



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOSÉ DANIEL IANNINI D'AREDE SANTOS

**NOVO REGIME FISCAL NO BRASIL: UM REFORÇO À LÓGICA DA
FINANCEIRIZAÇÃO?**

Salvador

2021

NOVO REGIME FISCAL NO BRASIL: UM REFORÇO À LÓGICA DA FINANCEIRIZAÇÃO?

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel.

Orientadora: Profa. Dra. Sara da Nova Quadros Côrtes

Co-orientador: Prof. Dr. Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

Salvador

2021

NOVO REGIME FISCAL NO BRASIL: UM REFORÇO À LÓGICA DA FINANCEIRIZAÇÃO?

Monografia _____ como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Orientação

NOME: SARA DA NOVA QUADROS CÔRTEZ

Titulação: Doutorado em Ciências Sociais – Universidade Federal da Bahia

Co-Orientação

Nome: JONNAS ESMERALDO MARQUES DE VASCONCELOS

Titulação: Doutorado em Direito Econômico - Universidade de São Paulo

Nome: CARLOS EDUARDO SOARES DE FREITAS

Titulação: Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB)

Nome: MARCELO BLOIZI IGLESIAS

Titulação: Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Especialização em Direito Tributário pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Salvador, 17/06/2021

AGRADECIMENTOS

“Presentemente eu posso me considerar um sujeito de sorte[...]” diria Belchior. E realmente tem sido assim. Não só no presente, mas em toda minha vida.

Sendo assim, agradeço em primeiro lugar a Beatriz Iannini D’arede, minha mãe. Sozinha, ela me criou, me educou e sempre me deu todo suporte. Foram inúmeras as vezes que eu decidi mudar de ideia sobre minhas escolhas e mesmo assim, sempre recebi apoio. Sem todo esse acolhimento, eu não conseguiria. Agradeço a minha irmã Ana Clara que todo esse tempo me deu forças para continuar e por ser aquela pessoa capaz de dar a mão sempre que necessário. À minha irmãzinha Maria Carla e ao meu irmãozinho Gabriel Lourran pelas risadas e brincadeiras e por ter a oportunidade de conviver com vocês. À minha esposa Belle Rodopiano por compartilhar a vida comigo e por toda paciência nesses tempos tão difíceis. À Nilda Rodopiano e Ricardo Rodopiano por todo suporte e carinho. À minha madrinha Cláudia D’arede e meu tio Arthur D’arede por todo apoio e atenção. Ao meu primo Arthur D’arede pelos conselhos e orientações nessa jornada. Agradeço também a Gabriel Santarém, o irmão que eu não tive, pelas conversas e conselhos.

Toda minha gratidão à Universidade Federal da Bahia. Universidade pública, gratuita e de qualidade. Em especial, à minha orientadora professora Sara Côrtes e ao meu coorientador professor Jonnas Vasconcelos. Mesmo diante desse momento tão difícil da pandemia, deram todo suporte para que fosse possível a realização desse trabalho.

RESUMO

Considerando a mudança do sistema de acumulação – a financeirização - a presente monografia tem como objetivo investigar como este fenômeno pode ter influenciado na produção legislativa brasileira. Partimos da hipótese de que a aprovação da Emenda Constitucional nº. 95 surgiu como forma do Estado brasileiro garantir o pagamento do serviço da dívida pública aos credores, aprofundando a financeirização da economia brasileira. De acordo com Bercovici (2010) na esfera jurídica, a crítica da economia política deve ser realizada sob a ótica do direito econômico compreendido como uma economia política da forma jurídica capaz de propiciar uma compreensão da origem social e teórica dos textos normativos. Utilizamos também o raciocínio dedutivo partindo da premissa de que o processo de financeirização influenciou na aprovação do Novo Regime Fiscal. Discutimos os conceitos de financeirização, neoliberalismo e austeridade, buscando as razões que levaram a aprovação do Novo Regime Fiscal. Por fim, concluímos que o Novo Regime Fiscal representa a forma jurídica da valorização financeira em detrimento dos direitos sociais.

Palavras-chaves: Direito Econômico; Emenda Constitucional 95/2016; Financeirização;

ABSTRACT

Considering the change in the system of accumulation – financialization – this essay aims to investigate how such phenomenon may have influenced Brazilian legislative production. It is assumed that the approval of Constitutional Amendment no. 95 emerged as a way for the Brazilian State to guarantee the payment of public debt service to creditors, deepening the financialization of Brazilian economy. According to Bercovici (2010) in the legal sphere, the critique towards political economy must be carried out from the perspective of economic law understood as a political economy of the legal form capable of providing an understanding of the social and theoretical origin of normative texts. Deductive reasoning is also used (LAKATOS, 2003, p. 90-94) using the premise that the financialization process influenced the approval of the New Fiscal Regime. The concepts of financialization, neoliberalism and austerity, are discussed, aiming to search for the reasons that had led to the approval of the New Fiscal Regime. Finally, it is concluded that the New Tax Regime represents the legal form of financial valuation to the detriment of social rights.

Keywords: Economic Law; Constitutional Amendment 95/2016; Financialization;

Lista de abreviaturas e siglas

EC-95 - Emenda Constitucional Nº. 95

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

PIB - Produto Interno Bruto

CC5 - Carta Circular Nº. 5

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

DRU - Desvinculação das Receitas da União

FMI - Fundo Monetário Internacional

FBDE - Fundação Brasileira de Direito Econômico

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – ORÇAMENTO FEDERAL EXECUTADO (PAGO) EM 2020	9
QUADRO 1 – RIQUEZA FICTÍCIA E RENDA REAL.....	27
GRÁFICO 2 – RIQUEZA FICTÍCIA	27
GRÁFICO 03 – DESIGUALDADES SOCIAIS POR COR OU RAÇA NO BRASIL	45
GRÁFICO 04 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO PROGRAMA 2034: ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	48
GRÁFICO 05 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA AÇÃO 210Z: RECONHECIMENTO E INDENIZAÇÃO DE TERRITÓRIO QUILOMBOLAS	48
GRÁFICO 06 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA FUNAI - 2012 A 2019	49
TABELA 02 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DE VARIÁVEIS SELECIONADAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA EM QUATRO SUBPERÍODOS.....	51
GRÁFICO 07 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA FUNÇÃO SAÚDE. (VALORES EM BILHÕES DE REAIS CONSTANTE DE JANEIRO DE 2020) FONTE: SIGA BRASIL. ELABORAÇÃO: INESC. (INESC, 2019, P. 52).....	56
GRÁFICO 08 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ENSINO SUPERIOR.....	57
GRÁFICO 09 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA CAPES	57
GRÁFICO 10 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	58

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1. OS DESAFIOS DO DIREITO ECONÔMICO	11
1.1 SURGIMENTO DO DIREITO ECONÔMICO	11
1.2 AS CONCEPÇÕES DO DIREITO ECONOMICO	13
1.3. A DEMOLIÇÃO DO DIREITO ECONÔMICO	14
1.4 DIREITO ECONÔMICO: A ECONOMIA POLÍTICA DA FORMA JURÍDICA	16
CAPÍTULO 2. SITUANDO O PROBLEMA NAS MUDANÇAS DO REGIME DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL	18
2.1. O NEOLIBERALISMO	18
2.1.2 AS LEITURAS MARXISTAS DO NEOLIBERALISMO	20
2.3 A FINANCEIRIZAÇÃO	24
2.4 APONTAMENTOS DA FINANCEIRIZAÇÃO NA ECONOMIA BRASILEIRA	30
2.5. NOTAS SOBRE A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA	34
CAPÍTULO 3. AUSTERIDADE FISCAL: BREVE HISTÓRICO E CONCEITO	39
3.1 CARA E COROA DA AUSTERIDADE FISCAL: ENTRE O MITO DA RETOMADA DA CONFIANÇA E A TESE DA CONTRAÇÃO FISCAL EXPANSIONISTA	42
3. 2 UMA ABORDAGEM SOBRE AUSTERIDADE E RACISMO	44
3 2.1 ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS: ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	47
CAPÍTULO 4. O NOVO REGIME FISCAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL N 95 .	50
4.1 UM QUADRO POLÍTICO E ECONÔMICO DA APROVAÇÃO DA EC-95	50

4.2 OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DO NOVO REGIME FISCAL	53
4.2.1 OS MECANISMOS DA NORMA EM RELAÇÃO A SAÚDE E EDUCAÇÃO	55
4.3 – ALGUNS DADOS SOBRE OS IMPACTOS NA SAÚDE E EDUCAÇÃO PÓS EC-95	56
CONCLUSÃO	59

INTRODUÇÃO

Conhecida como “Teto de Gastos”, a Emenda Constitucional n.95 (EC-95), aprovada em 15 de dezembro de 2016, inseriu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, um Novo Regime Fiscal. Regime que estabeleceu limite de gastos do Governo Federal, relativamente às despesas primárias, nos próximos vinte anos com possibilidade de revisão após dez anos.

A referida reforma fiscal surge numa crise econômica e política conturbada com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Para compreensão desta crise, não basta apenas limitar a conjuntura ao golpe que tirou a presidenta Dilma e que colocou Michel Temer na presidência da República, mas de constatar a existência de crise do capitalismo – inerente a este sistema – “de raiz econômica, que necessariamente se desdobra em contradições do Estado e do direito e se anela ao substrato da formação social pátria” (MASCARO, 2018 p. 21).

A aprovação da EC-95 por si só não contribuiria para o esperado crescimento econômico e a estabilização da dívida pública, nem mesmo atrairia a confiança dos investidores conforme propagado. O discurso da retomada da confiança e da credibilidade que ecoava pelo país como solução para os problemas da crise econômica, se manifestam em políticas de austeridade fiscal que necessariamente atingem os direitos sociais garantidos constitucionalmente.

O relatório “Austeridade e Retrocesso” demonstra que os efeitos práticos da Emenda não seriam o congelamento dos gastos públicos, mas sim de um teto declinante em relação ao PIB. Assim, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do Governo Federal passaria de 20% do PIB em 2017 para 16% em 2026, podendo chegar a 12% do PIB em 2036 (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 25).

Constata-se que, durante a discussão da aprovação da EC-95, não se pautou o pagamento de juros que era o responsável pela maior parte do aumento da dívida

pública. Assim, três itens essenciais à discussão foram deixados de lado no cenário político e econômico da aprovação da emenda: “a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros” (CARVALHO, 2018, p. 89-90). De acordo com os dados da Auditoria Cidadã (2020), o orçamento federal executado em 2020 foi de R\$ 3,535 trilhões de reais, sendo que 1,381 trilhão (39,08%) foram destinados ao pagamento de Juros e Amortizações da Dívida Pública conforme a Figura 01 abaixo:

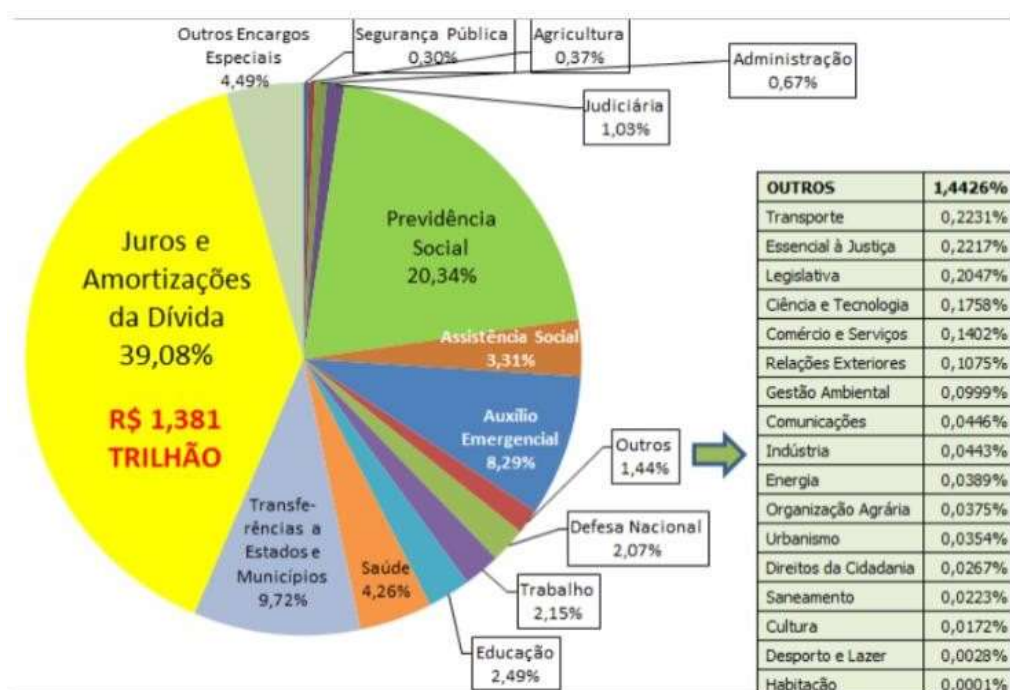


Gráfico 01 – Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,353 trilhões

A dívida pública no Brasil tem sido utilizada como instrumento de transferência de renda de baixo para cima, limitando o projeto constitucional de transformação da realidade social, e se distanciando dos objetivos fundamentais da República previstos na Constituição de 1988 (OCTAVIANI, 2011, p. 1180).

Diante deste cenário, a presente monografia tem o objetivo de investigar o modo pelo qual a financeirização pode ter influenciado o na produção legislativa brasileira. Partimos da hipótese de que a aprovação da Emenda Constitucional nº. 95 surgiu como forma do Estado brasileiro garantir o pagamento do serviço da dívida pública

aos credores, aprofundando mais ainda a financeirização da economia. Em forma de questionamentos podemos colocar do seguinte modo: quais as relações entre o fenômeno da financeirização e a política de austeridade fiscal? A adoção deste tipo de política reforça a lógica da financeirização? Considerando a mudança no regime de acumulação do capital mundial globalizado - com maior valorização do mundo das finanças - como tal regime pode ter influenciado na produção legislativa, em especial, no que se refere ao novo regime fiscal instituído?

No primeiro capítulo, vamos debater o conceito de Constituição econômica, buscando apontar como o advento do neoliberalismo contribuiu para a interrupção de um projeto de contorno social-democrata da Constituição de 1988; no segundo, discutiremos alguns dos principais aspectos sobre o fenômeno da financeirização no mundo e no Brasil. No terceiro capítulo, será debatido o conceito de austeridade fiscal, buscando apontar os defensores e os críticos que adotam tal política como forma de promoção do crescimento econômico. E por fim, no quarto capítulo, apontaremos o cenário político e econômico no período da aprovação do Novo Regime Fiscal. Discutiremos os principais mecanismos da norma jurídica e alguns dos seus impactos no orçamento.

CAPÍTULO 1. OS DESAFIOS DO DIREITO ECONÔMICO

1.1 SURGIMENTO DO DIREITO ECONÔMICO

A especificidade do direito econômico reside na particularidade de ser compreendido no contexto de seu surgimento, vinculado a ideia de constituição econômica que se coloca como um debate do século XX depois do surgimento das constituições ditas sociais. A Constituição mexicana de 1917, é apontada como sendo a primeira constituição social com qualificação dos direitos trabalhistas fundamentais, as liberdades individuais e os direitos políticos (FILHO, 2017). No entanto, o tema dos direitos dos povos indígenas no México só foi incluído no texto legal de maneira residual com a reforma do artigo 4º em 1992 e uma reforma extensa que somente ocorreu em 2001 (GUTIERREZ HERNANDEZ, 2019, p. 139). Neste mesmo sentido de Constituição social, a Constituição de Weimar 1919 tem sua relevância apontada como uma das constituições que também lidavam com questões políticas e com a legitimidade. Incorporado nos textos das constituições, os conflitos sociais, de acordo com Bercovici (2011, p.570-571) não pareciam mais representar apenas as concepções de mundo da classe dominante, mas um espaço onde ocorria a disputa político-jurídica, promovendo a existência de um campo democrático. É neste contexto histórico que a criação de um direito econômico como uma disciplina jurídica vai ser debatida pelo jurista alemão Justus Wilhelm Hedeman.

O debate sobre direito e economia surgiu no final do século XIX com maior abrangência no século XX. Diversas mudanças no cenário mundial provocaram a criação do direito econômico que nasceu com a primeira guerra mundial junto a superação de uma certa concepção clássica da guerra e da economia. O fim da concepção liberal do *laissez faire* com a crise de 1929, expos o fracasso do sistema econômico praticado à época. O Estado então é visto como propulsor da economia por meio das políticas baseadas na teoria econômica de John Maynard Keynes. As transformações sociais ocorridas na Alemanha e na Inglaterra, sobretudo em relação as lutas de classes diante das contradições sociais, fizeram surgir o apelo por uma sociedade democrática. Neste cenário, de um modo geral, a economia dirigida pelo

Estado passou a ser necessária para efetivação das reivindicações sociais surgidas neste período.

O direito econômico não era visto apenas como mais um ramo do direito, mas como uma nova concepção do papel do Estado e do direito em relação à economia (BERCOVICI, 2013, p.259). Como disciplina jurídica, deve ser compreendido no contexto do desenvolvimentismo e no processo de industrialização ocorrido no Brasil. Historicamente, até 1930 o cenário econômico era de um Brasil predominantemente agrário. No plano político institucional, o período marcado por Getúlio Vargas no poder que ficou conhecido como a Era Vargas (1930 a 1945 e 1951 a 1954) permitiu profundas mudanças estruturais que deram as bases para a formação de um Estado “moderno” brasileiro, inclusive com a criação de diversas empresas estatais em setores estratégicos da economia. Neste período, influenciado sobre as questões econômicas exigidas pela época, o direito econômico se debruçaria sobre temas como por exemplo: intervenção do Estado no domínio econômico, planejamento estatal, empresas estatais, estatização entre outros. Neste sentido:

Já na periferia do sistema capitalista, o direito econômico se estabelece com o desenvolvimentismo e o início do processo de industrialização, na década de 1930. Não por acaso, Luiz Gonzaga Belluzzo afirma que o desenvolvimentismo da periferia nasceu no mesmo berço que produziu o keynesianismo no centro. [...] Exatamente por estar vinculada à industrialização e às transformações estruturais, a apropriação das ideias keynesianas pelos desenvolvimentistas latino-americanos, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, entre outros, irá associar o keynesianismo a uma posição muito mais emancipatória e progressista do que a preponderante no centro do sistema. (BERCOVICI, 2013, p. 260)

Em 1972, o professor Washington Peluso Albino de Souza, responsável por introduzir a disciplina de direito econômico no Brasil, consolidou a disciplina de modo autônomo entre 1970 e 1980 com intuito de pensar as questões macroeconômicas e construir um programa nacional-desenvolvimentista brasileiro, hoje consolidado na Constituição de 1988 nos artigos 3º, 170 e 219 (BERCOVICI, 2013, p. 262).

Neste período anteriormente apontado, a relevância do direito econômico permitiu a criação da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) cujo objetivo era de estimular a pesquisa e ensino, a criação da disciplina na graduação e no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* na Faculdade de Direito da UFMG e a elaboração

da “Carta do Caraça” de 1977 assinadas por juristas que reivindicaram o ensino do direito econômico nos cursos jurídicos no Brasil (CLARK, 2018, p. 310).

1.2 AS CONCEPÇÕES DO DIREITO ECONOMICO

Além da concepção do direito econômico como um “ramo” do direito, Eros Grau vai defender que se deve pensar o direito como um nível do todo social, como mediação específica e necessária das relações econômicas, adotando um modo de interpretação teleológica e funcional do direito como um todo (GRAU, 2008 p.151)

Diversas são as concepções sobre o direito econômico. Todavia, sinaliza Bercovici:

“Qualquer que seja a perspectiva adotada na concepção de direito econômico, um elemento parece comum a todas as definições do início do século XX em diante: a organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação (BERCOVICI, 2013, p. 259).

Ao falarmos de um direito econômico sob a ótica das normas jurídicas, nos reportamos aos direitos previstos na Constituição de 1988, pelo qual a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano, mas ao mesmo tempo, na livre iniciativa, respeitando a soberania nacional, a propriedade privada que deve cumprir sua função social, a livre concorrência, a defesa do meio ambiente e a busca do pleno emprego. No mesmo raciocínio, tal ordem econômica tem como função as criar condições concretas para alcançar os objetivos fundamentais da República prevista no art. 3º da Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A proposta de uma constituição econômica é de ser aquela que faz parte do todo de uma constituição inseparável com proposta de ser harmônica. Dentro dessa lógica, faz sentido afirmamos que a Constituição de 1988, tem um projeto de Estado de bem-estar social que pode ser alcançado por meio das diretrizes políticas consolidadas na própria Constituição. Assim, o objetivo por meio da economia

política é de permitir as condições de reprodução material da sociedade para uma vida digna aos cidadãos.

O elemento diferenciador do direito econômico no âmbito das disciplinas jurídicas, é sua capacidade em analisar as estruturas sociais e apontar os conflitos sociais:

O direito econômico tem uma racionalidade essencialmente macroeconômica, pois trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atuando de maneira direta nas questões referentes à estratificação social. O direito econômico tem como objeto, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o direito econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo direito econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente. A possibilidade de análise das estruturas sociais que o direito econômico possui decorre justamente desta característica. O direito econômico, nesta perspectiva de totalidade, aponta o conflito social. (BERCOVICI, 2013, p. 262-263).

As profundas reformas políticas ocorridas no Brasil com maior intensidade nos anos de 1990, desfiguraram a tentativa do ousado projeto nacional de superação da desigualdade social e de um ambiente democrático, no qual o direito econômico também se debruça.

Toda o conjunto teórico e prático do neoliberalismo serviu de base para a legitimação de políticas que permitiram em grande medida uma conformação jurídica, política e econômica proporcionando um direcionamento contrário a tentativa de um projeto nacional que pudesse proporcionar a superação de diversas contradições sociais estruturais no Brasil.

1.3. A DEMOLIÇÃO DO DIREITO ECONÔMICO

A constituição econômica como um todo da Constituição de 1988, com perspectiva de um projeto nacional, soberano e democrático, surgiu em meio a uma situação de poder político que já descartaria suas intenções de projeto nacional de desenvolvimento. As sucessivas reformas institucionais e as privatizações ocorreram com maior intensidade na década de 90. Como por exemplo, a aprovação da Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 aprovada no governo Collor que instituiu o Programa

Nacional de Desestatização (PND) e maiores e inúmeras reformas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Neste cenário de profunda desfiguração da Constituição, a disciplina jurídica de direito econômico, como aponta Clark (2013) sofreu diversos ataques em virtude de uma visão dominante na qual a política econômica estatal – objeto desta disciplina – era vista como ultrapassada e autoritária sob o argumento de que estava ligada ao desenvolvimentismo ocorrido no Brasil.

Importante registrar que os problemas estruturais da Constituição de 1988 detém mais continuidade do que ruptura com a ditadura, dentre os quais são exemplo o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), a estrutura tributária e o sistema financeiro com a lei nº. 4595/64. Embora a Constituição de 1988 tenha significado um grande passado para o início da consolidação de uma democracia, a estrutura administrativa da ditadura militar permaneceu (BERCOVICI, 2010, p. 77-107).

São diversas as concepções do neoliberalismo. Dentre elas, a visão pautada na compreensão do mercado como ente capaz de melhor promover a alocação dos recursos econômicos. Essa concepção é fundamental para compreensão das transformações nas relações do poder político que passam a emergir nas normas jurídicas. Necessitava-se então que o Estado se abstinhasse de gerir a economia sob o fundamento de gerar distorções e desequilíbrio. Assim, a desarticulação entre a constituição financeira e a constituição econômica apresenta-se como reflexo desse contexto:

A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia do segundo pós-guerra passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods.

Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira (BERCOVICI, MASSONETO, 2006, p. 59).

O conhecimento e a consciência social sobre as formas de exploração, sem dúvida, demonstravam ser um potencial perigo para as forças dominantes. Afinal, uma

disciplina capaz de promover a crítica da economia política, denunciaria os desvios dos objetivos constitucionais.

O movimento neoliberal e as mudanças no padrão do regime de acumulação, influenciaram as desarticulações da ordem financeira e econômica, afastando a característica de constituição dirigente (CANOTILHO, 1982) da Constituição de 1988. A desarticulação entre a ordem financeira e a ordem econômica de acordo com Bercovici e Massonetto (2006), fez emergir um novo fenômeno denominado pelos autores de “Constituição dirigente invertida”:

[...] constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada (BERCOVICI, MASSONETTO, 2006, p. 19).

1.4 DIREITO ECONÔMICO: A ECONOMIA POLÍTICA DA FORMA JURÍDICA

São inúmeros os desafios de uma pesquisa científica. A existência de diversos meios que podem ser empregados para interpretar um determinado fenômeno no mundo é um destes. Compreender os fatores que determinaram a suspensão dos direitos sociais consolidados na Constituição de 1988 por meio de uma Emenda Constitucional, necessariamente exige uma investigação por diversos campos do conhecimento. Não podemos ter uma compreensão apenas sob a ótica estritamente jurídico-normativa, mas sobretudo econômica e sociológica. Sem dúvida, investigar as causas das transformações no mundo é uma proposta bastante desafiadora e a limitação do conhecimento humano é inevitável. O método escolhido revelará os caminhos que possibilitaram um determinado resultado.

De acordo com Bercovici (2010), na esfera jurídica, a crítica da economia política deve ser realizada sob a ótica do direito econômico compreendido como uma economia política da forma jurídica capaz de propiciar uma compreensão da origem social e teórica dos textos normativos.

Nos valeremos também do raciocínio dedutivo (LAKATOS, 2003, p. 90-94) partindo da premissa de que o processo de financeirização influenciou na aprovação do Novo Regime Fiscal. Escolhemos este método pois, sob a ótica da crítica econômica em Paulani (2008), o Brasil tem sido uma plataforma de valorização financeira, denominada de “servidão financeira”. Esta política econômica gera uma enorme transferência de renda do Estado para os setores rentistas da sociedade por meio do pagamento do serviço da dívida pública. O Novo Regime Fiscal nesta linha de raciocínio hipotética, é fruto da mudança estrutural do capitalismo causada pela financeirização.

Dentro deste cenário jurídico, político e econômico, inserimos nosso problema: nas dificuldades da concretização de uma política econômica democrática prevista na Constituição de 1988. O desafio se coloca frente ao fenômeno da financeirização sob o aporte teórico e prático do neoliberalismo e da política de austeridade fiscal que discutiremos.

CAPÍTULO 2. SITUANDO O PROBLEMA NAS MUDANÇAS DO REGIME DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Neste capítulo discutiremos acerca do fenômeno da financeirização mundial e suas conexões com o neoliberalismo. Necessário registrar que o termo “financeirização” na literatura acadêmica é utilizado em diversos sentidos. Conforme aponta o estudo bibliométrico de PALLUDETTO e FELIPINI (2019) a literatura sobre a financeirização apontam para cinco agrupamentos não estanques que discutem sobre o tema: I) análise da financeirização a partir de uma crítica à maximização do valor ao acionista; II) teoria crítica sob as lentes do marxismo e do pós-keynesianismo frente ao *mainstream economics*; III) estudos sobre os impactos na sociedade diante de uma disseminação de diversas práticas típicas do mercado financeiro; IV) estudos sobre a relação entre o mundo financeiro como condicionante da organização do espaço urbano; V) e por último, um grupo que estuda como a financeirização influencia os preços das commodities nos mercados financeiros e na atividade rural, especialmente nas econômicas subdesenvolvidas que dependem de sua exportação.

Entendemos como relevante tratar sobre as concepções do neoliberalismo e a financeirização, em virtude de suas qualidades enquanto potencial influenciadores na adoção de políticas de austeridade fiscal.

2.1. O NEOLIBERALISMO

Um elemento importante para a compreensão do neoliberalismo é o fato deste surgir como uma reação a crise econômica pelo modo de sistema capitalista ocorrida na segunda metade da década de 1970. O primeiro choque do petróleo de 1973 a 1974 causou um enorme abalo estrutural na economia mundial. A política econômica abandonou totalmente a política dita intervencionista que visava o pleno emprego, de modo que o próprio desemprego passou a ser concebido como algo natural e, portanto, necessário para a retomada das economias capitalistas. É neste contexto que a política keynesiana passa a ser fortemente atacada, ganhando força a teoria econômica de Milton Friedman. Em linhas gerais, Friedman argumentava pela existência de uma taxa natural de desemprego. Defendia que qualquer tentativa do

governo em intervir na diminuição dessa taxa, levaria a inflação que só poderia ser controlada diminuindo o crescimento do estoque de dinheiro (LAPAVITSAS, 2005, p. 33-34). O programa econômico na prática, era o de estabilização da macroeconomia, liberalização do comércio e privatização da economia. (MUNCK, 2005, p. 60).

Como aponta Clark (2013, p. 267) o advento do denominado neoliberalismo regulatório ocorrido nos anos 90 no Brasil tinha como fundamento uma ideologia de matriz liberal-extremista. Tal ideologia era fundada sob as bases das teorias construídas na segunda metade do século XX, tendo como expoentes Friedrich Hayek com a obra “O caminho da servidão”, que se opunha ao planejamento estatal e exaltava o mercado como campo das liberdades individuais. Por outro lado, Milton Friedman e sua tese “Capitalismo e Liberdade”, escrito em 1962, defendia a indissociabilidade entre liberdade econômica e liberdade política. Seja como for, encontra-se um ponto comum entre estas teorias: A defesa da ideia de “Estado mínimo” como único meio de respeitar as liberdades individuais e proporcionar a produção e distribuição de riquezas por um mercado livre que alcançaria uma justiça social.

Para Bresser Pereira (2009), o neoliberalismo conceberia a ideia de “estado mínimo” significando ao menos quatro elementos:

[...] “primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam autorregulados”. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8-9).

O neoliberalismo, para além do que se entende como “Estado mínimo”, é compreendido em Dardot e Laval (2016) como uma racionalidade. Como conjunto de práticas e discursos tendo como núcleo a ideia de concorrência. Os autores apontam para uma transformação de subjetividade individual dos sujeitos, que dentro do jogo de concorrência, deve se valorizar como capital humano permanentemente. A pretensão do neoliberalismo é tirar a política do controle,

sendo capaz de orientar internamente as políticas dos governos, empresas e das pessoas.

2.1.2 AS LEITURAS MARXISTAS DO NEOLIBERALISMO¹

Na literatura marxista, o neoliberalismo tem sido objeto de estudo em diferentes abordagens. De acordo com Saad (2015), podemos identificar quatro abordagens distintas, porém com alguns elementos em comum. A primeira abordagem, debate o neoliberalismo como um conjunto de ideias econômicas da escola austríaca e de Chicago e no ordoliberalismo alemão; a segunda como um conjunto de políticas, práticas e instituições validadas por estas ideias mencionadas; a terceira como uma ofensiva de classe liderada pelo Estado contra os trabalhadores e os pobres em nome da burguesia ou das finanças; e por fim, como estrutura material de reprodução econômica, social e política.

As diferenças de metodologia e de pontos de vista no marxismo contemporâneo, das relações entre o marxismo e as abordagens não-marxistas nas ciências sociais, e da complexidade do próprio neoliberalismo. Do ponto de vista marxista, essas tensões analíticas são sentidas em três níveis interligados.

Segundo Saad (2015) no Primeiro nível, todas as experiências neoliberais compartilham veias que são importantes, como o poder crescente das finanças e as limitações cumulativas da democracia política, as privatizações e a propagação de ONG's em áreas que, anteriormente, pertenciam ao domínio do Estado. No Segundo nível, as análises marxistas são metódicas, organizadas, por definição. Elas buscam englobar os aspectos econômicos, sociológicos, institucionais, políticos, jurídicos, culturais e ideológicos do neoliberalismo. conclusão de que abordagens marxistas tendem a ser superiores frente a explicações rivais do neoliberalismo. No Terceiro nível, o esquema de ideias que alicerçam o neoliberalismo pode perfeitamente evitar o domínio "internacional", e em sendo

¹ Nesta seção, trabalharemos com as considerações de SAAD (2015) sobre a abordagem marxista do Neoliberalismo, articulando com o conceito de Financeirização.

assim, as experiências neoliberais são completamente inseparáveis do imperialismo e da globalização

O neoliberalismo está apoiado por um grupo de autores, que em linhas gerais, argumentam de formas profundamente divergentes que indivíduos com diferentes níveis, trocando bens, serviços e (em alguns casos) informações em mercados cuja regulamentação é mínima, podem dispor de recursos de forma mais eficiente do que por meio da democracia ou sob orientação do Estado. Os argumentos dos principais pensadores do neoliberalismo, visavam legitimar as versões extremas do livre-mercado no capitalismo.

Este ambiente alimentou vários tipos de crítica ao socialismo de estilo soviético, ao keynesianismo, ao desenvolvimentismo e aos “excessos de democracia” desde meados do século XX (SAAD, 2015 p. 61).

Em primeiro lugar, a divisão entre o Estado e os mercados, instituições rivais e mutuamente exclusivas. É importante notar que essa dicotomia é rejeitada pelo ordoliberalismo – ramo do liberalismo que defende a competição e a livre iniciativa, mas com um Estado que garanta igualdade de oportunidades. Em segundo lugar, a supondo que os mercados são eficientes, enquanto a intervenção estatal necessariamente cria desperdícios porque ela distorce os preços e a alocação de recursos, induz o comportamento rentista e promove o atraso tecnológico.

Em terceiro lugar, a crença de que o progresso técnico, a liberalização das finanças e dos movimentos de capital, a busca sistemática de “valorização” para os acionistas e as sucessivas transições ao neoliberalismo criaram uma economia mundial caracterizada pela rápida mobilidade do capital dentro de cada país e entre os países, e por um processo mal definido de “globalização”. Onde eles são acolhidos, o crescimento econômico necessariamente segue, e se acelera, através da prosperidade das empresas locais e da atração de capital estrangeiro.

Em quarto lugar, a presunção de que eficiência alocativa, a estabilidade macroeconômica e o crescimento do produto estão condicionados à inflação baixa, o

que é garantido principalmente pela política monetária à custa das políticas fiscais, cambiais e industriais.

Em quinto lugar, a percepção de que a operação das principais políticas macroeconômicas neoliberais, incluindo a “liberalização” do comércio, dos mercados financeiros e de trabalho, as metas de inflação, a independência do Banco Central, o câmbio flutuante e as regras orçamentais restritivas, está condicionada à oferta de garantias estatais potencialmente ilimitadas para o sistema financeiro, uma vez que este é estruturalmente incapaz de se sustentar apesar de seu controle cada vez mais extenso sobre os recursos da sociedade.

Análises marxistas são geralmente implementadas através de um processo com dois estágios: A primeira fase é marcada por forte intervenção do Estado para conter os trabalhadores e a esquerda organizada, promover a integração transnacional do capital nacional e impor o novo quadro institucional. A segunda fase, pela estabilização das relações sociais impostas no período anterior, na consolidação do controle do setor financeiro sobre a alocação de recursos, no gerenciamento pelo Estado da nova modalidade de integração internacional da produção, e na introdução de políticas sociais especificamente neoliberais tanto para gerenciar as privações criadas pelo neoliberalismo, como para reconstituir os sujeitos sociais em linhas neoliberais.

As críticas marxistas dessas políticas e de seu quadro institucional têm iluminado as características fundamentais e o impacto da transição neoliberal em vários países. Isso é importante; entretanto, o neoliberalismo não pode ser reduzido a um conjunto de políticas, o que poderia sugerir que uma multiplicidade de iniciativas políticas discretas poderia ser suficiente para reverter ou transcender o próprio neoliberalismo.

A maioria das análises marxistas insiste que a financeirização é a característica que define a acumulação sob o neoliberalismo, e que ela tem impulsionado a reestruturação da economia global desde a década de 1970. A fias em essência ela expressa o controle do capital portador de juros sobre a alocação de recursos sociais e a reprodução social de maneira mais geral, através de distintas formas de

capital fictício. Esses processos têm sido reforçados por extensas transformações institucionais que expandiram e intensificaram a influência das finanças sobre a economia, a ideologia, o Estado e o processo político.

Nas economias neoliberais transnacionalmente integradas, as finanças controlam a alocação de recursos, incluindo o volume e a composição do produto e do investimento, a estrutura da demanda, o nível e a estrutura do emprego, o financiamento do Estado, a taxa de câmbio e o padrão de especialização internacional, e elas reestruturam o capital, o trabalho, a sociedade e o Estado em conformidade com sua posição dominante e seus interesses específicos.

A posição estrutural das finanças sob o neoliberalismo apoiou o surgimento de toda uma gama de instrumentos de capital fictício, a expansão de atividades puramente especulativas e o crescimento explosivo das recompensas para os capitalistas e os gerentes de alto escalão em todos os setores, especialmente no próprio setor financeiro, sustentadas por um aumento significativo da taxa de exploração.

A financeirização também impulsionou a reestruturação da produção através da transnacionalização dos circuitos da acumulação, no processo que é comumente chamado de “globalização” como resultado dessa forma de reestruturação da acumulação, o poder das corporações aumentou em quase toda parte, um sistema financeiro globalizado adquiriu influência política ímpar, o espectro político se deslocou para a direita, a social democracia implodiu, os partidos de esquerda e as organizações de massa declinaram, e os sindicatos foram amordaçados ou mutilados por mudanças legais, comportamentais e padrões de emprego. O neoliberalismo também criou uma dinâmica concentradora da acumulação que pode ser limitada, mas não revertida, por intervenções (keynesianas) marginais.

As estruturas da acumulação descritas acima implicam que o neoliberalismo não pode ser adequadamente descrito simplesmente como representando a “retirada” do Estado ou a “expansão” dos mercados em geral ou dos mercados financeiros em particular. O neoliberalismo baseia-se no poder do Estado para impor a hegemonia da finança globalizada em cada área da vida social, em particular a própria produção, sob o véu ideológico da não-intervenção; e ele exige que cada Estado

nacional dirija, apoie e gerencie a internacionalização da produção e das finanças em seu território.

O neoliberalismo redefiniu a relação entre a economia, o Estado, a sociedade e os indivíduos, incentivando os últimos a dar a suas vidas uma forma empreendedora e subordinando o intercâmbio social a critérios econômicos. A ideologia da autorresponsabilidade tem sido especialmente importante, ao privar os cidadãos de suas capacidades coletivas, eviscerar a cultura das classes trabalhadoras, colocar o mérito do sucesso e o peso do fracasso sobre os indivíduos isolados, e sugerir que a solução de todos os problemas sociais requer uma nova rodada de individualização e financeirização do intercuro social o neoliberalismo é estruturalmente limitado por cinco contradições identificadas por diferentes vertentes da literatura marxista.

A recorrência dessas crises sugeriu a analistas reformistas que a instabilidade macroeconômica e as frequentes crises financeiras e do balanço de pagamentos demonstram que o neoliberalismo é fundamentalmente falho. Isso está correto exatamente no mesmo sentido em que, no abstrato, as crises econômicas mostram que o capitalismo é um modo de produção contraditório. No entanto, assim como as crises oferecem a oportunidade de restaurar o equilíbrio da acumulação na sociedade capitalista, as crises desempenham um papel construtivo – e até mesmo constitutivo – no neoliberalismo. Elas justificam a transição neoliberal, reforçam a disciplina de política econômica sobre os governos, e obrigam os capitalistas, os trabalhadores e o próprio setor financeiro a se comportarem de maneira condizente com a reprodução intensificada do neoliberalismo. Perversamente, as crises econômicas e financeiras resolvem desajustes de várias ordens e sintonizam o funcionamento do sistema econômico.

2.3 A FINANCEIRIZAÇÃO

Na tentativa de compreender as crises do capitalismo na contemporaneidade causadas pela liberalização financeira, a literatura científica tem se debruçado sobre o tema da financeirização. De modo geral, este fenômeno se manifesta como um padrão de funcionamento das economias, onde a acumulação das riquezas se desenvolve predominantemente por canais financeiros em detrimento das atividades

produtivas. Bruno et. al. (2011) aponta que numa economia capitalista com o mínimo grau de desenvolvimento, é natural a presença da acumulação de riquezas por meio de operações bancárias e financeiras. No entanto, sua generalização por meio de uma amplitude de oferta de ativos financeiros com ampla vantagem frente aos ativos produtivos, coloca a economia sujeita ao aprofundamento da financeirização. Ainda de acordo com Bruno et. al. (2011) no cenário econômico brasileiro, o processo de financeirização predominantemente se reproduz por ativos de renda fixa e as mais altas taxas reais de juros do planeta.

O processo de financeirização já havia sido debatido por Marx no livro III do Capital ao conceituar o capital portador de juros (Marx, 2017, p. 453-478). De acordo com Marx (2017, p. 521) o ciclo do capital representado pelo ciclo D-D' representa a forma mais alienada e fetichista do capital. Nesta lógica, o dinheiro gera mais dinheiro, o valor valoriza a si mesmo, sem o processo mediador entre os dois extremos. “Isto é, sem as agruras do processo de produção” (MARQUES; NAKATANI, 2009, p. 12).

O termo “financeirização” será utilizado em seu sentido amplo, em virtude dos distintos significados e abordagens teóricas que possui. Trabalharemos então com o conceito de financeirização no sentido de ser um fenômeno do capitalismo ocidental com maior intensificação por volta de 1970, com expansão da atividade financeira e a preponderância dos interesses financeiros na economia.

Na crítica à globalização, Milton Santos (2001, p. 44) apontaria para existência de uma “violência do dinheiro”. No âmbito da economia internacional, o capitalismo financeiro tem desenvolvido um sistema que criou e multiplicou o chamado derivativos, tornando a especulação intrínseca ao próprio sistema. “O capitalismo financeiro tinha adquirido uma espécie de autonomia, onde a relação entre finança e produção daria lugar ao que Marx denominou de loucura especulativa” (SANTOS, 2001, p. 44).

A transformação do sistema capitalista mundial, sobretudo no início da década de 70, tem sido marcado por maior valorização financeira em relação ao capital

“produtivo”. Especialmente na década de 80 e início de 90, observamos o crescimento do estoque de riqueza financeira mundial buscando sua valorização. Esse fenômeno só foi possível com as transformações da globalização, de uma abertura maior das fronteiras entre os países e da liberalização financeira. Chesnais (1998) aponta ao menos três fatores que proporcionaram a ascensão do setor financeiro:

[...] movimento de relativa autonomização da esfera financeira em relação à produção e, sobretudo, em relação à capacidade de intervenção das autoridades monetárias. A segunda tem a ver com o “fetichismo” (ressaltado por Marx e Keynes) das formas de valorização do capital de natureza especificamente financeira. A terceira remete ao fato de que são os operadores que delimitam os traços da mundialização financeira e que decidem quais os agentes econômicos, de que países e para quais tipos de transação, que participarão desta (CHESNAIS, 1998, p. 13).

Relativamente ao primeiro fator apontado pelo Chesnais (1996), a autonomização da esfera financeira não significa uma total desvinculação entre a produção e o comércio em relação às finanças. Chesnais (1998, p. 15) afirma que as aplicações financeiras são necessariamente oriundas do setor produtivo, sobretudo, da riqueza criada pelo “investimento e pela mobilização de certa força de trabalho”.

A desregulamentação e a liberalização financeira proporcionaram a mundialização do capital numa lógica de dominância do capital rentista em relação à atividade produtiva. Neste sentido, Dowbor (2017, p. 93) constatou que o lucro se deslocou na cadeia produtiva, sendo que cada vez mais a produção dos bens materiais pelo trabalho e pela empresa produtiva é apropriada por intermediários financeiros.

Braga (1998, p. 195) também compreende o processo de financeirização tendo como elemento o capital rentista e as mudanças promovidas no processo de mundialização do capital. Todavia, sua conceituação de financeirização diz respeito, a emergência de um novo padrão sistêmico da riqueza, sobretudo nos anos 60 nos Estados Unidos, estabelecendo uma dinâmica no qual o sistema produtivo ficou subordinado ao capital financeiro.

Os efeitos práticos da tese da dominância financeira podem ser observados no Quadro 01 e no Gráfico 2 elaborados por Paulani (2009, p.05) nos quais demonstram o crescimento do estoque mundial de ativos financeiros maior do que a renda real representado pela evolução do Produto Nacional Bruto (PNB). O Quadro

01 demonstra o aumento do estoque mundial de ativos financeiros no ano de 1980 até 2006 que cresceu de 12 trilhões de dólares para 167 trilhões de dólares. Por outro lado, considerando a mesma linha temporal de 26 anos, o PNB saltou de 11,8 trilhões para 48,8 trilhões de dólares. Em termos percentuais, o PIB mundial entre 1980-2006 cresceu 314%, enquanto a riqueza financeira mundial cresceu 1.292%.

Quadro 1 – Riqueza fictícia e renda real

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros* (US\$ trilhões)	PNB mundial (US\$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros/ PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	200**	54,8	3,65
2010***	209	55,9	3,74

Fontes: Mckinseys Global Institute (Ativos) e FMI (PNB); elaborado por Leda Paulani (2009, p. 29).

*Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos.

** Estimativa.

*** Projeções

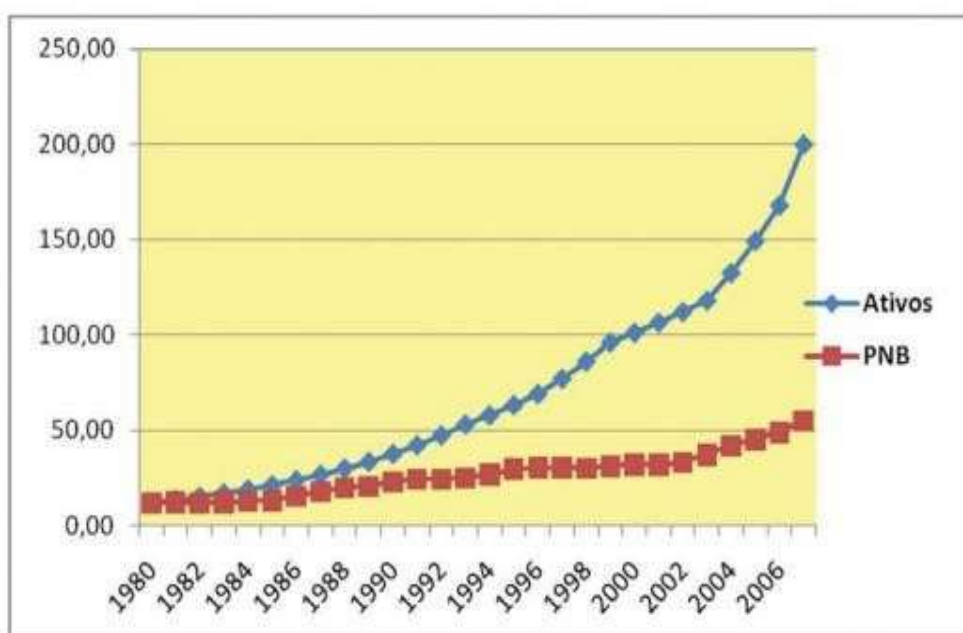


Gráfico 2 – Riqueza fictícia (estoque mundial de ativos financeiros) e renda real mundial (PNB) US\$ trilhões

Fonte: Mckinseys Global Institute (Ativos) e FMI (PNB); elaborado por Leda Paulani (2009, p. 30).
Obs: Para a construção do gráfico, os valores do estoque mundial de ativos financeiros correspondentes aos anos para os quais [não] há dados disponíveis foram estimados como crescendo a uma taxa constante.

O Gráfico 2 nos dá uma melhor ferramenta de comparação do aumento da curva de estoques de ativos em comparação ao PNB. Percebe-se uma subida exponencial a partir começando na década de 80.

No contexto sócio-histórico no plano mundial revela-se que o marco temporal da mudança no padrão de valorização financeira é datado nos meados dos anos 60, sobretudo com a crise do regime de acumulação “fordista”. Neste período, um grande volume de dinheiro acumulado pelas empresas multinacionais dos Estados Unidos instaladas na Europa, não reinvestiram seus lucros na produção. Isso se deu pelas baixas expectativas de lucratividade. ao mesmo tempo também adotaram em não reinvestir o excedente nos Estados Unidos, portanto, não promovendo a repatriação de seus recursos. Chamado de “eurodólares”, estes recursos incharam o espaço *off shore* de Londres conhecido como *euromarket* criado no início dos anos 50 (PAULANI, 2009).

O fim do acordo de Bretton Woods em 1971, colocou o fim do padrão-ouro em relação ao dólar operando assim o que os economistas chamam de câmbio flexível, marcando o início de uma instabilidade monetária permanente. De acordo com Chesnais (1998, p. 25) e Paulani (2009), o mercado de câmbio então foi o primeiro a entrar na mundialização financeira contemporânea com elevada parcela dos ativos financeiros procurando se valorizar e preservar o máximo de liquidez que buscavam sua valorização fora do circuito da produção e que criaria as bases para a desregulamentação e abertura financeira dos mercados.

Harvey (1989) também aponta os mesmos processos históricos, sociais e econômicos que proporcionaram as bases da financeirização. A profunda recessão de 1973 terminou com o compromisso fordista e marcou os demais anos numa forte reestruturação econômica, social e política. Todavia, diferente de Chesnais (1998) o autor chama esta transição de “acumulação flexível”:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado "setor de serviços" (HARVEY, 1989, p. 140).

A liberalização financeira com maior intensidade, associado ao movimento denominado neoliberalismo, ocorreu com a ascensão de Margaret Thatcher ao poder na Inglaterra e de Ronald Regan nos Estados Unidos. A ascensão do bloco conservador simbolizou o rompimento do Estado de bem-estar social com a crise econômica e social do regime "fordista" de acumulação do capital. Em síntese, ocorreram diversas desestruturações ao modo de regulação da teoria keynesiana na economia (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189).

Os efeitos da financeirização, de acordo com Palley (2007, p. 2) atingem o sistema econômico de modo que seus principais impactos, se apresentam com maior valorização da significância do setor financeiro em relação ao setor real, causando transferência de renda do setor real para o financeiro, e como consequência o aumento da desigualdade de renda e estagnação salarial.

O fim do controle de capitais permitiu a abertura dos sistemas financeiros nacionais. O elemento chave era promover a livre circulação dos capitais que procuravam se valorizar. Outro fator que contribuiu para o fenômeno da financeirização foi a liberalização dos mercados de títulos da dívida pública dos Estados. Tal medida atendeu a duas esferas sociais: os governos que buscavam cobrir seus déficits fiscais e grandes grupos centralizadores de poupança que, no contexto social político abordado, tinham uma massa de riqueza que buscavam se valorizar e encontraram no mercado de títulos públicos taxas altas de juros reais positivas (CHESNAIS, 1998, p. 26).

2.4 APONTAMENTOS DA FINANCEIRIZAÇÃO NA ECONOMIA BRASILEIRA

A inserção do Brasil no mundo das finanças vinha de uma ideia de “modernizar” a economia do país, inserindo-o na circulação livre de capitais internacionais que foram crescendo de modo exponencial no mundo inteiro.

Nos anos 60 e 70 a industrialização brasileira se desenvolveu por meio do endividamento externo e com o gerenciamento do Estado na economia. O processo de liberalização financeira no Brasil é apontado por Paulani (2008, p. 48) como tendo seu início no governo Itamar com a abertura das chamadas contas CC5 (CARTA CIRCULAR Nº. 5) com base na Lei Nº. 4.131 de 1962 que regulamentava as contas em moeda nacional mantidas no Brasil por estrangeiros ou residentes no exterior. O Banco central abriu o mercado brasileiro de capitais para o exterior facilitando a circulação de capitais internacionais, promovendo a inserção do país nas finanças de mercado internacionalizadas.

Os títulos da dívida brasileira lançados e cotados no exterior confirmaram o país no papel de emissor de capital fictício, que viabiliza a valorização financeira e garante a posteriori a transferência de parcelas da renda real e do capital real para a esfera financeira. A liberalização financeira vem garantir o livre trânsito dos capitais internacionais, que podem assim maximizar o aproveitamento das políticas monetárias restritivas e de juros reais elevados (PAULANI, 2009, p. 42).

Paulani (2008) divide a história da inserção da economia brasileira em cinco fases: a primeira fase é marcada pela colonização com base na mão de obra escravizada e o território como fonte de metais preciosos e matérias-primas. Notadamente, a acumulação primitiva. Na segunda fase, como produtor de bens primários de baixo valor agregado numa relação periférica do capitalismo, proporcionando o desenvolvimento do centro. Na terceira, em 1950, os países do centro do sistema capitalista vislumbraram a oportunidade de inserir-se na economia brasileira impulsionando o crescimento econômico. A quarta fase, ocorreu com a crise dos anos 70. Com a crise do petróleo, a opção brasileira diante do elevado coeficiente de importação de petróleo foi se conectar com o mercado de créditos ligados aos “petrodólares” através da contração de empréstimos em larga escala para financiar os déficits em conta corrente e o último ciclo de substituição de importações, arquitetado no II Plano Nacional de Metas (PND) do governo Geisel.

As alterações no modo de produção que discutimos, possibilitaram o processo de financeirização: uma acumulação sob a lógica da valorização financeira. Diante deste cenário marcando a quinta fase, o Estado brasileiro enfrentou dificuldades em promover investimentos públicos, passando a adotar a agenda neoliberal com consequente redução de sua participação da economia.

O processo de industrialização brasileira, nas décadas de 1960 e 1970, teve como suporte três pilares: industrialização via substituição de importações, intervenção estatal e endividamento externo. Após o II choque do petróleo e do aumento do interesse estado-unidense, no entanto, houve interrupção no fluxo de capital estrangeiro voluntário aos países latino-americanos. A nova conjuntura afetou a conduta política do setor industrial brasileiro, e impôs um processo de ajustes internos e externos, resultando na queda da taxa de crescimento da economia brasileira a partir de 1980, deterioração das contas públicas, aumento da taxa de inflação e da dívida pública interna.

A deterioração das contas públicas reduziu a capacidade do Estado de manter novos investimentos, no qual, somada à aceleração da inflação e adoção de ideais neoliberais de redução da participação do Estado na economia e liberação financeira e comercial, foi sustentáculo para o processo de privatização no início dos anos 1990. Tal processo, que fora apoiado pela elite brasileira e pelos investidores estrangeiros, utilizaram como justificativa a eficiência na alocação de recursos e na apuração de investimentos da iniciativa privada.

O fim da década de 1980 e o início dos anos 1990 ficaram marcados com o início da liberalização comercial e financeira no país, intensificada a partir de 1994 com o Plano Real. Por consequência, houve um retorno de fluxo de capital voluntário externo ao país, bem como o controle da inflação e crescimento do passivo externo, o que aumentou a fragilidade externa e interna do país e contribuiu para diversas crises cambiais.

Tal processo elucida a dependência do Estado brasileiro em relação ao fluxo de capital internacional, e reforça o processo de acumulação liderada pelas finanças.

Pode-se dizer que os conflitos distributivos, iniciados na década anterior, colocaram fim à era da regulação fordista no país.

Os processos de ajustamento interno e externos da década de 1980 resultaram na deterioração das contas públicas, bem como a aceleração da inflação, contribuindo com o comportamento rentista e o aumento do poder das finanças e das variáveis financeiras sobre a economia.

O início e o desenvolvimento do processo de financeirização da economia brasileira foram adequados pela estrutura macro institucional do país. O desenvolvimento da financeirização no Brasil assumiu um caráter específico, baseado na indexação dos títulos da dívida pública e no endividamento interno do setor público, o que atrelou a rentabilidade dos investimentos produtivos à rentabilidade destes títulos, principalmente na década de 1980.

A oscilação no foco da política macroeconômica em 1980 objetivou a diminuição das necessidades de divisas estrangeiras por meio do controle da absorção interna. A diminuição do ritmo de crescimento da economia brasileira, por meio do controle do investimento e do consumo, resultou no crescimento das exportações, no saldo da balança comercial e no crescimento da poupança da iniciativa privada.

Visto que o setor público era o essencial detentor da dívida externa, e este não conseguia fazer recursos financeiros para pagar o essencial e o serviço da dívida, e a suspensão do fluxo de capital voluntário externo não permitia seu refinanciamento, esse apropriou da poupança do setor privado por meio da venda de títulos públicos. Por conseguinte, o Estado passou a se endividar internamente por meio da troca de dívida externa por dívida interna, ocasionando no crescimento da dívida pública interna.

De acordo com Carneiro (2002, p. 96), o crescimento da dívida pública decorreu de uma combinação de diversos elementos, tais como: a) diminuição da taxa de crescimento, b) crescimento do esforço da dívida externa, em consequência de à elevação da taxa internacional de juros e políticas de maxidesvalorização cambial, aumentando a mudança de recursos ao exterior, c) crescimento da inflação e da

taxa de juros interna, que elevaram a mudança de recursos para o setor privado, e d) incentivos e isenções fiscais aos produtos destinados à saída. De acordo com Belluzzo e Almeida (2002, p. 09-21) e Cano (1999 p. 287-326), o aumento do endividamento do setor público e os fracassos dos planos de estabilização em administrar a inflação, afetaram negativamente as expectativas no que tange à aptidão do Estado de administrar as políticas monetária e fiscal.

Os agentes privados, temendo a diminuição do valor do seu patrimônio, pressionaram o Estado para manter inalterada sua riqueza, por meio do crescimento da mudança de renda através do capital rentista. Desta forma, estes agentes demandavam o aumento dos juros e a indexação dos títulos públicos, bem como o encurtamento de seu prazo de vencimento. Esse processo resultou em uma dinâmica interna própria, em que estes títulos eram negociados a custos elevados e com vencimentos cada vez mais curtos no sistema bancário, convertendo-se em quase moedas.

Neste contexto de incerteza, teve lugar o desenvolvimento de títulos lastreados as operações de overnight. A taxa de juros de curto prazo – *overnight* – tornou-se o parâmetro de reajuste dos preços, de maneira que estes não se relacionavam mais aos custos de produção, e sim ao comportamento da inflação e das expectativas dos agentes privados, que detinham os títulos públicos. Esse processo foi descrito por Bruno et. al. (2011) como um padrão de financeirização inflacionista.

A aceleração da inflação impôs certa coerência financeira ou patrimonialista, como discutido por Chesnais (1998), sendo essa uma das características do processo de financeirização da economia brasileira. Tal processo foi conduzido pelo aumento da dívida pública brasileira e pela indexação dos títulos. Dado o baixo risco destes títulos e sua liquidez elevada, em um ambiente de alta insegurança, as atividades financeiras tornaram-se mais atrativas que as produtivas e a taxa de juros destes títulos tornou-se o balizador do exercício produtivo.

Portanto, à medida que a rentabilidade das atividades produtivas não acompanhava a taxa de crescimento e a rentabilidade dos títulos indexados, ocorria uma transferência da riqueza do setor produtivo para o financeiro (BELLUZZO, ALMEIDA,

2002, p. 09-21). Esse processo impactou negativamente os investimentos, público e privado, e a taxa de crescimento econômico. Igualmente afetou a estrutura patrimonial do setor bancário. Estes reduziram a oferta de crédito ao setor privado não-financeiro, uma vez que a aceleração inflacionária aumentava o risco de inadimplência, deslocando os recursos deste setor para a compra de títulos públicos e para os depósitos em moeda estrangeira no Banco Central. O crédito era indicado, especialmente, às empresas estatais, uma vez que seu risco era considerado menor que do setor privado. A elevação do lucro financeiro permitiu uma alta lucratividade e rentabilidade deste setor (BELLUZZO E ALMEIDA, 2002, p. 09).

A queda dos lucros e a deterioração das contas públicas tornaram-se as principais fontes de conflito entre a burguesia nacional e o Estado. De acordo com Pereira (1987, p. 05, 21), a diminuição do ritmo de crescimento econômico diminuiu a taxa de lucro das empresas, especialmente das estatais devido a deterioração das contas públicas, o setor público passou a reduzir a intervenção estatal, com o pretexto de que o setor privado é mais efetivo na alocação dos recursos econômicos. Ao subordinar o sistema produtivo às finanças, a financeirização impõe uma lógica rentista às empresas, afetando o regime de acumulação da economia.

2.5. NOTAS SOBRE A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

Neste subtópico, pretendemos fazer uma breve exposição sobre a Auditoria Cidadã da Dívida e a experiência da auditoria feita no Equador. Abordaremos também a CPI que ocorreu no Brasil, no qual realizou-se um relatório sobre a dívida pública.

Através do Decreto Executivo nº 472 de julho de 2007, o Equador criou uma comissão para realizar a auditoria de sua dívida pública interna e externa. A auditoria da dívida pública foi realizada entre 2007 e 2008, por meio do trabalho realizado da *Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)* resultou na redução de 70% da dívida externa em títulos (FATORELLI, 2011).

A participação da sociedade foi fundamental para a comissão que reuniu membros de organizações sociais e acadêmicas equatorianas e internacionais que se

dedicam ao tema do endividamento público. A função da *Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)* com fundamento no Decreto do Presidente da República do Equador, Rafael Correa Delgado, tinha dado forma à função da auditoria. De acordo com Fatorelli (2011, p. 15) a função do decreto era o de auditar o processo de contratação dos convênios, contratos e outras formas ou modalidades contratuais para a aquisição de créditos, obtidos pelo setor público do Equador, proveniente de governos, instituições do sistema financeiro multilateral ou do banco oriundo dos setores privados, nacional ou estrangeiros, desde 1976 até o ano de 2006.

Com fundamento no Decreto Presidencial, o prazo da auditoria ficou previsto para ser realizado durante um ano. Sendo assim, a Comissão de Auditoria organizou-se em Subcomissões Específicas.

Multilateral – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa contratada junto aos organismos multilaterais – FMI, Banco Mundial, CAF e outros; Bilateral – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa contratada entre o governo equatoriano, ou algum órgão do governo equatoriano – e outros governos estrangeiros ou bancos de fomento ou públicos de outros países; Comercial – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa com a banca privada internacional; Interna – Subcomissão dedicada à auditoria da dívida contratada internamente. Além destas, funcionaram também as seguintes subcomissões: Jurídica, que se dedicou aos estudos dos aspectos jurídicos do endividamento público equatoriano e aos recursos jurídicos previstos no direito internacional sobre o tema; Social e Ecológica, dedicada aos estudos dos impactos sociais e ecológicos do processo de endividamento (FATORELLI, 2011, p. 16).

De acordo com Fatorelli (2011) teve a tarefa árdua de investigar o período de trinta anos da dívida pública equatoriana, além de deparar-se com mecanismos desorganizados de controle interno dos órgãos oficiais que manejavam o endividamento público. Outro enfrentamento durante a auditoria, deu-se pela ausência de respostas das instituições financeiras, revelando a necessidade de investigar no exterior.

A principal conclusão de nossa subcomissão de dívida comercial foi que o processo de endividamento equatoriano, durante o período compreendido entre 1976 e 2006, beneficiou ao setor financeiro privado e às empresas transnacionais, em detrimento dos interesses da Nação equatoriana. Os dados oficiais evidenciaram que nos 30 anos de Dívida Comercial investigados, verificou-se uma transferência líquida de recursos ao exterior, em favor dos bancos privados, e não uma fonte de financiamento para o Estado equatoriano. Considerando os dados estatísticos publicados pelo

Banco Central, a diferença entre os ingressos registrados e as saídas revelou uma transferência líquida de US\$ 7,13 bilhões em 30 anos, em favor dos bancos privados internacionais, cifra muito significativa para o tamanho da economia equatoriana, 20 vezes menor que a brasileira. Apesar dessa transferência negativa, a dívida equatoriana com estes bancos aumentou de US\$ 115,7 milhões em 1976 para US\$ 4,2 bilhões em 2006. (FATORELLI, 2011, p. 23).

Ainda de acordo com Fatorelli (2011) durante os trabalhos foram identificadas ingerências do FMI em assuntos internos do país. Constataram também diversas cláusulas abusivas e práticas de taxas de juros elevadas e capitalizadas. As investigações demonstraram que a dívida representada por títulos era o resultado do endividamento maior iniciado no final dos anos 70 durante a ditadura militar. A taxa de juros foi elevada unilateralmente pelo *Federal Reserve* a partir de 1979 e nas renegociações durante a década de 80.

Nas investigações, a auditoria comprovou que a cada renegociação da dívida, as condições se mostravam exponencialmente mais onerosas. Um dos aspectos relevantes da auditoria, segundo Fatorelli (2011) foi a comprovação de o país não recebia os recursos já que as renegociações sucessivas feitas a partir de 1983.

Nosso relatório recebeu respaldo jurídico e embasou ato soberano do Presidente da República. Os US\$ 30 milhões que deixaram de ser pagos em novembro/2008, a título de juros de uma dívida fictícia, se destinaram a investimentos em saúde e educação, que cresceram 71% naquele ano. Em 2009, os investimentos nessas áreas sociais foram ainda mais relevantes, prova de que a auditoria deu resultado. A economia ao país foi calculada em US\$ 7,7 bilhões em vinte anos, quando os títulos venceriam. Tal cifra é muito importante para a economia equatoriana e está possibilitando o resgate de direitos sociais. (FATORELLI, 2011, p. 26).

No Brasil, o movimento do Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil decorreu do resultado do plebiscito da dívida externa realizada em setembro de 2000 onde mais de 95% dos brasileiros votaram “não” para três questões, a saber: i) a manutenção do Acordo com o FMI; ii) continuidade do pagamento da dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal de 1988; iii) à destinação de grande parte dos recursos orçamentários aos especuladores (FATORELLI, 2011).

A previsão da auditoria da dívida externa encontra-se presente no art. 26 do ADCT:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame

analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º - A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º - Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

Um dos mecanismos identificados pela ACD (Auditoria Cidadã da Dívida) se deu pela modificação do conceito de dívida interna:

Segundo compêndios de Economia, o conceito tradicional de Dívida “Interna” correspondia à parte da dívida pública representada pela soma de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo em moeda nacional e junto a residentes no país – entidades financeiras e/ou poupadores em geral (FATORELLI, 2011, p. 5).

Segundo Fatorelli (2011) essa definição não se aplica a dívida interna do Brasil, já que o cenário atual de liberalização na movimentação de capitais retira a própria definição de dívida “interna”.

O Tesouro Nacional não contabiliza todos os juros efetivamente pagos na rubrica correspondente a juros, mas segrega a parcela dos juros referente à 9 atualização monetária como se fosse “amortização” da dívida. Tal irregularidade se torna ainda mais grave quando constatamos que o governo apresenta os dados do orçamento executado apartando ao montante de recursos arrecadados pela emissão de novos títulos para o pagamento de amortizações da dívida pública, chamando tal parcela de “rolagem” ou “refinanciamento” da dívida. Esse tratamento dá a entender que a rolagem seria mera troca de títulos que estão vencendo por nova remessa de títulos, o que não corresponde à realidade, já que os novos títulos são ofertados ao mercado e é feita operação totalmente distinta e não simplesmente uma troca. A razão para tal disfarce é justamente não evidenciar que os gastos com o endividamento estão consumindo a metade dos recursos do orçamento da União, prejudicando todas as demais áreas: Saúde, Educação, Saneamento, Segurança e todos os demais setores indicados no gráfico. (FATORELLI, 2011, p. 09)

Foi instalada uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) em 19 de agosto de 2009. O relatório final aprovado reconheceu que as altas taxas de juros implicaram no acelerado crescimento da dívida pública. Apesar do resultado do relatório, não foi admitida a irregularidade no endividamento e, portanto, não foi realizada a auditoria.

Apesar do grave diagnóstico, contraditoriamente o Relatório Final não admitiu ter encontrado irregularidades no endividamento, não recomendou a auditoria da dívida - prevista na Constituição brasileira - e também não recomendou acionar o Ministério Público para o aprofundamento das investigações. Porém, a pressão de entidades da sociedade civil que acompanharam os trabalhos da CPI, fez com que somente 1/3 dos 24 membros da CPI votassem a favor deste “Relatório Pizza”, que foi aprovado pelo apertado placar de 8 a 5 (FATORELLI, 2011, p. 29).

Embora o relatório da CPI tenha apontado para diversas irregularidades nos mecanismos existentes na dívida pública, a auditoria prevista no art. 26 do ADCT continua sendo descumprido. Apurar o sistema da dívida é cumprir com a transparência e a publicidade consolidada pelo próprio direito administrativo moderno.

CAPÍTULO 3. AUSTERIDADE FISCAL: BREVE HISTÓRICO E CONCEITO

Neste capítulo será feita uma breve exposição por meio da revisão de literatura sobre o tema da austeridade fiscal, buscando o seu conceito, buscando compreender um panorama sobre a questão no intuito de situar o debate.

Em primeiro lugar a palavra “austeridade” não é um termo de origem econômica. Tem raízes na filosofia moral que exaltava comportamentos associados a disciplina e o sacrifício. Se apropriando do termo sem abandonar sua carga moral, parte do campo econômico compreende a austeridade como uma política que promovendo ajustes fiscais – de preferência cortes de gastos – alcança-se o crescimento econômico. (DWECK, ROSSI, 2018, p. 80)

Em linhas gerais, austeridade fiscal significa que o Estado deve realizar esforços para reduzir a diferença entre seus gastos e receitas, gerando superávit fiscal. Como veremos em capítulos posteriores, esta maneira de manejar a política fiscal, surgem como normas jurídicas.

Conforme adverte Blyth (2013, p. 33) a austeridade não possui um conjunto de ideias e doutrina bem desenvolvida, e não é parte integrante da teoria econômica ou outra teoria, mas deriva de um conjunto amplo de convicções acerca do papel apropriado do Estado na economia que andam espalhadas pela teoria econômica clássica e contemporânea.

Blyth (2013) discute como a ideia de austeridade pode ser identificada no pensamento nos principais autores liberais: John Locke, David Hume e Adam Smith. Nos dias atuais, as ideias desses pensadores ainda estão fortemente presentes em todos os campos da ciência “moderna” com base no racionalismo. O pensamento europeu desse período, com pretensão universalista e fundada na razão humana sobre o conhecimento, influenciou e influenciou até o momento atual em diversos aspectos, em especial, na política fiscal em que se debruça nossa investigação.

Durante o século XVII, no Segundo Tratado do Governo de 1690, John Locke argumentaria pela defesa da propriedade fundada no trabalho, e promoveria os reclames de sua classe frente ao absolutismo real. A dívida pública pertencente e gerada pelos gastos dos reis seria cobrada posteriormente em forma de impostos. Locke criticaria essa medida sob o argumento de invasão da lei fundamental da propriedade, defendendo apenas que o Estado promova a proteção da propriedade, o que necessariamente exigiria a cobrança de impostos para essa finalidade. Um grande paradoxo. Assim, “nasceu o dilema liberal que gera a austeridade. O Estado: não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele” (BLYTH, 2013, p. 135). Por sua vez, David Hume iria se opor radicalmente também a dívida pública na medida em que o problema seria “sua falta de limite, pelo menos até as taxas de juros da dívida se tornarem esmagadoras” (BLYTH, 2013, p. 136). Interessante notar que Hume, segundo Blyth (2013), identificaria uma ameaça a soberania pois a emissão de dívida pública de maneira ilimitada, faria com que o governo tivesse que vender um estoque cada vez maior de suas dívidas aos estrangeiros. Adam Smith, em defesa da poupança como virtude e o gasto como vício, com alto teor de moralidade em seu discurso, daria a força moral da austeridade e se aproximaria da ideia moderna de austeridade (BLYTH, 2013, p. 140).

Estariam lançadas as bases filosóficas que seriam apropriadas posteriormente pelo discurso da economia acrescentada com uma moral fortemente estabelecida.

O economista liberal David Ricardo no século XIX se apropriaria destas ideias com uma visão mais radical em relação ao Estado. Para ele, o Estado deveria policiar as fronteiras da propriedade, mas não deveria alterar a sua distribuição. Ao contrário do que Ricardo defendia, Stuart Mill legitimaria a intervenção estatal dentro dos limites da proteção da liberdade individual e da propriedade. Diferente de Hume e Smith, Mill não afirmaria que o Estado necessariamente perderia sua força por meio da dívida, mas este não deveria concorrer com o capital e deveria dar preferência a arrecadação de impostos.

O novo liberalismo fundamentado nos ideais de Mill visava colocar o Estado como defensor do capitalismo. Isto ocorreu não por acaso. As transformações nas

relações sociais que ocorreram, principalmente em decorrência das lutas de classes e da democracia de massas, exigiram adaptações no papel do Estado na visão deste novo liberalismo.

O liberalismo, em especial o britânico, transformou-se profundamente na medida em que as relações sociais se modificaram no século XX, exigindo a criação de pensões universais, seguro-desemprego e a intensificação da regulação industrial (BLYTH, 2013, p. 146). Algumas décadas depois, com a crise do liberalismo representado pela crise de 1929 dos Estados Unidos, o novo liberalismo seria reconstruído com o advento do que ficou conhecido como Estado de bem-estar social. As ideias do economista John Maynard Keynes influenciaram pela reforma deste pensamento, forjando um papel ao Estado na economia, na medida em que foi contra as políticas de austeridade adotadas na época. Diante de uma forte crise econômica, para Keynes seria evidente que ninguém investiria neste cenário. Fatalmente a recessão econômica se agravaria, devendo o Estado investir por meio da dívida pública. A poupança individualista e moralista tão celebrada por Smith e Hume, geraria uma enorme contração econômica por falta de demanda:

A função do Estado era, então, alterar as expectativas de investimento dos investidores aumentando os preços de modo que pudessem obter lucros, tornando assim racional voltar a contratar trabalhadores e, ao fazê-lo, sair da recessão. Em vez das poupanças levarem ao investimento, em última análise, era o consumo através do salário dos trabalhadores que promovia o investimento. Hoje isso é chamado de “economia do lado da demanda” (BLYTH, 2013, p. 156).

Em contraposição ao novo liberalismo britânico, a escola liberal mais radical, representada pelos economistas da denominada escola austríaca, defendia a completa retirada do Estado de seu papel na economia e atacava os novos liberais sob o argumento de que a intervenção estatal sempre era problemática e ameaçava o próprio sistema capitalista. Entendia que, ao intervir no mercado, o Estado gerava distorções no sistema por não acompanhar o processo dinâmico e “evolutivo”:

Onde os novos liberais britânicos começaram a ver que as recessões eram passíveis de melhoras através de mais despesa, os economistas austríacos viam nas recessões a dor necessária da austeridade após a “festa” intervencionista. Em suma, enquanto os novos liberais e os seus herdeiros de meados do século XX abraçavam o Estado e a intervenção, os economistas austríacos, em particular Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e

Joseph Schumpeter, rejeitavam inteiramente essas noções (BLYTH, 2013, p. 147).

A virada do pensamento econômico promovido pelo movimento neoliberal colocou fim as ideias keynesianas. Esta virada foi representada pelas ideias econômicas denominada de monetarismo desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970 de forma mais notável por Milton Friedman. Na temática sobre política de austeridade fiscal, interessa-nos indicar que a ideia central, do monetarismo era a defesa de uma “taxa natural” de desemprego. A tentativa de combater, acarretaria inflação:

[...] as ideias monetaristas não só reduziram o atrativo do manual de instruções keynesiano, especialmente no contexto da década inflacionário de 1970, mas também ajudaram a viabilizar os argumentos da austeridade quarenta anos mais tarde. [...] o monetarismo preparou o caminho para o entendimento moderno da austeridade, tornando os mercados sempre eficientes e o Estado sempre patológico (BLYTH, 2013, p. 189).

3.1 CARA E COROA DA AUSTRIDADE FISCAL: ENTRE O MITO DA RETOMADA DA CONFIANÇA E A TESE DA CONTRAÇÃO FISCAL EXPANSIONISTA

A formulação de uma concepção de austeridade “moderna” de acordo com Blyth (2013, p. 202) foi desenvolvida por economistas em torno de uma profunda desconfiança do Estado em promover a gestão da dívida pública. O argumento principal era de que durante uma crise econômica, as políticas de aumento de impostos ou redução de gastos seria expansionista. Deste modo, a austeridade traria como efeito o aumento do crescimento econômico.

A política de austeridade fiscal fundada na tese econômica da contração fiscal expansionista, defende que durante uma crise econômica o Estado deve reduzir os gastos para atrair investimentos dos agentes econômicos.

Esta posição é reforçada pela tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual a credibilidade em uma política fiscal austera e no compromisso com a sustentabilidade da dívida pública produz efeitos benéficos sobre as expectativas dos agentes econômicos, elevando assim os investimentos e a taxa de crescimento. O aumento de gastos, ao contrário, tende a produzir expectativas de elevação de impostos no futuro e a levar os agentes privados a reduzir os investimentos, com consequente desaceleração da atividade (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p.4).

Por outro lado, defende-se que os gastos públicos influenciam no crescimento econômico alterando a expectativa dos agentes econômicos. Notadamente essas ideias são aquelas fundadas na teoria keynesiana. Nesta corrente econômica, ao contrário da anterior, austeridade fiscal tem como efeito aprofundar mais ainda a recessão econômica diante de uma eventual crise. Defende-se ainda que aguardar pela confiança dos agentes econômicos somente pela adoção de políticas de austeridade fiscal não passa de um mito.

No discurso que defende a austeridade, compara-se o orçamento público com o orçamento doméstico. Se consideramos somente um argumento, esta comparação não é compatível: é que o Estado pode emitir moeda. Totalmente distinto das famílias que necessitam de fonte renda. Assim, de acordo com Dweck e Rossi (2018, p. 81), são três fatores que diferenciam o orçamento público do orçamento das famílias. O primeiro fator é a capacidade do Estado em elaborar e definir seu orçamento por decisão política de arrecadação de tributos, enquanto as famílias em sua grande maioria, não definem a renda e o salário que recebem. O segundo fator diferencial diz respeito aos gastos do governo. Parte de seu investimento retorna aos cofres públicos pela sua capacidade de instituir tributos. E por fim, como apontado anteriormente, o Estado pode emitir moeda, títulos da dívida pública e definir a taxa de juros.

De acordo com Carvalho (2018) a dinâmica das finanças da família em relação as finanças do governo federal também são distintas em razão dos gastos públicos, ser capaz de aquecer a economia e gerar emprego e renda, que por sua vez ajuda na arrecadação de impostos.

As condições em que famílias e governo federal financiam uma eventual diferença entre gastos e arrecadação tampouco são as mesmas. A maior parte das famílias brasileiras tem pouco acesso a crédito. Já o governo federal, apesar dos juros altos para padrões internacionais – mesmo se levados em conta o patamar de nossa dívida e nossa taxa de inflação –, não encontrou nenhuma dificuldade em vender seus títulos públicos no mercado desde o início da crise. Além disso, ao contrário das famílias, os governos têm a capacidade de elevar seus impostos e aumentar sua própria base de arrecadação. Se taxasse sobretudo aqueles que consomem uma parcela relativamente pequena de sua renda (os mais ricos) e ampliasse a renda dos que consomem relativamente mais (os mais pobres), o governo poderia dar um estímulo à economia sem desequilibrar o Orçamento (CARVALHO, 2018, p. 102).

Ao contrário do que era proposto numa agenda neoliberal recepcionada pelo Brasil no Consenso de Washington, o documento *“Neoliberalism: Oversold?”* elaborado por economistas do FMI propôs uma crítica ao uso de políticas de austeridade fiscal como medida de promoção do desenvolvimento econômico. Este ilustra que a austeridade aprofunda a desigualdade social e prejudica uma expansão econômica duradoura (OSTRY, J. et al. 2016).

Uma das críticas consistia, também, sobre as políticas voltadas para a redução do tamanho do Estado na economia - a redução da dívida pública, poderia ter resultados menos benéficos para a economia do que o esperado.

As políticas de austeridade fiscal, tem se colocado como especialmente necessárias para a retomada da confiança do mercado, e se colocado como a cura por meio de cortes do orçamento do Estado para promoção do crescimento (BLYTH, 2013. p. 18). Leda Paulani (2008) afirma que a “credibilidade” depois de conquistada pela atuação política do governo, cobraria uma política monetária contracionista, o juro real elevado e um forte ajuste fiscal.

3. 2 UMA ABORDAGEM SOBRE AUSTRERIDADE E RACISMO

Como vimos no capítulo 3, a austeridade fiscal na qualidade de política econômica, promove ajustes fiscais que diminui a participação do Estado na economia. No caso do Estado brasileiro, as populações mais vulneráveis são notadamente as que mais são penalizadas com a diminuição das políticas públicas. Nesta seção pretendemos discutir alguns dados que nos permite inferir a relação entre austeridade e racismo na sociedade brasileira.

De acordo Almeida (2018, p. 22) o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam.

Como fenômeno estrutural, o racismo está presente e naturalizado nas instituições econômicas. Na política fiscal isso pode ser identificado a partir de seu impacto sobre a desigualdade social, medida tanto pela renda quanto pelo acesso a serviços públicos, exercidos pelo lado da tributação e do gasto público. A política fiscal pode reduzir ou aumentar as desigualdades raciais, pode contribuir para a garantia de direitos ou para violação dos mesmos. No Brasil, a política fiscal contribui para o aumento das desigualdades pelo lado da tributação e para redução dessas desigualdades pelo lado do gasto público, especialmente os gastos sociais. (ALMEIDA, BATISTA, ROSSI, 2020, p. 146-147).

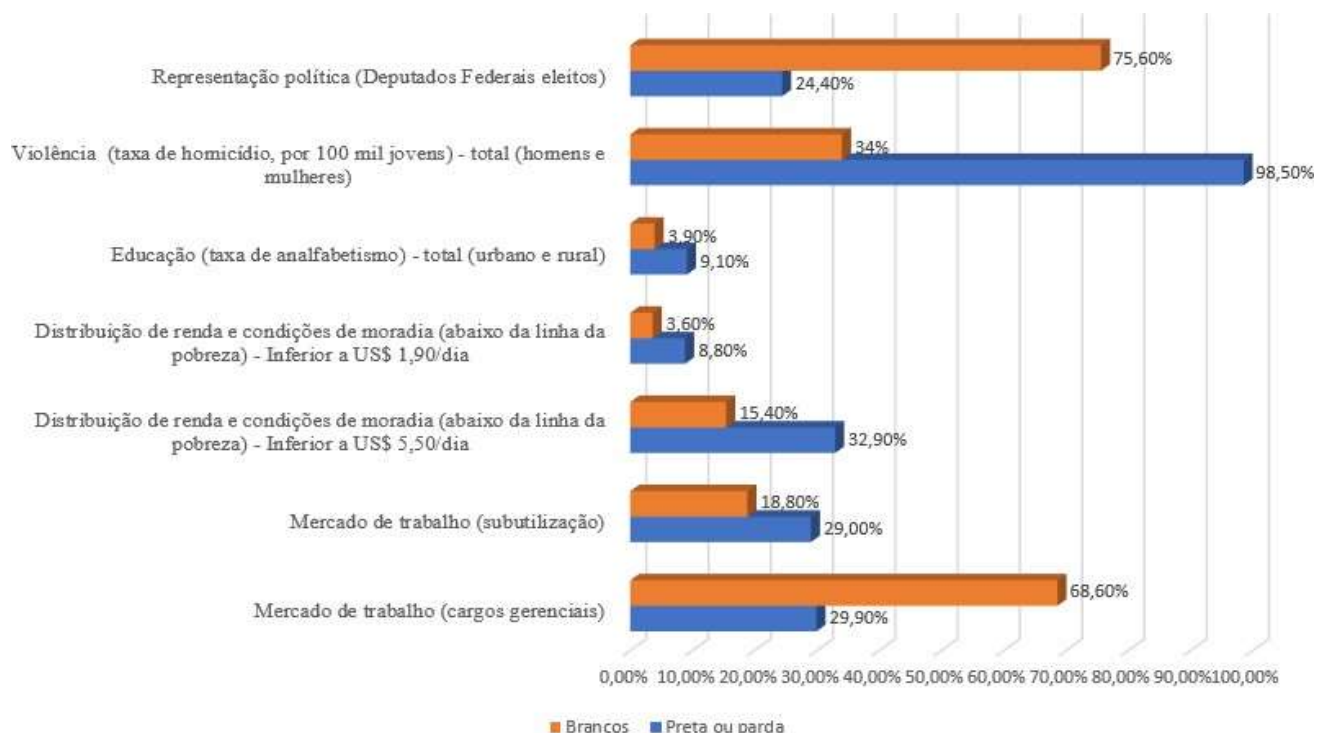


Gráfico 03 – Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil

Fonte: IBGE (2019). Elaboração própria.

O estudo sobre as desigualdades sociais por cor ou raça do IBGE (2019) revelou em dados a desigualdade social entre brancos e pretos ou pardos. A dimensão pode ser visualizada no Gráfico 03. Por exemplo, a diminuta representação de pretos ou pardos (75,6%) em relação aos brancos (24,4%) nos cargos de Deputados Federais. Além disso, a taxa de homicídio dos pretos ou pardos chega a 98,5% frente aos brancos que representam a taxa de 34%.

No debate econômico, pode-se identificar duas vertentes sobre o racismo. A primeira abordagem predominantemente presente nos manuais econômicos e nas escolas de economia, interpreta o racismo sob o ponto de vista comportamental.

Interpreta como um problema próprio do indivíduo. A economia dita ortodoxa defende também o racismo como um problema individual, sendo possível encontrar sua solução por meio de um sistema penal capaz de controlar as condutas desviantes por meio de um projeto educacional reformador de sua moralidade. Os expoentes dessas teses são Gary Becker e Milton Friedman. A segunda abordagem tem um fundo teórico que ultrapassa as barreiras da economia neoclássica, compreendendo o racismo como um problema sistêmico, própria mesmo das estruturas sociais. Representantes dessa corrente, autores como Gunnar Myrdal e Arthur Lewis partem da concepção além do individual, compreendendo o racismo como uma distorção que pode ser corrigido pelo mercado (ALMEIDA, BATISTA, ROSSI, 2020, p. 142-143).

Neste ponto, pensar e efetivar o projeto de desenvolvimento da Constituição de 1988, merece atenção. É que a efetivação desse projeto não é uma tarefa que pode ser realizada num planejamento estritamente econômico. Dentro de uma sociedade colonial, racista e patriarcal se impõe pensar numa economia capaz de realizar transformações nas estruturas reprodutoras do racismo:

[...] pensar a economia de forma antirracista é mirar a transformação das estruturas que reproduzem o racismo e é também construir um projeto de desenvolvimento que incorpore o combate ao racismo como objetivo central, o que implica pensar cada política pública e cada instituição pública a partir da perspectiva do racismo estrutural (ALMEIDA, BATISTA, ROSSI, 2020, p. 146).

A crítica de Souza (2019) sobre a redução da interpretação economicista se coloca com um elemento importante a ser inserido no debate entre economia e direito. Este debate deve assumir estratégias concretas, considerando os diversos campos do conhecimento científico capaz de compreender os conflitos sociais:

É preciso partir, portanto literalmente do “berço”, ou seja, da socialização família primária, para que se compreendam as classes sua formação e como elas irão definir todas as chances relativas de cada um de nós na luta social por recursos escassos [...] As classes sociais só podem ser adequadamente percebidas, portanto, como um fenômeno, antes de tudo, sociocultural, e não apenas econômico. São os estímulos que a criança de classe média recebe em casa para o hábito de leitura, para a imaginação, o reforço constante de sua capacidade e autoestima que fazem com que os filhos dessa classe sejam destinados ao sucesso escolar e depois ao sucesso profissional no mercado de trabalho (SOUZA, 2019, p. 94).

3.2.1 ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS: ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Com esses registros teóricos sobre direito, economia, austeridade e racismo, pretendemos dar visibilidade a um panorama empírico sobre orçamento e políticas públicas.

O decreto Nº. 4.887/2003 regulamenta o art. 68 do ADCT segundo o qual, os direitos das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras são reconhecidos como propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos de propriedade. Positivado na Constituição de 1988, os direitos dos quilombolas praticamente não foram efetivados. Passados mais de trinta anos depois da Constituição, menos de 7% dos territórios quilombolas reconhecidos possuem os títulos de propriedades (SOUZA, 2019).

Em relação a este grupo minoritário, o ano de 2015 ficou marcado por cortes orçamentários que atingiu a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPI). Os números mostram que o orçamento baixou em 53%. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - órgão responsável pela regularização fundiária de que trata o decreto Nº. 4.887/2003 - Também sofreu uma queda de 49,4%. Após a aprovação da EC-95 em 2017, o recurso do “Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”², foi reduzido em 51% em relação ao ano anterior”. (INESC, 2019, p. 139).

² O Programa 2034 foi extinto no novo PPA 2020-2023, assim como todas as menções aos públicos negro e quilombola, bem como ao racismo (INESC, p. 145).

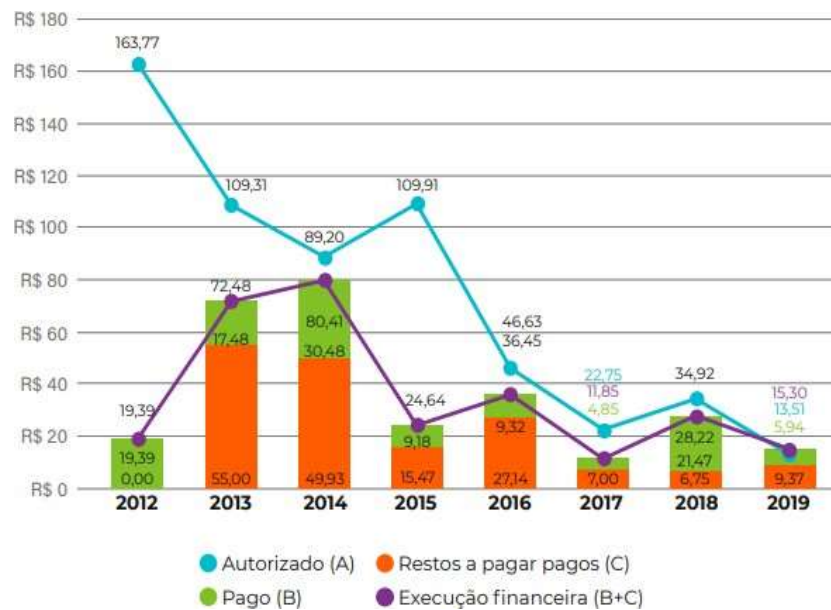


Gráfico 04 – Execução do orçamento do programa 2034: enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial (valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020). Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 140)

O Gráfico 04 demonstra que numa linha temporal, a execução financeira em valores reais entre 2012 e 2013-2014 teve um aumento significativo. Em 2015 uma queda brusca e um pequeno aumento em 2016. Considerando a série histórica o recurso de 2019 em termos reais representou 8% do recurso autorizado em 2012.

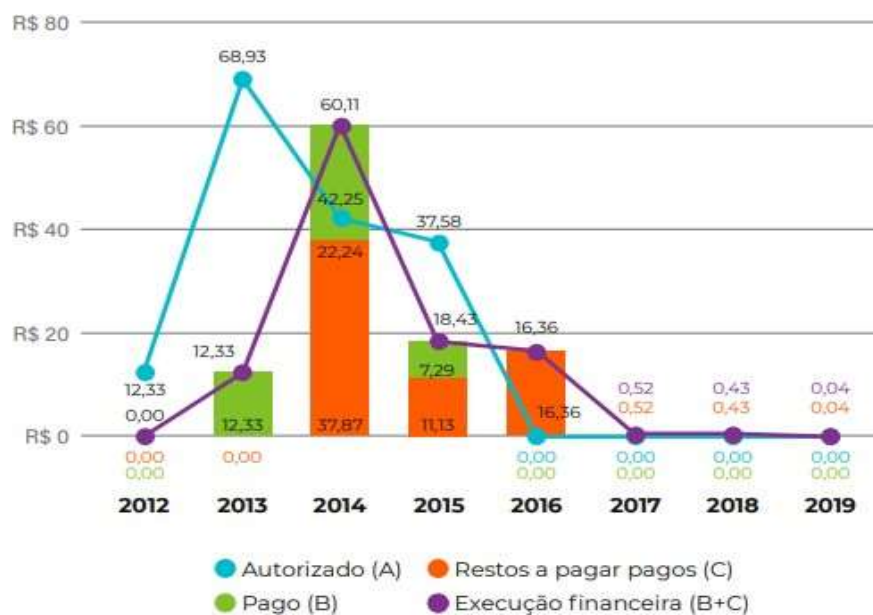


Gráfico 05 – Execução do orçamento da ação 210z: reconhecimento e indenização de território quilombolas. (valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020). Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 143)

Ainda dentro do “Programa 2034” a “Ação 210Z” responsável por efetuar as políticas previstas no referido programa, sofreu cortes no orçamento. De acordo com o Gráfico 05, o ano de 2013 teve autorização orçamentária de quase R\$ 70 milhões. Todavia a execução financeira, considerando os anos de 2014 a 2016, sofreu uma queda de R\$ 60,11 milhões chegando a R\$16,36 milhões em 2016. Considerando os anos de 2017 a 2019, ocorreu um declínio no orçamento.

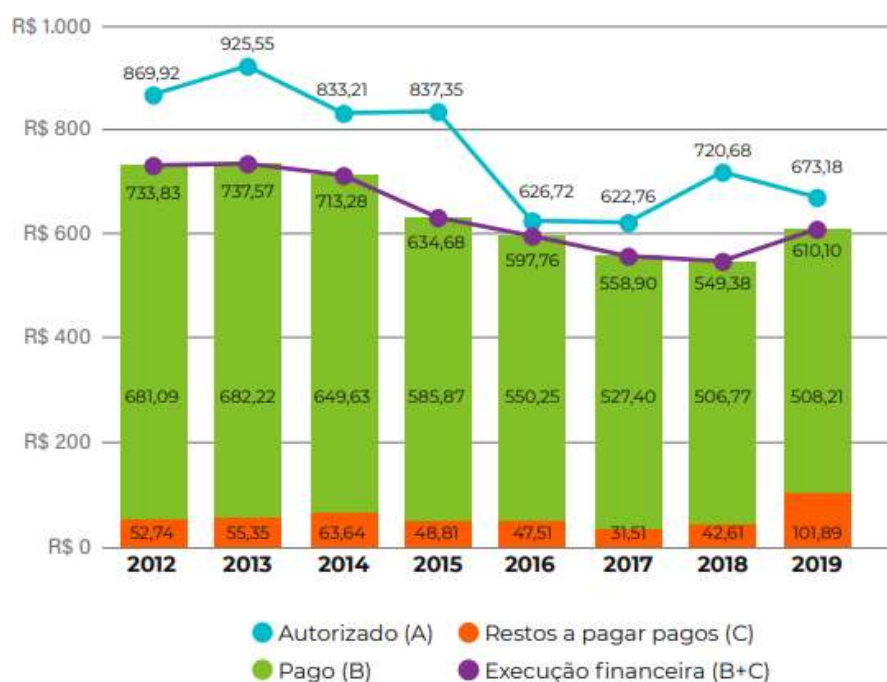


Gráfico 06 – Execução do orçamento da Funai - 2012 a 2019 (valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020). Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 171)

Os povos originários também sofreram impactos nas políticas orçamentárias. Criada pela Lei Nº. 5.371/67 a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) conforme Gráfico 06, passou por uma diminuição do orçamento executado de modo constante considerando o período de 2013 a 2019.

Pensar no direito, economia e democracia, é pensar num projeto emancipador capaz de transformar a realidade social. A ausência de políticas públicas impede a efetivação dos direitos.

CAPÍTULO 4. O NOVO REGIME FISCAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95

4.1 UM QUADRO POLÍTICO E ECONÔMICO DA APROVAÇÃO DA EC-95

Quando Dilma assumiu a presidência, em janeiro de 2011, havia forte recessão econômica mundial, que também atingiu a economia nacional. Conforme demonstra a tabela 1, entre 2011-2014 houve uma queda brusca no preço das *commodities* (-7,0%) se comparado ao período de 2003-2005 (19,1%) e 2006-2010 (10,5%). Esse quadro econômico impactou na arrecadação fiscal do Estado, o que contribuiu para o aumento da dívida pública. Além disso, os investimentos federais durante Dilma I também tiveram uma brusca redução. Os números mostram que em 2006-2010 os investimentos federais eram de 27,6%, enquanto durante seu governo, os ajustes das políticas fiscais reduziram os investimentos para 1%. Em 2015-2016, a maior queda do PIB (-3,5%) na série histórica apresentada na tabela, o investimento federal (-28,4%) e o investimento total (-12,1%) também foi o menor.

	1999- 2002	2003- 2005	2006- 2010	2011- 2014	2015- 2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das commodities – FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
FIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Tabela 02 – Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos. Fonte: FMI (Primary Commodity Price Index); IBGE (Contas Nacionais Trimestrais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); Orair (2016); Ipeadata. As taxas anualizadas foram obtidas por média geométrica [*retirado do livro de Carvalho (2018, p. 8) *]

No início do governo Dilma I, foi dada continuidade as duas medidas pós-crise criadas no governo de Lula, que se tornaram permanentes e foram mantidas e até ampliadas, cujo destino são as políticas de desoneração tributária e de expansão do crédito concedido a empresas via BNDES.

A partir do ano de 2014 as despesas primárias de natureza obrigatória cresceram enquanto as receitas diminuíram, fazendo com que não fosse possível alcançar o *superávit* primário, um dos elementos do tripé macroeconômico composto e imposto pelo regime de metas de inflação, metas de *superávit* primário e taxa de câmbio flutuante adotados desde 1999 no Brasil.

Atendendo a demanda do setor industrial brasileiro que ficou conhecida como “Agenda FIESP”, a presidenta Dilma promoveu a “redução da taxa de juros,

desvalorizou o real e subsidiou a lucratividade dos empresários por meio de desonerações tributárias, controle de tarifas energéticas e crédito a juros mais baixos”. (CARVALHO, 2018 p. 07). Ainda de acordo com a economista Carvalho (2018. p. 07), essas medidas, além de ter um alto custo, possui baixa eficácia no estímulo ao crescimento diminuindo a receita do governo e aumentando a dívida pública.

O empresariado industrial teria se recusado a investir como forma de impedir que o Estado continuasse atuando em favor do pleno emprego, o que, por sua vez, elevou o custo com a mão de obra. O problema é que, além da Agenda Fiesp não ser tão progressista quanto pode parecer à primeira vista, havia razões econômicas suficientes para que os empresários não realizassem maiores investimentos. Assim como no caso das desonerações e margens de lucro maiores, a redução no custo de capital pode até ser uma condição necessária para a realização de investimentos com financiamento privado, mas está longe de ser uma condição suficiente. (CARVALHO, 2018, p. 63).

Ainda de acordo com Carvalho (2018) o quadro fiscal brasileiro encontrava-se numa situação deteriorada não por conta dos gastos públicos, mas sim porque houve uma queda na arrecadação. Essa queda foi decorrente em parte por conta dos elevados subsídios e desonerações fiscais entregues a indústria e demais setores estratégicos nacionais durante o governo Dilma.

Diante deste cenário econômico, o quadro político se agravou no ano de 2015. Foram protocolados cinquenta pedidos de *impeachment* à Câmara dos Deputados contra Dilma. Todos os pedidos até então, tinham sido arquivados, todavia, a Câmara dos Deputados presidida por Eduardo Cunha, acolheu um pedido de *impeachment* através da denúncia de crime de responsabilidade com fundamento no art. 85, inc. VI da Constituição e a Lei Nº. 1.079/50. A denúncia foi elaborada pelos juristas Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo. Além disso, o pedido foi assinado pelos líderes de movimentos sociais que promoveram as manifestações, como o “MBL” (Movimento Brasil Livre), o “Movimento Contra Corrupção” e o “Vem pra Rua”. Posteriormente, o Senado aprovou por 55 votos a 22 a abertura do processo, afastando Dilma do cargo até o julgamento, momento em que o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo. No dia 31 de agosto de 2016, Dilma perde o cargo.

Ao assumir a Presidência da República, Michel Temer propôs diversas reformas, apresentando um programa denominado “Uma Ponte para o Futuro”. Dentre as principais medidas, destacam-se:

- a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;
- c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade; (PMDB, 2015).

O compromisso era de promover profundas reformas políticas. Diante da deterioração fiscal das contas públicas, o plano do governo de Temer era de realizar diversas reformas, principalmente a reforma trabalhista, previdenciária e as fiscais. Na Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A de 2016 o Ministro da Fazenda Henrique Meirelles sustentou seu ponto de vista sobre a necessidade da aprovação do Novo Regime Fiscal:

“À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo.” (BRASIL, p. 14, 2016)

4.2 OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DO NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional nº. 95/2016 ficou conhecida como “teto de gastos”. Todavia, note-se que, com base no estudo de DWECK, OLIVEIRA e ROSSI (2018, p. 25) os efeitos práticos da Emenda Constitucional nº 95 não seria de um congelamento, mas de um teto declinante em relação ao PIB como mencionamos na introdução da monografia.

Dito isto, passamos a discutir os dispositivos da norma.

A EC-95 incluiu em seu artigo 1º os artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O elemento central do Novo Regime Fiscal é a

limitação das despesas primárias³ no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por vinte anos com valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA):

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por sua vez, o dispositivo determinado no caput do art. 107, estabelece que cada exercício financeiro obedeça aos limites individualizados para as despesas primárias (excluído o pagamento de juros).

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

O inciso I do §1º do art. 107 determina que as despesas primárias equivalham, para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, sendo corrigida em 7,2% pelo IPCA.

³ As despesas primárias são aquelas relativas as despesas correntes de pessoal, investimento, manutenção, entre outros, relacionadas à prestação de serviço público.

Passados dez exercícios financeiros após a aprovação da EC-95, note-se que o art. 108 prevê a possibilidade de ser realizada uma alteração. Assim, lei complementar de iniciativa do Presidente da República poderá alterar o método de correção por outro, sendo admitida somente uma alteração por mandato presencial:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial."

Em caso de descumprimento do limite individualizado estipulado no art. 107, o Novo Regime Fiscal prevê uma série de vedações, dentre as quais, o aumento ou reajuste de remuneração, criação de cargos emprego ou função, e concurso público, conforme o dispositivo previsto no art. 109.

Um dos elementos importantes que merece destaque é a desconsideração da norma em relação ao crescimento das despesas reais do governo federal acima da inflação. Não há previsão de qualquer mecanismo que promova uma flexibilização das regras diante de um cenário econômico mais favorável. Além disso, o Novo Regime Fiscal permanece com a mesma regra no tempo, desconsiderando o crescimento populacional por exemplo.

4.2.1 OS MECANISMOS DA NORMA EM RELAÇÃO A SAÚDE E EDUCAÇÃO

Em relação ao art. 110 do ADCT, podemos destacar dois momentos distintos: i) no inciso I do referido artigo, regulou que no exercício financeiro de 2017 as aplicações mínimas seriam calculadas de acordo com a previsão da própria Constituição em relação as despesas mínimas obrigatórias com saúde e educação. No rol dos direitos sociais, o art. 198, inciso I, §2º da Constituição Federal, prevê que a União aplicará 15% da receita corrente líquida que serão destinadas à saúde, não podendo ser inferior a este percentual. Enquanto na educação, o art. 212 da Constituição regula que a União aplicará anualmente 18%, não podendo ser inferior ao referido percentual. Portanto, para o orçamento de 2017, não houve alteração nesse sentido. ii) no segundo momento, o inciso II do art. 110 do ADCT, prevê que as aplicações

com saúde e educação a partir de 2018 até a vigência final da norma em 2036, serão calculados na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT. Significa que ao longo dos anos, as despesas com saúde e educação serão aplicadas com base sempre no ano anterior, corrigido pelo IPCA.

4.3 – ALGUNS DADOS SOBRE OS IMPACTOS NA SAÚDE E EDUCAÇÃO PÓS EC-95

Como discutimos na seção anterior, a EC-95 contém regras e mecanismos que limitam os investimentos em educação e saúde. Nesta seção, pretendemos demonstrar alguns dos efeitos do Novo Regime Fiscal em relação aos direitos sociais começam a tomar concretude como veremos.

De acordo com o Gráfico 07, depois do ano de 2015, a execução orçamentária teve uma queda até chegar ao ano de 2017 onde subiu novamente. Posteriormente, os anos de 2018 a 2019 mantiveram similaridade quanto à execução financeira.

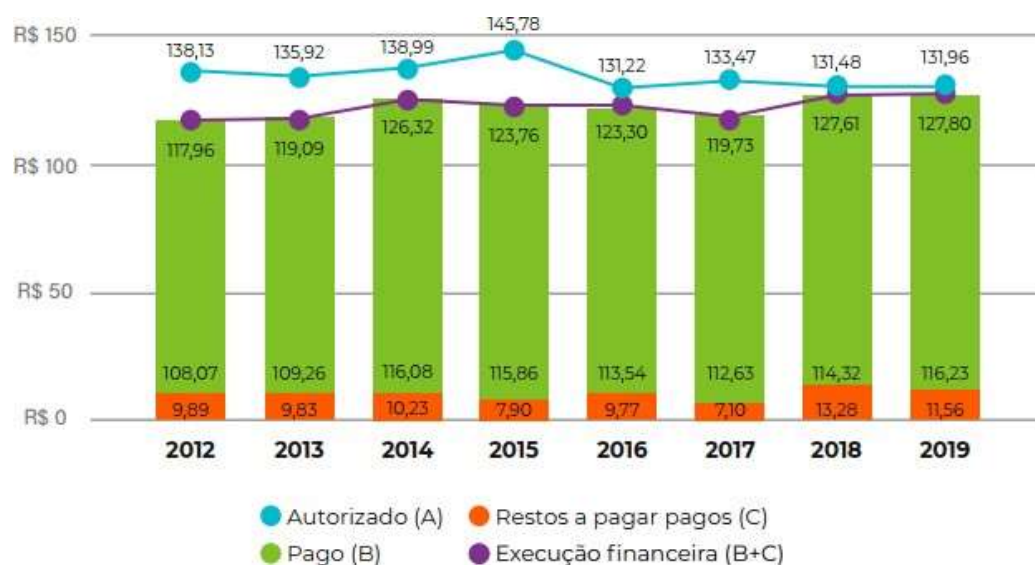


Gráfico 07 – Execução do orçamento da função saúde. (valores em bilhões de reais constante de janeiro de 2020) Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 52)

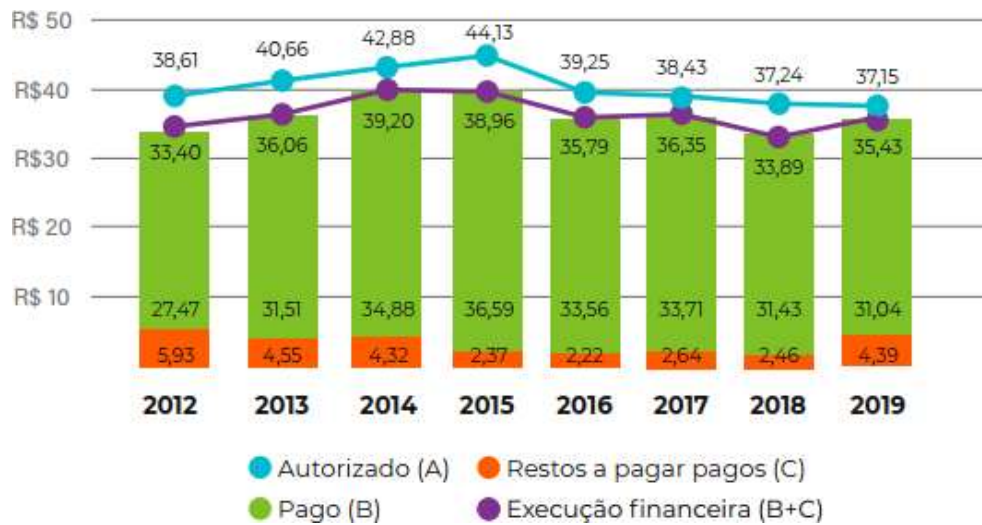


Gráfico 08 – Execução do orçamento do ensino superior. (valores em bilhões de reais constante de janeiro de 2020) Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 67)

Conforme o Gráfico 08, de 2012 a 2014, a execução financeira demonstrou uma trajetória exponencial. A partir de 2016 a 2019 houve uma queda constante nos valores anteriormente executados.

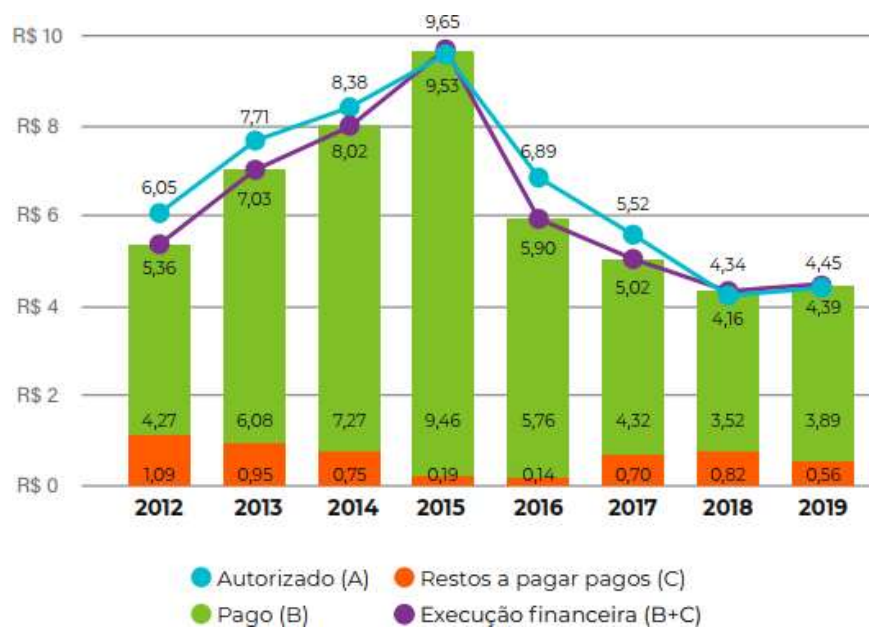


Gráfico 09 – Execução do orçamento da Capes. (valores em bilhões de reais constante de janeiro de 2020) Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 69)

O orçamento da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) conforme o Gráfico 09, nos anos de 2012 a 2015 ocorreu um aumento

exponencial da execução financeira. A partir de 2016 ocorreu um grande impacto no investimento até o ano de 2019.

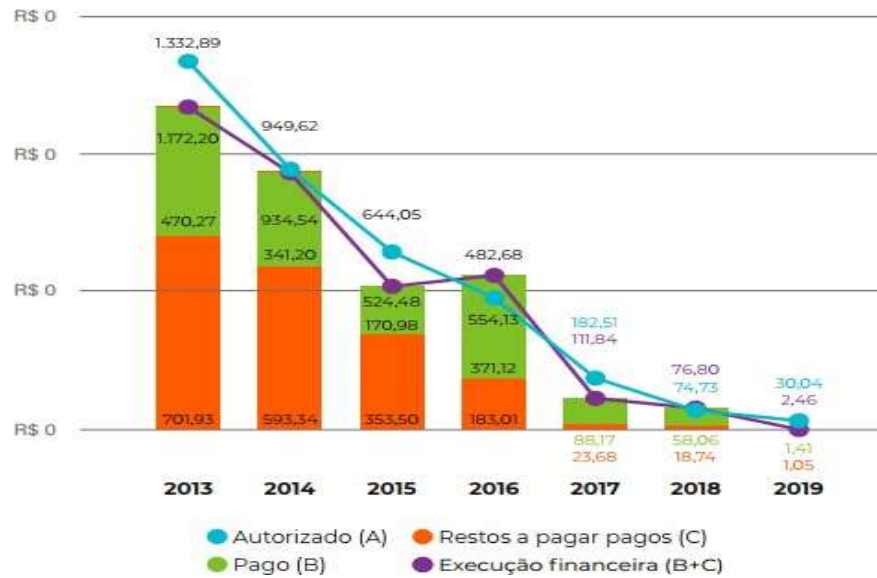


Gráfico 10 – Execução do orçamento da educação de jovens e adultos (EJA). (valores em bilhões de reais constante de janeiro de 2020) Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc. (INESC, 2019, p. 69)

Por fim, o Gráfico 10 demonstra um maior impacto na redução dos investimentos. O ano de 2015 representou uma queda comparado a 2013 e 2014. Apesar de haver um pequeno aumento da execução financeira no ano de 2016, os anos de 2017 a 2019, representaram um grande contingenciamento.

CONCLUSÃO

O direito será sempre fruto de luta política. Um fenômeno social que não se solidifica, encontrando-se em constante processo de mudança. No campo de batalha das ideias e da realidade social, engloba as lutas sociais. Surge por meio de grupos sociais que lutam para que sejam reconhecidas e efetivadas suas pretensões no mundo, e essas pretensões são diversas entre os grupos por fatores sociais e culturais. No direito, o conflito será sempre permanente, ainda que muitas vezes sua finalidade pareça ser a busca de sua resolução.

A análise da estrutura social é fundamental para compreensão de suas contradições. Consciente de que nos encontramos numa sociedade recentemente democratizada após um longo período de ditadura militar (1964 a 1985) e com forte presença do colonialismo em nossa estrutura social, nos encontramos numa enorme dificuldade de promover o exercício de uma democracia abrangente que seja capaz de acolher e incluir os povos oprimidos historicamente. Um outro grande desafio se coloca diante do mito criado no século XX: de que a destruição das administrações colônias por si só conduziria a descolonização do mundo. A tomada de consciência sobre nossa condição é essencial para pensar uma epistemologia que seja mais adequada ao direito brasileiro considerando nossa formação social.

A reestruturação do papel das finanças públicas acompanhou a mudança do padrão de regime de acumulação levado a cabo pela financeirização, e desviou a função do fundo público que antes era um mecanismo de garantir os direitos sociais. Se antes existia a possibilidade de regulação do sistema econômico pelo direito, na contemporaneidade esta lógica se apresenta como algo esgotado. A econômica ortodoxa de equilíbrio das contas públicas aparece como forma de garantir a credibilidade das finanças do Estado, e o direito se torna apenas instrumento de segurança jurídica dos grandes agentes econômicos. Com efeito, neste cenário de financeirização e neoliberalismo no qual discutimos, a constitucionalização das normas perseguidoras de equilíbrio orçamentário aparecem quase como um dogma de política, um “princípio de realidade incontestável” (BROWN, 2018, p. 37) dentre os quais o Novo Regime Fiscal é fruto desta linha de raciocínio.

Com essa singela reflexão, não pretendemos apontar para a desnecessidade de controle dos gastos públicos. Mas de afastar a carga moral que a ideia de austeridade possui, buscando um novo modelo de enfrentar os problemas sociais, jurídicos e econômicos dentro da democracia.

Expondo os mecanismos do Novo Regime Fiscal, vemos que sua dinâmica interna prejudica os direitos sociais e promove a destruição da democracia. O orçamento público deve estar pautado na democracia e direcionado ao alcance concreto dos objetivos da República.

O tempo de vigência do Novo Regime Fiscal também se coloca como um mecanismo perverso diante da ideia de uma consolidação de futuro, pois, ao longo do tempo, o orçamento precisaria se adaptar à realidade social diante de uma eventual melhora do quadro econômico ou crescimento da população por exemplo.

Ao destrinchar os principais mecanismos da norma jurídica, percebemos que inexistente qualquer regra que limite as despesas financeiras, principalmente os juros da dívida pública. E esse foi o nosso ponto de partida. Procurar as razões do silêncio.

Aqui colocamos novamente nossos questionamentos. Quais as relações entre o fenômeno da financeirização e a política de austeridade fiscal? A adoção deste tipo de política reforça a lógica da financeirização? Considerando a mudança no regime de acumulação do capital mundial globalizado - com maior valorização do mundo das finanças - como tal regime pode ter influenciado na produção legislativa, em especial, no que se refere ao novo regime fiscal instituído?

Diante das transformações políticas e sociais que influenciaram nas mudanças profundas na organização social brasileira, a EC-95 reforça a lógica da financeirização, inseparável do conceito do neoliberalismo e da austeridade fiscal. Na medida em que o tal do “mercado” (leia-se, classe social dominante) impõe ao Estado a diminuição de seu papel para manutenção de uma segurança no pagamento da dívida aos credores. Neste sentido, a auditoria da dívida pública e a

revogação desta norma é medida que se impõe. A EC-95 representa a forma jurídica da valorização financeira em detrimento dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. Silvio Luiz de Almeida. – São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p. (Feminismos Plurais / coordenação de Djamilia Ribeiro)

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **GASTOS COM A DÍVIDA PÚBLICA CRESCERAM 33% EM 2020**. Jan de 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acessado em: 25 de março de 2021.

BELLUZZO, L. G., ALMEIDA, Júlio Gomes. **Depois da Queda**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G. **AS ORIGENS DO DIREITO ECONÔMICO: HOMENAGEM A WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA**. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.03042340.2013vWAp253>. Acesso em: 30 de março de 2021.

BERCOVICI, G. **Política econômica e direito econômico**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 105, p. 389-406, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907>. Acesso em: 30 de março de 2021.

BERCOVICI, G. **“O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”**: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: O que resta da ditadura: a exceção brasileira / Edson Teles e Vladimir Safatle (Orgs.) – São Paulo: Boitempo, 2010.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

BRAGA, S. **Financeirização Global**: o padrão sistêmico do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. São Paulo: Editora Vozes, 1998. p. 195-242.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal". Brasília: Câmara dos Deputados. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741. Acesso em: 30 de março de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Estud. av., São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 12 Maio de 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil**, Revista de Economia Política, v. 7, n. 4, p.5-22, 1987.

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Tradução Juliane Bianchi Leão, 2018.

BRUNO, Miguel. **Financeirização e crescimento econômico**: o caso do Brasil. ComCiência, Campinas, n. 128, maio 2011. Disponível em <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519654201100040009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2021.

BRUNO, M.; DIAWARA, H; ARAÚJO, E.; REIS, A. C. e RUBENS M. *Finance-Led Growth Regime no Brasil*: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. Revista de Economia Política, v.31, n.5 (125), p.730-750, 2011.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, J.L. (org). Estados e moedas no desenvolvimento das nações, 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 287 – 326.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise**: a economia brasileira nos últimos quartos do século XX. São Paulo, Editora Unesp, 2002.

CARVALHO, Laura Barbosa de. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. [S.l: s.n.], 2018.

CHESNAIS, François. (1998), **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo, Xamã.

CLARK, Giovani (2012), **O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG**: a introdução do Direito Econômico no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, serie “Estudos Sociais e Políticos” – nº 40. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/177>. Acessado em: 30 de março de 2021.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? / Ladislau Dowbor. - São Paulo. Autonomia Literária, 2017.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, P. **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acessado em: 01 de março de 2021.

DWECK e TEIXEIRA (2017) **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acessado em: 30 de março de 2021

FATORELLI, Maria Lucia. Auditoria da Dívida Pública: **Instrumento para enfrentar a crise financeira**. Disponível em: <https://www.cadtm.org/IMG/pdf/Auditoria-da-Divida-Instrumento-para-enfrentar-a-Crise.pdf>. Acessado em 08 de junho de 2021.

FILHO, Alfredo Saad. Neoliberalismo: Uma análise marxista. In: Marx e o Marxismo v.3, n.4, jan/jun 2015. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/96>> Acessado em: 07 de julho de 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997

GUTIERREZ HERNANDEZ, Alejandro. **Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México**. Prolegómenos, Bogotá , v. 22, n. 43, p. 137-156, Junho 2019 . Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2019000100137&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 01 de março de 2021. <https://doi.org/10.18359/prole.3479>.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Brasil Blackwell Ltd. Edições Loyola, São Paulo, 1992.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. n. 41. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acessado em 09 de junho de 2021.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **O Brasil com baixa imunidade**. Balanço do Orçamento Geral da União 2019. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>>. Acessado em 09 de junho de 2021.

LAPAVITSAS, Costas. **Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism** p. 30-39. In: FILHO, Alfredo Saad, JOHNSTON Deborah, editores. **Neoliberalism**. A Critical Reader. Pluto Press, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica** – 5. ed. – São Paulo: Atlas 2003.

MUNCK, Ronaldo. **Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism** p. 60-69. In: FILHO, Alfredo Saad, JOHNSTON Deborah, editores. **Neoliberalism**. A Critical Reader. Pluto Press, 2005.

MASCARO, Alysso Leandro **Crise e golpe** [recurso eletrônico] / Alysso Leandro Mascaro. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2018.

OCTAVIANI, Luís Alessandro Serafim. **A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômica-social e os juros da dívida pública interna.** In: Orçamentos públicos e direito financeiro [S.l.: s.n.], 2011.

OSTRY, J. et al. (2016) “**Neoliberalism: Oversold?**”, IMF. Finance and Development. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>. Acessado em 30/03/2021

PALLEY, Thomas I. 2007. **Financialization: what it is and why it matters.** The Levy Economics Institute and Economics for Democratic and Open Societies. Working Paper Series. Disponível em: https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1124&context=peri_workingpapers. Acessado em 29 de abril de 2021.

PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; FELIPINI, André Rodrigues. **Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica.** Econ. soc., Campinas, v. 28, n. 2, pág. 313-337, agosto de 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182019000200313&lng=en&nrm=iso>. acesso em 29 de abril de 2021. Epub 29 de agosto de 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art02>.

PAULANI, Leda, 1954 – **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico/** Leda Maria Paulani – São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.** Estud. av., São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 02 de abril de 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200003>.

PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Uma ponte para o futuro. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acessado em: 07 de julho de 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único, à consciência universal /** Milton Santos. – 6ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Matheus. **Menos de 7% dos territórios quilombolas reconhecidos têm títulos de propriedade.** Jornal da USP, São Paulo, 14 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/menos-de-7-territorios-quilombolas-reconhecidos-tem-titulo-de-propriedade/>>. Acessado em 09 e junho de 2021.