econômicas o máximo de estabilidade que o sistema capitalista permite, e para facilitar a coesão das relações sociais internas (CHESNAIS, 1996, p. 249).

De acordo com Juliane Furno (2020), o modelo de capitalismo regulado – ou modelo social-democrata, Estado de bem estar social – tinha como elementos constitutivos principais: a) mercados de trabalho, financeiro e cambial regulados pela Administração Pública; b) regulação estatal sobre o nível de atividade econômica através de instrumentos de política monetária, fiscal e de distribuição renda, com objetivo principal de fomentar o crescimento e a busca pelo pleno emprego; c) o Estado, através de investimentos de política econômica, como agente principal do direcionamento interno do desenvolvimento econômico e d) nova ordem econômica baseada no multilateralismo, num sistema de taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis, com o objetivo de controlar o movimento de capitais.

Ainda, de acordo com Martins (2014), o modelo de Estado que se organizou nos países da Europa Ocidental de capitalismo avançado durante o período que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, baseou-se num novo arranjo na relação entre Estado, sociedade e mercados, priorizando a extensão de direitos sociais, a universalização da oferta de serviços sociais, a busca pelo pleno emprego, a institucionalização da assistência e da seguridade social como uma rede de

proteção social contra a pobreza e uma forma de garantir padrões mínimos de vida à população. Também estendeu o acesso às políticas de seguro e de assistência social, principalmente através de transferências redistributivas de renda por via fiscal entre contribuintes (tributação progressiva). Marshall (1967) elabora o conceito de cidadania definido-a como a condição de membro de pleno direito de uma comunidade, baseado em uma espécie de igualdade humana em que o Estado garante a cada pessoa um nível mínimo de proteção e bem estar social.

Segundo Belluzzo e Galípolo (2021), esse capitalismo regulado do pós-guerra baseou-se na “repressão financeira”. “Nesse regime, a regulação da finança estava voltada para a atenuação da instabilidade dos mercados de avaliação da riqueza fictícia” (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2021, p. 57). Ainda, entre a década de 40 e meados dos anos 70 do século XX, as políticas monetárias e de crédito estavam orientadas para garantir condições favoráveis ao financiamento do gasto produtivo, público ou privado, e atenuar os efeitos das oscilações de valor do capital fictício sobre as decisões de gastos correntes e investimentos dos capitalistas. A intenção era evitar ciclos de valorização e desvalorização excessivas dos estoques de riqueza financeira, com consequentes danos sobre o gasto, a produção, e emprego e a massa salarial. Houve um severo disciplinamento dos sistemas financeiros nesse período, dotando as economias com sistemas de crédito dirigido, dos controles de capitais entre os países e do gasto público apoiado em regimes fiscais progressivos. Esse sistema foi chamado de capitalismo contratual, ou Fordismo (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2021).

O capitalismo contratual superou o persistente subemprego involuntário através de instituições de mediação relacionadas aos salários, negociações coletivas e modelos de proteção social, também através de uma regulação rigorosa das finanças e de um sistema monetário internacional, o sistema Bretton Woods, que permitiu ampla autonomia das políticas monetárias nacionais na estabilidade cambial (AGLIETTA, 2019 apud BELLUZZO e GALÍPOLO, 2021).

Segundo Michel Aglietta (2019 apud BELLUZZO e GALÍPOLO, 2021), o capitalismo contratual tomou diferentes formas em diferentes tipos de modelos sociais, sendo o modelo europeu baseado no princípio comum do progresso social. O instrumento da negociação coletiva foi dominante na regulação do crescimento salarial, que acompanhava o aumento da produtividade do trabalho, gerando impactos sobre o consumo de massa e dando às empresas a previsibilidade para antecipar a sua demanda. Também as transferências sociais diversificadas serviram para amortecer as flutuações cíclicas e reduzirem as desigualdades. Entre essas políticas de transferência destacam-se

o salário mínimo, a tributação progressiva e as políticas de assistência a populações de baixa renda. Além disso, uma maior regulação financeira, com o crescimento do crédito a baixo custo, aliado à expansão do comércio internacional e ao controle de capitais, criaram as condições para a expansão do financiamento da habitação social, do investimento privado e do desenvolvimento da infraestrutura. Dessa forma, a negociação coletiva e o sistema de crédito altamente regulado foram as instituições-chave do capitalismo contratual, e permitiram que o acúmulo de capital estivesse diretamente ligado ao desenvolvimento dos padrões de consumo. Esse método de regulação favoreceu o investimento produtivo em detrimento das formas especulativas de valorização do capital, sendo capaz de evitar o subemprego involuntário persistente à época (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2021).

Do ponto de vista geopolítico, um dos resultados do fim da Segunda Guerra Mundial foi o surgimento de um mundo dividido entre dois blocos antagônicos: o bloco socialista, liderado pela União Soviética (URSS), e o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos (EUA). A hegemonia norte americana sobre o bloco capitalista criou as condições para a fase de integração dos monopólios capitalistas mundiais. Conforme afirma Vania Banbirra (2013), a Segunda Guerra Mundial impulsionou o desenvolvimento das forças produtivas nos Estados Unidos de forma talvez sem precedentes na história do capitalismo mundial. Alguns fatores contribuíram para esse desenvolvimento, entre os quais: a) grande parte dos conhecimentos produzidos durante a guerra ficou concentrado nas mãos das empresas multinacionais e do governo estadunidense, como, por exemplo, a energia nuclear e a ampliação tecnológica em setores já existentes, como a indústria química e eletrônica, que passaram por um novo ciclo produtivo; b) um amplo avanço da cultura científica e tecnológica nos Estados Unidos, resultante de uma acentuada ampliação do ensino universitário e da pesquisa aplicada nas grandes empresas; c) aplicação direta e prática das novas tecnologias na produção, resultando na ampliação das unidades produtivas e na concentração econômica e financeira norte-americana durante as primeiras décadas do século XX; d) elevação do nível de produtividade nos EUA muito superior aos demais países capitalistas, com efeitos sobre a organização do trabalho, sobre o sistema de propriedades, sobre a administração das empresas, sobre técnicas de vendas, de publicidade e na cultura. Todos esses elementos alçaram os Estados Unidos à posição de dominância e hegemonia sobre o bloco capitalista (BAMBIRRA, 2013).

Baseado nessa hegemonia que o desenvolvimento do sistema capitalista em nível mundial encontrou condições para a consolidação do processo de integração empresarial, comercial, financeira, política, militar e cultural ocorrido através da proliferação de empresas “multinacionais”. Essas empresas se instalaram em todos os países capitalistas através de acordos regionais e internacionais de comércio, da criação de sistemas financeiros internacionais, ou da criação de instituições e organismos de coordenação de decisões políticas e militares (BAMBIRRA, 2013).

A despeito da criação de importantes organismos multilaterais (FMI e Banco Mundial) em Bretton Woods, é do *Federal Reserve* (o Banco Central americano) o papel principal de regulação da liquidez financeira internacional. Além de promover a expansão das grandes empresas americanas mundo afora, a hegemonia dos Estados Unidos também abriu espaço em seu mercado interno para as exportações europeias e japonesas. Dessa forma, os Estados Unidos cumpriram, ao mesmo tempo, o papel de fonte autônoma de demanda efetiva e de prestador de última instância. (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2017).

Conhecidos como os “Trinta Anos Gloriosos” ou “idade de ouro” do capitalismo, esse período que vai do final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 ensejou a superioridade do capitalismo organizado, que precisava organizar-se tanto para combater seus inimigos bélicos na disputa interimperialista, quanto para fazer frente à disseminação das experiências socialistas mundo afora (FURNO, 2021). Segundo Mello (1998), esses “Trinta Anos Gloriosos” (1949-1978) caracterizam-se pela sua excepcionalidade histórica, uma vez que a hegemonia americana foi exercida num ambiente de competição entre capitalismo e o socialismo real, e que a própria reconstrução da Europa e do Japão foi conduzida à sombra da Revolução Soviética (1917) e da Revolução Chinesa (1949), sem falar das revoluções socialistas no Leste Europeu e da Revolução Cubana de 1959.

O período específico do capitalismo regulado foi marcado por um rápido crescimento econômico, pela estabilidade financeira e pela diminuição das desigualdades nos países ricos. Esse crescimento esteve ancorado numa forte participação do Estado na economia, que se deu através da utilização de planejamentos econômicos nacionais e regulação das atividades privadas, bem como do crescimento de uma burocracia estatal e serviços públicos de prestação de assistência social. Além disso, esse período ficou marcado pelo crescimento das grandes sociedades anônimas organizadas burocraticamente, ensejando o que Bresser Pereira (2011) vai chamar de “capitalismo

organizado”, ou seja, um capitalismo regulado pelo Estado e pelas grandes corporações. Enquanto no campo acadêmico e na elaboração das políticas econômicas dos países centrais prevaleciam as teorias keynesianas, nos países em desenvolvimento ganhava grande destaque a teoria estruturalista do desenvolvimento e o desenvolvimentismo, que legitimavam e orientavam a sua industrialização retardatária.

Outra denominação presente na literatura utilizada para caracterizar esse período é o de capitalismo fordista, que compreende o período entre o início do século XX e a crise capitalista dos anos 1970. Introduzido pela Escola da Regulação Francesa, o conceito de “regime de acumulação fordista” é utilizado para indicar a forma como o capitalismo se organizou nesse período, identificado pelo gerenciamento rígido da rotina de trabalho na linha de montagem, pela produção massificada e pela redução no preço dos bens de consumo duráveis. Além disso, o termo representa uma grande coalizão política entre capitalistas, uma classe média emergente de profissionais liberais e burocratas, e a classe trabalhadora, cujos ganhos salariais acompanhavam o aumento da produtividade. John Kenneth Galbraith (1967) e Peter Drucker (1968) definem essa etapa do desenvolvimento capitalista como um período em que o conhecimento assume o papel de fator estratégico de produção, caracterizando as sociedades capitalistas dessa época como “sociedades do conhecimento” (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Saídos da Segunda Guerra Mundial na posição de grandes vitoriosos, tanto do ponto de vista político e econômico, quanto ideológico, os EUA assume, nesse período, a hegemonia na reorganização mundial da economia capitalista. Ao final da guerra, a produção econômica dos EUA havia praticamente dobrado, correspondendo a praticamente dois terços da produção manufatureira e por um terço das exportações mundiais. Do ponto de vista financeiro, os EUA tornou-se um dos maiores credores do mundo, detendo 75% das reservas mundiais de ouro em seu território. Através da internacionalização dos seus capitais, de uma base de recursos naturais de grande extensão e com espaço econômico de dimensões continentais, os grandes conglomerados americanos passaram a figurar como os principais agentes desse processo. Ao final da Segunda Guerra, portanto, pode-se dizer que os EUA assume uma posição de supremacia tanto do ponto de vista bélico, como tecnológico, financeiro e cultural (FURNO, 2021).

Nesse período, o “Acordo de Yalta¹” é parcialmente revisto e os Estados Unidos lançam, em junho de 1947, o Plano Marshall, com o intuito de contribuir na reconstrução da Europa Ocidental. Através do Plano Marshall, os EUA investem de forma maciça na economia europeia, que rapidamente torna-se seu parceiro comercial privilegiado. Longe de ser um projeto que visava a justiça social, o Plano parte da necessidade de estabelecer uma maior influência e controle político dos EUA sobre a Europa, partindo-se da premissa da Guerra Fria. Não à toa o plano impunha a não existência de partidos comunistas nas coalizões de governos provisórios dos países que se inscreviam para receber a ajuda (FURNO, 2021). O desejo de ver uma Europa restaurada, comendo consigo uma aliança militar estratégica antissoviética, faz com que, em 1949, seja criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), complemento lógico do Plano Marshall (HOBSBAWM, 1995).

Entre julho de 1945 e dezembro de 1955, os EUA destinaram cerca de 56 bilhões de dólares para a recuperação de países da Europa e do Japão, a maior parte sem compromisso de reconhecimento de dívidas (TEIXEIRA, 1983). Foi o período, segundo Teixeira (1983), de absoluta hegemonia estadunidense. Ao mesmo tempo, a economia dos EUA se mostrava altamente “trustificada²”, em meio a um enorme processo de concentração e centralização de capital financeiro que não encontrava condições de ser reinvestido internamente, daí a necessidade de esses capitais serem exportados para a Europa Ocidental e outros países em reconstrução (FURNO, 2021).

Como resultado dessa política, os países beneficiários do Plano Marshall tiveram um crescimento em seu produto industrial de 39% entre 1948 e 1952. No que tange ao comércio exterior, o volume bruto das exportações mais que dobrou e o de importações cresceu cerca de um terço. Esse crescimento das economias europeias e japonesa é alimentado por crescentes déficits na balança de pagamentos dos EUA, o que permite que esses países façam frente à escassez de dólares que existia desde a década de 1950. Esse crescimento das economias europeias e japonesa, com a consequente

¹Acordo realizado na Conferência de Yalta, na Península da Crimeia, Mar Negro, entre 04 e 11 de fevereiro de 1945, com os líderes das principais nações vencedoras da 2ª Guerra Mundial: Franklin Roosevelt (EUA), Winston Churchill (Grã Bretanha) e Josef Stalin (URSS). De acordo com Visentini (1997, p. 6), “a Conferência de Yalta foi o ponto alto da colaboração entre EUA e URSS, e demonstrou o declínio da Grã-Bretanha como potência mundial”. Além disso, foram definidas as “esferas de influência” de cada uma das potências, bem como uma divisão territorial entre EUA e URSS na Europa, e o compromisso da URSS de entrar em guerra contra o Japão (VISENTINI, 1997).

²Refere-se ao processo de formação de oligopólios empresariais formados pela junção de empresas menores (ou de empresas maiores que incorporam as concorrentes menores) a fim de ganharem maior competitividade e poder no mercado. Está associado à tendência de centralização e concentração de capitais, próprio do sistema capitalista segundo Karl Marx.

diminuição da participação dos EUA no comércio internacional começou então a ameaçar a hegemonia americana no mercado mundial (TEIXEIRA, 1983).

1.2. DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL À CRISE DE HEGEMONIA AMERICANA E O FIM DO ACORDO DE BRETTON WOODS

Tendo vigorado entre 1947 e 1951, o Plano Marshall teve como principais países beneficiários a Inglaterra, a França, a Alemanha Ocidental e a Itália. Além de reforçar a supremacia dos EUA, o Plano serviu pra criar um espaço de maior integração da Europa capitalista, gerando as condições para a criação da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE) em 1948 e da União Europeia de Pagamentos (UEP) em 1950. Dessa forma, barreiras comerciais no mercado intra-europeu foram sendo reduzidas, ajudando na recuperação da indústria europeia. Outro país que recebeu ajuda dos EUA, o Japão, também começa a se recuperar economicamente nesse período. Dessa forma, os EUA aproveitam a sua posição de país capitalista hegemônico para fortalecer seus aliados e tentar barrar a ameaça comunista que se espalhava pelo mundo (TEIXEIRA, 1983).

Ao mesmo tempo, o governo americano impõe aos europeus a desvalorização das suas moedas em relação ao dólar, sob pena de suspender a ajuda prometida no Plano Marshall. A exigência se estende também ao Japão, que teve que desvalorizar o iene em 98,4% entre o final da Segunda Guerra e 1949. Com suas moedas desvalorizadas, um baixo custo de mão-de-obra, tecnologia atualizada com ajuda dos EUA e apoio estatal, criam-se as condições para o crescimento das economias europeia e japonesa em nível competitivo, ao mesmo tempo em que se inicia uma queda da participação americana no comércio mundial, muito embora os EUA mantivessem a sua hegemonia industrial e tecnológica, e o seu poder como potência financeira e agrícola (TEIXEIRA, 1983).

O saldo na balança comercial norte-americana, que em 1947 chegou a ser de 10,1 bilhões de dólares positiva, foi se deteriorando, caindo para 5,3 bilhões positiva em 1949, e chegando a 1,1 bilhão negativa em 1950. No mesmo ano de 1950, o balanço de pagamentos dos EUA registra um déficit de 3,3 bilhões de dólares. Essa tendência permanece, especialmente após o fim do Plano Marshall, devido ao aumento dos gastos militares dos EUA e ao acirramento da Guerra Fria. De qualquer forma, como já foi dito, é possível afirmar que os déficits na balança de pagamentos dos EUA alimentaram o crescimento europeu e japonês, permitindo-lhes enfrentar a “escassez de dólares” que era sentida desde o início dos anos 50 (TEIXEIRA, 1983).

Outro fenômeno que se inicia em meados da década de 1950 e se estende por mais ou menos uma década é o que Aloísio Teixeira (1983) chama de “desafio americano”, que nada mais é que a intensificação da concorrência intercapitalista sob a hegemonia americana. As grandes empresas norte-americanas expandem suas filiais para o resto do mundo, fazendo o valor dos investimentos diretos externos do país se multiplicar não só na Europa, mas em países como Japão, Canadá, Austrália, África do Sul e outros. Essas movimentações marcam a mudança de um período de “escassez de dólares” para um período de “abundância de dólares” no mundo .

Aos poucos, os países da Europa vão pondo abaixo as estruturas que restringiam a livre movimentação de capitais, culminando, em 1957, na assinatura do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Europeia, e, em 1958, na assinatura de um acordo monetário que, no ano seguinte, veio a restabelecer a livre conversibilidade das suas moedas, eliminando uma importante barreira ao aumento da escala do investimento americano no continente. Dessa forma, o capital ganha mobilidade e se torna mais volátil, permitindo operar por cima das fronteiras nacionais e constituindo um mecanismo de reprodução ampliada para os capitais norte-americanos (TEIXEIRA, 1983).

Enquanto o resto do mundo apresenta padrões de industrialização fortemente dinâmicos e inovadores durante a década de 60, nos Estados Unidos esse crescimento apresenta-se meramente vegetativo, tendo como única alavanca dinâmica o subsetor da indústria bélica. Essa, que é chamada por Teixeira (1983) de segunda fase da internacionalização do capital, caracteriza-se então, pela generalização dos padrões de consumo americanos aos demais países centrais, em um movimento que difunde-se também aos países da periferia em processo de industrialização. Dessa forma, as empresas americanas experimentam uma saída para fora em direção à Europa, respondendo tanto ao potencial de acumulação em excesso frente às condições do mercado americano, quanto à atração exercida pelos mercados europeus em fase de integração dadas as perspectivas de maior dinamismo (TEIXEIRA, 1983).

O processo de centralização do capital sob a forma financeira, que nos EUA começa nos anos 50 e na Europa, nos anos 60, aparece como um subproduto da acumulação industrial do período da “idade de ouro”. Incentivadas por disposições fiscais favoráveis, muitas famílias de renda mais elevada começam a investir em títulos de seguro de vida. Além disso, nessa época o pagamento de salários, que passou a ser mensal, foi acompanhado da obrigação dos trabalhadores abrirem uma conta no banco ou no Correio, drenando essa massa de recursos, que antes escapava dos bancos, em

direção às instituições financeiras, aumentando a escala de suas operações de crédito, bem como de aplicações de curto ou curtíssimo prazo com remunerações mais altas num mercado financeiro desregulamentado (CHESNAIS, 2005).

O ano de 1958 ficou marcado pela criação, na City³ de Londres, como *offshore*⁴, de um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólares, chamado de “mercado de eurodólares”. Esses eurodólares eram oriundos de lucros não repatriados e não reinvestidos na produção pelas empresas transnacionais norte-americanas (CHESNAIS, 2005).

Na mesma época, entre 1958 e 1960, há uma significativa queda nas reservas de ouro dos EUA, gerando uma crise de confiança no padrão dólar-ouro. Essa crise teve como um dos seus agentes principais o presidente francês General Charles De Gaulle, que considerava um “privilégio exorbitante” o poder conferido ao governo americano de dispor de um padrão monetário que era, ao mesmo tempo, sua moeda nacional e meio de pagamento internacional (TEIXEIRA, 1983).

Tal posição era compartilhada por inúmeros economistas da época, que entendiam haver uma relação direta entre a liquidez do sistema dólar-ouro e os déficits na balança de pagamentos norte-americana. Conforme previra o professor Robert Triffin⁵, o sistema monetário internacional não poderia depender da limitada e anacrônica oferta de ouro, uma vez que o ritmo de crescimento do comércio e dos investimentos superava o ritmo de criação de reservas, e a liquidez passava a se apoiar cada vez mais nos déficits da balança de pagamentos americana. Contraditoriamente, conforme os déficits aumentassem, aumentava também a desconfiança na capacidade de os EUA conseguirem atender às demandas de conversão. Por outro lado, caso o governo americano conseguisse reverter as tendências e alcançar superávit, isso causaria uma escassez de liquidez internacional, inibindo a atividade econômica e o crescimento (TEIXEIRA, 1983).

Na tentativa de conter os sucessivos déficits na conta de capital da sua balança de pagamentos, o governo americano aprova, em 1963, duas leis para tentar deter o fluxo de capitais para o exterior. A primeira, a lei de equalização de juros, representava, na prática,

³ Cidade da Região de Londres, considerada o centro financeiro e histórico da capital inglesa.

⁴ “*Off Shore*” ou “fora da costa” é o nome dado a empresas ou contas bancárias abertas em territórios onde há menor tributação em comparação ao país de origem de seus proprietários, sendo geralmente referidos como paraísos fiscais.

⁵ Robert Triffin (1911-1993), foi um economista belga-americano, conhecido por suas críticas ao Sistema de Bretton Woods e de taxas de câmbio fixas. Sua crítica ficou conhecida como “dilema de Triffin”. Foi professor na Universidade de Harvard entre 1939 e 1942, e ocupou cargos no Federal Reserve System dos Estados Unidos (Fed) entre 1942 e 1946, no Fundo Monetário Internacional (FMI) entre 1946 e 1951, e na Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE) entre 1948 e 1951.

o fechamento do mercado financeiro de Nova York a tomadores estrangeiros e impedia os bancos americanos de conceder empréstimos. A segunda, limitava as exportações de capitais das empresas internacionalizadas. A consequência foi o contrário do que se queria, com a saída para o exterior dos bancos americanos, que buscaram restabelecer, em escala internacional, o circuito de reprodução do capital, alimentando o mercado financeiro *off shore* de eurodólares. Ao expandir-se, esse mercado permite impulsionar, através do sistema bancário privado, a transnacionalização do sistema capitalista, que vai escapando paulatinamente do controle dos governos e seus bancos centrais. Ao mesmo tempo, também permite expandir a produção e o comércio europeus, independentemente da política monetária dos seus países (TEIXEIRA, 1983).

A próxima etapa desse processo é a transnacionalização global do sistema através do subsistema de filiais. Esse momento marca a crise de hegemonia americana, muito embora os EUA mantivessem seu inegável poderio bélico, tecnológico e de mercado, em especial nos setores de equipamentos pesados e na agricultura. A expansão, para fora, do subsistema de filiais contribuiu para o dinamismo da economia interna americana, seja pelos circuitos de exportação matriz-filial, seja pelo aumento da demanda dos demais países por seus produtos agrícolas e alimentares (TEIXEIRA, 1983).

Diferente dos seus concorrentes mais importantes, a Alemanha e o Japão, que tiveram que especializar-se na produção e exportação de produtos manufaturados de elevado conteúdo tecnológico, os Estados Unidos exportavam com vantagens absolutas tanto produtos primários, quanto produtos industrializados e serviços. Apesar disso, a derrota comercial dos EUA no campo das manufaturas aumenta a importância do circuito matriz-filial, que na final da década de 1960 oscila entre 30% e 50% do comércio exterior americano (TEIXEIRA, 1983).

Depois de vencer a batalha comercial, as economias europeias e japonesa passam a enfrentar a concorrência norte-americana na área dos investimentos diretos externos. Dessa forma, ocorre uma expansão das filiais e a transnacionalização dos capitais desses países, fenômeno até então restrito ao capital norte-americano, reforçando uma segunda onda de industrialização dos países da periferia. Entre 1965 e 1970, a Alemanha Ocidental quase quadruplica os seus investimentos fora do país, passando de 2.199 para 8.648 milhões de marcos alemães, e atingindo 21.875 milhões em 1975⁶. Já em relação à economia japonesa, a taxa anual de crescimento dos seus investimentos faz com que o seu saldo dobre a cada dois anos (TEIXEIRA, 1983).

⁶Dados da OCDE, Germany, junho de 1978 (TEIXEIRA, 1983).

Em 1968, com a crise nos EUA explicitada e desdobrada nos aspectos comercial, fiscal e até mesmo militar, se confirma a transnacionalização do sistema capitalista e a perda crescente da hegemonia americana. Agrava-se o déficit da balança de pagamentos dos EUA, e o dólar vai perdendo cada vez mais seu poder de ordenação dos movimentos comerciais e financeiros. A crescente sobrevalorização do dólar na tentativa de mantê-lo como moeda padrão aprofunda a perda de competitividade da indústria americana, que compete com as recém-implantadas, modernas e dinâmicas indústrias europeias e japonesa (TEIXEIRA, 1983).

O agravamento da crise americana manifesta-se pela sua perda de competitividade mundial, pelos seus déficits fiscais e de balança de pagamentos, mas principalmente pela queda da sua taxa de acumulação. Além disso, a expansão do seu subsistema de filiais é menor, a partir de meados dos anos 60, que as filiais europeias e japonesas mundo afora. O governo americano ainda tenta algumas políticas de estímulo ao crescimento através de variações nas taxas de juros (política do *stop and go*), que acabam por pressionar o dólar no mercado de câmbio. Eis que, em 15 de agosto de 1971, o governo Nixon decreta unilateralmente a inconvertibilidade da moeda americana em ouro, acabando com aquele que era até então o principal símbolo da hegemonia americana, o padrão dólar-ouro (TEIXEIRA, 1983).

1.3. O APROFUNDAMENTO DA CRISE E O ENDIVIDAMENTO DOS PAÍSES DA PERIFERIA

Como já explicamos anteriormente, a política estadunidense de financiamento da reconstrução dos países europeus, materializada no Plano Marshall, e do Japão, reforçou material e ideologicamente a hegemonia americana. Paradoxalmente, também contribuiu para a sua crise.

A concorrência intercapitalista levada a cabo pelas empresas alemãs e japonesas, provocou mudanças no antigo modelo de acumulação fordista, característico do período pós-guerra. Aos poucos esse modelo foi dando lugar a um padrão de acumulação flexível, chamado de “toyotismo”⁷. Esse novo modelo se apresentava como superior tecnológica e

⁷Modelo de produção industrial baseado na demanda, também chamado de “*Just in time*”. A produção é realizada conforme a encomenda, reduzindo a necessidade e os respectivos custos de estoque. Também caracteriza-se pela especialização dos trabalhadores, a descentralização da cadeia produtiva e terceirização de setores da fábrica, redução dos desperdícios e aumento da qualidade dos produtos. Por ser mais eficiente que o antigo modelo fordista, sua aplicação foi se generalizando por diversos setores da produção industrial, provocando uma reestruturação produtiva no capitalismo global.

organizacionalmente, fazendo com que as empresas norte-americanas fossem perdendo competitividade para o capital japonês e europeu (FURNO, 2021).

O segundo grande fator decisivo para a crise na hegemonia americana foi a criação, na City de Londres, de um mercado de eurodólares que escapava completamente ao controle dos bancos centrais e governos, inclusive do FED (Banco Central estadunidense) (FURNO, 2021). Lucros não repatriados e não reinvestidos na produção pelas empresas americanas alimentaram o mercado de eurodolares, agravando os crescentes déficits na economia americana, que começava a ingressar numa fase de estagnação econômica com crescimento da inflação (estagflação) (BELLUZZO, 1999). Tal movimento foi acompanhado de uma crescente desconfiança em relação ao dólar como moeda de curso internacional única (POCHMANN, 2016). Somado a isso, temos um cenário internacional em que a recessão e a desaceleração econômica vai atingindo as principais economias mundiais, trazendo consigo a inflação e o desemprego, e colocando em cheque as até então incontestáveis políticas keynesianas (FURNO, 2021).

O modelo de bem estar social dominante nos países do centro capitalista, baseado na ação do Estado como articulador dos interesses de classe, e que constituiu condições para que fosse garantida uma vida digna aos trabalhadores assalariados, foi então sendo rompido em desfavor da classe trabalhadora. A crítica ao modelo desenvolvimentista foi ganhando espaço, ao mesmo tempo em que o poder dos trabalhadores foi sendo minado (MARTINS, 2014). Conforme nos mostra Belluzzo e Galípolo (2021, p. 62):

A crise de hegemonia do dólar e a estagflação foram enfrentadas com os princípios da 'regulação neoliberal'. A 'economia da oferta', inovação teórica do conservadorismo dos anos 1970 nos Estados Unidos, sustentava que a insistência no estímulo fiscal associada à ação dos sindicatos deu origem simultaneamente à estagnação e à inflação, matrizes do desemprego a longo prazo. Por essas e outras, a 'reestruturação conservadora' preconizava a redução de impostos para os ricos 'poupadores' e a flexibilização dos mercados de trabalho. A curva de Laffer acusava os sistemas de tributação progressiva de desestimular a poupança e debilitar o impulso privado ao investimento, enquanto os sindicatos teimavam em prejudicar os trabalhadores ao pretender fixar a taxa de salário fora do preço de equilíbrio. Nos mercados de bens, a palavra de ordem era submeter as empresas à concorrência global, eliminando os resquícios de protecionismo e quaisquer políticas deliberadas de fomento industrial.

Subida do patamar inflacionário, criação do euromercado e das praças off-shore estimulados pelo excesso de dólares oriundos dos déficits crescentes no balanço de

pagamentos americano e, posteriormente, da reciclagem dos petrodolares⁸, e a substituição de taxas de câmbio fixas por taxas flutuantes, à partir de 1973, foram os fenômenos monetários e financeiros mais importantes para a dissolução do chamado consenso keynesiano (BELLUZZO, 1998).

Os anos de 1970 e 1971 ficaram marcados por um aumento desenfreado da especulação contra o dólar, movido especialmente pelos bancos e filiais americanos na Europa, que detinham bastante liquidez devido a uma breve recessão recente naquela região. Tal acontecimento vem a agravar os problemas de balança de pagamentos americana, levando-os a um ponto insustentável em que o governo dos EUA resolve suspender a conversibilidade da sua moeda em relação ao ouro, deixando-a flutuar livremente nos mercados de câmbio. O fim da conversibilidade do dólar (fim do padrão dólar-ouro), no entanto, não acarreta em uma recessão aberta tal qual a crise de 1929. Pelo contrário, há um aumento na liquidez internacional, operadas principalmente no mercado interbancário de euro moedas, e o comércio e o investimento direto internacionais permanecem crescendo, permitindo à Europa e ao Japão manterem seus ritmos elevados de crescimento. Quanto à economia americana, muito embora o agravamento do problema inflacionário e da situação fiscal do país, apresentava sinais de intensificação da atividade econômica. Estava, a economia mundial, experimentando seu último auge sincronizado anterior à crise que viria a estourar nos anos seguintes (TEIXEIRA, 1983).

O que as autoridades não percebiam era que, por debaixo dos panos, aceleravam-se as disfunções macroeconômicas do padrão de acumulação, através do aumento da relação capital-produto (composição orgânica do capital⁹), desaceleração no crescimento da produtividade do trabalho e deterioração das relações de troca contra a indústria e a favor do setor primário em nível mundial. Como consequência, os salários aumentavam enquanto custo de produção industrial ao mesmo tempo em que seu poder de compra era corroído pela inflação. Sob o aspecto da concorrência intercapitalista:

⁸ Dólares oriundos do aumento abrupto dos preços do petróleo decorrentes dos dois Choques do Petróleo, em 1973 e 1979, que foram depositados nos bancos europeus.

⁹ Conceito formulado por Karl Marx ao analisar o processo de produção capitalista que consiste na relação entre o valor do capital constante (meios de produção) e do capital variável (força de trabalho), expresso na fórmula “ $Coc = c/c+v$ ”. Segundo Marx, “a massa dos meios de produção com que o trabalhador opera aumenta com a produtividade crescente do trabalho” (MARX, K. 2015. p. 698).

as oportunidades de investimento através da ‘reação oligopolista’ estavam chegando ao fim; tanto porque provocam excesso de competição e de capacidade na indústria de bens de capital, como porque a expansão geográfica do subsistema de filiais atingira os seus limites nos marcos do controle hegemônico do sistema capitalista. Esse quadro punha em evidência os indícios de superacumulação sinalizando em direção a uma crise de grandes proporções (TEIXEIRA, 1983. p. 197).

Outro aspecto importante de ser analisado é que com o desmantelamento do sistema de Bretton Woods e a conseqüente queda das barreiras erguidas no pós-Guerra para controlar e limitar a circulação de capitais, os instrumentos de liquidez criados pelo governo americano para financiar a dívida pública deram início ao que François Chesnais (1996) chama de economia do endividamento¹⁰ (*a debt economy*), que é uma característica estrutural da economia americana desde a década de 1970. Para se ter uma noção da importância do endividamento americano nesse período, em 1970, o montante de dívida pública, dívida das empresas e das famílias (crédito ao consumidor, *leasing* etc) era de 1,9 trilhão de dólares. Oito anos depois essa cifra já atingia 4 trilhões. A economia do endividamento alimentou também o florescimento dos euromercados, que está na origem dos todo-poderosos mercados financeiros atuais (CHESNAIS, 1996).

Na época, acreditava-se que as dificuldades vividas pela economia americana eram momentâneas, creditadas ao desarranjo do mercado monetário internacional gerado pela ruptura do sistema de Bretton Woods, e à substancial elevação nos preços do petróleo (Primeiro Choque do Petróleo, em 1973). Dessa forma, o governo dos EUA resolve enfrentar o problema apenas com recurso às técnicas de ajuste monetário no balanço de pagamentos, permitindo que suas empresas oligopolizadas aumentassem seus preços e que seus bancos internacionalizados realizassem a reciclagem dos dólares oriundos do aumento dos preços do petróleo, emprestando-os aos países da periferia. O resultado foi o agravamento das condições de funcionamento da economia mundial, com a “redução nos níveis de produção e emprego, aceleração inflacionária, instabilidade na estrutura de preços relativos e crescimento dos circuitos especulativos nos mercados financeiros internacionais” (TEIXEIRA, 1983, p. 191).

¹⁰ Contínuo financiamento do gasto excedente a partir da emissão de dívida (e sua monetização automática) pelo sistema bancário (GUTTMANN e PLIHON, 2008).

As manifestações de desaceleração da produção e os desequilíbrios no comércio exterior são as manifestações mais aparentes do esgotamento do padrão de acumulação industrial, aumento da capacidade ociosa, desequilíbrios profundos na capacidade de autofinanciamento do setor industrial (relação salários-lucros, produtividade e relações de troca desfavoráveis) e ao endividamento crescente do setor público e do setor privado, à escala nacional e internacional (TEIXEIRA, 1983, p. 192).

No plano mais geral da ordenação do sistema, outros sintomas vão revelando a perda progressiva de hegemonia dos Estados Unidos. Em 1975 ocorre a derrota militar e política no Vietnã, acabando com a aura de invencibilidade da potência norte americana. Ao mesmo tempo, a capacidade de coordenação entre os principais agentes do sistema – Estados nacionais, corporações transnacionais e bancos internacionalizados – vai sendo minada, ampliando o nível da concorrência e das rivalidades oligopolistas, acirrando o atrito entre as estruturas de poder (TEIXEIRA, 1983).

A primeira estrutura a se descoordenar foi a monetária, vinculada aos déficits no balanço de pagamentos norte americano e às mudanças nas posições relativas dos países em termos de competitividade internacional. Embora já viesse sofrendo com a diminuição dos superávits comerciais entre 1968 e 1969, foi em 1971 que os EUA tiveram o seu primeiro déficit comercial do século XX, no valor de 2,8 bilhões de dólares. Essa tendência declinante não decorria da queda nas exportações, mas sim no crescimento das importações (que tiveram um incremento de 90% entre 1964 e 1970, frente a um crescimento de 50% das exportações no mesmo período). Somente de produtos manufaturados houve um incremento de 140 % nas importações (TEIXEIRA, 1983).

A outra face dos déficits e do endividamento americanos foi o desenvolvimento do euromercado, ou mercado de eurodólares. A constituição desse mercado teve papel importante na desconstrução do sistema de Bretton Woods, pois através dele passaram a fluir enormes quantias de recursos financeiros fora do controle dos Bancos Centrais e de governos de qualquer país, tornando cada vez menos eficazes as medidas de política monetária e cambial aplicadas (TEIXEIRA, 1983). O euromercado também foi responsável pela internacionalização da chamada economia do endividamento, colocando, primeiro os países da periferia e mais adiante todo o sistema capitalista, à mercê do capital rentista. Com as tendentes quedas na rentabilidade do capital investido na indústria, esses capitais saem em busca de formas de valorização puramente financeiras, e o euromercado lhes oferece oportunidades sem precedentes de valorização (CHESNAIS, 1996).

Na origem dos euromercados está a City de Londres, histórico centro financeiro da Europa, onde esses mercados encontraram acolhida. Descontentes com a queda da libra esterlina, os bancos britânicos começaram a trabalhar em dólares, chamados de “eurodólares” por terem origem em operações de débito/crédito de contas gerenciadas fora dos EUA. As primeiras contas eram das multinacionais americanas, e logo em seguida dos bancos norte-americanos em processo de internacionalização. As tímidas medidas de controle sobre a movimentação desses capitais editadas por Kennedy¹¹ (a regulamentação Q) e por Johnson¹² não surtiram o efeito desejado e acabaram por convencê-los da sua incapacidade de controlar esse mercado. Entre 1952 e 1960 o mercado de eurodólares passou de 2 bilhões de dólares para meros 4,5 bilhões. Porém, doze anos depois ele já movimentava um montante de 160 bilhões de dólares. A partir de 1973 esse valor dobra a cada três anos, até 1981, quando há uma breve estagnação, até voltar a crescer devido às políticas de liberalização monetária e financeira dos governos neoliberais. Com o tempo, vão se espalhando as chamadas praças *off shore*, unindo-se a outros mercados paralelos (os “narcodólares” p.ex.), em Hong Kong, Bahrein, Cingapura, Bahamas, as Ilhas Caiman e outros paraísos fiscais da antiga área da libra esterlina e da área do dólar (CHESNAIS, 1996).

A década de 1970 também foi marcada por dois Choques do Petróleo, em 1973 e 1979. No primeiro, o preço do barril de petróleo quadruplica por decisão dos principais países produtores organizados na OPEP¹³, gerando uma concentração enorme de dólares nas mãos do setor petrolífero. Essas divisas foram aplicadas em bancos privados na Europa, que trataram de fazer a “reciclagem” desses dólares, emprestando-os aos países da periferia capitalista (em desenvolvimento), sobretudo da América Latina, em condições aparentemente favoráveis (taxas de juros reais baixas). Segundo Aloísio Teixeira (1983. p. 200):

Estes empréstimos realizados a riscos crescentes, com taxas de juros reais negativas e prazos de maturidade cada vez mais curtos, deram margem ao surgimento de uma dívida financeira global excessiva e desestabilizadora para a economia mundial.

A expansão brutal da liquidez internacional e a sua absorção pelo euromercado excluíram completamente a possibilidade de as autoridades monetárias de qualquer país

¹¹ John F. Kennedy (Partido Democrata), Presidente dos EUA entre 1961 e 1963.

¹² Lyndon B. Johnson (Partido Democrata), Presidente dos EUA entre 1963 e 1969.

¹³ Organização dos Países Produtores de Petróleo. Organização internacional formada por 14 países (Arábia Saudita, Emirados Árabes, Irã, Iraque, Kuwait, Catar, Angola, Argélia, Gabão, Guiné Equatorial, Líbia, Nigéria, Venezuela, Equador e Indonésia) criada em 1960 com o objetivo de restringir a oferta internacional e articular uma política de venda do petróleo pelos países membros.

controlar esse mercado. As consequências para os desequilíbrios na estrutura financeira de empresas e governos, e no fechamento do sistema mundial de pagamentos só foram sentidas no final dos anos 1970 (TEIXEIRA, 1983).

Em 1979, em meio a uma grave crise econômica, os Estados Unidos iniciam uma virada ultraliberal na tentativa de lutar contra a inflação e retomar a liderança global posta em cheque após inúmeros revezes em nível internacional. A derrota no Vietnã (1975), a perda de controle nos conflitos entre a Índia e o Paquistão, a Revolução Afegã (Revolução Saur) em 1978 com apoio dos soviéticos, as revoluções no Irã (importante país aliado no Oriente Médio) e na Nicarágua em 1979, a vitória dos egípcios e sírios – armados pela URSS – na “Guerra do Yom Kippur”, e o segundo choque do petróleo em 1979 minaram a hegemonia norte-americana. Todos esses fatos põe em cheque o poderio militar norte-americano, além de impôr um poderoso revés do ponto de vista energético, uma vez que, nos anos 70, 4/5 de todo o petróleo importado pelos EUA provinham do Oriente Médio (POCHMANN, 2016). A virada ultraliberal materializa-se na eleição de Ronald Reagan à Presidência do país em 1980. Meses antes o Reino Unido havia adotado o mesmo caminho, com a escolha da conservadora Margaret Thatcher como Primeira-Ministra do Reino Unido (MILLET e TOUSSAINT, 2006).

1.4. A REAÇÃO AMERICANA E O SURGIMENTO DE UM NOVO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

Buscando retomar o espaço perdido na hegemonia geopolítica mundial, os EUA direciona seus esforços para o plano tecnológico e estratégico-militar, adotando uma política de distensão¹⁴ e coexistência com os países socialista, e cedendo, através do seu endividamento interno e externo, e da desvalorização contínua do dólar, espaço para a expansão dos seus parceiros capitalistas. A virada ultraliberal e conservadora a partir de 1978 causa uma mudança na postura dos EUA com os países socialistas e com os seus parceiros econômicos capitalistas. Ao mesmo tempo em que há um endurecimento no trato com o campo socialista, começam a haver mudanças na política econômica, especialmente no que tange à taxa de juros e à desvalorização monetária, inaugurando a política do dólar forte (TEIXEIRA, 1983). Assim, as duas principais estratégias dos EUA

¹⁴ Após a Crise dos Mísseis em Cuba (1962), a fim de evitar uma catástrofe nuclear, União Soviética (URSS) e Estados Unidos (EUA) adotam medidas no intuito de reduzir a tensão entre os dois países e refrear a corrida armamentista. Em 1968 é assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, e em 1972 e 1979 são assinados os acordos de Salt I e II, respectivamente. Tais acordos comprometia os dois países a congelarem seus arsenais nucleares.

para a retomada da sua hegemonia são a “diplomacia do dólar forte” e a “diplomacia das armas”, inaugurando uma segunda fase da Guerra Fria (FURNO, 2021).

Como nos diz Maria da Conceição Tavares (1998, p. 28), “a questão da hegemonia é muito mais complexa do que os indicadores econômicos mais evidentes são capazes de demonstrar”. Na sua hipótese de retomada da hegemonia americana não está sustentado que a performance de valorização do dólar e a taxa de crescimento interno dos EUA se mantenham. O centro da questão não está no maior poder econômico e militar da potência dominante, “mas sim na sua capacidade de enquadramento econômico financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários”. De acordo com Tavares (1998), esse poder deve-se a uma visão estratégica da elite financeira e militar americana, fortalecida com a vitória de Reagan.

Seus sócios ou rivais capitalistas são compelidos, não apenas a submeter-se, mas a racionalizar a visão dominante como sendo a ‘única possível’. Essa racionalização vem passando em matéria de política econômica pela aceitação de um ajuste recessivo que corresponde a uma sincronização da política e da ideologia conservadoras sem precedentes (TAVARES, 1998, p. 29).

O excesso de liquidez causado pelo crescimento dos mercados *off shore* e agravado pelo segundo choque do petróleo provoca o aumento da especulação e vai minando o dólar como moeda de reserva, conduzindo a ordem monetária internacional rapidamente para o caos. As tentativas do FMI de implementação de uma nova ordem monetária internacional, baseada em uma cesta de moedas e respaldada pelos Direitos Especiais de Saque (SDR) foram sistematicamente barradas pelos EUA e Inglaterra, e nunca encontraram apoio da Alemanha e do Japão (TAVARES, 1998).

Aos poucos, o volume do crédito interbancário e da dívida dos países do Terceiro Mundo e do campo socialista vão aumentando a sensação de “risco crescente” por parte dos bancos centrais, que haviam perdido completamente o controle da situação dos seus Balanços de Pagamentos devido aos movimentos bruscos de especulação monetária. Essa situação fez com que a maioria dos países capitalistas, com exceção dos EUA e da Inglaterra, apoiasse o FMI na tomada de medidas que buscassem um maior controle público do sistema financeiro internacional. Em 1979, na reunião mundial do FMI, o então presidente do FED, Paul Volcker, retira-se ostensivamente e retorna aos EUA, de lá declarando-se contra as propostas do FMI que tendiam a manter o dólar desvalorizado e instalar um novo padrão monetário internacional. Como ação prática, Volcker decide aumentar violentamente as taxas de juros com o intuito de preservar a posição do dólar

como moeda de reserva e impor a restauração da sua hegemonia, mergulhando os próprios EUA e a economia mundial numa recessão contínua por três anos e levando os países devedores (da periferia capitalista e do bloco socialista) à beira da bancarrota (TAVARES, 1998).

A decisão de Volcker em relação aos juros representa um verdadeiro golpe nas convenções que outrora sustentaram a relativa estabilidade da era keynesiana e nos países em desenvolvimento. Nesse período, que caracterizou-se pela transição para a internacionalização financeira, o caráter imperialista dos EUA reforçou-se ainda mais, seja pela grande influência que exerceu sobre a soberania financeira dos demais países, seja pelo seu poderio bélico (RODRIGUES, 2017). O aumento dos juros fez com que os EUA atraíssem capitais com o objetivo de reduzir a inflação e relançar a máquina econômica norte-americana (especialmente por meio de um importante programa militar-industrial). Com o afluxo de capitais para os EUA, as taxas de juros dos demais países aumentaram também, com efeitos terríveis sobre a economia de muitos (MILLET e TOUSSAINT, 2006).

Teve início, nesse período, o sistema contemporâneo de finanças, liberalizadas e mundializadas, onde os tradicionais bancos perderam o seu domínio para novas formas de centralização e concentração de capitais, os fundos de pensão e os fundos mútuos, que vão se tornando maiores que as instituições bancárias. A partir de 1979, vão caindo as medidas de controle sobre a movimentação de capitais entre os países, escancarando os sistemas financeiros nacionais, e dando início à primeira fase de um vasto movimento de desregulamentação monetária e financeira. O resultado foi uma rápida expansão dos mercados de obrigações, conectados internacionalmente. A formação desse mercado atendeu aos interesses tanto dos governos dos países industrializados quanto dos grandes fundos de pensão e fundos mútuos de investimento (CHESNAIS, 1996).

A criação de um mercado de obrigações (dívidas), bastante aberto aos investidores financeiros estrangeiros, permitiu aos governos fazerem a securitização¹⁵ dos ativos das suas dívidas públicas, financiando, dessa forma, os seus déficits orçamentários mediante a aplicação, nos mercados financeiros, de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida. Dessa forma, os fundos de pensão e os fundos mútuos encontram nos títulos públicos um investimento seguro onde poderiam ancorar boa parte do seu capital (CHESNAIS, 1996).

¹⁵ Consiste na transformação da dívida em títulos de longo prazo com apropriação parcial do deságio praticado no mercado secundário de crédito internacional.

Essa tendência fez dos mercados de obrigações públicas – o que o FMI chamou de ‘espinha dorsal’ dos mercados de obrigações internacionais – o lugar onde se detém uma fração variável, mas sempre elevada, de ativos financeiros mundiais. Mesmo se as taxas de juros são muito baixas para responder a outras necessidades de sustentação dos mercados financeiros, a segurança das aplicações continua a fazer delas um refúgio (o que é chamado de *flight to quality*) (CHESNAIS, 2005, p. 41).

1.5. O ENDIVIDAMENTO DA PERIFERIA E A EMERGÊNCIA DA FINANCEIRIZAÇÃO

Termos como “ditadura dos credores” e “tirania dos mercados” foram utilizados para designar certas relações típicas da finança de mercado, e a origem dessa ditadura está no chamado “golpe de 1979”¹⁶ (CHESNAIS, 1996).

Países do Terceiro Mundo foram incentivados a se aproveitarem do crédito aparentemente vantajoso oriundos da reciclagem dos petrodólares. Esses empréstimos, feitos através dos bancos privados, compuseram a parte privada do endividamento desses países. Além disso, diante da recessão generalizada dos anos de 1973-1975, os Estados dos países centrais do capitalismo resolveram distribuir algum poder de compra aos países da periferia para que os mesmos pudessem comprar as suas mercadorias manufaturadas. Assim, foram concedidos empréstimos de Estado para Estado, principalmente por meio de créditos de exportação, formando a parte bilateral das suas dívidas externas públicas. Por fim, não pode ser ignorado o papel do Banco Mundial nesse processo. Sob a presidência do norte-americano Robert McNamara, secretário de defesa dos EUA durante a Guerra do Vietnã, o Banco ampliou de forma considerável o volume de empréstimos concedidos aos países da periferia a partir de 1968. Tais empréstimos tiveram o aval do FMI, que incentivava esses países a se endividarem fortemente para financiarem a modernização da sua infraestrutura exportadora com vistas a ampliar a relação desses com o mercado mundial. Formou-se assim a parte multilateral da dívida pública externa dos países da periferia (MILLET e TOUSSAINT, 2006).

A dívida dos países do Terceiro Mundo teve as suas bases lançadas entre as décadas de 1960 e 1970 e, com elas, “um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo” (CHESNAIS, 2006, p. 39). Chesnais (2006) chama a atenção para o fato de que:

¹⁶ Chamam de Golpe de 1979 o aumento abrupto e violento da taxa de juros estadunidense definidas pelo FED.

Independentemente de seu contexto histórico específico, a dívida pública sempre teve por origem as relações de classe e o poder político que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo quase completamente, dos impostos. Uma vez que seu montante ultrapassa certo teto, seu reembolso se assemelha ao tonel das Danaides¹⁷. A dívida se recria sem cessar. Por pouco que o nível das taxas de juros seja superior ao dos preços e às taxas de crescimento da produção e do Produto Interno Bruto (PIB), ela pode aumentar muito rápido. É isso que chama de efeito “bola-de-neve da dívida”. Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo (CHESNAIS, 2006, p. 39).

O caso da América Latina é emblemático. Entre 1950 e 1970 houve um crescimento da sua dívida externa em mais de onze vezes. Já entre 1970 e 1984, esse aumento foi de quatorze vezes. Somente entre 1960 e 1970 a dívida externa dos países latino americanos aumentou em 208%¹⁸ em termos reais. De 1974 a 1984 a dívida cresceu de 58 bilhões para 360 bilhões, um aumento bruto de 620% e 280% em termos reais. O pagamento do serviço dessa dívida, entre 1950 e 1982, era todo financiado através de novos empréstimos. A partir de 1982 os países do centro passam a exigir o seu pagamento, e a América Latina começa a transferir a eles excedentes através de superávits na sua balança comercial. Entre 1982 e 1986 as transferências atingiram a cifra de US\$ 110 bi e, mesmo assim, a dívida cresceu em torno de US\$ 100 bi (33%) no mesmo período, uma quantia equivalente a um Plano Marshal e meio (HINKELAMMERT, 1989).

Analisando os números apresentados sobre a dívida externa da América Latina, percebemos que ela contém um automatismo de crescimento independente da disposição das entidades financeiras e das entidades públicas de financiamento em concederem créditos correspondentes a esse aumento. Parte desse endividamento provém dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED)¹⁹, que são formados, na maior parte, de movimentação de poupança interna dos países da América Latina e transformado em capital estrangeiro. Ainda assim, entre 1950 e 1977, a transferência de bens pagos da América Latina para os demais países é significativamente maior que o IED contabilizado

¹⁷ “Segundo a mitologia grega, as Danaides eram cinquenta filhas de Dânaos, rei de Argos. Júpiter as condenou a passar a eternidade enchendo um tonel sem fundo como castigo pelo assassinato de seus maridos na noite de núpcias. (N.T.)” (CHESNAIS, 2006, p. 39).

¹⁸ CEPAL. América Latina y el Caribe: Balance de pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*, Santiago de Chile (1986): 28 (HINKELAMMERT, 1989).

¹⁹ Segundo Chesnais (1996), com base em Hilferding (1910), o IED caracteriza-se como um mecanismo de “exportação de valor destinado a produzir mais-valia no exterior”.

na balança de pagamentos. A partir de 1977, o IED na América Latina supera, durante algum período, os bens transferidos, igualando-se em 1983 (HINKELAMMERT, 1989).

Entre 1950 e 1983 é contabilizado na balança de pagamentos da América Latina um investimento estrangeiro direto total de 53,590 bilhões de dólares e um total de bens transferidos de 64,874 bilhões. Durante esse período, os bens transferidos superam o investimento direto contabilizado em aproximadamente 10 bilhões de dólares. No entanto, o investimento direto contabilizado não é uma transferência de divisas do estrangeiro. Pode-se estimar que até 1968 apenas 15% do investimento direto é efetivamente transferido do estrangeiro. Todo o resto é financiado pela movimentação de poupança interna dos países da América Latina e transformado em capital estrangeiro (HINKELAMMERT, 1989, p.20).

Ainda de acordo com Hinkelammert (1989), entre 1950 e 1983 não houve um ano sequer em que a entrada líquida de divisas por parte de investidores estrangeiros tenha superado os bens transferidos da América Latina para o resto do mundo. Dessa forma, a rentabilidade desse IED, medido através da comparação entre os bens transferidos e as transferências efetivas de IED é, em média, de mais de 800% anual entre 1950 e 1984. A bem da verdade, as transferências na forma de IED não são mais do que a devolução de uma pequena parte dos bens transferidos anualmente. “A América Latina foi e é uma galinha que põe ovos de ouro. Claro, apenas para seus donos. Ela mesma vive miseravelmente” (HINKELAMMERT, 1989, p. 21).

Ainda, segundo o autor, os investimentos estrangeiros diretos ocorridos na América Latina nos anos 1950 e 1960 deram origem a constantes saídas de divisas “que, no entanto, não são financiadas pela saída de excedentes através de um saldo positivo da balança comercial, mas por empréstimos estrangeiros” (HINKELAMMERT, 1989, p.22). Nesse período, a balança comercial latino-americana manteve-se equilibrada, e todos os empréstimos ingressados são usados para possibilitar essa transferência de bens ao exterior. Durante esse período, os serviços desses empréstimos são financiados por novos empréstimos, e os juros aumentam de forma exponencial. De acordo com Hinkelammert (1989), a origem da dívida externa nos anos 50 e 60 é a transferência de bens ao exterior, no entanto, à partir da década de 70 essa dívida passa a ser autogerada com base nos serviços da dívida derivados dela.

(...) já desde o seu início, o crescimento da dívida externa da América Latina está ligada à capitalização dos juros devidos dessa mesma dívida. Desde 1950 até 1982 a dívida latino-americana vai aumentando porque não se transferem excedentes para pagar seus juros, mas os juros devidos são financiados com novos créditos que não fazem mais do que capitalizar esses juros devidos. Portanto, a dívida aumenta em todo esse período a uma taxa de juros vigente, o que lhe dá a sua forma exponencial (HINKELAMMERT, 1989).

Entre 1974 e 1982 a situação da América Latina agrava-se devido aos recorrentes saldos negativos na balança comercial, que eleva-se a aproximadamente 60 bilhões de dólares, e da fuga de capitais. Essas transferências, oriundas dos países produtores de petróleo (os petrodólares), teve como contrapartida a transferência de excedentes aos países do centro em aproximadamente 110 bilhões de dólares entre 1983 e 1986. Tal transferência, apesar de grandiosa, não foi suficiente sequer para cobrir os juros da dívida externa dos países. A partir de 1982 a dívida cresce exclusivamente devido a juros não pagos da mesma, o que força a região a realizar um esforço cada vez maior para conquistar saldos positivos nas suas balanças comerciais. Mesmo assim, esses saldos positivos são insuficientes para cobrir os pagamentos das importações mais os juros da dívida, fazendo com que a dívida aumente. (HINKELAMMERT, 1989)

Em termos aproximados, poderíamos dizer o seguinte: nos cinco anos transcorridos desde 1982 até 1986 se deviam 200 bilhões de dólares em juros (quer dizer, 40 bilhões por ano); o saldo positivo da balança comercial pôde transferir excedentes de aproximadamente 100 bilhões. Portanto, os juros devidos e não pagos por esta transferência se transformaram em nova dívida. Esta, portanto, foi estabelecida pela capitalização dos juros não transferidos. Assim, o automatismo é perfeito (HINKELAMMERT, 1989, p.24).

Assim, o endividamento da América Latina compromete seriamente o próprio desenvolvimento da região. À medida que a dívida aumenta a uma taxa maior que a capacidade de crescimento dos países, especialmente em relação às suas exportações, menor é a capacidade de pagamento dessa dívida. Dessa forma, a dívida transforma-se progressivamente em uma dívida fictícia. O esforço feito pelos países latino americanos para exportar não resultaram num aumento das exportações, mas sim numa deterioração dos termos de troca que rebaixaram o valor das exportações, o que aumenta a tendência ao caráter fictício dessa dívida. (HINKELAMMERT, 1989)

Como resposta ao alto endividamento dos países da América Latina, a partir de 1982, por parte dos organismos multilaterais criados em Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), começa-se a falar sobre a necessidade de um *ajuste estrutural* nas economias latino-americanas. A decisão dos bancos comerciais de começarem a cobrar a dívida externa da periferia exigia uma mudança profunda nas estruturas econômicas do continente. Segundo o economista Franz J. Hinkelammert (1989, p.27): “Tratava-se de uma mudança que adiava as tarefas de desenvolvimento do continente em função de uma radicalização do capitalismo para substituir o capitalismo intervencionista e organizado das décadas de 50 e 60 por um capitalismo desnudo e anti-social”. O

conteúdo da mudança proposta consistia em abandonar as políticas de desenvolvimento apoiadas na substituição de importações e no intervencionismo estatal que estiveram vigentes nas décadas anteriores. Tratava-se, segundo Hinkelammert (1989), de estruturar as economias latino americanas a fim de transferir delas o máximo de excedentes para os países do centro capitalista. A isso chamaram de “ajuste estrutural” (HINKELAMMERT, 1989).

As políticas de substituição de importações não eram capazes de transferir excedentes para o centro, pois realizavam a substituição em favor do mercado interno. O capital externo participou desse processo desde a década de 50 por meio de Investimentos Estrangeiros Diretos das empresas multinacionais, que realizavam seus lucros em moeda nacional. Entretanto, as remessas de lucro ao estrangeiro tinham que ser feitas em moeda dos países centrais. Nesse sentido, a fim de propiciar as transferências externas sem prejudicar a fonte de lucros interna, as próprias multinacionais pressionaram para movimentar créditos externos. Mesmo assim, durante a década de 60 são publicados estudos, principalmente no Chile, que sustentavam que apenas 15%, aproximadamente, dos recursos do IED eram transferidos em divisas dos países centrais. O resto era oriundo de financiamentos internos ou do reinvestimento de lucros obtidos na América Latina (CAPUTO e PIZARRO, 1970 *apud* HINKELAMMERT, 1989).

Ainda de acordo com Hinkelammert (1989), as políticas de transferência máxima de excedentes (políticas de ajuste estrutural) possuem algumas características básicas, tais como:

- 1) Concentração das funções econômicas do Estado na realização do ajuste estrutural para garantir assim a transferência de um máximo de excedentes para os países do centro.
- 2) Substituição das subvenções com objetivos sociais por subvenções ao sistema financeiro.
- 3) Orientação preferencial de toda a política econômica para o aumento das exportações.
- 4) Política de destruição ou limitação do desenvolvimento nacional pela liberação de todos os mercados externos.
- 5) O máximo de privatização das funções econômicas e sociais estatais, especialmente as funções na educação e no campo da saúde.
- 6) Debilitamento das funções sociais do Estado, incluindo suas funções econômicas referidas ao desenvolvimento.
- 7) Aumento das funções repressivas do Estado ou de organismos particulares paraestatais (Estado policial-militar).
- 8) Enfraquecimento ou destruição das organizações populares e denúncia de suas atividades.
- 9) Política de fomento da participação do capital estrangeiro em todas as atividades econômicas, recriando assim o problema de cuja solução se trataria (HINKELAMMERT, 1989, p.31).

Embora as políticas de ajuste estejam orientadas à maximização das exportações, a fim de que os países obtenham divisas para fazerem frente às suas dívidas externas, apenas em torno de 20% a 30% das exportações são utilizadas para tal. O restante é abatido pelas importações indispensáveis para manter e desenvolver a produção das exportações, e para suprir o mercado consumidor interno. A pressão por exportar também age no sentido de uma deterioração dos termos de troca, fazendo com que os produtos exportados tenham um menor valor agregado e, portanto, menores preços. A situação é ainda mais agravada com o protecionismo praticado pelos países do centro, que dificulta a entrada das exportações da periferia nos seus mercados internos (HINKELAMMERT, 1989).

A imposição desse ajuste precisa manter-se com um aparelho estatal capaz de lidar com as contradições dele advindas, daí a importância dada aos aparelhos repressivos do Estado. Polícias e os Exércitos passam a atuar como forças de ocupação dentro dos seus próprios territórios nacionais. Conseqüentemente, os mesmos Estados que mantêm a maior parte da população em situação de penúria, precisam manter atrativas aquelas carreiras indispensáveis para a manutenção desse modelo econômico. O resultado são economias e sociedades extremamente polarizada, com uma concentração extrema da sua renda nas mãos de uma pequena minoria (HINKELAMMERT, 1989).

No ano de 1989 surge o “Consenso de Washington”, que sintetiza o ajuste estrutural em um programa composto por dez instrumentos de política econômica e fiscal

elaborados pelo economista John Willianson. O programa baseava-se nos seguintes princípios:

(...) disciplina fiscal, reordenação e controle rígidos dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade (BERCOVICI, 2022).

O Consenso de Washington foi elaborado como um programa a ser aplicado pelos países da periferia capitalista para o seu desenvolvimento, contando com amplo apoio das elites latino-americanas, sintetizando ideologicamente o que chamaremos de teses neoliberais, ou simplesmente neoliberalismo. Segundo David Harvey (2011), o termo neoliberalismo refere-se a um projeto de classe surgido na crise dos anos 1970. “Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p.16).

Esse período de maior liberalização das economias capitalistas que marcou o final da década de 1980 e início da década de 1990 também deu origem a um outro fenômeno, a financeirização. Segundo Chesnais (1996, p.239), “A esfera financeira representa o posto mais avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade, onde é mais gritante a defasagem entre as prioridades dos operadores e as necessidades mundiais”. A crescente desregulamentação financeira propiciou um crescimento fenomenal do volume de transações, que foi acompanhado pela abertura de diferentes tipos de mercados (mercados de câmbio, de crédito, de ações e obrigações) e pela criação de inúmeros novos produtos financeiros. Há, nesse período, o que Chesnais (1996) chama de hipertrofia da esfera financeira, com um crescimento no mercado de câmbio superior ao respectivo crescimento nos fluxos de investimento direto. Na década de 1980, o mercado de câmbio foi o que mais cresceu, decuplicando o seu volume. Entre 1980 e 1992 os ativos financeiros cresceram mais de duas vezes e meia mais rápidos que a formação de capital fixo (CHESNAIS, 1996).

Segundo Helder Gomes (2015), esse fenômeno é fruto das contradições do processo de acumulação, mais especificamente de um período de superprodução de capital e, conseqüentemente, de perda de dinamismo do sistema, manifestado na queda generalizada das taxas de lucro com a produção. Tal superprodução só poderia ser resolvida com a destruição de parcela significativa do capital concentrado nos países

centrais. Descartadas novas investidas bélicas devido ao clima de polarização vigente na Guerra Fria, e com a dificuldade de encontrar espaços ampliados para a sua valorização na esfera produtiva, esses capitais voltam-se para a especulação, encontrando um terreno fértil após a quebra das paridades monetárias de Bretton Woods. Nesse contexto, as finanças públicas da maioria dos países, gradativamente, são capturadas pela lógica da securitização do endividamento externo.

Criava-se, desse modo, um círculo vicioso de especulação, alimentado de forma fictícia pelo endividamento das diversas nações do planeta e pelas mais variadas formas de emissão de títulos secundários e derivativos, afastando cada vez mais os preços dos papéis de qualquer lastro na produção de riquezas materiais (GOMES, 2015, p.16).

Segundo Miguel Bruno,

a palavra 'financeirização' (= financeiro + ação) busca expressar o processo, ato ou efeito de levar as finanças, em sua lógica, natureza e meios característicos de valorização, a outros espaços de valorização mercantil não-financeira, que o sistema capitalista cria e reproduz incessantemente (BRUNO, 2022, p.29).

A despeito de atravessarem canais não-monetários e não-financeiros, as operações financeiras se mantêm, na maior parte das vezes, materializadas em ativos com liquidez e rentabilidade superiores à maioria dos ativos fixos aplicados em operações diretamente produtivas. Esses ativos financeiros oferecem menores riscos e maior rentabilidade real do que os ativos de capital fixo, criando um ambiente macroeconômico de desestímulo ao investimento produtivo. Nesse sentido, a financeirização apresenta-se como um "fenômeno macroestrutural, resultante da expansão bancária em fluxos e estoques de ativos muito superiores aos observados nos setores diretamente produtivos" (BRUNO, 2022, p.40-41).

Considerando-se que o poder político nas economias capitalistas permanece forte e diretamente correlacionado às posições patrimoniais, sendo uma função do poder econômico, é comum que, nessas condições estruturais e macroeconômicas, o setor bancário-financeiro e as elites rentistas conformem o setor hegemônico. Dessa forma, potencializadas pelo desenvolvimento tecnológico e pela criação de novos produtos e serviços, as operações bancário-financeiras assumem um caráter invasivo e subordinador dos setores não financeiros e, conseqüentemente, sobre os Estados nacionais (BRUNO, 2022).

1.6. A DÍVIDA PÚBLICA COMO MEIO DE TRANSFERÊNCIA DE VALORES NAS ECONOMIAS DEPENDENTES

A dívida pública é um tema que provoca enormes controvérsias no debate público. Se por um lado ela se constitui como um mecanismo importante na garantia de níveis equilibrados de investimento e serviços públicos, atenuando flutuações cíclicas nas receitas governamentais e na atividade econômica, ela também pode, a depender das condições geopolíticas e macroeconômicas vigentes, funcionar como mecanismo de subordinação e expropriação de recursos entre países dominantes e dominados. Portanto, não se trata de condenarmos o instrumento dívida pública em si, mas sim de analisarmos e problematizarmos a forma como a dívida pública tem sido utilizada, dentro de um contexto de subordinação de economias historicamente dependentes, como mais uma forma de transferência desigual de valores entre economias.

Como ferramenta macroeconômica, a dívida pública permite atender a despesas emergenciais (como as relacionadas a calamidades públicas e emergências sanitárias), como vimos recentemente no caso da pandemia de Covid-19, “e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno no médio e no longo prazos (na área da infraestrutura, por exemplo)” (SILVA; CARVALHO; e MEDEIROS, 2009. p.17). Além disso, a dívida pública pode auxiliar na condução da política monetária e favorecer a consolidação do sistema financeiro, auxiliando o Banco Central no controle da liquidez de mercado e na garantia da estabilidade da moeda, além de representar um importante referencial para a emissão de títulos privados (TESOURO NACIONAL, 2009).

Conceitualmente, dívidas públicas são obrigações financeiras contraídas pelo Estado – em âmbito federal, estadual ou municipal - ou por entidades do setor público (Banco Central, empresas estatais, autarquias etc) junto a terceiros. Há duas formas mais comuns de se representar a dívida pública, a dívida bruta (que considera apenas os passivos do governo) e a dívida líquida²⁰ (em que se desconta os ativos que o governo possui). Em relação à dívida bruta, ela pode ser classificada quanto à origem (interna ou externa²¹), à abrangência e à natureza. Quanto à abrangência, são utilizados os conceitos

²⁰ “A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, deduzidos dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros públicos e privados.” (TESOURO NACIONAL, 2009. p.102)

²¹ No Brasil, é considerada dívida interna aquela contraída em moeda corrente do país, e dívida externa aquela contraída em moeda estrangeira (dólar, euro, iene, libra etc). Na prática, tanto títulos da dívida interna quanto da externa podem ser adquirida tanto por residentes quanto por não-residentes no país, incluindo estrangeiros. Já em outros países (conforme orientação do FMI), o critério é diferente. Considera-se dívida interna aquela em poder de residentes do país, e dívida externa aquela em poder de não residentes, independente da moeda em que ela esteja vinculada (TESOURO

de governo central (Tesouro Nacional, INSS e Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional e INSS), governo geral (governo federal e governos regionais), governos regionais (governos estaduais e municipais) e empresas estatais (empresas estatais federais, estaduais e municipais). Já quanto à natureza, a dívida pública é classificada como contratual ou mobiliária²². A primeira origina-se de um contrato, que define as características da dívida, enquanto a segunda origina-se da emissão de um título, que possui autonomia em relação ao fato que o originou (TESOURO NACIONAL, 2009).

As estatísticas referentes ao endividamento públicos dos países é feita e coletada por diversos organismos internacionais, sendo o atualmente mais importante o *IMF's Government finance statistics database*, que estima a dívida pública dos países membros do FMI. Na Europa, o banco de dados de cada governo é feita pela Eurostat e pelo Banco Central Europeu. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) também reúne as estatísticas sobre a dívida do governo central dos seus países membros. Em relação às dívidas externas, as estatísticas são produzidas conjuntamente pelo *Bank for International Settlements* ou Banco de Compensações Internacionais (BIS), pelo FMI, pela OCDE e pelo Banco Mundial, incorporando informações da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), da Secretaria da Commonwealth e de bancos de desenvolvimento multilaterais. Um importante documento de padronização e compilação de dados sobre dívida pública é o *International public sector accounting standards (IPSASs)*, sob responsabilidade do International Federation of Accountants' Public Sector Accounting Board (WEISMAN, 2009).

Além das classificações apresentadas, podemos também classificar o endividamento público, sob o ponto de vista do devedor, como direto ou indireto, e conforme o tipo de credor (multilateral, bilateral ou comercial). O endividamento direto diz respeito a obrigações financeiras contraídas diretamente pelo setor público com os credores, podendo ser interno ou externo. Já o endividamento indireto diz respeito a compromissos assumidos pelo Estado oriundos de algum tipo de garantia ou aval a empréstimos ou obrigações financeiras contraídas por terceiros (empresas ou entidades financeiras públicas ou privadas), que são os devedores originais. Quanto ao tipo de

NACIONAL, 2009).

²² No Brasil, atualmente, a dívida contratual de responsabilidade do Tesouro Nacional diz respeito exclusivamente à dívida externa, uma vez que a dívida contratual interna foi securitizada, passando a ser classificada como parte da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). No caso da dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional, a Dívida Pública Federal externa (DPFe), a sua emissão depende de autorização para cada empréstimo, com exceção da dívida mobiliária, para a qual há um dispositivo de autorização geral de emissão de títulos que estabelece o montante máximo a ser emitido (TESOURO NACIONAL, 2009).

credor, ela diz respeito ao endividamento público direto externo, sendo a dívida multilateral aquela que é contraída junto a organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial etc), a dívida bilateral aquela contraída junto a governos e bancos públicos de outros países, e a dívida comercial²³ a que é contraída junto a bancos privados internacionais. Para denominar a dívida pública federal de cada país (interna ou externa) originada pela emissão de títulos ou pela subscrição de convênios, promissórias, avais, fianças ou outros meios, utiliza-se também o termo “Dívida Soberana” (FATTORELLI, 2013).

Utilizaremos, para analisar o papel que a dívida pública cumpre nas economias latino-americana, brasileira e gaúcha, os fundamentos teóricos presentes na chamada “Teoria Marxista da Dependência” (TMD). A TMD foi lançada em meados da década de 1970 para explicar de forma crítica o caráter do capitalismo latino-americano e a sua relação com os países mais avançados e dinâmicos do capitalismo mundial (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, Japão entre outros) por autores como Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Jaime Osório, Theotônio dos Santos, entre outros. Tal teoria se propõe a analisar de forma histórica um conjunto de regularidades do movimento do capital presentes num determinado período histórico e em espaços geoterritoriais definidos. Esse conjunto de regularidades se apresenta teoricamente com a denominação de “padrão de reprodução do capital”, que se constitui como uma condensação desses padrões presentes num tempo histórico e numa área geográfica definida (OSÓRIO, 2012).

Importante sublinhar que o marxismo trabalha com diferentes níveis de análise, alguns mais abstratos e outros mais concretos. Esses diferentes níveis possuem categorias próprias que se inter-relacionam no *corpus* teórico que os constitui. Segundo Jaime Osório:

O maior grau de abstração entre esses níveis de análise refere-se à sua capacidade de apreender relações sociais e processos que fundamentam a realidade social, para o que é necessário deixar de lado certos aspectos do movimento histórico a fim de compreender sua essência. Assim, a maior abstração é fortemente histórica, na medida em que aponta a essência daquelas relações e processos²⁴ (OSÓRIO, 2012, p. 38).

Considerando esses diferentes níveis de abstração, partimos do pressuposto de que os espaços geoterritoriais a serem analisados estão inseridos na lógica de um

²³ Esse tipo de dívida era tradicionalmente formalizada por contratos ou convênios, mas ao longo do tempo deram lugar a “títulos soberanos”. Os mais importantes detentores de títulos de dívidas soberanas são os bancos privados. (FATTORELLI, 2013)

²⁴ Nesse sentido de historicidade reside a diferença central entre a construção de ‘tipos ideais’ à maneira weberiana e a abstração marxista (OSÓRIO, 2012).

determinado modo de produção²⁵, no caso o capitalismo, dentro de um sistema mundial capitalista onde se situam “problemas como o mercado mundial, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, a dependência, o intercâmbio desigual e os movimentos cíclicos do capital, com suas ondas longas e suas fases de ascenso e descenso” (OSÓRIO, 2012).

O capitalismo como sistema mundial se estrutura de maneira heterogênea, entre centros, semiperiferia e periferias ou – no atual estágio de maturidade da economia capitalista – entre economias imperialistas (como Estados Unidos e Alemanha), semiperiferias imperialistas (como Espanha), subimperialismos dependentes (como Brasil), economias dependentes (Peru e Chile) e periferias (países da África), sendo que nas três primeiras prevalece a apropriação do valor – apesar de que a partir das segundas também há cedência de valor – e nas duas últimas prevalecem as transferências de valor para todas as anteriores, sob diferentes mecanismos, segundo os diversos momentos históricos (OSÓRIO, 2012, p. 39).

De acordo com o método e a teoria marxista, “é com base nessas relações que os problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento encontram sentido, e não mediante a consideração de economias isoladas como fazem diversas escolas econômicas e organismos internacionais reiteradamente” (OSÓRIO, 2012, p.40). Essa diferenciação é importante pois é a partir das relações entre os diferentes países e Estados, considerando os seus diferentes níveis de desenvolvimento e posição dentro do sistema mundial capitalista, que avaliaremos o papel que a dívida pública exerce na distribuição de valor (mais-valia) produzido pelos trabalhadores que compõe o Fundo Público.

Ruy Mauro Marini, para explicar o ciclo do capital nas economias dependentes, analisa-o nas suas três fases: circulação, produção e circulação, representado pela fórmula $D-M \dots P \dots M'-D'$, onde D representa o dinheiro, M, a transformação do dinheiro em mercadoria (meios de produção e força de trabalho), P, o processo de produção, M' a mercadoria valorizada (ao qual foi aplicada trabalho) e D' o dinheiro da venda das mercadorias contendo a mais-valia produzida pelos trabalhadores. Dentro desse processo, a fase da produção é a fase da valorização, onde se cria valor novo mediante a atuação da força de trabalho sobre os meios de produção. A força de trabalho, ao atuar sobre os meios de produção, além de transferir o valor contido nestes (no capital constante), adiciona um valor novo às mercadorias que produz. Uma parte desse valor

²⁵ Segundo Jaime Osório (2012), “a noção de *modo de produção* destaca que as relações sociais estabelecidas pelos homens para resolver a produção e reprodução econômico-política da vida comum, sob conhecimentos e desenvolvimentos técnicos determinados, são os elementos fundamentais a serem desvendados para explicar as características históricas da vida em sociedade.”

novo serve para recompor o valor da força de trabalho (capital variável), enquanto outra parte é apropriada tanto pelo Estado (na forma de impostos) quanto pelos capitalistas (lucros, juros e demais rendas do capital) sob a forma de mais-valia (MARINI, 2012).

Sobre essa dinâmica, Marini (2012) salienta a importância do dinheiro no processo de valorização, uma vez que este representa o início, o fim e o recomeço do ciclo. Outro aspecto salientado por Marini é a importância da fase de produção, onde efetivamente o capital é valorizado mediante a produção de mais-valia. Todas as demais formas de remuneração (lucro industrial, lucro comercial, juros e renda da terra) têm origem na mais-valia produzida na fase P. O que para o capitalista é valorização, para o trabalhador apresenta-se na forma de exploração (no sentido de valor gerado pela força de trabalho que não é por ele apropriada). As duas fases de circulação, a primeira antes, e a segunda depois da produção, são representadas por C1 e C2, respectivamente: O ciclo produtivo fica representado na fórmula $C1 - P - C2$.

Devido ao seu desenvolvimento tardio, o papel desempenhado pelo capital estrangeiro e pelo Estado na primeira fase da circulação (C1) das economias dependentes é determinante. Dessa forma, é possível afirmar que o ciclo econômico da economia dependente, com as suas distintas fases de expansão e recessão, está diretamente articulado com o exterior e é fortemente suscetível a sofrer influência do Estado. Com relação ao capital estrangeiro, ele apresenta-se sob duas formas, como investimento direto (IED), quando, de maneira exclusiva ou associada, esse capital adquire a propriedade direta do capital produtivo, e como investimento indireto, colocando-se à disposição dos capitalistas internos sob a forma de empréstimos e financiamentos, que são contratados tanto pelos capitalistas internos quanto pelo Estado. No primeiro caso, constitui-se uma dívida privada, e no segundo, uma dívida pública (MARINI, 2012).

Na América Latina, durante o longo período do pós-guerra até a década de 1960, a forma predominante de investimento estrangeiro foi o investimento direto. Entretanto, desde finais dessa década e no decurso dos anos 1970, embora o investimento direto tenha seguido crescendo, sua proporção no investimento estrangeiro total apresentou a tendência de redução (em termos relativos). Atualmente, em especial nos países de maior desenvolvimento relativo como México ou Brasil, a forma predominante do capital financeiro tende a ser a do investimento indireto. Nesse caso, muda o tipo de remuneração que se obtém: à diferença do lucro ou dividendo [*benefício*] industrial, o capital estrangeiro, além das taxas de amortização, cobra taxas de juros que são deduzidas da mais-valia gerada pelo investimento produtivo para o qual ele contribuiu, sem haver assumido, contudo, os riscos da produção e realização dessa mais-valia (MARINI, 2012, p.25).

Dessa forma, o capital estrangeiro integra-se ao ciclo do capital da economia dependente, determinando o seu processo de desenvolvimento. Entre 1960 e 1967, 70% do investimento direto norte-americano foi destinado aos países desenvolvidos. Entretanto, mesmo tendo recebido apenas 30% dos investimentos norte-americanos, os países dependentes foram responsáveis por aportar 60% do total de rendimentos externos recebidos pelos Estados Unidos nas formas de lucros, juros e *royalties*. Uma vez que o capital estrangeiro entra na economia dependente, concluído o ciclo de produção, ele tem direito sob uma parte da mais-valia produzida internamente, que é apropriada sob a forma de lucro ou juros, a depender se o investimento for direto ou indireto. Dessa forma, há uma transferência de mais-valia ao exterior. Além disso, nos casos em que essa mais-valia é reinvestida dentro do país, esse capital é contabilizado como capital estrangeiro, ampliando o direito desse capital sobre a mais-valia produzida internamente (MARINI, 2012).

A transferência de mais-valia ao exterior se dá sob diversas formas nas economias dependentes, seja através da aquisição de meios de produção e contratação de serviços oriundos dos países mais avançados (esfera tecnológica), sob a qual se apoia a indústria dos países dependentes, seja via mecanismo de preços²⁶ (esfera comercial), ou seja através da remessa de lucros, juros e dividendos (esfera financeira). O que caracteriza a economia dependente não é o fato de haver essas transferências, mas sim forma aguda como elas ocorrem, passando a responder à própria estrutura de seu processo histórico de acumulação de capital. O outro lado dessa transferência de valores é a superexploração da força de trabalho²⁷, também característica da economia dependente (MARINI, 2012).

A divisão hierárquica do mercado mundial em duas esferas distintas que se inter-relacionam levou à estruturação da economia mundial em níveis desiguais de produtividade, que são também níveis de intensidade nacional do trabalho (LUCE, 2018, p.40).

Dentre as formas de transferência de valor existentes na economia dependente, a mais relevante para a nossa análise é a que se dá através da dívida pública, o serviço da

²⁶ Economias dominantes conseguem, devido à sua maior produtividade, produzir a preços menores e vender seus produtos nas economias dependentes ao preço determinado pelas indústrias nacionais (de menor nível de produtividade), adquirindo, assim, um lucro extraordinário.

²⁷ Mecanismo pelo qual as empresas nacionais tentam aumentar a sua taxa de mais-valia, através do aumento do tempo e da intensidade da jornada de trabalho, a fim de recompor as fatias de mais-valia abocanhadas pelo capital estrangeiro. Nesse caso, por diversas consequências oriundas da relação desigual com o capital estrangeiro, a força de trabalho é remunerada a um valor menor do que o seu valor real (o valor necessário para a reprodução da força de trabalho sob condições médias).

dívida. Como afirma o professor Mathias Luce (2018, p.57): “O poder do capital fictício é uma das amarras que submetem de maneira mais violenta as economias dependentes expropriando o trabalho e o fundo público de nossos povos através do serviço da dívida e seus mecanismos de retroalimentação”. A esse mecanismo constante de transferência de mais-valia por meio do serviço da dívida chamamos de Sistema da Dívida, cuja essência – “a imbricação entre mercado de crédito e de títulos, a subjugação de países e povos inteiros ao imperativo da acumulação privada subordinada ao manejo de uma política fiscal e voltada para a remuneração dos capitalistas detentores dos títulos da dívida, expressando o vil poder do dinheiro” – já era percebida por Karl Marx (2013, p.824) no Livro 1 de O Capital:

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas públicas, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, tomou conta de toda a Europa durante o período manufatureiro. [...] A dívida pública, isto é, a alienação do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública. Daí que seja inteiramente coerente a doutrina moderna segundo a qual um povo se torna tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público se converte no credo do capital. E ao surgir o endividamento do Estado, o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, cede seu lugar para a falta de fé na dívida pública.

A dívida pública torna-se uma das alavancas mais poderosas de acumulação primitiva. Como com um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inesperáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Na realidade, os credores do Estado não dão nada, pois a soma emprestada se converte em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que, em suas mãos, continuam a funcionar como se fossem a mesma soma de dinheiro vivo. [...] a dívida pública impulsionou as sociedades por ações, o comércio com papéis negociáveis de todo tipo, a agiotagem, numa palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia.

Desde seu nascimento, os grandes bancos, condecorados com títulos nacionais, não eram mais do que sociedades de especuladores privados, que se colocavam sob a guarda dos governos e, graças aos privilégios recebidos, estavam em condições de emprestar-lhe dinheiro. [...]

Com as dívidas públicas surgiu um sistema internacional de crédito, que frequentemente encobria uma das fontes da acumulação desse povo. [...]

Como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos. Os empréstimos capacitam o governo a cobrir os gastos extraordinários sem que o contribuinte o perceba de imediato, mas exigem, em contrapartida, um aumento de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente, obriga o governo a recorrer sempre a novos empréstimos para cobrir os novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência mais imprescindíveis (por tanto, pelo encarecimento desses meios), trás em si, portanto, o germe da progressão automática. A sobrecarga tributária não é, pois, um incidente, mas antes, um princípio. [...] na Holanda, onde esse sistema foi primeiramente aplicado, o grande Witt o celebrou em suas máximas como o melhor sistema para fazer do trabalhador assalariado uma pessoa submissa, frugal, aplicada e... sobrecarregada de trabalho. [...] (MARX, 2015, p.824-826).

Como vemos, Marx já criticava o papel da dívida pública na expropriação dos Estados e, em última instância, dos trabalhadores que produzem a mais-valia que lhes é retirada mediante o Sistema da Dívida, desde o século XIX, período de formação do mercado mundial. Portanto, esse não é um fenômeno novo. Conforme nos mostra Mathias Luce (2018):

Já naquela época, [...], fenômenos como: o do capital fictício – sob a duplicação do dinheiro em títulos, que representavam direitos sobre dinheiro, a conversão de dinheiro improdutivo em veículo de valorização financeira; o sistema internacional de crédito como um fim em si mesmo – um sistema de financiamento que não está necessariamente interessado no que irá financiar e sim na magnitude dos ganhos mediante valorização financeira; a imbricação entre a lógica da dívida e a política fiscal (arrecadação e gastos públicos), colocada a seu serviço; o sistema tributário como complemento ou a outra face do sistema de empréstimos; a reprodução ampliada desse sistema – o mecanismo que o perpetua e autorreproduz; a transformação dos bens e recursos públicos em capital e a conseqüente expropriação das massas para alimentá-lo etc. Eram divisados por Marx como uma tendência estrutural no desdobramento do mercado mundial (LUCE, 2018).

Os fenômenos acima apresentados são portadores de uma forma de transferência de valor: o pagamento de juros da dívida – ou o serviço da dívida. Estes representam um caráter sistemático e estrutural nas economias dependentes, que podem ser observados na história das economias latino-americanas. Essas transferências de valor mediante remessa de juros da dívida externa têm início ainda nos primeiros anos após a independência das repúblicas latino-americanas que se emancipavam do colonialismo europeu. “O primeiro ciclo de endividamento originou-se da contratação de empréstimos para pagamento de vultosas indenizações às ex-metrópoles (Brasil para Portugal²⁸, Haiti para França) ou para compra de armamento para levar cabo a guerra de independência (Gran Colombia)” (LUCE, 2018, p.58).

Esse primeiro ciclo de endividamento já continha a lógica do que chamamos de *sistema da dívida* ou lógica do endividamento. Essa lógica se dava devido aos juros obtidos com os sul-americanos serem mais que o dobro dos que os capitalistas obtinham emprestando aos europeus. Assim, essa lógica da fluidez de capitais para outras latitudes em busca de taxas de valorização maiores sobre uma base de circulação internacional vai ganhando corpo no sistema mundial capitalista. Através da análise histórica da dívida latino-americana, pesquisadores identificaram cinco ou seis ciclos de endividamento, seguidos de crises de pagamentos, são eles: “a) o ciclo das independências; b) o ciclo das primeiras décadas da segunda metade do século XIX; c) o ciclo do último quartel do século XIX; d) o ciclo dos anos 1920; e) o dos anos 1970 e 1980; f) o dos anos 1990 até o presente” (LUCE, 2018, p. 61). Além disso, com a financeirização da economia capitalista

²⁸ A dívida brasileira tem início em 1825, com a emissão de títulos em Londres para pagar o reconhecimento da sua separação com o Reino Portugal. Logo em seguida, o endividamento prosseguiu para atender novos interesses privados. Em 1934, o então ministro da Fazenda do Primeiro Governo Vargas, responsável por conduzir uma auditoria do endividamento brasileiro, afirmou: “O Brasil nunca pagou seus empréstimos com seus próprios recursos. Fez sempre novos empréstimos para manter os antigos”. Assim, ao invés de diminuir, a dívida sempre aumentou, com os governos se submetendo a cláusulas vexatórias (LUCE, 2018).

a partir dos anos 1970, o serviço da dívida passa a ser a principal modalidade de transferência de valor, passando de 22% em 1972-1976 para 70% em 1982-1986 (LUCE, 2018).

Outra manifestação dessa tendência é a transferência negativa líquida sobre a dívida. Trata-se de um indicador que mensura a diferença entre a soma do serviço da dívida (pagamentos anuais de juros mais o principal) mais as remessas de lucros das multinacionais, e as entradas brutas anuais (doações, empréstimos e investimentos oriundos dos países credores). Quando o país recebe mais recursos do que paga e transfere sob a forma de remessas de lucros, essa transferência é positiva. No caso da América Latina, a transferência líquida sobre a dívida é negativa em 205,9 bilhões de dólares entre 1996 e 2002. Essa situação trás consequências sobre as dinâmicas internas das economias dependentes, implicando em cortes orçamentários e canalização do fundo público para os detentores dos títulos da dívida pública. Dessa forma, observamos uma correlação inversamente proporcional entre o orçamento para o serviço da dívida e, para os investimentos sociais vitais como educação e saúde (LUCE, 2018).

A dependência financeira se observa em um conjunto de determinações, como a condição de moedas frágeis que possuem as economias dependentes; os mecanismos de sucção nos circuitos internacionais da circulação de capital-dinheiro, especialmente sob a forma do capital fictício; a condição de soberanias frágeis das formações econômico-sociais do capitalismo dependente vis-à-vis a relação de poder que a lógica da dívida e o poder dos Estados imperialistas engendram (LUCE, 2018, p.63).

De acordo com o professor Márcio Lupatini (2012, p. 60), “o aumento em espiral da dívida pública dos principais Estados capitalistas não se deu para ‘ampliar o bem-estar da sociedade’, [...]. A dívida pública desempenha desde a crise de superprodução do capital, nos anos 1970, um papel significativo na reprodução ampliada do capital”. Para recuperar as taxas de lucro, que vinham em declínio desde a década de 1970, e o ritmo de valorização do capital, os principais Estados capitalistas adotaram políticas de orientação neoliberal, buscando um “Estado mínimo”, que na verdade é o *Estado máximo para o capital* (NETTO, 2001, apud LUPATINI, 2012). Tais políticas se traduzem, segundo Lupatini (2012), em:

por um lado, liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital, privatização das empresas estatais, instrumentos e medidas para reforçar a propriedade privada, políticas monetárias e fiscais restritivas etc., por outro lado, assalto à seguridade social, aos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora no pós-guerra, flexibilização das leis trabalhistas etc., em outras palavras, liberalização para o aumento da taxa de exploração do trabalho pelo capital (LUPATINI, 2012, p.60/61).

Lupatini (2012) trabalha com a hipótese que, a partir da década de 1980, a dívida pública constituiu uma dimensão significativa na reprodução ampliada do capital, em especial na valorização do capital fictício. Diferente do que ocorreu no processo de *acumulação primitiva*, quando a dívida pública serviu para “ativar artificialmente” o processo de transição do feudalismo para o capitalismo, abreviando-o, ou em outros momentos, pré-1980, em que a dívida pública foi utilizada para a reprodução efetiva do capital. Essa mudança no padrão de reprodução e acumulação do capital se refletiu sobre os Estados, que vão, desde a década de 1980, se reconfigurando para atender aos imperativos do capital sob a forma de capital portador de juros e sua forma mais desenvolvida, o capital fictício ou capital especulativo parasitário²⁹.

o capital a juros, por si mesmo, produz uma ilusão social e é exatamente a partir dela que surge o capital fictício. No capitalismo, a existência generalizada do capital a juros, cujo significado aparente é o fato de que toda soma considerável de dinheiro gera uma remuneração, produz a ilusão contrária, isto é, a que toda remuneração regular deve ter como origem a existência de um capital. Tal capital em si não tem maior significado para o funcionamento do sistema econômico e pode ser chamado de capital ilusório (valor presente de um rendimento regular).

Contudo, quando o direito a tal remuneração está representado por um título que pode ser comercializado, vendido a terceiros, converte-se em capital fictício.

[...] o capital fictício nasce como consequência da existência generalizada do capital a juros, porém é o resultado de uma ilusão social (CARCANHOLO e SABADINI, 2015, p.130).

Segundo Carcanholo e Sabadini (2015, p.131), “Marx destaca que os títulos da dívida pública constituem capital fictício”. No entanto, os autores os distingue em dois tipos, 1 e 2. O capital fictício de tipo 1 é quando os títulos públicos são emitidos para financiar investimentos reais, tais como uma rodovia, pontes, edifícios. Já o capital fictício de tipo 2 é quando o aumento da dívida pública se dá por gastos improdutivos (gastos militares, por exemplo), gastos correntes ou transferências (pagamento de juros da dívida em montante superior ao disponível devido ao superávit primário).

Ainda segundo Carcanholo e Sabadini (2015, p. 131):

Em resumo, o capital fictício tem como origem três fontes: a) a transformação em títulos negociáveis do capital ilusório, b) a duplicação aparente do valor do capital a juros (no caso das ações e dos títulos públicos) e c) a valorização especulativa dos diferentes ativos (2015, p.131).

²⁹ Termo utilizado por Reinaldo Carcanholo e Mauricio Sabadini (2015) para caracterizar o capital que não tem origem na produção real de mercadorias, mas sim na especulação.

Eles também vão mostrar que, segundo Marx, tanto os títulos da dívida pública destinados a financiar um investimento físico em infraestrutura quanto os destinados a financiar qualquer outro investimento, são capital fictício. Porém, esses diferentes tipos de investimentos correspondem a diferentes tipos de capital fictício. Quando o aumento da dívida pública ocorre para financiar gastos com educação ou saúde, que agregam valor à força de trabalho, trata-se do capital fictício de tipo 1, diferente de quando esses títulos públicos são emitidos para cobrir uma insuficiência de fundos derivados de superávits primários gerados para o pagamento de juros da dívida pública anterior. Esse aumento da dívida pública destinada a financiar gastos improdutivos e o pagamento de juros tem dado origem a lucros fictícios, representando um capital fictício de tipo 2.

Esse crescimento dos lucros fictícios e do capital fictício é, sem dúvida, essencial para entender porque a etapa especulativa do capitalismo sobrevive até hoje, apesar de ter se iniciado há mais de duas décadas. Contudo, essa sobrevivência não seria possível se, ao mesmo tempo, não tivesse produzido um enorme incremento da exploração dos trabalhadores assalariados, tanto dos países centrais como nos países periféricos, assim como dos não assalariados de todo o mundo, sem esquecer dos daquelas regiões mais miseráveis da terra (CARCANHOLO e SABADINI, 2015, p.151).

O economista Ladislau Dowbor (2017, p.140) vai observar que “A expansão da dívida pública se generalizou pelo planeta, ao mesmo tempo que se reduziam os impostos sobre as fortunas e as operações financeiras”. Ele se ampara na obra do economista francês Thomas Piketty (2014) para dizer que “a dívida pública não constitui mais do que um direito de uma parte do país (os que recebem juros) sobre a outra parte (os que pagam os impostos)”. Transforma-se, o Estado, em mais um vetor do aumento do patrimônio dos mais afortunados. No caso do Brasil, essa maior apropriação privada dos recursos públicos usa como justificativa ética “o combate à inflação”.

A partir de 1996, passou-se a pagar entre 25% e 30% sobre a dívida pública, para uma inflação da ordem de 10%. A partir disso, os intermediários financeiros passaram a dispor de um sistema formal e oficial de acesso aos nossos impostos. [...] Assim, os governantes brasileiros organizaram a transferência massiva de recursos públicos para grupos financeiros privados (DOWBOR, 2017, p.142).

1.7. O PAPEL DA DÍVIDA PÚBLICA NA DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO

De acordo com o Professor Evilasio Salvador (2010):

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central

para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010, p. 607).

Giselle Souza da Silva (2011) afirma que o fundo público é um instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, sendo imprescindível e estrutural ao capital. Ela também nos diz que o fundo público é composto por recursos tanto advindos do trabalho excedente, ou seja, da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, através da tributação. No contexto atual, esses recursos têm sido capturados pela forma fetichizada do capital, que drena o fundo público para os detentores do capital portador de juros.

Segundo Evilásio Salvador (2010), a financeirização da riqueza faz com que os mercados financeiros passem a disputar cada vez mais recursos do fundo público, aumentando as despesas financeiras do orçamento estatal. Dessa forma, há um aumento progressivo de transferências de recursos públicos para o pagamento de juros da dívida pública, além de generosos incentivos fiscais e isenções tributárias para o mercado financeiro às custas do fundo público.

No entanto, conforme Evilásio (2010), o fundo público cumpre um papel relevante na articulação das políticas sociais, contribuindo na reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, na reprodução do capital. Dessa forma, ele ocupa um espaço estrutural no capitalismo. De acordo com Behring, conforme citação:

A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional (2004, p.164).

Durante o período que compreende o pós-guerra até a crise capitalista em meados da década de 1970, o Fundo Público exerceu um papel relevante para a manutenção do capitalismo e na garantia do contrato social. Com a financeirização da economia a partir da década de 1970, os mercados financeiros passaram a disputar cada vez mais o fundo público, transferindo cada vez mais recursos para a esfera financeira através da remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias. Esses títulos são negociados no mercado financeiro, constituindo importante fonte de rendimentos para os investidores (SALVADOR, 2010).

1.8. O ESTADO, SUAS TRANSFORMAÇÕES E A INFLUÊNCIA DA DÍVIDA PÚBLICA

A abordagem materialista-histórica que adotamos compreende o Estado como uma forma histórica particular de relações sociais. Essa forma é expressão de relações materiais de produção antagônicas e contraditórias, representando relações políticas de dominação e exploração. Essas relações materiais de produção não se limitam à reprodução da existência física dos indivíduos, mas abrange em última instância o modo de vida deles, a forma como esses indivíduos exteriorizam a sua vida: “O que eles são coincide com a sua produção, tanto com *o que* produzem como também com o modo *como* produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção” (MARX, 2007, p.87). Essa relação de dominação política também não aparece de forma imediata, através do mero uso da força física, mas se expressa de forma mais complexa, mediatizada e “fetichizada” (HIRST, 2010).

O Estado não é visto como simples aparelho repressivo da opressão de classe, mas, ao mesmo tempo, como instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas, definidas pelo pensamento e a ação dos indivíduos (HIRST, 2010, p.22).

O debate sobre o conceito e o modelo de Estado vai se modificando ao longo do desenvolvimento da sociedade. A depender da organização e da correlação das forças políticas e sociais em determinado período, o Estado pode adotar um caráter que satisfaça melhor uma ou outra classe social. Essa correlação de forças políticas reflete as contradições e lutas presentes na base das relações materiais de produção. Em última instância, o Estado é resultado da luta de classes, luta essa que se desenvolve em torno da apropriação do sobre produto (mais-valia) (HIRST, 2010).

Dessa forma, o caráter de classe do Estado se manifesta no sentido de que ele não é a expressão de uma vontade geral, eivado de neutralidade e plena autonomia, tampouco se apresenta como mero instrumento de uma classe, mas sim é a objetivação de uma relação estrutural de classes e de exploração. Nesse sentido, o que diferencia o Estado capitalista frente ao período anterior (feudalismo) é o fato de haver uma separação formal deste com a sociedade, entre o público e o privado. O aparelho de dominação política é formalmente separado da classe economicamente dominante. O interesse próprio dos funcionários burocráticos e políticos do Estado faz com que ele tenha uma relativa independência frente a influências mais diretas, tornando-o garantidor das relações de produção capitalistas (HIRST, 2010).

Conforme Hirst (2010, p.24): “O Estado é a expressão de uma *forma social* determinada que assumem as relações de domínio, de poder e de exploração nas

condições capitalistas”. Essa forma social possui especificidades oriundas do modo de socialização capitalista, como a separação entre trabalhadores e meios de produção, a produção particular, o trabalho assalariado, a troca de mercadorias e a apropriação do sobre produto por uma classe dominante. A livre circulação de mercadorias, a concorrência e a liberdade formal dos trabalhadores para venderem a sua força de trabalho só pode ser garantida com a renúncia da classe dominante em aplicar diretamente os meios de força sobre a classe trabalhadora. Dessa forma, o Estado assume como instância última da força, cuja função principal é garantir a propriedade privada sobre os meios de produção (HIRST, 2010).

Estado e mercado não são opostos, muito pelo contrário, é sobre as bases e a proteção do Estado que o mercado se desenvolve através da garantia da propriedade privada e das relações jurídicas apoiada nela. Como o Estado, tal qual o mercado, se baseia na separação entre o trabalho manual e intelectual, coube a ele, sob influência das classes dominantes, concentrar no aparelho estatal grande parte das atividades de formulação, controle e direção. No capitalismo, especificamente, essa característica se manifesta de forma “autonomizada”, através da separação entre o “público” e o “privado”, entre a “política” e a “economia”, dentro de uma forma social baseada na apropriação do sobre produto mediado pela troca de mercadorias (HIRST, 2010).

A teoria da regulação, que se ocupou das questões da continuidade, das crises e mudanças históricas do capitalismo, chama atenção “para o significado das diferentes fases do desenvolvimento capitalista com suas estratégias de valorização características, suas formas político-institucionais e suas relações sociais de forças” (HIRST, 2010, p.101). Essa teoria surge das profundas mudanças na participação do Estado nas economias capitalistas durante os anos 1980 e 1990, com o objetivo de responder à crise econômica que se desenvolveu a partir dos anos 1970. Como fundamentos da sua base teórica estão os conceitos de regime de acumulação³⁰ e modo de regulação³¹ (ARIENTI, 2008).

Luciana Pazini Papi (2017) vai nos mostrar, com base na ideia dos ciclos sistêmicos e analisando as relações centro-periferia, que as mudanças estatais ao longo

³⁰ Esse conceito “relaciona as transformações na produção e na demanda de forma a sustentar dinamicamente o equilíbrio macroeconômico”. Também pode ser entendido como o conjunto de regularidades que garantem uma progressão geral e coerente da acumulação capitalista (ARIENTI, 2008, p.2).

³¹ “Refere-se ao conjunto de normas, instituições, organizações e padrões de comportamento que formam uma ordem econômica e social que sustenta o regime de acumulação e a coesão dos grupos sociais nas sociedades capitalistas.”. É a articulação de estruturas e formas institucionais que proporcionam a institucionalização de práticas e conflitos que neutralizam os fatores desestabilizadores da economia (ARIENTI, 2008, p.2).

da história, especialmente nos países em desenvolvimento, estão altamente relacionadas com o ambiente externo, correlacionadas aos ciclos econômicos e políticos desenvolvidos nos países centrais e nos movimentos de expansão e retração da intervenção estatal nos modernos Estados-nação.

Dominado pela crítica à intervenção estatal na economia no período pós II Guerra Mundial, as propostas de reforma do Estado surgidas nesse período vem com a proposta de redução do seu tamanho e funções, apoiando-se principalmente na ideologia neoliberal. O surgimento dessa ideologia tem por base a crise e esgotamento do padrão de acumulação dominante até meados da década de 1970, o padrão fordista, ou Fordismo. Tais mudanças envolvem desde o surgimento de novas tecnologias de produção e produto, novas formas de organização do trabalho e de produção, formas de concorrência, intensificação das relações comerciais em nível mundial, mudança na relação de forças entre grupos sociais, alteração nas estratégias de hegemonia política, reformas de Estado, novas relações inter-governamentais e internacionais, tudo isso com impactos sobre o contexto econômico, político e social nacionais e internacional. Todas essas mudanças combinadas passam a influenciar cada vez mais na alteração das condições de acumulação e regulação (ARIENTI, 2008).

Sobre o Fordismo, ele se baseia na combinação entre produção e consumo de massa decorrentes da difusão do método de produção desenvolvido por Henry Ford, com impacto sobre os salários, a relação entre as classes, a ampliação das ações estatais e mudanças de política econômica, além de transformações nas relações internacionais e nos hábitos culturais. Enquanto modelo de Estado, o Fordismo possui sua correspondência no que Bresser-Pereira (2009) chama de “Estado socialdemocrático” (de bem-estar social), fruto da crescente capacidade política da classe trabalhadora e das classes médias, sindicalizadas e com influência sobre os partidos políticos de centro-esquerda, a ponto de conseguirem exigir a garantia de seus direitos sociais mediante a proteção social do Estado.

Depois da II Guerra Mundial, a intervenção deliberada do Estado no mercado e a garantia dos direitos universais à saúde, à educação básica, a uma renda mínima e a condições justas de emprego definiram o Estado socialdemocrático que estava surgindo. Ao longo desse processo histórico, o número de bens sociais que deveriam ser politicamente assegurados aumentou (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.81).

Esse modelo de Estado exigiu a constituição de uma burocracia de perfil técnico e especializado (engenheiros, administradores e economistas) encarregada de tomar

decisões, elaborar planos e definir políticas. Esses profissionais e seus governos estavam comprometidos com o desenvolvimento econômico, motivo pelo qual foram chamados de “burocracia desenvolvimentista”. Outra característica desse período foi a criação de novas agências estatais, como as fundações públicas e as empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Responsável pelo crescimento econômico e por avanços na promoção da justiça social nos países desenvolvidos, o Estado socialdemocrático encontrou seu limite, segundo Bresser-Pereira (2009), devido a três fatores principais: o ascenso da ideologia neoliberal, a crise fiscal do Estado e a chamada globalização. Na América Latina, como já apresentamos, o Estado desenvolvimentista, liderado por governos de perfil autoritário e subservientes aos EUA, terminou em dívida externa, crises fiscais, hiperinflação e redução drástica nas taxas de crescimento. Como resposta, as classes dominantes indicaram a necessidade de políticas de ajuste fiscal e de balanço de pagamentos, além de reformas institucionais orientadas ao mercado (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Dessa forma, há a transição do modelo de Estado fordista, socialdemocrata ou desenvolvimentista, para o pós-fordismo. Caracterizado pela predominância dos mercados financeiros internacionais, o novo modelo impunha mudanças de ordem econômica, política e social. Iniciadas na Europa Ocidental e nos EUA durante a década de 1970 e na América Latina e Europa Oriental durante a década de 1980, essas mudanças comprometeram os países com políticas de ajuste fiscal, privatizações e liberalização do comércio, além de reformas na gestão pública no sentido de tornar o Estado economicamente mais eficiente e politicamente mais eficaz (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O correspondente ao Estado pós-fordista, de acordo com a obra de Bresser-Pereira (2009), é o social-liberalismo, que trouxe a terceirização dos serviços sociais, a retirada do Estado de atividades que antes lhe eram próprias e a sua substituição pelo mercado, a reformulação do papel estatal não mais como ente executor, mas como ente regulador das atividades econômicas, além do próprio enxugamento do aparato estatal. Essas características estão presentes na reforma gerencialista proposta pelo próprio Bresser-Pereira quando Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

No que diz respeito à dívida pública e ao seu papel nessa nova configuração estatal ela, além de drenar recursos do fundo público para o mercado financeiro, também serve como fonte de poder político para os grandes grupos financeiros, que adquirem

poder para impor a nomeação dos responsáveis em postos chave como o Banco Central e o Ministério da Fazenda, além da sua influência sobre o parlamento (DOWBOR, 2017).

Essas instituições financeiras são as donas da dívida pública, o que lhes confere poder ainda maior de alavancagem sobre as políticas e prioridades dos governos. Exercendo este poder, elas tipicamente demandam a mesma coisa: medidas de austeridade e 'reformas estruturais' destinadas a favorecer uma economia de mercado neoliberal que, em última instância, beneficia estes mesmos bancos e corporações. É a armadilha da dívida (MARSHALL, 2015, *apud* DOWBOR, 2017).

Segundo Ladislau Dowbor (2017), na atual fase do capitalismo, é central a apropriação da mais-valia, não apenas nas unidades empresariais que sub-remuneram seus trabalhadores, mas cada vez mais pelo sistema financeiro que se apropria do direito sobre o produto social por meio do endividamento público e privado. Ele mostra um estudo de Wolfgang Streeck em que ele conclui que, por meio do endividamento do Estado, gera-se um mecanismo em que os governos precisam prestar contas ao "mercado" em detrimento da cidadania. Dessa forma, a sobrevivência de um governo passa a depender não do quanto ele responde aos interesses da população, mas se o mercado se sente confortável a declará-lo confiável. "De certa forma, em vez de república, ou seja, *res publica*, passamos a ter uma *res mercatori*, coisa do mercado" (DOWBOR, 2017, p.133).

Como foi demonstrado, a evolução histórica do capitalismo no mundo fez com que, em cerca de cinquenta anos, o padrão de acumulação de capital se transformasse de uma economia regulada, com restrições à livre circulação de capitais, baseada em taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, com prioridade para o investimento produtivo, em uma economia financeirizada, com predominância das formas financeiras de valorização do capital, descoladas da produção real de mercadorias e serviços. Nesse ínterim, a divisão entre países dominantes, de capitalismo avançado (chamados de países centrais do capitalismo), e países dominados, de capitalismo tardio (chamados de países periféricos do capitalismo) também se transformou e se acentuou. Em busca de espaços de valorização e reprodução, os capitais sobrantes, oriundos da expansão produtiva nos países centrais pós II Guerra, procuraram os mercados emergentes dos países da periferia.

Se, inicialmente, essa busca se dava pela via dos investimentos diretos, à partir da década de 1970 essa valorização passou a ser buscada por meio do investimento indireto, com forte presença dos títulos de dívida pública. Dessa forma, a dívida pública transforma-se na "espinha dorsal" desse mercado, pois representa um porto seguro diante

das variações abruptas de valor dos capitais privados, com alto grau de liquidez e estabilidade. Essa transformação no padrão de acumulação capitalista mundial trouxe consequências sobre a forma de atuação do Estado, em especial nas economias periféricas, exigindo adequações das máquinas estatais às exigências do mercado financeiro internacional. A esfera de transferência de valores entre periferia e centro se deslocou da esfera produtiva para a financeira, com a dívida pública cumprindo um papel fundamental nessa relação desigual de trocas. A elevação abrupta e unilateral das taxas de juros por parte dos EUA em 1979 jogou os países da periferia em uma crise sem precedentes, tornando-os reféns das suas dívidas externas e das exigências do mercado financeiro.

Veremos, com mais detalhes no próximo capítulo, como essas transformações afetaram o Brasil, e de que forma nossos governos e classes sociais reagiram às mudanças de padrão de acumulação vigentes nos países centrais.

2. BRASIL: DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE, ESTADO E DÍVIDA PÚBLICA

O desenvolvimento do Brasil, bem como dos demais países da América Latina, não pode ser entendido fora do processo de expansão do capitalismo europeu e estadunidense. Como país dependente e de industrialização tardia, nosso processo de industrialização e desenvolvimento está diretamente atrelado ao desenvolvimento e à necessidade de reprodução ampliada do processo de acumulação de capital dos países capitalistas mais avançados. É importante compreendermos que, desde a chegada dos portugueses ao Brasil, passando pela nossa colonização, independência, até o nosso desenvolvimento como nação capitalista, estão inseridos no contexto de um sistema internacional cujo objetivo principal é a obtenção de lucro e riqueza para os grupos dominantes dos países centrais.

No período da Colônia, a Europa comercial e manufatureira demandava metais preciosos e produtos agrícolas tropicais que não podiam produzir. No século XIX a Europa capitalista industrial pedia matérias-primas para as suas fábricas e produtos agrícolas para seus trabalhadores e para sua população urbana. Ao mesmo tempo, necessitava de mercado para seus produtos manufaturados. No século XX, os Estados Unidos, a Europa e posteriormente o Japão necessitam de mercados para seus capitais excedentes, suas maquinarias etc., e ainda demandam matérias-primas, produtos agrícolas e alguns produtos industriais (SANTOS, T. dos, 2021, p.20).

Segundo Thoeotônio dos Santos (2021): “A história das economias e sociedades dependentes se divide entre as pressões para se ajustar a essas demandas e as tentativas de escapar a esta sorte”. As que melhor conseguiram se ajustar a essas pressões tiveram auge econômico que, no entanto, não os permitiram iniciar um processo autônomo de crescimento, tendo um desfecho drástico quando suas riquezas se esgotaram ou quando mudou a orientação das demandas dos centros dominantes. Mesmo nos períodos de auge, os povos dos países dependentes estiveram em desvantagem, pois o seu crescimento esteve amparado na exploração intensiva dos trabalhadores sem as devidas condições para a reprodução adequada da sua força de trabalho (condições de moradia, alimentação, saúde e educação).

A dependência, como se pode ver, não é uma relação de uma economia nacional nativa com uma economia que a submete, mas sim, é uma relação básica que constitui e condiciona as próprias estruturas internas das regiões dominadas ou dependentes.

Por dependência entendemos uma situação econômica na qual certas sociedades têm a sua estrutura condicionada pelas necessidades, pelas ações e interesses de outras economias que exercem sobre elas um domínio (SANTOS, 2021, p.22).

Como resultado, as sociedades dependentes se definem de acordo com esta situação condicionante, que estabelece os marcos do seu desenvolvimento, sempre submetidas aos estímulos produzidos pelas economias dominantes. No entanto, o que determina esse desenvolvimento não são essas condicionantes, mas as forças internas que compõe essas sociedades. “É o caráter destas forças internas que explica a sua situação dependente e também a sua capacidade de enfrentamento ou submissão aos impulsos externos que as condicionam” (SANTOS, 2021, p.22).

Devido ao seu caráter dependente, cujo desenvolvimento sempre esteve atrelado, de uma forma ou outra, à disponibilidade de recursos externos, o Brasil conviveu com o problema do endividamento externo durante boa parte da sua história. Segundo Marcelo de Paiva Abreu (2003, p. 515): “A história da dívida externa brasileira caracteriza-se pela ocorrência de dois longos ciclos de endividamento, seguidos, nos dois casos, de moratórias, renegociações temporárias e acordos permanentes”.

O primeiro ciclo teve origem nos empréstimos que o país teve que fazer para indenizar a Corôa portuguesa após a sua independência, a partir de 1824. Esse ciclo foi encerrado com uma moratória, seguida de três *funding loans*³². Após variados regimes transitórios e a suspensão temporária dos pagamentos do serviço da dívida, o Brasil negociou um acordo permanente com seus credores em 1943, estendendo os pagamentos até o início dos anos 1980. O segundo ciclo tem início após o sucesso inicial de estabilização, na década de 1960, e a reativação dos mercados financeiros internacionais (eurodólares), culminando na crise dos anos 1980. Esse segundo ciclo gerou um longo processo de negociação, que só terminou em 1994, com um novo acordo permanente em que se previu um prazo de 30 anos para os pagamentos (ABREU, 2003).

2.1. DA ECONOMIA AGRÁRIA À REVOLUÇÃO DE 1930

Até 1900, quase todos os empréstimos brasileiros eram feitos com a Inglaterra. Em 1914, a dívida em libras esterlinas representava 85% da dívida externa do país, sendo o restante correspondente a empréstimos franceses. A partir de 1920, é Wall Street que se torna o mercado financeiro mais importante para o Brasil, com as dívidas em dólares representando cerca de 30% do estoque. Os empréstimos estaduais, que em 1895 representavam 8% do total, em 1930 chega a 40% do endividamento externo brasileiro

³² Renegociações de dívida externa em que é feito um novo empréstimo de consolidação das dívidas anteriores, permitindo assim a continuidade do endividamento. Ocorreram no Brasil em 1898, em 1914 e em 1931.

(incluindo aí os empréstimos voltados à valorização do café nos anos 1920) (ABREU, 2003).

Conforme nos conta Tavares (1999), a república brasileira nasceu “pacificamente” dos escombros do capital mercantil-escravista e da falência de diversas casas de comércio e bancárias mergulhadas na crise do “Encilhamento³³”, resultante da política de endividamento interno e externo dos senhores locais do nosso Império. Como uma das primeiras medidas de grande importância da recém-proclamada República está uma grande moratória seguida de uma negociação e reescalonamento da dívida externa (*funding loan*) com os bancos ingleses. Para isso, as autoridades monetárias e financeiras aplicaram no país o primeiro grande ajuste recessivo de corte liberal e tiveram que aplicar uma adesão mais firme ao padrão ouro-libra, derrotando aqueles que defendiam o estabelecimento de um padrão monetário interno que permitisse a expansão do crédito (TAVARES, 1999).

Segundo Tavares (1999), a economia brasileira sempre cresceu internamente ao mesmo tempo em que esteve inserida de forma periférica e dependente na ordem econômica internacional. Apesar de não conseguir avançar com o desenvolvimento de tecnologia própria e não contar com dinheiro conversível mundialmente, o Brasil conseguiu, durante mais de cem anos, estar entre os países de maior crescimento econômico do mundo capitalista.

Se por um lado a sua ocupação capitalista tenha se dado de forma desigual e combinada, dando origem a várias burguesias e oligarquias regionais, que contrabalançavam a sua decadência econômica com um maior peso político junto ao governo central, o seu Estado nacional sempre avançou na sua vocação centralizadora a partir de recorrentes conflitos e pactos entre oligarquias regionais e destas com as elites que dominavam o comércio internacional. Dessa forma, historicamente prevaleceu uma ordem política autoritária sobre o Estado, seja para preservação do território, seja visando garantir a expansão capitalista em novas fronteiras de acumulação (TAVARES, 1999).

Com o desenvolvimento do complexo cafeeiro do centro-sul, o capital inglês encontrou uma nova fronteira de expansão, representando a incorporação do espaço econômico brasileiro ao mercado internacional. Dessa forma, o capital inglês financiou ferrovias e serviços de utilidade pública com garantias da dívida pública brasileira,

³³ Fenômeno político-econômico ocorrido no início da República Velha, governo Deodoro da Fonseca (1889-1891), caracterizada pela expansão do crédito, sob a justificativa de estimular a industrialização, baseada na expansão do papel-moeda, que deu origem a um crescimento desenfreado da especulação financeira, resultando numa forte onda inflacionária.

monopolizou parte da expansão da fronteira agrícola brasileira, apoderou-se de empreendimentos ferroviários pertencentes aos Barões do Império, abriu filiais de casas bancárias e de câmbio, entre outros. Várias dessas associações entre o capital brasileiro e o inglês quebraram na crise do Encilhamento. A essa altura, o governo brasileiro já se encontrava num processo de endividamento externo de longo prazo com a *City* de Londres, que arruinou as finanças públicas na passagem do Império para a República, culminando na moratória de 1898. (TAVARES, 1999)

Segundo Theotônio dos Santos (2021), a economia agroexportadora começou a entrar em crise no final do século XIX, com a queda do preço mundial do café ao mesmo tempo em que crescia a superprodução brasileira do produto. Como tentativa de solucionar o problema, em 1906 foi assinado o acordo de Taubaté, que estabelecia um preço fixo para a venda do café e tomava medidas de melhoria da sua produção e controle da sua oferta, dando início a uma política protecionista de valorização do café. A adoção dessa política, ao mesmo tempo em que socializava os prejuízos do setor com o povo através da intervenção estatal, levou, a longo prazo, a um debilitamento da posição monopolista no Brasil na produção cafeeira em nível mundial. A compra sucessiva de grandes estoques por parte do Estado gerou um progressivo endividamento público, além de favorecer seus concorrentes em outros países. Essa dependência da oligarquia cafeeira das políticas estatais a obrigava a manter um controle rígido sobre o Estado. Como nos diz Tavares (1999, pg. 458)

A grande crise internacional do último quartel do século XIX, com seus reflexos sobre a demanda de café, a liquidação tardia do braço escravista do capitalismo mercantil (uma decisão política decorrente do conflito interno com as elites escravocratas brasileiras), e a própria crise financeira do Encilhamento, liquidaram parte dos “bons negócios” do complexo cafeeiro, que se estendia do Rio de Janeiro, pelos caminhos de Minas, e se concentrou em São Paulo. A crise prejudicou temporariamente as possibilidades de expansão das exportações de café, mas não retirou o ‘complexo’, nem o país, da órbita do capital financeiro internacional.

Com o passar do tempo, a política de subsídio ao café foi se tornando cada vez mais insustentável, gerando uma escalada inflacionária e exigindo crescentes sacrifícios ao país, obrigando a oligarquia cafeeira a fazer concessões e acordos com as novas classes urbanas emergentes. Ao criar uma desvalorização monetária, pressionava os custos dos produtos importados, favorecendo a indústria nacional. Com a crise de 1929, há uma queda drástica no comércio internacional e nas exportações de café, o que representou um golpe definitivo na burguesia cafeeira, que deixa de exercer a hegemonia

que exercera até então. A revolução de 1930 faz com que o Estado mude drasticamente a sua posição frente a oligarquia rural-exportadora, criando as bases para um novo projeto de caráter industrialista e nacionalista (SANTOS, 2021).

O amadurecimento da economia brasileira, embora já tendo alcançado os limites de crescimento baseado na demanda internacional e no financiamento externo, já criava as condições para o surgimento de uma indústria local. O desenvolvimento agrícola voltado à alimentação, o crescimento do trabalho assalariado, o florescimento de economias regionais mais sustentáveis e de um embrião de sistema bancário nacional, aliados à existência de uma infraestrutura de transportes foram fatores que permitiram relançar a economia brasileira e dar início à construção de uma indústria local (TAVARES, 1999).

2.2. A TRAJETÓRIA DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA E A SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA PÚBLICA E O ESTADO

O plano industrialista emergente com a revolução de 1930 consistia em manter a produção e a renda do café, revertendo-a para o desenvolvimento de um mercado interno que desse conta de consumir os produtos da indústria nacional, e apoderar-se das divisas externas para a compra de matérias-primas e bens de capital a fim de ensejar o desenvolvimento industrial no país. Essa política ficou conhecida como Política de Substituição de Importações. Embora buscasse um desenvolvimento capitalista mais autônomo, a condição de economia dependente fez com que o desenvolvimento da indústria brasileira dependesse estruturalmente da sua capacidade de importar máquinas e matérias-primas. Em outras palavras, consistia na capacidade do Estado brasileiro em acumular capital através do controle das divisas externas e revertê-lo para a industrialização do país (SANTOS, 2021).

Essa mudança de hegemonia no Brasil foi acompanhada pela decadência do domínio econômico e político da Inglaterra, que abriu mão de financiar a política de sustentação do café e conduziu o país à moratória de 1937. A posição de país dominante logo foi ocupada pelos Estados Unidos da América (EUA), sob o qual o Brasil passou a sofrer influência. Entretanto, a recuperação da crise e a política de substituição de importações não se deram com recursos de empréstimos internacionais. Os fatores responsáveis pela expansão interna da economia brasileira, segundo Tavares (1999), são o crescimento da renda monetária e a expansão do crédito interno via Banco do Brasil, que concedia recursos nas suas carteiras de crédito geral, agrícola e industrial, permitindo a expansão dessas atividades em diversas regiões do país (TAVARES, 1999).

A influência norte-americana foi menor do que se esperava, consideradas as pretensões imperialistas com a doutrina Monroe no final do século XIX e os acordos de Washington de 1939. Ao se tornar uma potência, os EUA pretendeu afirmar seu poder sobre a América Central e do Sul. Essa pretensão foi contida até a crise de 1929 tanto pelas mudanças na política externa norte-americana quanto pelos interesses econômicos ingleses no Cone Sul. A influência do capital financeiro norte-americano, embora de laços frouxos até então, foi determinante para que Vargas não aceitasse a criação de um “banco central independente” proposta pelos ingleses em 1930 e se sentisse encorajado a declarar a moratória de 1937 sem temer qualquer retaliação dos banqueiros ingleses (TAVARES, 1999).

Em 1937 é proclamado o Estado Novo, e o Governo brasileiro aproveita-se da falta de unidade das forças armadas para manter uma postura neutra na Segunda Guerra Mundial até 1942, quando o Brasil resolve entrar na Guerra ao lado das forças Aliadas. Segundo Tavares (1999):

Vargas utilizou uma diplomacia contraditória de troca de interesses geopolíticos com os Estados e a ideologia nacionalista industrializante do grupo pró-Eixo (chefiado por Góes Monteiro), conseguindo negociar a concessão da base de Natal aos americanos, em troca da promessa de uma siderurgia nacional financiada pelo Eximbank (TAVARES, 1999, p. 460).

Começa o Brasil, nesse período, a desenhar, com base em um Estado nacional autoritário, um projeto nacional de desenvolvimento relativamente autônomo. Segundo Tavares (1999), a revolução de 1930 não foi verdadeiramente burguesa, mas sim “uma recomposição do pacto oligárquico regional com forte participação das classes médias urbanas e forte dissidência militar interna”, tendo quase levado a uma guerra civil, não fosse a derrota política de São Paulo, sob influência da grande burguesia cafeeira, em 1932. A ideologia nacionalista, sob a bandeira da “Ordem e Progresso” agregada à autoestima da nossa “cultura popular” são largamente utilizadas pelo Ministério da Cultura do Estado Novo de Vargas para inflar o espírito de unidade nacional.

A assinatura do tratado do Rio de Janeiro em 1947 e a criação da comissão mista Brasil-Estados Unidos pareciam jogar o Brasil novamente numa posição de submissão ao poderio político e econômico de uma potência imperialista. A política liberal de Dutra e a posição das elites apontavam nesse sentido. No entanto, os EUA estavam mais voltados às tarefas na Guerra Fria europeia, na Guerra da Coreia e nas guerras do Norte da África.

Dessa forma, a política interna liberal foi substituída por uma política de caráter claramente industrializante (TAVARES, 1999).

Esse esforço industrializante foi construído com base no capital gerado pelo setor agroexportador, a partir de uma alta taxa de exploração dos trabalhadores do campo. Por esse motivo, a burguesia industrial brasileira nunca assumiu um programa liberal burguês radical, que envolveria a luta por uma ampla reforma agrária que ajudasse a ampliar o mercado interno. Essa burguesia soube manipular muito bem o Estado a favor dos seus interesses, aproveitando-se das debilidades das outras classes. O programa burguês industrial desse período passava por assumir o controle das divisas oriundas da exportação, facilitar o crédito, controlar a inflação, constituir as bases para o investimento estatal, ou obrigar o capital internacional a investir nos setores de infraestrutura (energia, transporte, siderurgia, indústrias de base em geral etc). Além disso, era necessário disciplinar a força de trabalho oriunda do campo e constituir as condições capazes de atraí-la para as cidades. Para isso foi criado o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), a legislação trabalhista, e previsões sociais com o intuito de reduzir o custo da mão de obra (SANTOS, 2021).

No que diz respeito à Administração Pública, as décadas de 1930 e 1940 representaram o início, em âmbito federal, do ciclo de reformas administrativas deliberadas. A característica mais marcante dessas reformas foi a ênfase nos meios (atividades de administração geral) em relação aos fins (atividades substantivas), além da observância dos “princípios de administração”, consagrada pelos líderes reformistas. Adotando os preceitos da teoria administrativa em voga nos países mais desenvolvidos, chegou-se a um modelo *taylorista/fayoliano/weberiano*, tendo como líder e executor o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Os principais objetos da reforma foram: a administração de pessoal³⁴ (adotando o sistema de mérito); a administração de material (simplificação e padronização); orçamento e gestão orçamentária (concepção de orçamento como um plano de administração); além da revisão de estruturas e racionalização de métodos (WAHRLICH, 1974).

As reformas realizadas nesse período também deram origem à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde, dando início ao processo de subdivisão das funções da administração federal entre ministérios,

³⁴Segundo Beatriz Wahrlich (1974), a reforma administrativa de pessoal foi a contribuição mais significativa da época, ela se baseou na ideia de igualdade de oportunidade para ingresso no Serviço Público, ênfase em aspectos éticos e jurídicos (coibição de privilégios, e impessoalidade), planos de cargos uniformes e gerais, fixação de salários, autoritarismo (progressiva rigidez e centralização do controle) etc.

tanto quanto possível unifuncionais. Além disso, cabe destacar a introdução da ideia de eficiência, a preocupação com a meritocracia no ingresso ao serviço público, a concepção de orçamento como plano de trabalho, a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos, e a divulgação da teoria administrativa com origem nos países mais avançados do capitalismo (EUA, Inglaterra e França). Nesse período as ciências administrativas foram reconhecidas e um pequeno grupo de especialistas da área foi alocado em uma série de órgãos da administração pública. Também foi criada a Fundação Getúlio Vargas (FGV), instituição de ensino superior alinhada a essa ideia modernizadora (WAHRLICH, 1974).

A aliança entre a burguesia industrial e o setor agroexportador, sob a qual se baseava o projeto nacional desenvolvimentista iniciado com a Revolução de 1930, vai durar até 1950, quando inicia um novo período de acirradas lutas políticas. O primeiro fruto dessa luta é o suicídio de Vargas, em 1954. Em meio a isso, a burguesia industrial esforça-se em colocar os recursos econômicos e o aparelho do Estado a seu serviço, gerando um crescimento industrial que, aliado às dificuldades do setor exportador, acaba por transformar em oposição a complementariedade que existia até então entre os dois setores. A essa ruptura somou-se a pressão das massas por novas conquistas sociais, estimuladas pela burguesia através do manejo das direções sindicais via Ministério do Trabalho, e o impulso dado às ideias nacionalistas (MARINI, 2014).

Em 1952 o Presidente Getúlio Vargas designou um grupo para elaborar um amplo projeto de reforma administrativa que contasse com as seguintes diretrizes fundamentais: centralização da orientação superior no Presidente da República, descentralização em todos os níveis da gestão e fortalecimento dos Ministérios de Estado, planejamento e coordenação, reforma de base no sentido do reagrupamento das atividades ministeriais, criação de órgãos assessores e da Secretaria da Presidência da República, além de Conselhos nas áreas de Planejamento e Coordenação, Segurança Nacional e Economia. O projeto foi examinado pelos partidos que compunham o Congresso Nacional em 1953, e apoiada pelos Presidentes Café Filho, em 1954, e Juscelino Kubitschek (JK), em 1956, embora nunca tenha saído efetivamente do papel (WAHRLICH, 1974).

A política progressista e nacionalista iniciada por Vargas rendeu como frutos: a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952; a concretização do Plano SALTE³⁵; o Plano Rodoviário Nacional; o Fundo Nacional de

³⁵Plano econômico lançado pelo Governo Eurico Gaspar Dutra para estimular o desenvolvimento de setores de saúde, alimentação, transporte e energia no Brasil.

Eletrificação; a renovação do equipamento da marinha mercante e dos Portos; o monopólio estatal do petróleo através da Petrobras; e o forte investimento estatal no setor de energia elétrica por meio da Eletrobrás (MARINI, 2014).

A tentativa, via projeto de lei, de limitação dos lucros extraordinários, e o manifesto apoio à restrição das remessas de lucros extraordinários acompanharam uma política trabalhista desenvolvida pelo então Ministro do Trabalho João Goulart para atrair o apoio dos operários. O esforço de mobilização das massas feito por Goulart (aumento de 100% do salário mínimo e unificação dos sindicatos), reforçado pelos ataques às oligarquias dominantes proferidos durante o I Congresso Nacional da Previdência Social assustaram as classes dominantes, que passaram a denunciar a ameaça de uma “república sindicalista” de tipo peronista. Na tentativa de acalmar a oposição, Vargas lança mão da Lei de Segurança Nacional e da prorrogação e ampliação do acordo militar entre Brasil e Estados Unidos (MARINI, 2014).

Em 1953, Vargas promove uma reforma cambial voltada a aumentar as exportações e conter as importações realizadas sob controle governamental, transferindo-as para o mercado livre. A reforma comprimiu fortemente as importações, equilibrando temporariamente as contas externas do país. A queda no preço do café e a redução das exportações em 1954 fizeram com que a balança comercial voltasse a apresentar déficits. A inflação impulsionou os trabalhadores a reivindicarem reajustes salariais, com o reconhecimento do direito de greve (conquistado após grande paralisação dos metalúrgicos, vidraceiros e gráficos em São Paulo). Em meio à crise política e econômica, e sob forte pressão da oposição, comandada pelo jornalista Carlos Lacerda, que reivindicava a sua renúncia, Vargas se suicida na madrugada do dia 24 de agosto de 1954 com um tiro no coração. Em sua Carta Testamento, o até então presidente denuncia “as forças e os interesses contra o povo” que se coordenaram em uma campanha para derrubá-lo, atendendo aos interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais (MARINI, 2014).

Encerra-se assim um período de governo que marca a eclosão das contradições que vinham se gestando há muito no processo de desenvolvimento econômico do Brasil. O fato a ser considerado é que a indústria nacional se expandiu graças ao sistema semicolonial de exportação que caracterizou a economia brasileira antes dos anos 1930. (...) Nos anos 1950 a situação se modifica. Enquanto a indústria se empenha em manter altas taxas de câmbio, o que a leva a colidir com o setor agroexportador – cujos lucros eram dessa maneira diminuídos, este setor já não pode oferecer à indústria o montante de divisas que lhe proporcionara em outros tempos. (...)

A crise do setor externo da economia brasileira expressava, portanto, a ruptura da complementaridade que havia caracterizado as relações da indústria com as atividades agroexportadoras (MARINI, 2014, p. 79).

O projeto nacional desenvolvimentista de industrialização pesada iniciado pelo segundo governo Vargas com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Petrobras e o BNDE, tem continuidade com o Plano Metas de JK. Esse plano, segundo Tavares (1999), não consistia num projeto de desenvolvimento autônomo da burguesia nacional, mas baseava-se desde o início num forte núcleo industrial estatal no qual o capital estrangeiro e nacional privado cumpriam um papel complementar.

O cerne do projeto nacional-desenvolvimentista mantém-se ancorado no Estado e desdobra-se com eixos claros de acumulação de capital e de ocupação do espaço territorial. O BNDES, a Petrobras, e suas encomendas à indústria naval e ao setor de bens de capital; a siderurgia, em conjunto com a mineração e a metalurgia de Minas Gerais, com o desdobramento regional dos projetos da Vale do Rio Doce e o sistema hidroelétrico e da construção rodoviária, foram núcleos estratégicos que deveriam dar apoio à burguesia industrial nacional durante três décadas. Esta, por sua vez, depois de ter um papel complementar na montagem do Plano de Metas deveria ser fortalecida mais tarde no II PND (TAVARES, 1999, p. 462).

A chegada de Juscelino Kubitschek à presidência da república em 1956 dá início ao desenvolvimento do seu ambicioso Plano de Metas, que “tratava de ‘nacionalizar’ os programas setoriais de infraestrutura da falecida Comissão Mista Brasil-Estados Unidos com financiamento fiscal de um adicional de imposto de renda e mais tarde o imposto único de combustíveis e lubrificantes” (TAVARES, 1999, p. 463). O Plano respaldava-se, principalmente, no investimento público em setores de base e na entrada de capital estrangeiro. A Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), atual Banco Central, facilitou o ingresso do capital estrangeiro no país, permitindo que as máquinas e equipamentos importados não tivessem necessidade de cobertura cambial. Essa Instrução, combinada à Lei nº 2.145/53, permitiu que ingressassem no país, na

forma de financiamento ou investimento direto, cerca de 2,5 bilhões de dólares entre 1955 e 1961, que foram destinados, quase totalmente, às atividades de infraestrutura e à indústria leve e pesada. Dessa forma, a burguesia industrial se posiciona frente à crise do setor exportador aceitando as divisas externas oferecidas pelos grupos estrangeiros e renunciando à política nacionalista iniciada por Vargas (MARINI, 2014).

A ampliação da participação estrangeira sobre a nossa economia acentua a dependência na qual a indústria se encontrava em relação às exportações, fonte de divisas para as importações. Os lucros auferidos pelo capital estrangeiro no país tinham que ser liquidados em moeda estrangeira, resultante dos saldos do nosso comércio exterior descontados os recursos necessários ao pagamento das importações. Dessa forma, sela-se uma nova trégua entre os setores industrial e agroexportador durante a execução do Plano de Metas (MARINI, 2014). No cenário internacional, vão sendo derrubadas as barreiras internacionais à livre circulação de capitais, permitindo a expansão do capital europeu (eurodólares) e norte-americano às economias periféricas.

Internamente, com seu ímpeto modernizador e desenvolvimentista, Kubitscheck cria a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos) e a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática), a fim de contribuir na melhoria da gestão pública federal. A partir de 1962, através da Consultoria-Geral da República, durante o Governo de João Goulart, é criado o cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, além de outros órgãos voltados ao desenvolvimento nacional e regional, como o Ministério do Desenvolvimento e do Planejamento, a SUDENE³⁶(Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), além de uma série de outros Ministérios (WAHRLICH, 1974).

Como pode-se perceber, o projeto nacional desenvolvimentista gravou sua marca sobre a administração pública brasileira através de sucessivas reformas administrativas. Esse processo não pode ser observado sem levarmos em conta o crescimento do capitalismo fordista e das experiências social-democratas na Europa, que apresentavam, sob a pressão da luta da classe trabalhadora e à sombra do socialismo real, seus modelos de estado de bem estar social, ou *welfare state*. Uma consequência da ascensão desse projeto é o aumento do tamanho do aparelho do Estado em todos os modelos de capitalismo, e a respectiva criação de uma burocracia desenvolvimentista para operá-lo. Essa burocracia, segundo Bresser-Pereira (2009), possui um perfil mais técnico ou especializado, não se restringindo a apenas observar normas burocráticas, mas tomando

³⁶ Autarquia criada em 1959 pelo economista Celso Furtado, seu 1º Superintendente, com o objetivo de encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades regionais no território brasileiro.

decisões, elaborando planos e definindo políticas. No Brasil, esse período também é marcado pelas primeiras experiências de planejamento governamental, que caracterizavam-se por ter o Estado como elemento central na indução da industrialização, da urbanização e do desenvolvimento econômico, com base num aparato de planejamento centralizado. Não só crescia o aparelho estatal, mas também a sua intervenção na atividade econômica (REZENDE, 2011: In: PAPI, KOHLRAUSCH, SANCHEZ e DEMARCO, 2020).

Tanto no Centro do capitalismo quanto na periferia, o planejamento foi a principal ferramenta dos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social. Se nos países centrais ele serviu como estratégia de reconstrução após a devastação pela II Guerra Mundial, na América Latina ele serviu como alavanca para o desenvolvimento, entendido como crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento. Nessa tarefa contribuíram alguns *think tanks* latinoamericanos como o Instituto Superior Brasileiro (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que tiveram papel fundamental na elaboração de estratégias para o desenvolvimento da região (PAPI, KOHLRAUSCH, SANCHEZ e DEMARCO, 2020).

Com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional, a Comissão Amaral Peixoto, criada pelo governo Kubitschek (1956-1961), encarregou-se de elaborar o seu Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal. Conforme Beatriz Wahrlich (1974, p. 37), “a reforma teria em vista criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle do que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional”. Essa Comissão examinou os projetos de Reforma Administrativa em tramitação no Congresso Nacional desde 1953, bem como as elaborações da CEPA, do projeto da Consultoria-Geral da República e do Plano Trienal recém publicado. O Plano de Execução da Reforma, publicado pelo então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, continha as seguintes diretrizes:

Departamentalização (agrupamento das atribuições em ministérios e, dentro destes, em grandes unidades, deixando as divisões secundárias e terciárias para a regulamentação pelo Poder Executivo); parcimônia na criação de órgãos, sobretudo de órgãos que acarretassem criação de cargos; descentralização da execução; centralização do controle; definição somente dos lineamentos gerais dos órgãos reformados, deixando os pormenores para a legislação subordinada; procura da harmonização do *princípio do alcance do controle com o da homogeneidade*; preferência pela decisão unipessoal sobre a decisão colegiada; resistência à extensão do regime autárquico; simplicidade; e pesquisa, planejamento e controle (WAHRLICH, 1974, p. 38).

Dessa forma, o projeto de Reforma Administrativa elaborado pela Comissão Amaral Peixoto denominou-se “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal”, contando com 622 artigos, divididos em quatro partes. A primeira delas refere-se às *Disposições preliminares*, que definia e conceituava os órgãos do Sistema Administrativo Federal, compreendendo os Serviços Dependentes, Autônomos e a administração do Distrito Federal e dos territórios federais. A segunda trata sobre as *Disposições funcionais*, que designa as atribuições dos principais chefes executivos (Presidente da República, Ministros, Subministros, Prefeito do Distrito Federal e Governadores), além de estabelecer “a adoção do planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico, e do desenvolvimento do país” (WAHRLICH, 1974, p. 39). A terceira são as *Disposições orgânicas*, que trata da organização administrativa propriamente dita (organização dos ministérios; secretarias ou superintendências; departamentos ou institutos; divisões; sessões; e setores). E a quarta trata das *Disposições finais* (WAHRLICH, 1974).

Em dezembro de 1962, a FGV foi contratada pelo Ministério da Fazenda para execução de uma reforma “de base e modernizadora” a fim de tornar o Ministério um setor dinâmico capaz de contribuir efetivamente para a aceleração do desenvolvimento. Essa reforma passava por integrar o sistema tributário nacional e reformá-lo, modificar os métodos e normas de trabalho, com emprego da automação no processamento de dados fiscais, descentralização dos pagamentos e arrecadação de impostos via rede bancária, além da criação do cadastro de contribuintes (pessoas jurídicas). A sua implementação durou 38 meses, perpassando cinco ministros da Fazenda (WAHRLICH, 1974).

De imediato, a reforma apresentou os seguintes resultados: 1) Nova sistemática para o sistema tributário nacional (EC nº 18/65 e Lei nº 5.172/66), que passou a constituir-se de impostos classificados por tipo de incidência, agrupados em quatro grandes categorias: o comércio exterior; o patrimônio e a renda; a produção e a circulação de

mercadorias; e as operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país. Passaram a predominar os impostos nacionais, reforçando o caráter centralizador da reforma, cabendo aos estados e municípios a cobrança de taxas e contribuições de melhoria no âmbito das suas respectivas atribuições; 2) Racionalização dos métodos e normas de trabalho relacionados ao sistema tributário federal, com a introdução da automação; 3) Criação da SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados); 4) Criação do cadastro geral de contribuintes (pessoa jurídica); 5) Treinamento institucionalizado de pessoal no Ministério da Fazenda; 6) Atualização dos métodos de lançamento e arrecadação tributária (WAHRLICH, 1974).

Outra medida importante desse período foi a edição da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, que disciplinou a aplicação de capital estrangeiro e a remessa de valores ao exterior, considerada a origem das dívidas dos Estados subnacionais. Essa lei, aliada à Resolução nº 63, de 21 de agosto de 1967, do Banco Central do Brasil, que facultou aos bancos de investimentos ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais a autorização para operar no mercado de câmbio e contratar diretamente empréstimos externos destinados a empresas no país, viabilizou a ideia de financiar políticas públicas visando o desenvolvimento. Com o objetivo de dar maior estabilidade e credibilidade aos títulos da dívida pública, o Governo Federal lança as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)³⁷, com a edição da Lei nº 4.357/64 (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Com o golpe militar de 1964 e a ascensão de Castello Branco à Presidência da República, cresce a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento a fim de elaborar estratégias de longo prazo para o desenvolvimento do país. Tem início, nesse momento, uma ampla mobilização de recursos técnicos para essa finalidade. Foi nesse contexto que nasceu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), logo transformado em Instituto (IPEA), fomentada pelo ministro Roberto Campos. A criação do IPEA teve o objetivo de reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, a fim de ampliar a sua capacidade de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento. O IPEA colaborou desde a sua fundação com a elaboração de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento (PAEG e Plano Decenal), no entanto, passou a enfrentar dificuldades a partir dos anos 1980 (PAPI, KOHLRAUSCH, SANCHEZ e DEMARCO, 2020).

³⁷Título público federal vigente entre 1964 e 1986 que garantia ao detentor uma correção monetária, evitando que a inflação corroesse o valor das aplicações futuras.

Importante ressaltar que o golpe foi resultado de uma degradação gradual das condições políticas de governabilidade de João Goulart. A crise econômica, que já era visível desde 1962, em meio à maior autonomia da classe trabalhadora, que pressionava por melhorias salariais através de grandes greves, contribuíram para criar um caldo político de grande radicalização. O fracasso do Plano Trienal, em 1963, representou a inviabilidade da tentativa de Goulart em tentar governar para as massas proletárias ao mesmo tempo em que busca manter o apoio da burguesia. A derrubada de Goulart contou com a contribuição decisiva dos EUA que financiou, via IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), os governadores pró-imperialistas, além de exercerem forte influência sobre as forças armadas brasileiras. Como resposta, João Goulart busca aproximar-se cada vez mais das massas trabalhadoras, com a insistência nas “reformas de base”, e a proposta de reforma agrária ao longo das principais rodovias do país. Em 13 de março de 1964, no famoso comício da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, para mais de 500 mil pessoas, ao lado de líderes como Leonel Brizola e Miguel Arraes, com amplo apoio das organizações sindicais, Goulart divulga uma série de decretos, entre eles a limitação dos aluguéis urbanos, a nacionalização das refinarias de petróleo privadas e o confisco das terras à margem das estradas. A crise política se agrava, até que, algumas semanas depois, as forças armadas tomam o poder proclamando o Ato Institucional (AI-1) que suspendia, na prática, a Constituição (MARINI, 2014).

Diferenciando-se da linha adotada por João Goulart, a posição dos governos militares, inaugurado por Castello Branco, foi de alinhamento estratégico aos Estados Unidos. A diplomacia brasileira adotou, sob o discurso de razões geopolíticas que vinculariam o Brasil ao mundo ocidental e, especialmente, aos EUA, o conceito de *interdependência continental*. A doutrina tem origem na Escola Superior de Guerra, sob o comando do General Golbery do Couto e Silva (MARINI, 2014).

A expansão capitalista no Brasil, embora fortemente financiada pelo sistema financeiro nacional (bancos públicos e privados), se deu de forma “associada” ao capital internacional. Essa associação ocorreu especialmente por conta da complementariedade tecnológica e produtiva entre a indústria nacional e o capital industrial internacional. O caso das montadoras automobilísticas, do complexo metal-mecânico e elétrico, bem como da agroindústria alimentar são exemplos dessa complementariedade. Mesmo com políticas liberais de estabilização econômica, o papel do capital estatal e do capital privado nacional não foram questionados nesse período. Através do Decreto 400, as empresas estatais ganharam mais autonomia de gestão, também foi criado o FGTS, em

troca da antiga estabilidade laboral, como uma poupança forçada dos trabalhadores a ser utilizada como instrumento público de financiamento da construção civil (TAVARES, 1999).

Em 1965 é instituído o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com o objetivo controlar a inflação mediante a aplicação de uma política monetária restritiva e de ajuste fiscal. A amplitude das mudanças introduzidas pelo PAEG exigiram reformas no sistema financeiro nacional e o desenvolvimento de um mercado eficiente de títulos públicos. Dessa forma, o governo realiza reformas no sistema fiscal e no sistema financeiro, com a criação da correção monetária, e a instituição de uma reforma bancária que criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Segundo Guilherme Pedras (2009, p.59), “até o advento dessas reformas, a dívida pública apresentava-se sob a forma de uma grande diversidade de títulos públicos, nominativos, emitidos para as mais diversas finalidades e com reduzida credibilidade junto ao público”.

As taxas de inflação, que chegavam a 30% ao ano, exigiam uma completa reformulação da política de endividamento público no Brasil. As mudanças realizadas tinham como meta básica a constituição de um mercado eficiente de títulos públicos visando tanto a obtenção de recursos para o financiamento de déficits públicos quanto à viabilização de uma política monetária mediante a compra e venda de títulos públicos federais. Para conseguir criar um mercado desenvolvido e líquido de títulos públicos, este deveria proteger os investidores contra desvalorizações da moeda oriundas do crescimento da inflação. Dessa forma, criou-se o primeiro instrumento padronizado de dívida pública, a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), instituída pela Lei nº 4.357/64 e pelo Decreto nº 54.252/64. O resultado foi um crescimento da dívida pública tanto em volume absoluto quanto em percentual do PIB. Em 1965 a Dívida Pública Federal representava 0,5% do PIB, em 1969 esse percentual chega a 4% (PEDRAS, 2009).

Embora a progressiva abertura ao capital financeiro internacional ocorrida nesse período, a sua entrada, segundo Maria da Conceição Tavares (1999) fora insignificante entre 1985 e 1970. Segundo ela, o financiamento da produção se fez através dos bancos nacionais públicos e privados, sendo a expansão das filiais multinacionais feita através do reinvestimento de lucros obtidos internamente. As reformas feitas por Castello Branco no mercado de capitais foram muito pouco efetivas para o financiamento da indústria nacional.

A chegada de Delfim Netto ao Ministério da Fazenda, em 1968, teve como consequência o fortalecimento do poder do sistema financeiro nacional, com a transformação dos bancos comerciais em bancos múltiplos de capital nacional. Essas instituições, no entanto, não tinham a articulação com as empresas, que caracterizava o capitalismo organizado europeu e asiático. Incapaz de promover um capitalismo financeiro próprio, o sistema bancário brasileiro acabou, a partir da crise do padrão dólar-ouro em 1971, por servir de intermediário entre as empresas nacionais e o capital externo. Tem início, nesse momento, a verdadeira associação explícita entre a burguesia nacional e o capital financeiro internacional, que nos viria causar enormes perturbações nas décadas seguintes. (TAVARES, 1999)

Do ponto de vista do funcionamento interno do Estado, o Governo Castello Branco implementou, através do Decreto-lei nº 200, a sua Reforma Administrativa. Ela se deu em duas fases, a primeira de 1967 a 1969, baseou-se num esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, caracterizando aquilo que foi chamado de “operação desemperramento”, além disso, foram treinados agentes encarregados de divulgar amplamente os objetivos da Reforma. Como resultado dessa primeira fase temos uma contenção do custo administrativo do Estado, a institucionalização do sistema de planejamento e orçamento, reformulação das estruturas dos ministérios, descentralização da execução na administração, estabelecimento de mecanismos de planejamento, programação e ação governamental, bem como a transferência de tarefas em âmbito local para os estados e municípios. A segunda fase da Reforma, de 1970 a 1973, foi marcada pela publicação de dois importantes documentos: as Metas e Bases para a Ação do Governo, em setembro de 1970, e a Lei nº 5.727, em novembro de 1971, que aprovou o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). O objetivo principal dessa fase era eliminar os obstáculos institucionais à implementação dos projetos prioritários do governo (WAHRLICH, 1974).

A fim de controlar o endividamento dos estados subnacionais, o Senado Federal edita a Resolução nº 58, de 23 de outubro de 1968, que proíbe a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza pelos estados e municípios, permitindo, excepcionalmente, operações relativas à antecipação de receitas orçamentárias, dívidas extralimite³⁸ e outras operações não abrangidas pela legislação. A Resolução tem pouca eficácia no sentido de controle, servindo mais para regular a aplicação dos recursos originados de endividamento público. Mais tarde, as Resoluções nº 62/75 e nº 93/76 vão

³⁸ Diferenciam-se das dívidas intralimite por não fazem parte do acordo de renegociação realizado anteriormente.

trazer o conceito de vinculação da capacidade de endividamento dos entes subnacionais às respectivas receitas líquidas³⁹(RL). Mesmo com restrições, o capital financeiro internacional continuou irrigando os governos regionais e locais através de operações de crédito decorrentes de antecipação de receitas orçamentárias, contratação de dívida externa e empréstimos com instituições financeiras oficiais (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Delfim Netto, como Ministro da Fazenda, inaugura um processo de endividamento externo privado em que o risco cambial é assumido pelo Banco Central, prática que se tornaria frequente em empréstimos externos de empresas e bancos a partir dessa data, e levaria, segundo Tavares (1999, p. 465), “sempre a bons negócios privados e prejuízos públicos a cada desvalorização cambial”. O período de 1969 a 1973 ficou marcado como o primeiro grande impulso da dívida externa brasileira em sua história recente. Durante os anos 1960, a dívida externa bruta permaneceu praticamente inalterada, na ordem de US\$ 3 a 4 bilhões. À partir do final dos anos 60, no entanto, a dívida bruta começa a crescer aceleradamente, passando de US\$ 3,8 bilhões em fins de 1968 para US\$ 12,6 bilhões em 1973. Segundo discursos oficiais, a contribuição de “poupanças externas” era condição sine qua non ao esforço de desenvolvimento da economia nacional. Dessa forma, o endividamento externo passou a ser apresentado como resultado necessário de um ciclo de crescimento econômico em uma economia ainda em desenvolvimento (CRUZ, 1999).

Segundo Theotônio dos Santos (2021), o caráter dependente do desenvolvimento capitalista brasileiro é responsável por profundos problemas nas relações econômicas externas do país.

Como vimos, as empresas estrangeiras levavam mais lucros do que faziam entrar como capital no país. Ao mesmo tempo, os preços dos produtos de exportação caíam e aumentavam os custos de fretes e seguros pagos para o transporte desses produtos. Para financiar a entrada de capitais estrangeiros e comprar produtos impostos pela chamada “ajuda externa”, contraíam-se enormes dívidas com os países dominantes, particularmente os Estados Unidos (SANTOS, 2021, p.104).

Essa situação levou o país a déficits constantes na balança de pagamentos, para o qual eram contraídos novos empréstimos a juros nada amigáveis. Ao final desse período, só o pagamento dos serviços da dívida externa consumiam 40% das receitas com exportação do país. Do ponto de vista geopolítico e econômico, essa situação se deve, segundo Theotônio dos Santos (2021), à preferência da burguesia brasileira pelo caminho da conciliação com o capital internacional. Segundo ele, ao dar o golpe militar em 1964,

³⁹ Resultado da subtração entre receitas orçamentária e operações de crédito.

ela “entregou a força de trabalho e as riquezas minerais brasileiras ao capital estrangeiro para aumentar fortemente as exportações e pagar, assim, parte das dívidas contraídas”. Theotônio (2021, p.105) aponta uma contradição: “Esse processo levava, como veremos, a uma reprodução ampliada das causas da crise, ao elevar as remessas de lucros, o volume dos fretes e seguros (somente em parte atendidos pelo Brasil) e o volume da dívida externa” (SANTOS, 2021).

A oferta abundante de crédito no mercado internacional, decorrentes do crescimento do mercado de euromonedas, contribuiu para a economia brasileira aumentar o seu nível de endividamento externo, acompanhando o movimento de diversas outras economias “em desenvolvimento” (CRUZ, 1999). Segundo Paulo Davidoff Cruz (1999, p. 24): “a economia brasileira foi ‘capturada’, juntamente com várias outras economias, num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização”. Sob a apologia do endividamento externo como instrumento de desenvolvimento, o governo brasileiro aposta na “indiscutível credibilidade do Brasil no cenário internacional” e em uma eficiente “política de administração do endividamento” que, segundo as autoridades monetárias, reduziriam os riscos da abertura financeira que o país fazia ao exterior (CRUZ, 1999).

O endividamento externo ocorrido no governo Geisel (1974-79) diferenciou-se por ser basicamente estatal. Através do II PND, o Brasil procurou desenvolver um projeto de “substituição de importações” de bens de capital, numa tentativa fracassada de fortalecer o capital privado nacional como promotor autônomo da industrialização. Como estratégias para a promoção da indústria nacional o governo utiliza as empresas estatais, através da política de encomendas, e amplia a oferta de crédito subsidiado através do BNDE. O fracasso do II PND, segundo Tavares (1999, p. 468), deve-se à “dimensão passiva e incompleta da intermediação financeira do Estado, em que o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital que lhe é exterior”. Em linhas gerais, o Estado brasileiro limitou-se a utilizar o capital financeiro externo “para financiar a infraestrutura, a expansão das estatais e conceder financiamento público barato para promover o aumento de escala da indústria pesada” (TAVARES, 1999, p.469).

A partir de 1974 a conjuntura econômica internacional começa a mudar. Os choques do petróleo pressionam os preços dos produtos, aumentando o custo das importações num momento em que o Brasil mantinha um nível elevado de dependência dos produtos produzidos no exterior. A elevação dos preços também estimulou a formação de estoques especulativos, dada a expectativa de novas valorizações. Tudo

isso num contexto de superaquecimento dos mercados, decorrente do excesso de liquidez interna, levou o país a déficits elevados na balança comercial. Como resposta, o Governo adota uma política monetária restritiva, buscando absorver o excesso de moeda, além de uma série de medidas destinadas a reduzir o ritmo de crescimento das importações. Ao mesmo tempo em que se busca conter as importações consideradas supérfluas, preserva-se aquelas necessárias à manutenção do crescimento econômico. Nesse momento o mercado financeiro internacional passa a enfrentar um processo de restrição de liquidez, o que obrigou o Brasil a utilizar as suas reservas cambiais (CRUZ, 1999).

As autoridades monetárias continuam adotando medidas de estímulo à captação de recursos externos, com o Banco Central assumindo os juros e o ônus do imposto de renda sobre valores em moeda estrangeira não remetidos ao exterior. Também se reduz o prazo mínimo para amortizações de empréstimos externos, de 12 para 8 anos, e reduziu-se de 25 para 5% o imposto de renda sobre juros, comissões e demais despesas decorrentes de operações de empréstimos externos. Mesmo com essas medidas de estímulo às captações externas, a balança comercial apresentou um déficit de cerca de US\$ 4,5 bilhões, resultando num déficit global de US\$ 1,1 bilhão na balança de pagamentos, e numa redução das reservas internacionais. Apesar dos desequilíbrios econômicos, o governo manteve um discurso de tranquilidade, apostando na “boa administração da dívida” e no aumento das exportações decorrente das boas safras e da venda de produtos manufaturados. Com a queda das exportações decorrentes da crise internacional, a situação brasileira se agravou. A resposta do governo continuou na linha de maiores estímulos às captações externas, isentando do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) os contratos de repasse nos moldes da Resolução nº 63, e assumindo não só os juros, mas o spread⁴⁰ devido ao credor internacional. Apesar de todos os esforços, o cenário de crise internacional e subida da taxa de juros acabaram por jogar por água abaixo os objetivos do II PND. A partir de 1976 o governo muda o enfoque da sua política econômica, priorizando o equilíbrio do balanço de pagamentos (CRUZ, 1999).

O que está implícito no discurso oficial é que se tratava, no limite, de eliminar o ‘hiato de recursos’, de vez que a conjuntura internacional não mais permitia a continuidade do processo de ‘absorção de poupanças externas’. O crescimento da dívida fazia frente, a partir de então, quase que exclusivamente ao seu próprio serviço, assumindo um caráter predominantemente financeiro (CRUZ, 1999, p. 59).

⁴⁰ Diferença percentual entre a taxa de juros cobrada pelos bancos nos empréstimos e a taxa de juros paga nos investimentos.

A crise internacional se agravou com a tendência de estagnação das principais economias capitalistas ocidentais, em especial dos Estados Unidos. Internamente a situação econômica também ficava cada vez mais difícil, levando o Governo Geisel a aplicar uma política de austeridade que passava pela contenção dos gastos e desaceleração do investimento público, selando um golpe de misericórdia no II PND. Com o objetivo de conter a escalada inflacionária e atrair divisas externas, o Governo utiliza as empresas estatais em dois sentidos: captar recursos no mercado internacional, aumentando o seu grau de endividamento; e aplicar uma política de reajuste de tarifas abaixo da inflação, comprometendo a capacidade de autofinanciamento das empresas. O aumento do comprometimento externo dessas empresas acabou tendo reflexos na política de compras em desfavor da indústria nacional de bens de capital. Dessa forma, a “estratégia desenvolvimentista” é abandonada, e com ela o sonho de alçar a economia brasileira no rol das economias capitalistas plenamente desenvolvidas (CRUZ, 1999).

O recorrente uso das empresas estatais para a captação de recursos externos teve como consequência um processo de “estatização” da dívida externa brasileira, absorvendo para o Estado brasileiro a maior parte do risco e do ônus decorrentes da abertura financeira que foi estimulada pelos Governos Militares na tentativa de completar o nosso processo de industrialização. Ao mesmo tempo, a economia mundial atravessa uma crise de grandes proporções, especialmente após a elevação abrupta das taxas básicas de juros dos EUA em 1979. Como diz Conceição Tavares (1999), a combinação contraditória entre um projeto estatal de desenvolvimento com políticas macroeconômicas liberais, que conduziram o país ao endividamento externo, foi fatal. O Choque de juros praticado pelo mercado internacional nesse período triplicou a dívida externa brasileira, levando os países da periferia capitalista e o mundo à uma crise mundial que se arrastou pela década de 1980 (TAVARES, 1999, p.473).

Do ponto de vista geopolítico, houve algumas iniciativas dos governos militares em reduzir a sua dependência diplomática e comercial com os EUA, buscando espaços de autonomia. O projeto nuclear em parceria com a Alemanha, a ruptura do pacto militar Brasil-Estados Unidos, a diplomacia com países africanos e o reatamento das relações com a China são demonstrações dessa intenção. Apesar das iniciativas de autonomia na área militar, diplomática e comercial, Tavares (1999) aponta como “o equívoco maior, porque previsível do ponto de vista econômico, a megalomania de um projeto que se pretendia autônomo e dependia para a sua inserção internacional tanto de decisões

privadas do capital financeiro externo quanto da expansão dos mercados e associações tecnológicas” (TAVARES, 1999, p. 473). Segundo Tavares (1999), estas eram contraditórias com as tendências da geoeconomia mundial, em áreas vitais para os interesses do capitalismo americano.

A partir da crise internacional e dos desajustes macroeconômicos deixados pelo governo anterior (alto nível de endividamento externo, escalada inflacionária, déficits constantes no balanço de pagamentos etc) o Governo Figueiredo inicia uma guinada na sua política econômica, adotando como prioridade o “saneamento” das finanças públicas através do ataque aos subsídios industriais e agrícolas, de um forte controle sobre os gastos das empresas estatais, e de uma tentativa (que fracassou) de disciplinamento do mercado de capitais, com o objetivo de reduzir as taxas de juros dos títulos públicos. A crise mexicana em 1982 abalou a confiança do mercado internacional sobre os países da periferia, acabando com as fontes de financiamento externo da nossa economia. Em 1987 o Brasil decreta “moratória técnica”, com a retomada dos pagamentos externos através da reciclagem da dívida, cujos prazos seriam encurtados, provocando um encilhamento do setor público e uma nova moratória logo em seguida, durante o governo Collor (TAVARES, 1999).

Segundo Tavares (1999), a regra geral do endividamento brasileiro nas décadas de 70, 80 e 90 tem sido:

endividamento externo com as conseqüentes repercussões no endividamento interno do Estado brasileiro em todas as suas órbitas. É um processo pelo qual se atrela a ciranda financeira internacional com a interna, o que a rigor temos feito desde a década de 1970, com a criação do nosso peculiar mercado de *open-market*, que se converteu em *overnight* de forma peculiar e maligna, por sua relação com a dívida pública (TAVARES, 1999, p. 475).

A década de 1980 marca o início de um processo acentuado de desindustrialização do Brasil, e a transformação da nossa economia em uma economia de serviços. O intenso processo de lutas políticas e sociais decorrentes da crise capitalista e seus efeitos sobre os trabalhadores, conseguem pressionar pela abertura do regime ditatorial e imprimir, sobre a Constituição Federal de 1988 as bases de um Estado de bem-estar social. Contraditoriamente, o Brasil começa a perder a centralidade do trabalho salarial, comprometida pela inserção subordinada e passiva na globalização neoliberal. A desindustrialização fez com que o país perdesse posições na participação do PIB mundial, registrando duas décadas perdidas (de 1980 e de 2010) (POCHMANN, 2020).

2.3. O PROJETO NEOLIBERAL

A crise de endividamento externo nos países da periferia, entre eles o Brasil, vai promover o FMI ao papel de tutor das políticas econômicas desses países a partir da década de 1980 e, em especial, na década de 1990. A ideologia dominante colocou o Estado – seu tamanho e modo de operar – como pivô da crise, e as ideias liberais voltaram a ganhar espaço na política e na administração pública. No Brasil, uma das primeiras consequências foi o enfraquecimento do sistema de planejamento do Estado. A crise da década de 1970 representou um questionamento sobre as possibilidades do planejamento como instrumento para a mudança social, passando a haver um favorecimento do livre mercado enquanto mecanismo ótimo de alocação de recursos (PAPI, KOHLRAUSCH, SANCHEZ e DEMARCO, 2020).

O enfraquecimento dos Estados Nacionais diante da criação, pelas empresas multinacionais e transnacionais, de uma economia e sociedade global, colocaram dificuldades para a manutenção da governabilidade. Diante desse cenário, havia a compreensão de que o caminho fosse o deslocamento do governo para os entes federados, como ocorreu nas décadas de 80 e 90. Através da descentralização dos Estados Nacionais buscava-se fortalecer a representatividade local, permitindo às empresas multinacionais negociarem mais diretamente com os poderes locais, substituindo em grande parte o papel dos Estados Nacionais (SANTOS, 2021).

A proposta de globalização das empresas transnacionais consistia em negar as ditaduras militares que outrora haviam apoiado e colaborado, mas não no sentido de reforçar o papel do Estado como fator de unidade nacional e garantia da democracia, e sim de diminuir o papel do Estado (SANTOS, 2021).

Era uma espécie de novo liberalismo que começava a nascer, não no sentido de que o Estado abandonasse certas atividades econômicas, que se sabia que ele não poderia abandonar, mas no sentido de que o Estado perdesse o seu papel aglutinador central e fosse permitido a essas forças globalizadoras o substituíssem pouco a pouco na orientação do cidadão comum, na formação de opinião e no direcionamento do mundo contemporâneo (SANTOS, 2021, p. 269).

Ao mesmo tempo em que há uma abertura política para um Estado mais democrático, com vistas à consolidação de uma democracia liberal, põe-se em marcha a consolidação de um projeto econômico e social altamente excludente na América Latina e no Brasil. A decadência do período fordista/keynesiano, materializado no projeto desenvolvimentista, deu lugar a um novo padrão de reprodução do capital denominado de especialização produtiva (SANTOS, 2021). Wagner Arienti (2008), nos trás a

denominação de Estado pós-fordista para caracterizar as transformações ocorridas nos Estados decorrentes da crise internacional das décadas de 1970 e 1980. O Estado pós-fordista, segundo ele, funciona como elemento constitutivo de um novo modo de regulação econômica, “imposta pela pressão competitiva do novo contexto econômico globalizado e que exigiu uma reorientação das ações do Estado em apoio às variáveis econômicas pós-fordistas” (ARIENTI, 2008, p. 32).

Dentre as características desse novo padrão estão: manutenção do direcionamento ao mercado externo; drásticas restrições ao mercado interno, com a marginalização de largas camadas sociais por meio da redução dos níveis de emprego, crescimento do desemprego e do subemprego, e diminuição real dos salários; inserção na economia mundial mediante reestruturação do consumo local, o que significou a modificação das alianças de classe organizadas em torno do Estado; drástica transformação nas condições de trabalho da população assalariada (precarização do emprego, redução do poder de compra dos salários, prolongamento e intensificação das jornadas de trabalho) pelo mantra da “flexibilidade do trabalho”; grande polarização social. “Temos assim um modelo econômico que democratiza a pobreza, com a mesma capacidade que gera poucos e extremamente ricos setores sociais” (SANTOS, 2021, p. 233).

2.4. A FINANCEIRIZAÇÃO

No Brasil, o processo de financeirização tem um maior crescimento a partir da década de 1990, quando o país adere ao processo de globalização. Esse processo é caracterizado pelo crescimento da utilização, nos fluxos de pagamentos da economia, de ativos financeiros não-monetários⁴¹. Esses ativos possuem alta liquidez, com a vantagem de proporcionar uma rentabilidade aos proprietários. Miguel Bruno (2022), aponta a disparada do crescimento real da taxa Selic na década de 1990 como um dos fatores que tem contribuído para o processo de substituição de moeda por ativos financeiros não-monetários e, conseqüentemente, ensejando a financeirização. A alta rentabilidade dos Títulos da dívida pública brasileiros, devido ao elevado patamar da taxa Selic, alimenta a financeirização. Segundo Bruno (2022), na década de 1970, marcada por um alto crescimento econômico, as taxas de acumulação de capital fixo (diretamente relacionadas ao investimento produtivo) eram superiores às taxas de financeirização. Foi a partir da década de 1980 que esse patamar se inverteu, “expressando um ambiente

⁴¹ São ativos que não possuem um valor nominal fixo, cujos preços dependem da oferta e da demanda por esse de papel/ação.

macroeconômico onde as alocações financeiras tornaram-se mais atrativas do que os ativos reais” (BRUNO, 2022, p.50).

A trajetória de crescimento da financeirização no Brasil segue firme na década de 1990, ganhando forte impulso após o Plano Real (1994). Se por um lado o Plano foi bem sucedido em reduzir a taxa de inflação brasileira, gerou, como consequência, um forte endividamento, pressionando as taxas de juros reais. “No início do Plano Real, a dívida líquida do setor público (DLSP) correspondia a 32,8% do PIB (julho de 1994), saltando para 50,5% ao final do governo FHC (dezembro de 2002)” (SALVADOR, 2010, p. 355).

Em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandada pelo então Ministro Bresser-Pereira, elaborou uma proposta de reforma da Administração Pública de caráter gerencial, materializada na Emenda Constitucional nº 19/1998. Essa reforma, que propõe a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, baseadas nos conceitos de eficiência, controle de resultados e na descentralização (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.7), se propõe a superar a forma burocrática de administração estatal. Para isso, ela sugere um plano de medidas inadiáveis que incluem um ajuste fiscal duradouro; “reformas econômicas orientadas ao mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.11), além de outras medidas que abrangem novos instrumentos de política social e o aumento da “governança” do aparelho do Estado, ou a sua capacidade de implementar eficientemente as políticas públicas.

A proposta de reforma administrativa do MARE trouxe como inovação a criação de agências autônomas (as Agências Reguladoras), as organizações sociais (que passaram a executar diretamente algumas políticas públicas no lugar do Estado), um programa de desregulamentação e um programa de qualidade para o serviço público. Aragon Júnior e Cláucia Faganello (2021, p.7), destacam que essa proposta está inserida num “processo sistemático de mudanças na forma de atuação dos Estados no mundo e, principalmente, na América Latina”, tendo as suas bases no *New Public Management* (NPG), concebido teoricamente como modelo de Administração Pública para Estados Neoliberais. O principal foco do Plano é definir a proporção do tamanho e as dimensões da máquina pública estatal, sob administração direta, separando do escopo estatal as áreas de prestação de serviços ao cidadão, e mantendo nela somente os cargos típicos de Estado (DASSO JR. e FAGANELLO, 2021, p.14).

De acordo com Bercovici (2022), a nossa Constituição Federal de 1988 é uma constituição dirigente, pois incorpora um programa de transformações econômicas e sociais a serem realizadas pelo Estado através de princípios de políticas sociais e econômicas. Essa Constituição dirigente vem sofrendo uma inversão na sua lógica, com a prevalência do que ele chama de constituição financeira, “que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada” (BERCOVICI, 2022, p. 14). Segundo ele, “estamos vivenciando um fenômeno de neutralização econômica do Estado e de proteção constitucional reforçada para instituições econômicas, colocando-as a salvo de qualquer interferência política democrática” (BERCOVICI, 2022, p. 15).

Considerando que o elevado nível de financeirização da economia brasileira está ancorado nas altas taxas de juros praticadas pelas nossas autoridades monetárias, vinculando esse fenômeno ao endividamento público, podemos considerar que “a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira” (CARVALHO, 2007 *apud* SALVADOR, 2010, p. 356). Através do sistema da dívida uma enorme massa de recursos do fundo público é transferida para os rentistas, restringindo as políticas sociais, o investimento público, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico (SALVADOR, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o instrumento da DRU⁴² (Desvinculação das Receitas da União) e a Emenda Constitucional nº 95/2016 são apenas alguns exemplos dessa sobreposição do interesse financeiro sobre o desenvolvimento econômico e social do país. Mas essa lógica também pode ser observadas em uma série de outras medidas governamentais, entre elas as renegociações das dívidas dos entes subnacionais instituídas pela Lei nº 9.496/97 e pela LC 159/2017.

2.5. A DÍVIDA DOS ENTES SUBNACIONAIS

O alto endividamento público decorrente do fracasso da tentativa de industrialização nacional através do financiamento externo se refletiu sobre os entes subnacionais. As mudanças econômicas promovidas a partir do Governo Figueiredo (1979-1985) passaram por um acordo com o FMI em 1983, que resultou na Resolução nº

⁴² Mecanismo que permite ao governo federal desvincular 20% das receitas oriundas de tributos federais legalmente destinados a fundos ou despesas, para o seu livre uso. Segundo Evilasio Salvador (2010), o que ocorre é um desvio regular de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, por meio do orçamento público para os mercados financeiros, já que os recursos são utilizados para o pagamento do serviço da dívida pública.

831 do Banco Central do Brasil. Essa Resolução impõe violenta restrição ao crédito dos governos subnacionais, limitando a sua expansão a índices inferiores à correção monetária e cambial, pondo fim ao ciclo de 21 anos de substituição de poupança fiscal pelo endividamento interno e externo dos entes subnacionais. Através da força política dos Governadores, que na maioria eram oposição ao governo militar, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 23, chamada de Emenda Passos Porto, garantindo recursos tributários aos governos subnacionais até a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Nesse período, o Banco Central passa a atuar sobre a política de crédito e promove a federalização de parcela das dívidas dos governos subnacionais. Essa federalização ocorre através de operações de socorro do Governo Federal aos Estados por meio de “empréstimos-ponte”. Na prática, o que houve foi a recorrência de dívidas de curto prazo, através das antecipações de receitas orçamentárias, de alto custo, deteriorando o perfil da dívida e concentrando suas operações de crédito nos bancos estaduais. A Lei nº 7.614/87 prolongou o perfil das dívidas estaduais utilizando-se de créditos junto ao Banco do Brasil e da emissão de títulos de dívida mobiliária. O objetivo era rolar o estoque das dívidas e sanear os bancos estaduais (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Dando sequências às medidas de “saneamento”, a Resolução nº 1.469/88 do Banco Central limitou os empréstimos das instituições financeiras ao poder público não financeiro ao valor da dívida em dezembro de 1987, corrigido pela variação das Obrigações do Tesouro Nacional. A Resolução nº 94/89 do Senado Federal modificou o critério para avaliação da capacidade de pagamento e do controle do endividamento dos Estados, acabando com o financiamento via dívidas extralimites. Apesar de todas as medidas para federalizar parte das dívidas estaduais, os estados entraram a década de 1990 financeiramente muito fragilizados (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Em resposta à fragilidade financeira dos estados, em 1993 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 3, que restringiu a emissão de títulos da dívida pública dos estados, municípios e do Distrito Federal ao montante necessário ao refinanciamento do principal. Na prática, a medida que tinha a intenção de inibir o endividamento público se tornou a principal responsável pela inflação do endividamento estadual a partir do ano seguinte, uma vez que as Letras Financeiras do Tesouro (LFT) estaduais passaram a ser corrigidas pela taxa vigente no *overnight*, não permitindo a distinção clara se a parcela era destinada ao pagamento do principal, dos juros ou da correção monetária. No mesmo ano

é promulgada a Lei nº 8.727, com nova proposta de federalização das dívidas estaduais, permitindo o refinanciamento em vinte anos, pelo Tesouro, do saldo devedor até 30 de junho de 1993, excluindo do cálculo as dívidas com instituições privadas, as antecipações de receitas e a dívida mobiliária (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Em 1994 é implementado o Plano Real, que se utiliza de uma âncora cambial nominal⁴³ e altas taxas de juros para manter a moeda brasileira equivalente ao dólar americano. A necessidade de atrair dólares mantém as taxas de juros brasileiras nas alturas, chagando a níveis estratosféricos, especialmente depois da crise mexicana de 1994 e, em 1997, da crise do sudeste asiático. A política de juros altos afeta os entes subnacionais, que aumentam seu nível de endividamento decorrente de despesas financeiras. As Resoluções nº 11/94 e nº 69/95 do Senado Federal estabelecem um índice de comprometimento das receitas com pagamento do serviço da dívida. Fica estabelecido, para 1994, um comprometimento de 9% da receita líquida real, e 11% para os anos seguintes. A União tinha a garantia dos recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Estados e da arrecadação própria dos entes. Além disso, concedeu-se um prazo adicional de 10 anos para a quitação das dívidas (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Em 1995, pela primeira vez na história do Brasil, a União passa a vincular a oferta de ajuda financeira à realização de reformas no setor público estadual e à alienação de patrimônio público. O Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (PAF), instituído pela Lei nº 9.496/97, verticaliza o pacto federativo ao condicionar a oferta de linhas de crédito subsidiados pela Caixa Econômica Federal à adoção e monitoramento de metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro. Entre as medidas a serem adotadas estavam o controle salarial do funcionalismo, o corte de pessoal, privatizações, concessões de serviços públicos, e, a fim de legitimar o programa, a aprovação de Planos de Recuperação pelas respectivas Assembleias Legislativas. Além disso, houve a decisão de retirar os estados da política financeira, incentivando o desmonte dos bancos estaduais. Por fim, a Medida Provisória nº 162/95 autorizou a União a refinarciar totalmente as dívidas dos entes federados, encerrando um longo ciclo de endividamento dos governos subnacionais no Brasil (CASTRO e CARVALHO, 2012).

⁴³ Na implantação do Plano Real foi criada uma nova unidade de conta, a URV, ao qual estavam indexados todos os preços da economia. Entre março e junho de 1994, a URV ficou indexada à taxa de câmbio, estabelecendo uma paridade ao dólar americano. Dessa forma, estabeleceu-se uma indexação da variação geral dos preços (inflação) à taxa de câmbio, eliminando a memória inflacionária que gerava o crescimento inercial da inflação.

Todas essas medidas vinham num sentido de restringir o endividamento dos entes subnacionais, retirando os instrumentos para tal, e condicioná-los a adotar as medidas de cunho liberalizante. Junto com PAF veio o PED (Programa Estadual de Desestatização), PROES (Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Financeira Bancária), além da proibição aos estados de acessarem outros tipos de crédito junto a instituições financeiras federais. O PAF estabeleceu as bases para a negociação das dívidas estaduais, condicionando a assinatura dos contratos em cada estado aos compromissos previstos na lei. O Programa também concedeu um prazo de até 360 meses para a quitação, juros mínimos de 6% ao ano e atualização monetária pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI). Assinaram contratos de refinanciamento das suas dívidas na vigência dessa lei 25 das 27 unidades da federação, com as exceções do Amapá e do Tocantins. A assinatura dos contratos implicou a emissão de R\$ 115,6 bilhões em títulos do Tesouro Nacional, sendo R\$ 59,4 bilhões correspondentes somente à dívida do estado de São Paulo. O Rio Grande do Sul foi responsável pelo quarto maior contrato, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, conforme a Tabela 1 abaixo (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Em seu Art. 12 da Lei Federal nº 9.496/97, está descrito o seguinte: “A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional”. Esse artigo vincula as dívidas estaduais renegociadas ao sistema da dívida ao drenar seus recursos para o pagamento da dívida pública federal. Na prática, comprova que os termos dessa renegociação estão, em última instância, comprometidos com a reprodução ampliada do capital na sua forma financeira, servindo para alimentar o capital fictício que circula globalmente fazendo muitas nações reféns dos seus interesses.

Tabela 1
Contratos firmados entre a União e os Estados - Lei nº 9.496/97

UF	Assinatura do contrato	Títulos Emitidos Em milhões (R\$)	Prazo	Limite de Comprometimento	Encargos
AC	30/04/98	32,90	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6% aa
AL	29/06/98	777,80	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6% aa
AM	11/03/98	120,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6% aa
BA	01/12/97	1.001,90	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
CE	16/10/97	160,60	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6% aa
DF	29/07/99	512,90	30 anos	13%	IGP-DI + 6% aa
ES	24/03/98	451,30	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6% aa
GO	25/03/98	1.527,60	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6% aa
MA	22/01/98	316,90	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6% aa
MG	18/02/98	12.687,40	30 anos	6,75% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
MS	30/03/98	1.649,70	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6% aa
MT	11/07/97	1.059,00	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6% aa
PA	30/03/98	332,80	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6% aa
PB	31/03/98	444,0	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
PE	23/12/97	1.056,70	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6% aa
PI	20/01/98	421,00	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6% aa
PR	31/03/98	642,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
RJ	29/10/99	19.408,80	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
RN	26/11/97	68,10	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
RO	12/02/98	244,60	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6% aa
RR	25/03/98	9,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6% aa
RS	15/04/98	10.595,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
SC	31/03/98	2.236,70	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
SE	27/11/97	434,10	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa
SP	22/05/97	59.363,50	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6% aa

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (CASTRO e CARVALHO, 2012).

O passo seguinte foi, através da MP nº 1.811/99, autorizar o refinanciamento, pela União, da dívida pública dos municípios (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Longe de resolver o problema do endividamento público dos estados e municípios, pode-se dizer que em muitos casos a situação se agravou. Em 2007 a Secretaria do Tesouro Nacional lança, junto com outros órgãos econômicos do governo, a Nota Conjunta nº 80, em que indica que, até 2028, seis estados ainda teriam resíduos da dívida (SP, MG, RS, RJ, GO, PI), sendo que desses, Rio Grande do Sul, com 16,8%, e Minas Gerais, com 14,4%, teriam comprometimentos maiores que os 13,0% contratados (CASTRO e CARVALHO, 2012).

Complementares ao PAF, foram criados o Programa Estadual de Desestatização (PED) e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Bancária (PROES). Todos esses programas foram elaborados com base nas negociações realizadas entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional, especialmente

nas cartas de intenções datadas de setembro de 1990 e dezembro de 1991, em que o FMI cobra do nosso governo a redução do papel do Estado na atividade econômica, a liberalização das transações externas e a privatização de um grande número de empresas públicas. Além disso, através do PAF os entes se comprometem com a geração de superávits primários e com o levantamento de recursos através da alienação de imóveis e de privatizações, alienação de participações acionárias e concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Todos esses recursos, obviamente, deveriam ser destinado ao pagamento de serviços das dívidas públicas estaduais (FATORELLI, 2013).

Ao longo da década de 1990 as dívidas estaduais continuam crescendo, chegando a atingir 18% do PIB nacional em 2000, apresentando uma trajetória de queda até 2011, quando se estabilizou próximo aos 10% do PIB. Em 2014 abre-se uma nova rodada de negociações entre estados e União a respeito das dívidas, resultando na Lei Complementar nº 148/2014. Essa lei estabeleceu novas condições para a indexação dos contratos de refinanciamento de dívida estabelecidos entre a União, Estados e Municípios. A partir dela a União fica autorizada a adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como indexador, e taxas de juros de 4% ao ano ou a taxa Selic (o que for menor), permitindo o recálculo da dívida com base nessas novas condições. Essa lei favoreceu os Estados, pois reduziu a prestação daqueles cujos desembolsos estavam abaixo do limite previsto nos contratos. Em contrapartida, a União ficou autorizada a firmar Programas de Acompanhamento Fiscal, sob a gestão do Ministério da Fazenda, com municípios e estados, sem a obrigação de manter programa de reestruturação e de ajuste fiscal nos moldes da Lei nº 9.496/97 (PIRES e BERGAMASCHI, 2019).

Em 2016, a LC nº 156 concedeu um prazo adicional de até 240 meses para o pagamento das mesmas, e autorizou a União a conceder redução extraordinária nas parcelas, oferecendo carência nos pagamentos por seis meses e redução gradual das carências nos meses seguintes. Em contrapartida, impõe limite ao crescimento anual das despesas primárias correntes à variação do IPCA, e acaba com o teto de 13% da RLR comprometidos com o pagamento do serviço da dívida (PIRES e BERGAMASCHI, 2019). No ano seguinte, sob a vigência do Governo de Michel Temer e o comando do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, o governo institui, através da Lei Complementar nº 159/2017, o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (RRF). O RRF visou implementar um regime especial para a renegociação da dívida e a busca do equilíbrio fiscal dos Estados. Para aderir ao RRF, o Estado deve atender aos seguintes

critérios: possuir uma Receita Corrente Líquida (RCL) menor que a dívida consolidada ao final do exercício anterior; possuir despesas correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da RCL no exercício anterior; e possuir despesas com pessoal superiores a 60% da RCL do exercício anterior ao pedido de adesão. Como benefício aos Estados, é oferecida a suspensão do pagamento das prestações relativas aos contratos junto à Secretaria do Tesouro Nacional por um período máximo de 36 (trinta e seis) meses, com possibilidade de prorrogação do RRF por igual período (PIRES e BERGAMASCHI, 2019).

Em contrapartida, os Estados que aderiram ao RRF tiveram que se comprometer, em seus planos locais, a realizarem a privatização ou extinção de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista, utilizando os recursos provenientes dessas alienações para a quitação dos passivos; a reduzirem os incentivos e benefícios fiscais em no mínimo 20% (vinte por cento); a revisarem os regimes jurídicos e as regras previdenciárias dos servidores, reduzindo benefícios ou vantagens não previstos para os servidores públicos federais; a instituir regras e mecanismos limitadores ao crescimento anual das despesas primárias; a realizar leilões de pagamento de dívidas, com critério de maior desconto para a priorização na quitação das obrigações; a adotar uma gestão financeira centralizada no Poder Executivo e; a instituir um regime de previdência complementar aos seus servidores (PIRES e BERGAMASCHI, 2019).

Conforme Raphael Torrezan e Cláudio de Paiva (2021), o RRF foi elaborado num contexto em que havia, de um lado, as unidades federativas com grandes dificuldades financeiras, do outro, a União, preocupada com a possibilidade de crises econômicas decorrentes desse descompasso fiscal-financeiro subnacional. O comprometimento dos Estados com a adoção de medidas de ajuste fiscal a fim de equilibrar as contas públicas está bem descrita na mensagem que foi enviada junto ao projeto de lei que deu origem à LC nº 159/2017. Conforme a mensagem:

5. A reestruturação de débitos não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do Estado que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e de medidas emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas acima elencados fica condicionada ao comprometimento do Estado com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (BRASIL, 2017, p. 1).

Da mesma forma que a Lei nº 9.496/1997, o RRF condiciona a ajuda financeira ao comprometimento do ente em relação a uma série de medidas e reestruturações no tamanho e no modo de funcionamento do Estado. Serviços que historicamente foram

controlados e executados direta ou indiretamente por entes estatais, como os relacionados ao fornecimento de água e energia elétrica, devem ser repassados à exploração privada. Além disso, há o comprometimento com o enxugamento da máquina pública, afetando órgãos de planejamento, produção científica e assessoria técnica dos governos. A atividade financeira estatal também é afetada na medida em que o RRF orienta a privatização desse setor, reduzindo as possibilidades de realização de políticas públicas de crédito por meios próprios. Aprofundaremos o debate acerca do RRF, focando no caso do Rio Grande do Sul, no próximo capítulo.

3. A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL ATÉ O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Seguindo a aproximação proposta nessa monografia, nossa próxima tarefa é analisar o impacto do processo de evolução e expansão financeira mundial e nacional sobre o Rio Grande do Sul, em especial no que diz respeito à sua dívida pública.

O papel central que tem cumprido a dívida pública no agravamento da crise econômica que vive o Rio Grande do Sul, pelo menos desde o final da década de 1970, é inquestionável. Ao longo dos últimos 40 anos, pesquisadores de diferentes vertentes teóricas e ideológicas tem se debruçado em analisar o endividamento público gaúcho, o que corrobora a pertinência do tema. Vamos tentar compreender esse fenômeno relacionando-o ao contexto econômico nacional e internacional de financeirização e busca por novos espaços para a reprodução do capital, bem como a sua influência sobre o Estado e a Administração Pública.

3.1. O INÍCIO DO PROBLEMA DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO GAÚCHO

Embora a dívida pública só tenha se tornado um problema grave para a economia gaúcha a partir de 1979, com o choque de juros promovido pelo Governo norte-americano e suas consequências sobre a periferia capitalista, é importante registrar, para fins históricos, que o início do endividamento do Rio Grande do Sul se deu entre 1951 e 1967. Esse período pode ser dividido em dois momentos, o primeiro entre 1951 e 1960, quando a receita tributária foi superior à dívida, e o segundo entre 1961 e 1963, quando o passivo superou as receitas oriundas dos impostos, situação revertida já em 1964. Um fato relevante que afetou as receitas públicas nesse período foi a autarquização da Viação Férrea, feita através da Lei nº 568/54, que resultou na desvinculação das suas receitas e despesas em relação ao caixa do Estado. Apesar disso, entre 1951 e 1959 o crescimento da dívida pública manteve-se no mesmo ritmo do crescimento das receitas tributárias, com uma redução da dívida externa e uma certa estabilidade no endividamento interno, realizado basicamente mediante contratos com instituições de crédito (BORDIN, 1985).

Em 1960, o governo do Estado promove uma grande consolidação da dívida flutuante⁴⁴, que somado às apólices lançadas para o financiamento do II Plano de Obras⁴⁵ (1958), foi responsável pela duplicação da dívida interna em relação ao ano anterior. O

⁴⁴ Dívida de curto prazo emitida pela administração pública. Ex. Restos a pagar com prazo superior a 12 meses.

⁴⁵ Promulgado através da Lei nº 3.601/58 e com início em 1959, consistiu num programa voltado fundamentalmente para o desenvolvimento dos setores de educação, transporte, armazenagem, energia e comunicações.

endividamento causado pelo II Plano de Obras, somado ao crescimento das despesas com inativos resultaram num déficit orçamentário responsável pela superação da dívida total em relação à receita de impostos entre 1960 e 1963. Apesar dessa elevação do endividamento, o serviço da dívida manteve-se em torno dos 3% (BORDIN, 1985).

Cabe destacar que o Rio Grande do Sul acompanha, até meados da década de 1970, a tendência nacional e internacional de ampliação da participação estatal na economia, característica dos “anos gloriosos” do capitalismo, com planos de desenvolvimento voltados ao incremento da base produtiva gaúcha. Apesar disso, o processo de industrialização do Rio Grande do Sul mantém uma especificidade ao Estado assumir para si o financiamento de investimentos que em outros estados foram realizados pela União (energia, comunicação, estradas etc). Esse esforço assumido pelo governo gaúcho resultou em endividamento público (BORDIN, 1985). Importante ressaltar também que as décadas de 1960 e 1970 marcam o segundo ciclo de endividamento do país, causado pela ampliação do crédito internacional e do desenvolvimento do mercado de eurodólares. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul acompanha a tendência nacional.

3.2. O AGRAVAMENTO DA CRISE FINANCEIRA GAÚCHA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980

De 1964 a 1975 as receitas tributárias do estado superaram o saldo da dívida pública. Durante esse período, houve uma reorganização no mercado de capitais no Brasil, com a criação dos títulos da dívida pública estadual, que incluíam cláusulas de correção monetária, e a Reforma Tributária de 1966/67, que caracterizou-se pela centralização das receitas na União, retirando dos Estados parcela importante dos recursos tributários. Como compensação pela perda de receitas, a União instituiu um sistema de repasses entre entes federativos em que ela começou a repassar recursos para os Estados, e esses aos municípios (BORDIN, 1985).

Até 1975, o endividamento público não comprometia a saúde financeira do Estado, situação que começou a se reverter à partir de 1976, com a perda substancial da arrecadação do ICM⁴⁶ devido aos incentivos fiscais fornecidos. A perda de arrecadação aumentou a dependência do Estado sobre outras fontes de recursos, resultando num aumento da dívida pública e, por consequência, do serviço da dívida. Em 1975, o serviço da dívida gaúcha absorvia 17% das receitas tributárias enquanto a dívida correspondia a

⁴⁶ Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM). Posteriormente veio a se transformar em ICMS, com a incorporação dos Serviços na sua base de cobrança.

75% dessas receitas. Em 1984 o comprometimento das receitas com o serviço da dívida alcança a marca de 41%, sendo a dívida total equivalente a 264% do valor arrecadado em impostos (BORDIN, 1985).

Outro dado importante é em relação aos investimentos realizados comparado com o dispêndio para o pagamento do serviço da dívida. Conforme a Tabela 2 abaixo, em 1970 o Estado investia mais do que cinco vezes o valor do serviço da dívida. Ao longo da década de 1970 essa proporção vai diminuindo:

TABELA 2

ANO	RECEITA CORR. LÍQUIDA-RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERV. DA DÍVIDA/RCL	INVESTIMENTOS	% INVEST./SERV. DÍVIDA
1970	1.169.893.385	58.181.997	4,97	322.620.444	554,50
1971	1.469.953.526	85.697.167	5,83	310.560.008	362,39
1972	1.864.009.339	98.859.399	5,30	566.285.956	572,82
1973	2.592.452.299	112.862.375	4,35	808.683.072	716,52
1974	3.378.285.450	240.860.744	7,13	1.148.741.882	476,93
1975	4.778.744.565	645.841.756	13,51	1.623.245.028	251,34
1976	6.431.335.139	943.866.200	14,68	1.927.075.529	204,17
1977	9.962.306.328	1.840.773.933	18,48	2.362.927.209	128,37
1978	14.677.731.682	2.274.662.909	15,50	3.617.761.241	159,05
1979	23.064.245.427	4.823.082.336	20,91	6.008.225.864	124,57

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – 1970 a 1979 (GARSELAZ, 2000)

Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$), a partir de maio de 1970

Entre os fatores que contribuíram para esse agravamento do endividamento público do Rio Grande do Sul estão os efeitos da Reforma Tributária de 1966/67, que causou perda de receita para o Estado; a falta de critérios claros para a estimativa dos repasses federais, que dependiam de pressão e negociações políticas; a emissão das Resoluções nº 53/71 e 52/72, que criou as operações extralimite com a finalidade de financiar obras de saneamento básico, urbanização de conjuntos habitacionais, máquinas e implementos agrícolas e rodoviários etc; a Resolução nº 62 do Senado Federal, que ampliou os limites para o endividamento interno; e, especialmente, a decisão do Governo Federal de induzir a tomada de recursos externos pelos estados. Observando a Tabela 2 percebemos uma relação inversa entre o aumento do comprometimento das receitas líquidas com o serviço da dívida e os investimentos (GARSELAZ, 2000).

Naquela época, os empréstimos externos eram celebrados com taxas de juros flutuantes, o que fez com que, em 1979, a partir da elevação repentina das taxas de juros internacionais, a dívida externa gaúcha se elevasse fortemente, comprometendo as

finanças estaduais. Contudo, a fim de frear a escalada inflacionária, o Governo Federal fixa as correções monetárias e cambiais abaixo da inflação, forçando uma leve redução no estoque da dívida (GARSELAZ, 2000).

A década de 1980, conhecida como “década perdida” devido ao baixíssimo crescimento econômico do país, significou para o Rio Grande do Sul o definitivo comprometimento das finanças públicas com os encargos da dívida. Apesar da redução do estoque em 1980, nos anos seguintes o endividamento voltou a crescer. A interferência do FMI na política econômica federal à partir de 1982 aumentou ainda mais a dependência dos estados endividados sobre a política cambial e de juros do Governo Federal. O aumento das taxas de juros, as correções monetária e cambial pós-fixadas, e a colocação de grande quantidade de títulos públicos federais no mercado a fim de enxugar a liquidez e conter a inflação inviabilizaram a utilização do crédito público para o financiamento do desenvolvimento. A dívida pública se elevou, bem como o serviço da mesma, passando a comprometer não só os investimentos públicos, mas o próprio custeio da administração pública estadual (GARSELAZ, 2000).

A “rolagem” da dívida estadual, emissão de títulos com o objetivo de pagar as dívidas de menor prazo, passou a ser uma prática recorrente nesse período. Entre 1980 e 1983, as emissões foram maiores que o serviço da dívida, indicando a não necessidade de desembolsos para o pagamento do passivo, e a utilização de parte do crédito para a realização de investimentos, o que pode ser visto através da Tabela 3. Outro fenômeno observado na Tabela 3 é o elevado comprometimento das receitas líquidas com o serviço da dívida. Esse fenômeno representa que boa parte do fundo público, ou seja, da mais valia produzida pelos trabalhadores e apropriada pelo Estado por meio de impostos, foi capturada pelo sistema financeiro através do pagamento dos juros da dívida pública estadual, refletindo internamente o processo de financeirização que estava se desenvolvendo mundo afora.

TABELA 3

ANO	DÍVIDA TOTAL	RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERV. DIV./RCL	%OP. CRÉD./SE R. DIV.
1980	37.562.217.806	49.794.966.909	10.064.910.498	20,17	106,89
1981	104.245.607.111	112.584.424.047	19.534.868.076	17,35	152,41
1982	296.937.733.553	243.775.764.568	60.108.954.000	24,66	130,11
1983	854.732.235.665	550.012.561.168	267.245.845.000	48,59	34,08
1984	3.082.016.241.590	1.700.729.126.568	671.851.273.000	39,50	85,26
1985	11.728.937.501.180	6.582.363.876.018	5.857.460.835.310	88,99	26,01
1986	22.959.999.622	19.428.241.890	7.307.999.848	37,62	76,77
1987	123.560.490.504	55.792.713.438	27.984.855.561	50,16	84,26
1988	1.246.946.664.762	455.825.107.332	175.946.441.966	38,60	38,03
1989	26.279.041.913	7.370.859.885	931.722.244	12,64	47,54

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1980 a 1989 (GARSELAZ, 2000)

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), até 1985;
b) valores em Cruzados (Cz\$), de 1986 a 1988;
c) valores em Cruzado Novo (NCr\$) em 1989.

Em 1983, com a emissão da Resolução nº 831/83 do Banco Central, o Governo Federal passou a exercer um controle rígido sobre o endividamento dos estados, com o estabelecimento de tetos para as operações de crédito realizadas com o setor público e sanções às instituições que desrespeitassem as normas estabelecidas. Mesmo assim, a crescente pressão do serviço da dívida sobre as finanças públicas contribuiu para agravar a situação financeira do Estado, chegando ao ponto de a rolagem da dívida consumir quase todo recurso oriundo das emissões de títulos, tornando o crédito externo praticamente inacessível. A relação entre o estoque da dívida e a receita corrente líquida quase quintuplicou, passando de 75,28% em 1980, para 356,52% em 1989. O congelamento das taxas de câmbio em 1986, com a edição do Plano Cruzado, possibilitou uma razoável recuperação das finanças públicas do Estado, reduzindo de imediato o comprometimento das receitas líquidas com o serviço da dívida, que em 1985 chegou a 88,99%, e no ano seguinte já baixou pra 37,62%. O congelamento de preços instituído pelo Plano Cruzado também ajudou a reativar a economia, resultando num expressivo aumento na arrecadação tributária e na consequente redução no déficit operacional. De quebra também tivemos um aumento no nível dos investimentos (GARSELAZ, 2000).

O agravamento da crise federal em 1987, com o fracasso do Plano Cruzado e o aumento das taxas de juros, resultaram numa redução da atividade econômica e na conseqüente queda na arrecadação tributária. Nesse ano o Governo Federal lança as Letras do Banco Central (LBCs)⁴⁷, que eram mais vantajosas que os títulos estaduais, dificultando a rolagem dos mesmos. Para aliviar a situação dos estados, o Banco Central lança a Resolução nº 1.309/87, que criou linhas de financiamento voltados à cobertura de déficits e ao financiamento do serviço das dívidas dos entes subnacionais. Dessa forma, o Governo de Jair Soares realiza uma operação de consolidação da dívida flutuante do estado, reduzindo a mesma de 14,06% para 3,26%. Em 1988 há uma nova restrição aos financiamentos via Banco do Brasil, forçando o estado a utilizar suas próprias reservas para o cumprimento do serviço da dívida. A situação só melhorou depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a instituição de uma nova ordem tributária que criou o ICMS, em substituição ao ICM, resultando numa melhora nas contas públicas estaduais (GARSELAZ, 2000).

A recuperação financeira no final da década de 1980 também teve um componente das receitas financeiras, uma vez que o governo estadual aproveitava-se das altas taxas de inflação para aplicar no mercado financeiro as suas sobras de caixa. No final de 1989 ocorreu a renegociação da dívida contratual junto ao Banco do Brasil, com base na Lei Federal nº 7.976/1989, que refinanciou-a em 240 meses, permitindo um alongamento do perfil da dívida e redução do saldo e dos encargos a serem despendidos. Conforme destaca Paulo Garselaz (2000), a partir da metade da década o governo estadual sofre uma perda progressiva de autonomia, passando a depender cada vez mais das políticas federais, e este das orientações do FMI. Ainda assim, os diferentes governos esforçaram-se para a realização de investimentos nas usinas de carvão de Butiá e Bagé (Candiota), na Bacia do Rio dos Sinos, e na Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) (GARSELAZ, 2000).

3.3. A DÉCADA DE 1990

O ano de 1990, último ano do governo de Pedro Simon, foi marcado pela reversão da situação positiva do final da década de 1980. Os efeitos do Plano Collor, que determinou a retração do mercado financeiro e do mercado de títulos estaduais, levaram os Estados e uma nova crise fiscal. No Rio Grande do Sul o déficit operacional superou 20%, tendo que ser coberto por novas operações de crédito. O Banco do Brasil deixou de

⁴⁷Títulos de curto prazo, com alta liquidez e remuneração diária pelo *overnight*.

financiar a rolagem dos títulos estaduais, forçando os governos subnacionais a utilizarem seus bancos estaduais para a realização dessa operação. Tal situação provocou um grande aumento nos custos de rolagem. No final do ano, o Governo Federal permitiu a troca das dívidas estaduais por títulos federais, transferindo o problema para os governos que assumiriam no ano seguinte (GARSELAZ, 2000).

Durante o Governo de Alceu Collares (1991 a 1994), a dívida pública aumentou 23,4%. Esse aumento não decorreu de novos empréstimos, mas sim da política monetária do Governo Federal. Frente à grande dificuldade enfrentada pelos governos estaduais a União propôs a Lei nº 8.388/1991, que permitiu a troca dos títulos estaduais por títulos federais, com prazo de resgate de vinte anos. O ajuste realizado nas despesas estaduais, em especial nas despesas de pessoal e investimentos, resultou em superávits até 1993. A inflação alta ocorrida entre 1992 e 1993 também contribuiu para esse resultado, com o aproveitamento das receitas financeiras e da defasagem inflacionária entre a captação das receitas tributárias e os pagamentos dos compromissos. Com a criação do SIAC (Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado), que concentrou os recursos financeiros de cerca de cinquenta entidades da Administração Direta e Indireta, o governo estadual conseguia financiar boa parte do custo da dívida, uma vez que esses recursos eram realocados no Fundo de Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública Estadual, sob a administração do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Barrisul) (GARSELAZ, 2000).

Em 1993, o Governo Federal instituiu o Plano de Ação Imediata (PAI), com a finalidade de ajustar as contas públicas e preparar o lançamento do que viria a ser o Plano Real. Com a instituição do PAI, foi instituído também o Fundo Social de Emergência (FSE), formado pela retenção de parte das receitas que seriam transferidas aos estados e municípios; é estabelecido o limite de 9% para o comprometimento das receitas líquidas com o pagamento do serviço da dívida; e é promulgada também a Lei Federal nº 8.727/93, estabelecendo diretrizes para a consolidação e o reescalonamento das dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, municípios e do Distrito Federal (GARSELAZ, 2000). Na prática, essa lei federaliza boa parte das dívidas públicas estaduais e municipais, determinando um prazo de 20 anos para o seu pagamento, fazendo com que os entes subnacionais dependam ainda mais da União.

Com o lançamento do Plano Real, em 1994, e o estabelecimento da âncora cambial, o estado perde a sua fonte de receitas financeiras, levando o Estado novamente a enfrentar dificuldades para o pagamento dos seus compromissos. No mesmo ano, o

Governo do Estado firma junto à União o “Contrato Particular de Confissão e Composição de Dívida”, sob a intermediação do Banco do Brasil, refinanciando as dívidas da Companhia Estadual de Habitação (COHAB), da Companhia de Estradas Alimentadoras (CINTEA), da Caixa Econômica Estadual, da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), da CEEE e do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) junto àquele banco e à Caixa Econômica Federal. A intenção era equacionar definitivamente a questão da dívida pública contratual. Os pagamentos, no entanto, duraram somente até agosto de 1996. A partir dessa data os encargos passaram a ser incorporados ao estoque da dívida, aumentando consideravelmente a mesma, que viria a ser renegociada em 1998 (GARSELAZ, 2000).

A Resolução nº 2.081 do Banco Central, de 1994, permitiu aos estados trocar seus títulos de dívida por títulos federais, chamados de Letras do Banco Central. Além disso, o Senado Federal autorizou a rolagem integral dos títulos vencidos, acabando com a necessidade de desembolso do Tesouro Estadual para o custeio da dívida mobiliária. Num primeiro momento, essa medida deu um alívio ao caixa estadual. No entanto, foi responsável por um aumento considerável da dívida pública estadual entre 1994 e 1998 devido à política monetária baseada em altas taxas de juros praticadas pelo Governo Federal para a sustentação do Plano Real (GARSELAZ, 2000).

A Tabela 4 mostra que, durante a década de 1990, a dívida pública cresceu exponencialmente, absorvendo mais de 30% das receitas correntes líquidas com o seu serviço. A adoção pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro da Fazenda, Pedro Malan, de uma política de juros altos a fim de estimular a atração de capital estrangeiro e manter o Real artificialmente valorizado custou caro aos cofres públicos estaduais, fazendo com que a dívida pública se multiplicasse em poucos anos.

TABELA 4
Serviço da Dívida X Receita Corrente Líquida (1990-1999)

ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERVIÇO DA DÍV./RCL	% OP. CRÉDITO/SERV. DÍVIDA
1990	400.511.548.518	188.302.329.513	34.367.353.886	18,25	182,18
1991	2.273.330.572.978	897.958.372.256	194.072.732.523	21,61	62,35
1992	37.354.617.243.115	12.075.070.419.305	3.097.275.187.015	25,65	58,58
1993	982.457.904.417	262.818.942.890	92.686.837.805	35,27	55,16
1994	4.399.436.417	2.261.448.847	861.148.847	38,08	77,35
1995	7.164.658.575	3.723.947.405	1.248.837.140	33,54	76,56
1996	8.982.720.907	4.343.063.180	1.256.309.806	28,93	97,38
1997	11.013.370.336	4.600.905.514	1.733.903.077	37,69	92,02
1998	13.416.084.265	5.289.432.614	1.789.787.498	33,84	211,05
1999	15.511.527.184	5.574.331.528	750.455.252	13,46	21,06

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1990 a 1999 (GARSELAZ, 2000).

Nota: a) valores em Cruzeiros (Cr\$), de 1990 a 1992;
b) valores de Cruzeiro Real (CR\$), em 1993;
c) valores em Real (R\$), de 1994 em diante.

Alinhado à política econômica de Fernando Henrique Cardoso e Pedro Malan, Antônio Britto assume, em 1995, o Governo do Estado. Seu primeiro ano de governo foi marcado por grandes dificuldades econômicas devido à estiagem e à crise nos preços dos produtos agrícolas ocorridos naquele ano. Com dificuldades de caixa e atraso no pagamento do funcionalismo e de fornecedores, o Tesouro Estadual buscou recursos através de Operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Os juros altos cobrados nessas operações agravaram ainda mais a situação do endividamento público estadual, gerando naquele ano uma dívida flutuante de R\$ 168 milhões, em que R\$ 63,91 milhões correspondiam somente aos encargos financeiros (GARSELAZ, 2000).

Em 1996 o Governo Britto resolveu atacar as despesas públicas através do seu Programa de Reforma do Estado. O programa estava amparado em quatro pilares: I) redução do gasto com pessoal; II) privatização de empresas públicas; III) equacionamento da dívida mobiliária; e IV) saneamento do sistema financeiro estadual. A fim de atingir os objetivos propostos, o governo implementa as seguintes ações: I) Programa de Demissão Voluntária, com custos financiados por empréstimos junto à Caixa Econômica Federal; II) venda, por meio de leilão público, de ações da CRT (Companhia Riograndense de Comunicações) e da CEEE; III) renegociação da dívida mobiliária, com protocolo assinado em 20 de setembro de 1996 estabelecendo as bases para um Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e IV) reestruturação do Banrisul e transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. Para essa última medida foi tomado um

empréstimo de R\$ 2,3 bilhões via PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) (GARSELAZ, 2000).

No ano seguinte, as dificuldades, embora amenizadas com os recursos levantados pela venda de ativos, permaneceram. Atraso nos pagamentos a fornecedores e ao funcionalismo, rolagem da dívida e saldo não liquidado das operações ARO continuam a fazer parte da realidade da administração pública gaúcha. Até que, em 1998, o Governo do Estado, na figura do Governador Antônio Britto, assina um novo contrato definitivo de renegociação da dívida mobiliária com o Governo Federal (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), tendo como base o Protocolo firmado em agosto de 2016 e a Lei Federal nº 9.496/97 (GARSELAZ, 2000).

A Lei Federal nº 9.496/97 já apresentava os termos em que deveriam ser assinados os contratos de renegociação das dívidas estaduais: I) prazo de 360 meses para o pagamento; II) capitalização pela tabela price; III) taxa de juros de 6% ao ano; IV) correção mensal pelo IGP-DI. Também estabelecia limites a novos endividamentos, como a proibição de emissão de novos títulos, de contratação de novas dívidas sem o cumprimento das metas estabelecidas no Programa de Reestruturação, e de financiamento pelos bancos estaduais. Além disso, definia limites máximos de comprometimento da Receita Líquida Real⁴⁸ (RLR) com o serviço da dívida contratada (12% em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 até 2012). O saldo devedor que ultrapassasse esse limite poderia ser renegociado sob os mesmos termos do contrato, com prazo de até 120 meses após o término do contrato original. Como garantias, o Governo gaúcho ofereceu as suas receitas tributárias e a sua parte no Fundo de Participação dos Estados (FPE), com poder delegado ao Governo Federal para sacar diretamente das contas do Estado os valores atrasados e não pagos (PICCOLOTTO, 2016).

Com a assinatura desse novo acordo, a União assume, no mínimo, 95% da dívida mobiliária do Estado existente até 31 de março de 1996, no valor de R\$ 8.761.477.178,00, mais R\$ 665.847.802,47 em contratos junto à Caixa Econômica Federal, totalizando R\$ 9.427.324.980,43. Desse valor, o Estado assumiu efetivamente R\$ 7.782.423.448,28, sendo o restante, R\$ 1.644.901.523,15, assumido pela União. Além disso, um montante de R\$ 650 milhões foi amortizado através da transferência da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) do estado para a União, no valor de R\$ 500

⁴⁸ Receita total, deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios, e das receitas de operações de crédito, anulações de restos a pagar, alienação de bens, transferência de capital, transferências e deduções para o FUNDEB e da Gestão Plena da Saúde.

milhões, e do reconhecimento pelo Estado de dívidas da CEEE com a Eletrobrás no valor de R\$ 150 milhões. A efetivação dessa transferência ocorreu apenas em 1999, no governo Olívio Dutra, com a Eletrobrás assumindo 31,5% do capital votante da CEEE, ficando o Estado do Rio Grande do Sul com 67%. Em caso de descumprimento das obrigações contratuais por parte do Estado, a União poderia substituir os encargos financeiros pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna federal mais 1% de juros ao ano, além de elevar para 17% da RLR o limite de comprometimento mensal com o serviço da dívida. Em casos extremos, a União estava autorizada inclusive a considerar vencido o contrato e exigir o pagamento total da dívida, sem aviso extrajudicial ou interpelação judicial (PICCOLOTTO, 2016).

O Estado também se comprometeu a cumprir as metas e compromissos do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo (PAF), que contava com a supervisão trimestral da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Programa tinha como objetivo central alcançar o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado a médio e longo prazos, contribuindo para manutenção do equilíbrio macroeconômico do país no curto prazo. As metas do PAF eram as seguintes: a) redução anual da relação dívida/RLR, de 2,13 em 1998 para 0,93 em 2012; b) melhoria do resultado primário das contas públicas; c) privatização de empresas públicas; d) aumento real da receita tributária própria; e) redução real do comprometimento de gastos com pessoal em relação à RCL; f) limitação de gastos de investimento a 15% da RLR em 1998, 10% em 1999 e 11% em 2000. A vigência da Lei Kandir a partir de 1996, somado às contribuições das receitas do Estado maior do que a sua participação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), à partir de 1998, e o aumento das renúncias fiscais, dificultavam o alcance da meta “d” (PICCOLOTTO, 2016).

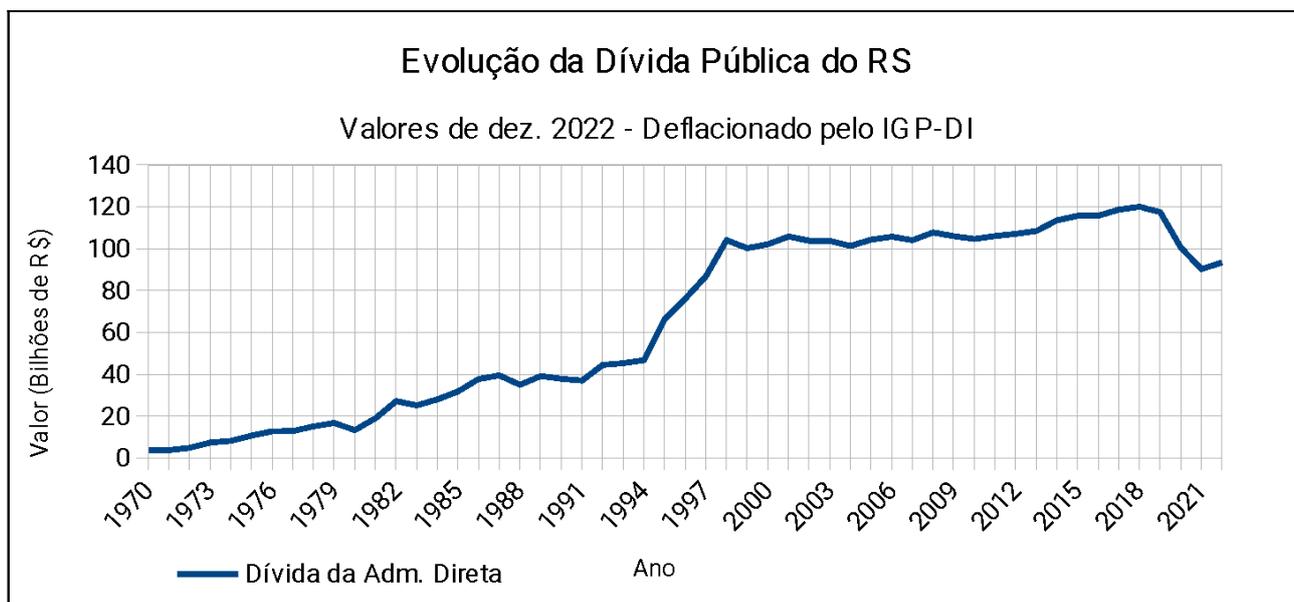
Seguindo a lógica neoliberal de redução da intervenção estatal na economia, o ajuste fiscal assumido através do PAF passava por uma reforma patrimonial do Estado que previa privatizações, municipalização e concessão de serviços públicos, que deveriam ser realizados em três conjuntos de medidas. O primeiro, com início em 1996 e 1997, envolvia a privatização da CEEE e da CRT, e a venda dos excedentes dos controles acionários da CEEE remanescentes e do Banrisul em 1999. O Governador Britto chegou a incluir no orçamento de 1999, Lei nº 11.266/98, a previsão de receitas de capital oriundas de alienações societárias no valor de R\$ 800 milhões. Com a eleição do seu oponente, o petista Olívio Dutra, ao governo do Estado, as privatizações são interrompidas, mantendo públicos cerca de dois terços da CEEE e o Banrisul. O segundo

conjunto de ações consistia na concessão de serviços públicos, em que se deu destaque para a operação dos polos rodoviários no primeiro trimestre de 1998. Já o terceiro conjunto de ações consistia na reforma administrativa, que visava aumentar a produtividade e reduzir o custeio da máquina pública. Nesse terceiro ponto podemos citar a extinção do CINTEA, a liquidação da COHAB e da CORLAC, e a reestruturação da CESA (Companhia Estadual de Silos e Armazéns) (PICCOLOTTO, 2016).

Inserido num contexto de grandes transformações da economia nacional e internacional decorrentes da crise capitalista da década de 1970, os Governos Antônio Britto, em nível estadual, e Fernando Henrique Cardoso, em nível federal, representaram o auge do que chamamos de projeto neoliberal, que basicamente consiste na aplicação das teses constantes no Consenso de Washington que, por meio do FMI e do Banco Mundial, se consolidaram na América Latina durante a década de 1990. A receita consistia basicamente na liberalização dos mercados por meio de desregulamentações, privatizações e concessões à iniciativa privada. Comparado aos países asiáticos no mesmo período, que mantiveram um direcionamento estatal ao seu processo de desenvolvimento, com fortes investimentos em educação, ciência e tecnologia, os países da América Latina tiveram uma performance econômica pífia. Além de tornar os países latino-americanos mais suscetíveis às crises internacionais, ainda dificultou a sua recuperação devido à ausência de investimentos produtivos (PICCOLOTTO, 2016).

Apesar de todo o esforço no sentido da contenção de gastos, enxugamento da máquina pública e alienação de ativos, o Governo Britto deixou o Estado ainda mais endividado do que no início do seu governo. Entre 1995 e 1998, a dívida pública do Rio Grande do Sul cresceu R\$ 7,4 bilhões, ou 122,3%. A relação dívida total/RLR alcançou 2,5 em 1998, representando o maior grau de endividamento desde 1970. O Gráfico 1 mostra a evolução da dívida pública da administração direta do Estado do Rio Grande do Sul entre 1970 e 2022, nele é possível observar que o período de maior crescimento da dívida foi durante o governo de Antônio Britto, entre 1995 e 1998. Segundo Darcy dos Santos e Roberto Calazans (1999), o motivo do alto endividamento do Rio Grande do Sul durante o governo de Antônio Britto foi principalmente a política monetária contracionista de juros elevados do Governo Federal. A política econômica de Fernando Henrique Cardoso favorecia fortemente o capital financeiro, e foi responsável por enormes desequilíbrios macroeconômicos, pela retração da atividade econômica e pelo crescimento do desemprego, com enormes impactos sociais.

GRÁFICO 1:



Fonte: Balanço Geral do Estado e Sistema da Dívida Pública (SDP).

O governo de Olívio Dutra, à partir de 1999, encontra um novo cenário no que diz respeito ao endividamento do Estado. Se por um lado não há mais necessidade de rolagem da dívida, por outro, o governo passa a despende um valor alto para o custeio dos encargos mensais da mesma. Não concordando com os termos em que foi celebrado o acordo pelo governo anterior, o novo governo resolve entrar na justiça para tentar anular as cláusulas que considerava lesivas ao Estado, em especial a que fixa o limite de dispêndio mensal. Os valores das parcelas passam a ser depositados em juízo, criando um impasse com o Governo Federal, que considerava os valores em juízo como não pagos. Dessa forma, o Estado foi considerado inadimplente e as transferências a ele destinadas foram retidas conforme previsão contratual. Pressionado por outros governos estaduais, o Governo Federal resolve permitir a dedução de alguns encargos dos Estados, resultando na redução do serviço mensal da dívida. Além disso, abriu uma linha de crédito de R\$ 800 milhões como adiantamento aos Estados pelas perdas tributárias decorrentes da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87). Tais medidas aliviaram um pouco a situação financeira dos Estados mais comprometidos com encargos mensais da dívida. Embora não tenha conseguido conter o crescimento da dívida, o grande mérito da renegociação foi ter reduzido a relação Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida de 33,84% em 1998 para 13,36% em 1999, conforme nos mostra a Tabela 4 (GARSELAZ, 2000).

A avaliação sobre o acordo estabelecido no contrato 014/98/STN/COAFI, segundo Luiz Henrique Zago Gaston (2012), foi a de que o acordo gerou uma situação contrária ao que havia sido propagado no momento da sua assinatura. Ao invés de diminuir, a dívida aumentou. Em 1998, ano de assinatura do acordo, a dívida era de R\$ 13,416 bilhões. Vinte anos depois, em 2018, a dívida estava em R\$ 73,292 bilhões. Descontada a inflação do período (IPCA), houve um aumento real da dívida pública gaúcha de 15,32%, sendo que, nesse período, o Estado despendeu R\$ 38,442 bilhões em serviço da dívida. Considerando que nesse período não houve nenhum novo empréstimo contratado, podemos concluir que esse crescimento é puramente financeiro, fruto do Sistema da Dívida, a fim de alimentar a necessidade de reprodução ampliada do capital às custas do desenvolvimento do nosso país e do nosso estado. O comprometimento da RLR com o serviço da dívida também cresceu de 11,3% em 1998 para 26,1% em 2008, com posterior redução. Pode-se dizer, olhando para a Tabela 5, que o pagamento da dívida se deu às custas da redução dos investimentos produtivos, comprovando o crescimento da financeirização do Estado gaúcho.

Tabela 5:

Exercício	Investimento/RCL (%) (1)	Pgto dívida/RCL (%) (2)	Relação (2)/(1)
2000	12,74	n/c	n/c
2001	8,28	n/c	n/c
2002	5,2	14,90	2,87
2003	7,83	14,80	1,89
2004	6,13	13,91	2,27
2005	4,98	13,00	2,61
2006	4,99	13,34	2,67
2007	2,86	13,08	4,57
2008	3,97	12,90	3,25
2009	3,81	12,15	3,19
2010	9,54	10,69	1,12
2011	5,04	11,42	2,27
2012	5,16	11,33	2,20
2013	5,42	10,97	2,02
2014	6,20	11,30	1,82
Média			2,52

Fonte: Relatório Parecer Prévio TCE/RS, Contas Governador 2014, Tabelas 1.84 e 3.47. Combinado com a Tabela 3.47 do Relatório das Contas de 2011.

3.4. CORRIGINDO ALGUMAS DISTORÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.496/97

Em 2014, com o objetivo de tornar os contratos de dívida dos estados com a União mais equilibrados, o Congresso Nacional aprova a Lei Complementar nº 148/2014, que altera o indexador das dívidas estaduais, substituindo o IGP-DI pelo IPCA, e reduz a taxa de juros dos contratos de 6% para 4% ao ano. Embora tenha sido aprovada em 2014,

devido à ausência de regulamentação, a adesão à LC nº 148/2014 só foi formalizada em 2017, após uma extensa batalha jurídica. A aplicação da LC 148, junto com a LC 156/2016, que alongou em 20 anos o prazo para o pagamento da dívida, colocou finalmente o serviço da dívida em patamares um pouco mais adequados, embora ainda longe do ideal (TESOURO ESTADUAL, 2017).

A partir da aplicação da LC 148/2014, o contrato 014/98/STN/COAFI foi recalculado com base nos novos índices, gerando um abatimento de R\$ 4,9 bilhões a partir do estoque existente no início de 2013, e uma diminuição em R\$ 22 bilhões do passivo previsto para até 2028. Pode-se notar, no Gráfico 1, que a partir de 2017 a dívida sofreu uma redução no seu crescimento, tendo inclusive diminuído nos anos seguintes. Esse efeito pode ser creditado à aplicação das LC 148/2014 e 156/2016.

3.5. O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

A proposta do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados (RRF) é fruto de uma mudança no contexto político nacional após o golpe parlamentar na presidenta Dilma Rousseff em 2016. Com a emergência de Michel Temer à presidência do Brasil, muda a orientação política e ideológica predominante no Executivo federal, e as políticas liberalizantes são retomadas com força.

Embora tenham servido para dar um pouco de fôlego às finanças estaduais, as LC's 148/2014 e 156/2016 foram insuficientes para resolver definitivamente o problema do endividamento público dos Estados. Basta ver que, poucos anos depois, os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul, Amapá e Rio Grande do Norte buscavam uma nova negociação das suas dívidas públicas junto ao Governo Federal. Nesse contexto, em 21 de fevereiro de 2017, o então Ministro da Economia Henrique Meirelles envia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 343/2017 a fim de instituir o Regime de Recuperação Fiscal. A matéria tramitou rapidamente e, em 19 de maio do mesmo ano, foi sancionada pelo Presidente Michel Temer na forma de Lei Complementar nº 159/2017 (TESOURO DO ESTADO, 2017).

Conforme a carta enviada pelo Ministro da Fazenda ao Congresso Nacional em 21 de fevereiro de 2017, o objetivo do Regime de Recuperação Fiscal é “viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal” (BRASIL, 2017, p. 1). Para isso, a União criou mecanismos de refinanciamento de passivos desses entes, exigindo como contrapartida a adoção de um Plano de Recuperação. Esse Plano deverá conter, conforme a carta, medidas estruturais e emergenciais de ajuste de receitas e despesas, com prazo de até trinta e seis meses,

prorrogável por um período máximo igual ao primeiro. Dentre as medidas especificadas na Lei que devem ser aprovadas como condição para o ingresso no RRF estão:

privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento; elevação da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores; adaptação do regime próprio de previdência do Estado às regras vigentes no regime Geral de Previdência Social; redução de incentivos fiscais; revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais visando a convergência para regras similares às vigentes para a União; instituição de previdência complementar para os novos servidores; regularização no uso de recursos de depósitos judiciais no financiamento de despesas públicas; e uso de leilões de pagamento para a redução dos débitos relativos a restos a pagar e despesas em atraso (BRASIL, 2017, P. 2).

Além disso, o Estado fica impedido, durante a vigência do RRF, de conceder reajustes de remuneração aos servidores; de criar cargos e ampliar a estrutura administrativa; de realizar concursos, exceto para reposição de vacâncias; de admitir pessoal; de criar despesas de caráter continuado; de expandir a despesa obrigatória além da variação do IPCA ou da variação da receita corrente líquida (o que for menor); de conceder incentivos fiscais; de realizar despesas de publicidade; de celebrar convênios; de contratar operações de crédito não explicitamente autorizadas no âmbito do RRF. Também se exigiu do Estado o recolhimento ao caixa único do Tesouro estadual de todas as disponibilidades de caixa dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Esses poderes e órgãos devem devolver ao caixa estadual, ao final do exercício, as sobras de recursos não despendidos (BRASIL, 2017).

Para aderir ao RRF, o Estado deve protocolar o pedido de ingresso junto ao Ministério da Fazenda, apresentando o seu Plano de Recuperação, devendo o Ministério, no prazo de quinze dias, expedir parecer aprovando ou não o enquadramento nas condições exigidas. Também é necessário que o Plano de Recuperação seja aprovado na forma de lei ou leis na respectiva Assembleia Legislativa. A supervisão do Plano fica à cargo de um Conselho de Supervisão, formado por três membros com experiência profissional e competência técnica nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos. Desses três membros, dois são indicados pelo Ministério da Fazenda e um pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Outra condicionante para a adesão do Estado ao RRF é que o mesmo abra mão das discussões judiciais que outrora houvesse ingressado. Em benefício ao Estado que ingressar no RRF, a União oferece a redução integral do pagamento das prestações de suas dívidas com o Governo Federal

pelo prazo de seis meses, podendo ser renovado por igual período no caso de prorrogação do RRF, além de ficarem suspensas as restrições e respectivas penalidades contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) referentes ao limite de despesas com pessoal (art. 23 da LRF) e extrapolação do limite de endividamento (art. 31 da LRF). Importante ressaltar que os saldos acumulados das operações de crédito permitidas ao Estado em RRF são limitadas aos objetivos do ajuste fiscal. Caso considere que o acordo celebrado para adesão ao RRF tenha sido descumprido, o Ministério da Fazenda poderá recomendar ao Presidente da República a extinção do Regime, com a perda, para o Estado, de todas as prerrogativas que lhe são concedidas, tendo os valores não pagos da sua dívida com a União recalculados com base em encargos contratuais de inadimplência (BRASIL, 2017).

No dia 15 de setembro de 2021, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aprovou, por 34 votos a 12, o Projeto de Lei Complementar 246/2021, que autorizou a adesão do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal. A aprovação era esperada pelo Governador Eduardo Leite, que obteve o apoio da sua ampla base parlamentar. O líder governista na Assembleia Legislativa, Deputado Frederico Antunes (PP), defendeu a proposta como a única alternativa possível para o cumprimento da obrigação da dívida pública gaúcha, e que a mesma irá reabrir a possibilidade de o Estado contrair novas dívidas. Na oposição ao Projeto estavam apenas três partidos, PT, PDT e PSOL, e o seu líder, Pepe Vargas (PT) denunciou o caráter abusivo da estruturação da dívida, defendendo uma mudança de cálculo por meio de lei federal (JACOBSEN, 2021). Quinze dias depois a lei foi sancionada pelo Governador, em mais três meses o Rio Grande do Sul recebeu a autorização da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para aderir ao RRF (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Antes mesmo da adesão, o Governo Eduardo Leite consegue privatizar três empresas estatais, a CEEE-D, distribuidora de energia elétrica, a CEEE-T, transmissora de energia elétrica, e a Sulgás, distribuidora de gás. Os valores auferidos por essas privatizações foram, respectivamente, R\$ 100 mil (com a assunção de um passivo de R\$ 7 bilhões em dívidas de médio e longo prazo), R\$ 2,67 bilhões, e R\$ 928 milhões. Em julho de 2022, o Estado privatiza também a CEEE-G, geradora de energia elétrica que foi desmembrada da CEEE-T, por R\$ 928 milhões.

Em 2021, o então presidente Jair Bolsonaro sanciona com vetos a Lei Complementar nº 178/2021, que instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF),

modificando elementos do Regime de Recuperação Fiscal. A nova lei alterou de 70% para 60% o nível mínimo de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal, e abre a possibilidade de adesão ao RRF a entes com despesas superiores a 95% da receita do ano anterior ao pedido de adesão (SENADO FEDERAL, 2021).

Em março de 2022 o Estado do Rio Grande do Sul refinancia em 30 anos R\$ 16,4 bilhões em dívidas com a União, cujo pagamento estava suspenso desde julho de 2017, em decorrência de uma liminar concedida pelo STF. As condições de financiamento foram as mesmas vigentes para o restante da dívida (4% de juros mais o IPCA do período). O refinanciamento é visto como uma consequência e um benefício da adesão do Estado ao RRF (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Em contraponto ao Regime de Recuperação Fiscal e à sua adesão pelo Rio Grande do Sul, entidades de classe como a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública, o CEAPE Sindicato⁴⁹ e o DIEESE⁵⁰ elaboraram uma série de críticas, apontando os problemas e insuficiências do RRF. Dentre as alegações está a de que, com a adesão, haverá uma perda de autonomia e aumento da submissão do Rio Grande do Sul em relação à União, uma vez que o Regime impõe um conjunto de 21 condicionantes, dentre eles a de que o Estado deve abrir mão de qualquer discussão judicial a respeito da sua dívida pública. Nesse sentido, segundo as entidades, o Regime também impõe a entrega do controle sobre a essência da política econômica do Estado à União, mediante uma Comissão de Supervisão do Plano. Além disso, a adesão também significou a consolidação de um saldo devedor de R\$ 69,9 bilhões, valor esse que, se recalculado com a exclusão dos juros, já teria sido pago em maio de 2013. A proposta de exclusão dos juros do recálculo da dívida pública dos Estados está contida no Projeto de Lei do Senado – PLS nº 561/2015, de autoria dos três senadores gaúchos, Paulo Paim (PT), Ana Amélia Lemos (PP) e Lasier Martins (PSD) (GILVANIA).

Em Nota Técnica elaborada a pedido do CPERS Sindicato⁵¹, o DIEESE aponta que o RRF não oferece nenhum tipo de desconto em termos de juros e correção monetária, restringindo-se à suspensão dos pagamentos por um período de até nove exercícios financeiros. Ao longo desse período a dívida continua sendo computada, acumulando juros e encargos financeiros, ou seja, aumentando cada vez mais. Durante o período de vigência do RRF, o Estado será proibido de contratar servidores, ressalvadas as

⁴⁹ Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do RS.

⁵⁰ Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

⁵¹ Sindicato que representa os trabalhadores da educação pública do Estado do Rio Grande do Sul.

reposições de cargos de chefia e direção que não acarretem aumento de despesa, e de conceder reajuste de remuneração aos mesmos. O ente federado também fica comprometido abrir mão de patrimônio público e do controle sobre setores estratégicos, como energia, distribuição de água e serviços financeiros, sem resolver os problemas estruturais que o levaram a acumular uma dívida desse tamanho (DIEESE, 2021). Em 2023, a dívida pública gaúcha já alcança a marca de R\$ 93,6 bilhões, representando o dobro da receita corrente líquida, não apresentando tendência de redução (PANCOT, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado ao longo dos três capítulos anteriores, pudemos perceber que o desenvolvimento das dívidas públicas brasileira e gaúcha não se dão de forma isolada e autônoma em relação às movimentações do capital mundo afora e ao próprio desenvolvimento do capitalismo global. Pelo contrário, está estruturalmente vinculado a esse processo mais amplo de reprodução do capital, à busca por novas fontes de remuneração, e, em especial, ao processo de financeirização crescente desde a crise capitalista da década de 1970.

Durante os “anos gloriosos” do capitalismo, entre 1949 e 1978, tanto o Brasil quanto o Rio Grande do Sul buscaram no endividamento externo as fontes de financiamento para os seus projetos de desenvolvimento e industrialização. Durante esse período, houve a predominância de um capitalismo mais regulado, chamado de Fordismo. Esse modelo priorizava o investimento produtivo em detrimento de formas especulativas de valorização do capital. Nos países centrais do capitalismo, esse projeto estava ancorado na Teoria keynesiana, e tinha como objetivo a construção de Estados de bem estar social. O desenvolvimento do socialismo real, que rivalizava com o capitalismo hegemônico e atraía a atenção dos povos pobres da periferia por representar uma saída ao subdesenvolvimento, forçava os países capitalistas a cederem à classe trabalhadora ganhos de renda e direitos sociais coerentes com o aumento da produtividade do trabalho.

Nos países da periferia no entanto, a “ameaça vermelha” era combatida com projetos autoritários de poder levados, à cabo por Governos Militares. Esses governos, que se espalharam pela América Latina durante as décadas de 1960 e 1970, associaram-se aos Estados Unidos para o desenvolvimento dos seus projetos capitalistas de industrialização. Esse processo se deu com base no estímulo ao endividamento externo a fim de levarem à cabo o desenvolvimento de projetos de substituição de importações. O processo de substituição de importações encontra limites no momento em que se contradiz aos interesses dos países imperialistas, que passam a investir de forma direta nos países da periferia, aumentando as suas necessidades por insumos e bens de capital importados.

A expansão capitalista ocorrida no pós-guerra gera um processo de centralização e concentração de capitais que anseiam por novas formas de valorização. Com a queda nas taxas de lucro do capital produtivo nos EUA, boa parte desses capitais começa a migrar para Londres em busca de novas oportunidades de investimentos. Tem início, em

1958, na City de Londres, a criação de um mercado interbancário de capitais. Esses recursos, chamados de eurodólares, começam a forçar pela derrubada das barreiras à livre circulação de capitais impostas à partir do acordo de Bretton Woods, abrindo as portas para o desenvolvimento do capital financeiro.

Em 1971, o FED americano decide acabar, de forma unilateral, com a conversibilidade do dólar por ouro, pondo fim ao padrão dólar-ouro. Essa decisão resulta numa ampliação sem precedentes da liquidez internacional, gerando uma quantidade absurda de capitais em busca de oportunidades de investimento. Esses capitais encontram acolhida nos países da periferia capitalistas, que são atraídos pelas condições favoráveis da sua oferta (baixas taxas de juros). Esse é o momento em que os países da periferia embarcam de cabeça no endividamento externo, que utilizam esses recursos para patrocinar os seus projetos desenvolvimentistas.

O período desenvolvimentista é marcado, tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul, pela centralidade do Estado como um ente indutor do desenvolvimento. Nesse sentido, são reforçadas as suas estruturas de planejamento e gestão públicas, com a criação de uma burocracia desenvolvimentista. As reformas administrativas desenvolvidas nesse período vão todas nesse sentido. Nesse primeiro momento, o endividamento público, embora estimulado, não representa um problema para as economias periféricas, fato que vai se inverter ao longo da década de 1970.

Com o choque de juros provocada pelos EUA em 1979, estoura a crise do endividamento público no Brasil e, conseqüentemente, no Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, na Inglaterra e nos EUA, ocorre uma virada ultraliberal, com a emergência de Margaret Thatcher e Ronald Reagan à liderança desses países. Esse processo é acompanhado pela emergência da ideologia liberal em termos econômicos, que se materializa no chamado projeto neoliberal.

O projeto neoliberal, que mais tarde vai se materializar no Consenso de Washington, representa a visão dominante nos Estados Unidos da América. Essa visão é apresentada como o único caminho possível para a crise capitalista que emergiu na década de 1970. Na prática, combate-se a crise capitalista com mais capitalismo, abrindo espaços ainda maiores para a expansão do capital, que encontra na esfera financeira a oportunidade para a sua reprodução ampliada.

Crescem as dívidas externas da periferia, que nunca são relacionadas à defesa dos interesses privados das classes dominantes dos países centrais, mas sim à própria

incompetência dos seus governos, à ineficiência das suas administrações públicas e, em última instância, à incapacidade dos seus trabalhadores. FMI e Banco Mundial cumprem um papel central na disseminação dessa ideologia e na indução dos países periféricos à adoção dos chamados “planos de ajuste estrutural”.

Na década de 1980, os países da periferia são pressionados a pagarem suas dívidas com os bancos dos países centrais, sendo forçados, muitos deles, a declararem moratórias. No Brasil, esse processo gerou uma “década perdida”, com impactos sobre os entes subnacionais, em especial ao Rio Grande do Sul. Como nos disse Lupantini (2012), o aumento das dívidas públicas da periferia não se deu para a ampliação do bem estar social dos seus povos, mas sim pelo acúmulo de juros representado pelo crescimento exponencial do capital fictício de tipo 2.

Na década de 1990, o Brasil adota o receituário neoliberal, aplicando elevadas taxas de juros com a justificativa do combate à inflação. O Rio Grande do Sul acompanha essa tendência, aderindo acriticamente às medidas de atrelamento da sua dívida pública aos títulos federais, o que gera um crescimento sem precedentes da nossa dívida. O alinhamento político e ideológico entre Fernando Henrique Cardoso e Antônio Britto levou o Rio Grande do Sul a ser um dos primeiros entes federados a aderir à proposta de renegociação da dívida pública em 1997. Sob a justificativa de “modernizar” o Estado e adequá-lo aos novos tempos, o Rio Grande do Sul inicia um processo de privatizações e reformas administrativas no sentido de alcançar o almejado “equilíbrio fiscal”, a fim de poder honrar os compromissos da dívida pública.

A eleição de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul, e, posteriormente, de Lula em nível federal, conseguiram interromper temporal e parcialmente o projeto neoliberal, mas não foram capazes, seja por insuficiência de correlação de forças, seja por escolhas políticas próprias, de apresentar uma alternativa capaz de resolver definitivamente o problema do endividamento público do Rio Grande do Sul. O máximo que se conseguiu foi, a partir de uma mudança de índices, reduzir o estoque e o serviço da dívida, dando um pequeno fôlego às finanças estaduais.

Com o golpe parlamentar na presidenta Dilma Rousseff e a emergência de Michel Temer à presidência do país, o neoliberalismo é novamente apresentado como “única alternativa possível” para o problema da dívida e para o desenvolvimento do nosso estado. Dessa forma, dá-se sequência ao processo de privatizações e reformas no aparelho do Estado, visando drenar ainda mais recursos para o pagamento da dívida pública, que não apresenta perspectivas de redução.

Dessa forma, é possível chegar a uma série de conclusões que reforçam o intuito inicial dessa monografia. Em primeiro lugar, fica evidente a vinculação entre as reformas administrativas e de Estado propostas, e os padrões de acumulação hegemônicos em cada etapa do desenvolvimento do capitalismo mundial. À etapa Fordista, têm-se um Estado capaz de cumprir de forma ativa o papel dirigente de indutor do desenvolvimento, com a construção de infraestruturas públicas e de uma burocracia desenvolvimentista focada no planejamento e no investimento produtivo. À etapa pós-fordista ou neoliberal, temos um projeto de enxugamento do Estado, com a sua retirada de setores estratégicos da economia, e a entrega ao setor privado das tarefas de planejamento e direcionamento do desenvolvimento.

Em segundo lugar, podemos observar, especialmente à partir da década de 1990, que a dívida pública passa a funcionar como elemento de pressão sobre os Estados, forçando-os a adotarem uma agenda de reformas liberalizantes e subordinadoras aos interesses do grande capital financeiro internacional. A fim de satisfazer a ânsia interminável por mais-valia, sacrifica-se o Fundo Público na forma de privatizações e drenagem de recursos para o pagamento da dívida pública. Dívidas essas que encontram-se atreladas ao mercados internacionais, alimentados com altas taxas de juros.

Num momento em que se discute a redução das taxas de juros, ao qual o nosso “autônomo” Banco Central faz questão de fechar-se em argumentos supostamente técnicos para justificar as injustificáveis taxas de juros brasileiras, é importante compreender o papel que a dívida pública cumpre nesse imbrincado esquema econômico e financeiro de dependência das nossas economias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. OS *FUNDING LOANS* BRASILEIROS – 1898-1931. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasil: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 33, n. 03, p. 515-540. Dez. 2003. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3377> .

SENADO FEDERAL. **Nova lei busca equilibrar dívida de estados e municípios com a União**. Agência Senado, Senado Notícias, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/14/nova-lei-busca-equilibrar-divida-de-estados-e-municipios-com-a-uniao> . Acesso em: 15 de ago. 2023.

AGLIETTA, M. **Capitalisme: le temps des ruptures**. França: Odile Jacob, 2019.

ARIENTI, W. L. **Uma análise regulacionista das reformas do Estado capitalista: Rumo ao Estado pós-fordista?** Textos de Economia, v. 8, n. 1, p. 1-36, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6059/5628> . Acesso em: 15 de jun. 2023.

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**. 2. ed. Coleção Pátria Grande. Florianópolis: Editora Insular, 2013.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

BELLUZZO, L. G. M. Dinheiro e as Transfigurações da Riqueza. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (org.). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

BELLUZZO, L. G. M. Finança Global e Ciclos de Expansão. In: FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BELLUZZO, L. G. M. e GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo, SP: Editora Contracorrente, 2017.

BELLUZZO, L. G. M. e GALÍPOLO, G. **DINHEIRO: O Poder da Abstração Real**. 1. ed. São Paulo, SP: Editora Contracorrente, 2021.

BERCOVICI, G. Prefácio II. Da Constituição Dirigente Invertida à Financeirização das Finanças Públicas no Brasil. MARQUES, R. e CARDOSO Jr. J. C. (org). **Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil**. 1 ed. Brasília, DF: Fonacate, 2022. P.14 a 17.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Mensagem nº 46/2017 MF: EM nº 00016/2017 MF**. Brasília: MF, 21 de fev. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527606&filename=MSC+46/2017+MESA+%3D%3E+PLP+343/2017 . Acesso em: 31 de jul. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: EDITORA FGV, 2009

BRESSER-PEREIRA, L. C. **AS DUAS FASES DA HISTÓRIA E AS FASES DO CAPITALISMO**. Texto para Discussão nº 278, FGV, São Paulo, 2011.

BRUNO, Miguel. A Financeirização como Limite Estrutural ao Desenvolvimento Brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. MARQUES, R. e CARDOSO Jr. J. C. (org). **Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil**. 1 ed. Brasília, DF: Fonacate, 2022. P.38 a 76.

BORDIN, L. C. V. A DÍVIDA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL: ADMINISTRAÇÃO DIRETA (1951-84). **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. LAGEMANN, E. (Org.). Porto Alegre-RS: Secretaria de Coordenação e Planejamento, Fundação de Economia e Estatística, 1985. P.135-152.

CAPUTO, O. PIZARRO, R. **Desenvolvimento e capital estrangeiro**. As novas formas do imperialismo no Chile. Ediciones de La Universidad Tecnica del Estado. Santiago, SANTI, Chile. 1970;

CARCANHOLO, R. A; SABADINI, M. S. CAPITAL FICTÍCIO E LUCROS FICTÍCIOS. In: GOMES, H (org.). **ESPECULAÇÃO E LUCROS FICTÍCIOS: Formas parasitárias da acumulação contemporânea**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015, p. 125-159.

CARVALHO, C. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.99-110.

CASTRO, S. H. R; CARVALHO, M. G. de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. n. 4, v. 85, Ano XXX, outubro a dezembro de 2012.

CHESNAIS, F. **A FINANÇA MUNDIALIZADA: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL**. 1. ed. São Paulo, SP: Xamã, 1996.

CRUZ, P. D. Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. **Coleção Teses**. 2ª ed. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Instituto de Economia – IE, 1999.

DASSO JR., A. E. FAGANELLO, C. P. **HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA CONTADA PELAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERENCIAL: UM BALANÇO DOS ÚLTIMOS 25 ANOS**. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENECAP. Sessão Temática nº 9 – História da Administração Pública – Formação e Ação por Caminhos Republicanos e Democráticos em Contextos de Crise da Sociedade, do Estado e do Público. 2021.

DIEESE. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF): Rio Grande do Sul e os impactos para a sociedade gaúcha.** Porto Alegre, 03 dez. 2021. Disponível em: https://cpers.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Pq-nao-aderir-ao-RRF-RS_Dieese_RS_092021.pdf . Acesso em: 15 de out. 2023.

DRUCKER, P. F. **The Age of Discontinuity.** Londres: Heinemann, 1968.

FATTORELLI, M. L. **AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA: Experiências e Métodos.** Brasília, DF: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, M. L. **AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA DOS ESTADOS.** 1ª ed. Brasília, DF: Inove Editora, 2013.

FURNO, J. C. **LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA PERIFERIA CAPITALISTA: A Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e Gás.** 2020. (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico). UNICAMP, Campinas, SP. 15-07-2020.

GALBRAITH, J. K. **O Novo Estado Industrial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Primeira edição americana, 1967.

GARSELAZ, P. da S. **DÍVIDA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA, UM RELATO HISTÓRICO E O CASO DO RIO GRANDE DO SUL.** Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2000.

GASTON, L. H. Z. **DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: POSSIBILIDADES E ALTERNATIVAS PARA A RENEGOCIAÇÃO DO CONTRATO 014/98/STN/COAFI.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre-RS, 2012.

GILVANIA. **O Regime de Recuperação Fiscal significa o aprofundamento da submissão do RS à União e aos interesses rentistas.** Destaque. UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA. Disponível em: <https://uniaogaucha.org.br/2021/03/o-regime-de-recuperacao-fiscal-significa-o-aprofundamento-da-submissao-do-rs-a-uniao-e-aos-interesses-rentistas/> . Acesso em: 15 de ago. 2023.

GOMES, H. INTRODUÇÃO. In: GOMES, H (org.). **ESPECULAÇÃO E LUCROS FICTÍCIOS: Formas parasitárias da acumulação contemporânea.** 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p.13 a 29.

GUTTMANN, R. e PLIHON, D. O endividamento do consumidor no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças. **Economia e Sociedade.** Volume: 31, Número: 3. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Dez. 2008.

HARVEY, D. **O ENIGMA DO CAPITAL** e as crises do capitalismo. 1ª ed. São Paulo, SP. Boitempo Editorial, novembro de 2011.

HINKELAMMERT, F. J. **A DÍVIDA EXTERNA DA AMÉRICA LATINA: o automatismo da dívida.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOBSEN, G. **Veja como votaram os deputados na adesão ao regime de recuperação fiscal proposta por Leite.** Gaúcha ZH, GZH POLÍTICA: 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/09/veja-como-votaram-os-deputados-na-adesao-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-proposta-por-leite-cktlwewxf000z013bcvoqncpo.html> . Acesso em: 15 de ago. 2023.

LUCE, M. S. **Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica.** 1ª ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2018.

MARINI, R. M. O CICLO DO CAPITAL NA ECONOMIA DEPENDENTE. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; e LUCE, M. (Org.). **PADRÃO DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL: contribuições da teoria marxista da dependência.** 1ª ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2012, p. 21-35.

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução.** 5. ed. Florianópolis: Editora Insular – IELA, Coleção Pátria Grande, Biblioteca do Pensamento Crítico Latino-Americano, 2014.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classes sociais e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, V. Crise e Reestruturação do Capital: a busca pela recomposição das taxas de acumulação. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 1. p. 87 ~ 101, jan/jun. 2014.

MARX, K. **A ideologia alemã: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas.** São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, K. **O Capital: o processo de produção do capital.** Livro I. 1. ed. revisada. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2015.

MELLO, J. M. C. A CONTRA-REVOLUÇÃO LIBERAL-CONSERVADORA. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (org.). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização.** 4. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

MILLET, D; TOUSSAINT, E. **50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial.** 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2006.

OSÓRIO, J. PADRÃO DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL: UMA PROPOSTA TEÓRICA. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; e LUCE, M. (Org.). **PADRÃO DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL: contribuições da teoria marxista da dependência.** 1ª ed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2012, p. 37-86.

PANCOT, B. **Dívida do RS cresce 8,7% e ultrapassa marca de R\$ 93 bilhões:** Maior parte do débito é com a União, para quem o Estado deve R\$ 82,5 bilhões. Gaúcha ZH, GZH NOTÍCIAS, CONTAS PÚBLICAS/NOTÍCIA. Porto Alegre, 13/05/2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2023/05/divida-do-rs-cresce-87-e-ultrapassa-marca-de-r-93-bilhoes-clhmaiena0022015bi84252lj.html> . Acesso em: 15 de ago. 2023.

PAPI, L. P. **A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA:** Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017.

PAPI, L. P; KOHLRAUSCH, L; SANCHEZ, P. B; DEMARCO, D. J. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA. *In:* CARDOSO JR, J. C. **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL.** São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 17-53.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. **DÍVIDA PÚBLICA: A Experiência Brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

PICCOLOTTO, V. C. **Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no período 1995-2014.** Tese (Doutorado em Economia – Ênfase em Economia do Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre-RS, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/147425/000998469.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 14 de ago. 2023.

PIKETTY, T. **O CAPITAL no século XXI.** 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, M; BERGAMASCHI, G. Endividamento dos Estados e histórico de renegociações com o Tesouro Nacional. **OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL.** 2019. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/federalismo-fiscal/endividamento-dos-estados/endividamento-dos-estados-e-historico-de-renegociacoes> . Acesso em: 05 de ago. 2023.

POCHMANN, M. **Brasil sem industrialização a herança renunciada.** Editora UEPG. Ponta Grossa, 2016.

POCHMANN, M. Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida. **BRASIL: ESTADO SOCIAL CONTRA A BARBÁRIE.** CASTRO, J. A; e POCHMANN, M. (Org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Câmara da Reforma do Estado: Brasília, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. **Adesão do RS ao Regime de Recuperação Fiscal é aprovada.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul, FAZENDA: 2022. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/adesao-do-rs-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-e-aprovada>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Estado refinancia R\$ 16 bi em 30 anos com União e já se beneficia da adesão ao RRF.** FAZENDA. 2022. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/estado-refinancia-r-16-bi-em-30-anos-com-uniao-e-ja-se-beneficia-da-adesao-ao-rrf#:~:text=Com%20base%20na%20Lei%20Complementar,conta%20da%20liminar%20concedida%20pelo>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

RODRIGUES, C. H. L. **Imperialismo e Empresa Estatal no Capitalismo Dependente Brasileiro (1956-1998).** Tese de Doutorado IE/Unicamp. Campinas, 2017.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade** (104). Dez. 2010, p. 605-.

SALAMA, P. Da Ambivalência da Financeirização aos Riscos Sistêmicos. MARQUES, R. e CARDOSO Jr. J. C. (org). **Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil.** 1 ed. Brasília, DF: Fonacate, 2022, p. 11-13.

SANTOS, T. dos. **Evolução histórica do Brasil:** Da Colônia à crise da “Nova República”. 1ª ed. Expressão Popular: São Paulo, SP, 2021.

SANTOS, D. F. C; CALAZANS, R. B. **Evolução da dívida pública da Administração Direta do Estado do RS – 1970-98.** In: Secretaria de Planejamento e Gestão RS, 1999. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1712/2079>. Acesso em: 14 de ago. 2023.

SILVA, A. C; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. de. (org.). **Dívida Pública:** a experiência brasileira. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, Giselle S. da. Fundo Público e Políticas Sociais: o trabalho necessário sob a égide do capital portador de juros. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.** IPEA. CODE 2011.

STIGLITZ, J. E. **A GLOBALIZAÇÃO e seus malefícios:** A promessa não-cumprida de benefícios globais. 4. ed. São Paulo, SP. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. Editora Futura, 2003.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** 2ª ed. Editora Vozes: Petrópolis, RJ, 1999.

TEIXEIRA, A. O MOVIMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NAS ECONOMIAS CAPITALISTAS CENTRAIS NO PÓS-GUERRA. **Texto para Discussão nº 25.** Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1983.

TESOURO DO ESTADO. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual do RS 2017**. 9ª ed. Divisão de Dívida Pública, Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: GRÁFICA E EDITORA GAÚCHA LTDA, 2017. Disponível em: https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1531930726_Relat%C3%B3rio%20Anual%20da%20D%C3%ADvida%20AF%20-%20Gr%C3%A1fica.pdf . Acesso em: 15 ago. 2023.

TORREZAN, R. G. A; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 55(3): FGV EBAPE, jun. 2021, p. 716-135.

VISENTINI, P. G. F. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, **Volume: 40, Número: 1**. Brasília, DF: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, 1997.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 27-75. 1974. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/15761/reforma-administrativa-federal-brasileira--passado-e-presente> . Acesso em 18 jul. 2023.

WEISMAN, E. Referências internacionais e comparação com as estatísticas de dívida brasileiras. In: SILVA, A. C; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. de. (org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/divida-publica-experiencia-brasileira/2009/30> . Acesso em: 10 jun. 2023.