



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE CENTRO  
DE HUMANIDADES - CH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS -  
PPGCS**

**TRANSFORMISMO E O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA  
BRASILEIRA NAS DEFINIÇÕES PROGRAMÁTICAS DO  
PARTIDO DOS TRABALHADORES E NO GOVERNO LULA  
(2003-2010)**

**LAUDICÉIA ARAÚJO SANTANA**

Campina Grande Junho 2018

**LAUDICÉIA ARAÚJO SANTANA**

**TRANSFORMISMO E O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA  
BRASILEIRA NAS DEFINIÇÕES PROGRAMÁTICAS DO  
PARTIDO DOS TRABALHADORES E NO GOVERNO LULA  
(2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. Gonzalo Adrian Rojas

CAMPINA GRANDE JUNHO - 2018

# LAUDICÉIA ARAÚJO SANTANA

S232t Santana, Laudicéia Araújo.  
Transformismo e o sistema da dívida pública brasileira nas definições programáticas do Partido dos Trabalhadores e no Governo Lula (2003-2010)/ Laudicéia Araújo Santana. - Campina Grande-PB, 2018.  
267 f. : il. color.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2018.  
"Orientação: Prof. Dr. Gonzalo Adrian Rojas".  
Referências.

1. Dívida Pública. 2. Capital Financeiro. 3. Partido dos Trabalhadores. 4. Governo Lula. I. Rojas, Gonzalo Adrian. II. Título.

CDU 336.27(043)

**LAUDICÉIA ARAÚJO SANTANA**

**TRANSFORMISMO E O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA  
BRASILEIRA NAS DEFINIÇÕES PROGRAMÁTICAS DO  
PARTIDO DOS TRABALHADORES E NO GOVERNO LULA  
(2003-2010)**

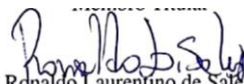
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Tese Aprovada em 25 de julho de 2018

**BANCA EXAMINADORA**



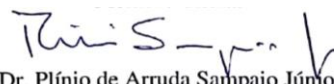
Dr. Gonzalo Adrian Rojas  
PPGCS/UFCG  
Orientador



Dr. Ronaldo Laurentino de Sales Júnior  
PPGCS/UFCG  
Examinador Interno



Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky  
PPGCS/UFCG  
Examinador Interno



Dr. Plínio de Arruda Sampaio Júnior  
IE/ UNICAMP  
Examinador Externo



Dr. Gabriel Eduardo Vitullo  
UFRN  
Examinador Externo

## **Dedicatória**

A todas as pessoas que de maneira incansável lutam para construir uma sociedade mais justa e que não se curvam diante da força brutal desse sistema que se ergue e se alimenta do sofrimento cotidiano de tantas pessoas, provocando morte e desesperança mundo afora. A vocês, dedico este trabalho.

## **Agradecimento**

Gracias a la vida que me he dado tanto....

A minha família pelo apoio e compreensão nas ausências tão recorrentes nestes últimos 4 anos.

Ao meu orientador Gonzalo Rojas por todos os ensinamentos repassados nas disciplinas que cursei e na orientação deste trabalho, como também por tudo o que aprendi ao longo da convivência e de maneira não intencional: rigor científico, comportamento ético, respeito, paciência, esses valores humanos que estão se tornando cada vez mais raros. Aprendi muito... A você minha admiração e respeito!

Ao grupo PRAXIS, que embora tenha acompanhado pouco as discussões em função das atividades docentes no IFPB durante todo o doutorado, nas ocasiões em que participei aprendi muito com todos e não foram apenas conceitos, mas também companheirismo, apoio, respeito. Que bom que vou poder seguir aprendendo junto com vocês! A existência desse grupo permitiu o amadurecimento de vários conceitos e tornou mais leve a transição de uma área de conhecimento para outra, não posso me queixar da “solidão” tão comumente relatada por muitos doutorandos.

Dentro do grupo tenho uma dívida imensa com Kleiton Wagner recém integrado ao PRAXIS já se mostrou disposto a me ajudar com uma leitura atenta da última versão discutida no grupo, tendo atenção especial para a adequação a normatização e a conferência pormenorizada das referências bibliográficas, revisão que sem a sua preciosa ajuda teria ficado pendente, dado a correria costumeira de final de pesquisa. Muito obrigada, espero poder retribuir as suas contribuições, quando da finalização de sua pesquisa.

Aos colegas de turma Ana, André, Ceres, Chaquibe, Cibele, Eva, Jivago, Leandro, Márcia, Nadja, Palmira, Rosemary, Yara agradeço o aprendizado que tive nesses anos de convivência, cada um a seu modo e na sua área de conhecimento. Saímos todos de nossa “zona de conforto” de professores e servidores do IFPB para voltarmos a ser alunos, enfrentamos juntos o desafio de cursar o Doutorado em Ciências Sociais, desde as aulas de nivelamento, processo de seleção, as rodas de conversas, almoços, os sábados inteiros dedicados às aulas, os seminários, tudo foi um rico aprendizado.

A todos/as professores/as do Doutorado, cada um a seu modo, ajudaram-me a fazer a transição para uma outra área do conhecimento e também me inspiraram a melhorar enquanto docente.

A Professora Cláudia Gomes (UFPB) que acompanhou todo o processo de construção desta pesquisa, fazendo parte das etapas intermediárias de avaliação, pela leitura criteriosa, indicação de referências, indicação de percursos metodológicos que poderiam ser utilizados meu agradecimento sincero.

Ao Professor Ronaldo Sales, que mesmo com uma agenda completa se dispôs a fazer a leitura da versão final discutida no grupo PRAXIS, pelas contribuições teóricas e metodológicas, pela compreensão das dificuldades enfrentadas para utilização do método “o percurso percorrido na pesquisa, não é o mesmo para a redação do texto final”. Pelas sugestões para reelaboração principalmente dos capítulos finais, sem a sua ajuda, eles não teriam o formato atual, as lacunas que existirem devem ser creditadas exclusivamente á autora, que não conseguiu absorver adequadamente as suas sugestões. Muito Obrigada!

Ao Professor Mário Ladoski que também acompanhou parte da construção desta pesquisa e contribuiu para que ela tivesse o formato atual, a ele meu respeito e admiração.

A Maria Cândido, com quem tive o privilégio de cursar uma disciplina e a quem logo me afeiçoei, moçambicana de sorriso fácil, conversa amimada. Aprendi a gostar logo no primeiro encontro e me marcou profundamente, foi um presente que a vida me ofereceu, e que de forma repentina tomou de volta. Você amiga, agora é uma estrela que ilumina o Universo. Meu agradecimento! As amizades não se acabam, assumem outra dimensão!

Enfim, agradeço a todos/as que de forma direta e indireta contribuíram para a realização desta pesquisa e a conclusão desta etapa de minha formação.

## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as mudanças ocorridas nas definições programáticas do Partido dos Trabalhadores e na experiência concreta de governo (2003-2010) sobre o pagamento da dívida pública brasileira. A hipótese que norteou tal pesquisa, e que se confirmou ao final, é a de que o PT foi ao longo de sua história passando por um “transformismo” o que o impediu ao chegar ao governo, de se contrapor aos ditames do capital financeiro, buscando construir uma conciliação de classe, uma “humanização do capitalismo”. O PT surgiu como fruto do novo sindicalismo e da reorganização dos trabalhadores na redemocratização do País, no seu início considerava a dívida como um dos maiores problemas dos países periféricos e defendia a suspensão de seu pagamento, realização de auditoria e questionamento sobre os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao longo de sua história, em função das seguidas derrotas eleitorais para a Presidência, as alianças com partidos conservadores, o financiamento de campanhas por empresas privadas, as experiências administrativas em municípios e estados foi se transformando em um partido da ordem e, vencida a eleição em 2002, lhe coube a tarefa de gerir a etapa de financeirização do capitalismo, aprofundando a política macroeconômica adotada pelos governos neoliberais anteriores apoiada no tripé juros altos, formação de superávit primário e câmbio sobre valorizado. O sistema da dívida começou a atuar ainda durante a campanha eleitoral de 2002 criando as condições no mercado que justificassem a sua manutenção, o PT não se opôs a tal sistema, ao contrário, aprofundou a política econômica neoliberal e buscou construir um governo que atendesse aos interesses do capital financeiro e os interesses da classe trabalhadora, numa pactuação de classe, o que resultou em um governo contraditório, que ampliou as condições para a atuação do sistema da dívida e adotou políticas sociais focalizadas que resultaram na funcionalização da pobreza. O primeiro mandato (2003-2010) foi marcado pela atuação desse sistema com a realização da reforma da previdência, aumento do superávit primário, manutenção da alta da taxa de juro, antecipação de pagamento ao FMI e autonomia operacional do Banco Central. No segundo mandato (2007-2010) com a mudança no cenário macroeconômico mundial impulsionado pela crise de 2008, o governo adotou uma política fiscal expansiva que ampliou os gastos públicos e reduziu tributos, ocasionando uma queda no superávit primário e suscitou uma discussão acerca do caráter neodesenvolvimentista do governo. Apesar dessa mudança na conjuntura econômica, o sistema da dívida continuou atuando, a dívida pública foi majoritariamente transformada em dívida interna, em 2002 ela representava 42,2% e a dívida externa 18,2%. Em 2010 a dívida externa representa apenas 2,4%, e a interna 44,9% sendo remuneração com uma das taxas de juros mais altas do mundo. Além de ampliar a capacidade de atuação do sistema da dívida através das políticas e reformas realizadas, a dívida pública só cresceu durante esse período, chegando a um valor estimado de R\$ 1.694 bilhões.

**Palavras-chave:** Dívida Pública. Capital Financeiro. Partido dos Trabalhadores. Governo Lula.



## **ABSTRACT**

The present research had as general objective to analyze the changes that have occurred in the programmatic definitions of the Workers' Party and in the concrete experience of government (2003-2010) on the payment of the Brazilian public debt. The hypothesis that guided this research, and which was confirmed at the end, is that the PT throughout its history underwent a "transformism" what prevented it when arriving at the government, to oppose to the dictates of the financial capital, seeking to construct a class conciliation, a "humanization of capitalism". The PT emerged as a result of the new syndicalism and the reorganization of workers in the re-democratization of the country, in the beginning considered the debt as one of the biggest problems of the peripheral countries and advocated the suspension of their payment, auditing and questioning agreements with the International Monetary Fund (IMF). Throughout its history, as a result of the electoral defeats for the presidency, alliances with conservative parties, the financing of campaigns by private companies, administrative experiences in municipalities and states were transformed into a party of order and, after election in 2002, he was entrusted with the task of managing the stage of financialisation of capitalism, deepening the macroeconomic policy adopted by previous neoliberal governments supported by the high interest rates, the formation of a primary surplus, and a change in value. The debt system began to operate during the 2002 election campaign, creating conditions in the market that justified its maintenance, the PT did not oppose such a system, instead it deepened neoliberal economic policy and sought to build a government that would interests of working capital and the interests of the working class in a class compromise, which resulted in a contradictory government that expanded the conditions for the performance of the debt system and adopted focused social policies that resulted in the functionalization of poverty. The first mandate (2003-2010) was marked by the performance of this system with the realization of the pension reform, increase of the primary surplus, maintenance of the interest rate increase, anticipation of payment to the IMF and operational autonomy of the Central Bank. In the second term (2007-2010), with the change in the global macroeconomic scenario driven by the 2008 crisis, the government adopted an expansive fiscal policy that increased public spending and reduced taxes, causing a fall in the primary surplus and provoked a discussion about neo-developmental character of government. Despite this change in the economic environment, the debt system continued to operate, public debt was mostly transformed into domestic debt, in 2002 it represented 42.2% and external debt 18.2%. In 2010, foreign debt represented only 2.4%, while domestic debt represented 44.9%, with one of the highest interest rates in the world. In addition to expanding the capacity of the debt system through the policies and reforms carried out, public debt only grew during this period, reaching an estimated value of R \$ 1,694 billion.

**Keywords:** Public Debt. Financial Capital. Workers' Party. Government Lula.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AE – Articulação de Esquerda BC – Banco Central  
BIRD - Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento  
BIS - Bank for International Settlements  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAC – Cláusula de Ação Coletiva  
CENTRAC – Centro de Ação Cultural  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DEDIV - Departamento da dívida Externa  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DEM - Democratas  
DIREX - Diretoria da Dívida externa  
DIVEX - Diretoria para Assuntos da Dívida Externa  
DPMFi – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna  
DRME - Depósitos Registrados em Moedas Estrangeiras  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
FED - Federal Reserve Bank  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FSE - Fundo Social de Emergência  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IED - Investimento Estrangeiro Direto

II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento  
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
LTN - Letras do Tesouro Nacional  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONG – Organização Não Governamental  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo  
PAI - Programa de Ação Imediata  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PCB- Partido Comunista Brasileiro  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCR - Partido Comunista Revolucionário  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional  
PROUNI - Programa Universidade para Todos  
PSDB - Partido Social Democrático Brasileiro  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Fluxograma da Dívida Pública Brasileira .....	52
Figura 02 – Figura 2: Síntese da fase 1 da negociação com credores privados .....	77
Figura 03: Síntese da fase 2 da negociação com credores privados .....	79
Figura 04: Síntese da fase 3 da negociação com credores privados .....	79
Figura 05: Síntese da fase 4 da negociação com credores privados .....	81
Figura 06: Síntese da fase 5 da negociação com credores privados .....	85
Figura 07: Etapas do processo de transformismo do PT .....	156
Figura 08: Formação do Ministério do Governo Lula (2003-2010) com e sem filiação partidária.....	179
Figura 09: Dívida Externa Total Ocorrida e Projetada (1971-2008).....	227
Figura 10:Dívida Externa por Credores 1969 - 1994 .....	229
Figura 11: Síntese das irregularidades identificadas pela CPI nos contratos da dívida externa (1971- 2011) .....	230
Figura 12:Credores da Dívida Interna .....	232
Figura 13:Evolução da dívida interna e principais indícios de irregularidades identificados pela CPI (1994-2010) .....	233
Figura 14: Comportamento da Dívida Pública Interna, Dívida Pública Externa e Dívida Pública Total em % do PIB (dez 2002 a dez 2010).....	239
Figura 15: Síntese da atuação do sistema da dívida durante a campanha eleitoral para Presidente em 2002.....	244
Figura 16: Síntese da atuação do sistema da dívida nos governos Lula (2003-2010).....	245

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: Dívida pública interna e externa do Governo Central (final de período) - 1995/1088.....	111
Tabela 02: Juros nominais internos e externos do Governo Central (1995-1998) .....	112
Tabela 03: Resultado primário e nominal do Governo Central (1995-1998).....	112
Tabela 04:Dívida pública interna e externa do Governo Central (final de período) – 1999/2002 .....	114
Tabela 05: Juros nominais internos e externos do Governo Central (1999-2002) .....	115
Tabela 06: Resultado primário e nominal do Governo Central (2003-2006).....	184
Tabela 07: Taxa de juros SELIC acumulada no mês anualizada (2003-2006) .....	186
Tabela 08: Dívida Pública Interna e Externa – 2007/2010 .....	234
Tabela 09:Taxa de juros SELIC acumulada no mês anualizada (2007-2010) .....	236

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Bônus emitidos no âmbito de acordos assinados no Plano Brady .....	88
Quadro 02: Síntese das deliberações dos Congressos e das propostas nos Programas de Governo do Partido dos Trabalhadores sobre a Dívida Pública.....	155
Quadro 03: Contribuições por Setor – Ranking por % sobre o total de contribuições 2002.....	167
Quadro 04: Contribuições por Setor – Ranking por % sobre o total de contribuições 2006.....	169
Quadro 05: Rentabilidade do Patrimônio Empresas e Bancos – 2003/2006.....	186
Quadro 06: Síntese dos Princípios Constitucionais desrespeitados com a adoção da CAC.....	189
Quadro 07: Gastos com a dívida interna, dívida externa e áreas sociais (2003-2016).....	205
Quadro 08: O antigo e o novo desenvolvimentismo .....	218
Quadro 09: Reajuste do Salário Mínimo 2003/2010.....	220
Quadro 10: Características do nacional-desenvolvimentismo e do nacional- desenvolvimentismo às avessas do Governo Lula.....	221
Quadro 11: Índícios de irregularidades apontados pela CPI da dívida pública sobre a dívida interna	231
Quadro 12: Superávit primário em % do PIB (2007-2010) .....	234
Quadro 13: Síntese dos Gastos do Orçamento Geral da União com os serviços da dívida - exclusive amortização (2006-2010) .....	237
Quadro 14: Gasto Público Primário Federal com Saúde, Educação e Pagamento de Juros da Dívida em % do PIB .....	238

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01: Síntese do comportamento da dívida pública nos governos FHC (1995- 2002).....	115
Gráfico 02: Dívida Pública Interna e Externa 2007/2010 .....	235
Gráfico 03: Gastos com a Dívida e a Previdência em % do Orçamento da União 2007-2010 .....	238

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1: Introdução</b> .....	18
<b>Capítulo 2 - Do capital financeiro ao movimento de financeirização da economia mundial</b> .....	30
2.1 O Capital Financeiro em Hilferding e Lênin .....	30
2.2 O Capital fictício como portador de juros .....	35
2.3 Movimento de financeirização da economia mundial .....	39
2.4A dívida pública como um instrumento de financeirização .....	44
<b>Capítulo 3 – A dívida pública no Brasil e o movimento de financeirização mundial</b> .....	51
3.1 Definições conceituais da dívida pública.....	51
3.2 Os mecanismos de financeirização da dívida pública no Brasil nos anos 60 .....	53
3.3 A mudança no cenário mundial e os impactos na dívida pública brasileira nos anos 70 .....	62
3.3.1 A estatização da dívida brasileira nos anos 70.....	66
3.4 Rompimento do padrão de financiamento externo: a crise da dívida dos anos 80 .....	68
3.5 A negociação da dívida pública brasileira nos anos 80: ou como prevaleceram os interesses do capital rentista internacional.....	75
3.5.1 Negociação com os credores privados (fase I a V) .....	76
3.5.2 Negociações com o Clube de Paris (fase I a IV).....	88
3.5.3 Análise das negociações com os negociadores privados e com o Clube de Paris .....	90
<b>Capítulo 4 – A guinada neoliberal nos anos 90 e a dívida pública</b> .....	96
4.1 O Estado deixa de ser o escritório da burguesia? .....	96
4.2 O Neoliberalismo: uma abordagem teórica .....	99
4.3 A Agenda Neoliberal no Brasil.....	106
4.3.1 As privatizações ou como os bônus se transformaram em patrimônio público privatizado ..	117
<b>Capítulo 5 – Partido dos Trabalhadores: Surgimento, Definições Programáticas sobre a Dívida Pública e Transformismo</b> .....	121
5.1 Contexto histórico, surgimento e disputas pela definição da base ideológica do Partido dos Trabalhadores .....	121
5.2 Os Congressos do PT e as resoluções sobre a dívida pública.....	130
5.2.1 I Congresso do Partido dos Trabalhadores - 1991 .....	130
5.2.2 II Congresso do Partido dos Trabalhadores – 1999 .....	132
5.2.3 III Congresso do Partido dos Trabalhadores - 2007.....	137
5.2.4 IV Congresso do Partido dos Trabalhadores – 2010.....	141
5.3 Os Programas de Governo do PT e a dívida pública .....	142
5.3.1 Programa de governo do PT (1990/1994): Brasil urgente .....	142
5.3.2 Programa de governo do PT (1995/1998): Presidente Lula uma Revolução Democrática no Brasil .....	146



5.3.3 Programa de Governo do PT (1999/ 2002) : União do Povo Muda Brasil .....	149
5.3.4 Programa de Governo do PT (2003-2006) – Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil.....	150
5.3.5 Programa de governo do PT (2007-2010): Lula de novo com a força do povo.....	153
5.4 Análise das Diretrizes dos Congressos (I ao IV) e dos Programas de Governo (1989/2010) do PT em relação à dívida.....	156
5.4.1 Disputa interna pela hegemonia do PT e de suas definições programáticas .....	157
5.4.2 Hegemonia da Articulação.....	158
5.4.3 Transformismo .....	160
<b>Capítulo 6 - Da utopia à realidade: a dívida pública nos governos Lula (2003- 2010) .....</b>	<b>175</b>
6.1 Primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006): Da Carta ao Povo Brasileiro à antecipação do pagamento dos serviços da dívida.....	180
6.1.1 Carta ao Povo Brasileiro e a materialização da guinada rumo aos interesses do capital rentista: elevação do superávit primário e da taxa de juros.....	180
6.1.2 Cláusula de Ação Coletiva: renúncia à soberania nacional.....	187
6.1.3 A contrarreforma da previdência e os fundos de pensão: a ampliação do campo de atuação do capital financeiro .....	190
6.1.4 A antecipação do pagamento de serviços da dívida (2005) como mecanismo de atendimento aos interesses do capital rentista nacional .....	197
6.1.5 A tão sonhada autonomia do Banco Central .....	199
6.1.6 A dívida em números .....	203
6.1.7 Entre o Lulismo e o carisma.....	209
6.2 Segundo mandato Lula (2007-2010): A disputa entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo e a consolidação da economia brasileira como plataforma de valorização do capital financeiro .....	213
6.2.1 Desenvolvimentismo, crise e a dívida pública no segundo mandato do governo Lula.....	214
6.2.1.1 Desenvolvimentismo versus neodesenvolvimentismo .....	215
6.2.2 A inexistente repercussão sobre as conclusões do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida pública.....	226
6.2.3 A dívida Pública em números .....	233
6.3 A difícil e incompleta tarefa de compreender o significado dos governos Lula .....	240
6.4 Análise do sistema da dívida durante o governo Lula (2003-2010) como parte do movimento de mundialização do capital.....	243
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>247</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>255</b>

## Capítulo 1: Introdução

Esta pesquisa parte de inquietações relativas às contradições da experiência petista durante o Governo Lula (2003 a 2010) em relação ao pagamento dos serviços da dívida pública.

De onde surgiram essas inquietações? Ao contrário da visão positivista da ciência, não acreditamos na neutralidade do pesquisador em relação ao objeto pesquisado, para nós, a motivação pessoal para a pesquisa surge da necessidade de compreensão de um fenômeno que esteja vinculado aos interesses e vivência do pesquisador. No caso específico dessa motivação ela surge do trabalho realizado como economista durante 12 anos no Centro de Ação Cultural (CENTRAC) Organização Não Governamental (ONG) sediada em Campina Grande que assessora movimentos sociais e conselhos setoriais sobre o orçamento público.

A vivência com estes movimentos, os processos de formação realizados e recebidos me aproximaram do tema da dívida ainda quando do Plebiscito não oficial realizado em 2000, a coleta de assinaturas durante o Grito dos Excluídos, o acesso a todo o material de formação, despertaram a minha atenção, não para o endividamento apenas como acesso ao crédito que permite aos países que não têm poupança interna, recursos para a realização de políticas de crescimento econômico, como a economia ortodoxa trabalha, mas um processo de endividamento que atende a interesses diversos daqueles que estão “sendo beneficiados por estes recursos” no discurso oficial, as populações desses países.

Participar ativamente da coleta de assinaturas e nesse processo também ter contato com pessoas de outros movimentos e militantes do Partido dos Trabalhadores, gerou a esperança, (ou a ilusão?) de que diante de tantas evidências sobre a atuação desse sistema, das suspeitas de irregularidades que já eram apontadas naquele momento, dos danos que o endividamento trazia para o País em termos de imposição de condicionalidades, de exportação de capital quando faltavam recursos públicos para o atendimento das necessidades mais essenciais de parte significativa da população, não passaria despercebido pelo governo de um Partido que havia participado ativamente desse processo e que ao longo de sua história, em seus documentos e mesmo durante as campanhas eleitorais havia colocado o tema da dívida como central para a superação das desigualdades econômicas e sociais em que o país estava mergulhado.

Quando da campanha eleitoral para Presidente em 2002, o lançamento da *Carta aos Brasileiros*, aparece como um primeiro alerta de que “o capital venceria a esperança”. Malgrado essa anuência ao poder das finanças, ainda restava à expectativa de que, na disputa

pelo governo, com os movimentos sociais, os militantes do próprio Partido, essa “batalha” não estaria perdida.

Aos poucos o que era uma chama de esperança foi se apagando, à medida que a governabilidade superava qualquer possibilidade de avanço da pressão, em que as mesmas táticas de cooptação de lideranças do movimento sindical, do discurso da inexistência de alternativas frente ao neoliberalismo utilizadas pelos governos anteriores (Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso) foi sendo também uma narrativa do governo Lula. Então ficou evidente que teríamos “mais do mesmo”.

A fração rentista do capital levou a melhor... a melhor parte do fundo público, mas isso não se deu sem disputa, como na brincadeira do “cabo de guerra” aqueles que historicamente utilizam o Estado como “escritório da burguesia,” novamente, nessa disputa, lograram êxito.

Em meio às diversas contradições que esta experiência concreta apresenta a gestão da dívida pública merece ser analisada de maneira mais aprofundada. Não que esta seja a única ou mais relevante contradição identificada, mas a motivação teórica para entendê-la parte da constatação de que na fase atual do capitalismo, denominada como rentista por Chesnais (1998), a capacidade de reprodução desse sistema vem sendo mantida e ampliada pela apropriação do fundo público através do sistema da dívida como definido por Fatorelli (2012).

A dívida pública pode ser considerada uma “caixa preta”, seja pela metodologia utilizada pelo Banco Central para divulgação dos dados que embora sejam públicos, não são transparentes e nem favorecem a identificação do montante de recursos públicos que efetivamente é destinado para tal finalidade, como os documentos da Auditoria Cidadã da Dívida alertam, seja pela forma como ela é apresentada pelo governo e pelos meios de comunicação de massa, como algo que não pode ser questionado, que tem que ser pago, que qualquer pessoa que toma dinheiro emprestado precisa pagar, aproveitando-se da boa fé de parte da classe trabalhadora que se esforça para “ter o nome limpo na praça”. Não se apresentam os mecanismos utilizados para torná-la impagável, nem tampouco, sobre a necessidade de levantar o quanto já foi pago, o quanto foi efetivamente recebido e quais interesses foram atendidos.

Sobre essa fetichização da dívida pública Paulani (2008) chama a atenção para a necessidade de desmistificá-la em seu plano mais geral, das relações privadas de produção, como parte do processo de acumulação e historicamente funcional para o sistema capitalista.

O acesso ao crédito, portanto ao endividamento, é o que torna o sistema capitalista dinâmico. Para o grande capital é um impulso e um dos seus mais importantes combustíveis. Segundo Paulani (2008), o processo de endividamento representa a capacidade de ter acesso a

crédito e sem ele o crescimento econômico não ocorre, além disso, não se pode tratar o endividamento das grandes corporações e do Estado no mesmo patamar – como tratado pela economia ortodoxa - do endividamento das famílias e dos pequenos e médios comerciantes e empresários.

Segundo a autora, mesmo o endividamento das famílias que ocorre para o consumo e dos pequenos e médios empresários e comerciantes, que advém da necessidade de giro do seu negócio pela falta de acesso a crédito, contribui para o funcionamento do sistema econômico e para o aumento da produção e do consumo, por isso, é funcional para a acumulação capitalista.

Tratar qualquer tipo de endividamento como prejudicial ao país atende aos interesses da etapa de financeirização do capital, embora isso pareça paradoxal. Ao impor um discurso de austeridade e de comparação da atuação do Estado com o comportamento de uma família, por exemplo, o que se está impondo é a prioridade ao pagamento dos serviços da dívida frente a qualquer outra despesa e o próprio mercado financeiro tratou de criar mecanismos que ao invés de permitirem o pagamento dessa dívida, apenas a tornam maior, em um efeito “bola de neve”.

Essa funcionalidade da dívida decorre dos ganhos que esta representa para o capital fictício, que se reproduz de maneira permanente e crescente, e por isso, é necessário colocá-la como algo que deve ser priorizado pelos governos frente a qualquer outra despesa, para que o país honre os seus compromissos, seja bem avaliado pelo mercado financeiro nacional e internacional, enfim, seja um bom pagador.

Na aparência, esse discurso tem como objetivo acabar com a “farra” com os recursos públicos e evitar o seu uso sem responsabilidade fiscal, tornando o Estado austero e não onerando os contribuintes indevidamente. Na prática, o objetivo é exatamente o contrário: colocar em marcha toda uma série de mecanismos operacionais e legais que mantenham e consolidem o processo de financeirização das economias, de espoliação da classe trabalhadora, não apenas pela extração da mais valia (relativa/absoluta) de maneira direta na exploração da sua força de trabalho, mas também através de mecanismos mais sofisticados e difíceis de serem identificados, como o uso do fundo público para atender aos interesses da fração rentista do capital, através do pagamento dos serviços da dívida e da emissão de papéis que servem unicamente para a sua ampliação, sem que haja nenhuma contrapartida em termos de entrada de recursos nesses países.

Sobre o endividamento público no Brasil existem duas dificuldades: a primeira de identificar o estoque total da dívida pública e o que ela representa em termos de pagamento, e

a segunda o que corresponde a uma dívida real, decorrente de empréstimos e o que é decorrente de meros processos de renegociação, rolagem da dívida, feita através de emissão de títulos, a sua parte apenas financeira.

A Auditoria Cidadã, desde 2000, tem feito um esforço no sentido de identificar o estoque da dívida, e dele, o que foi decorrente de empréstimos, e o que foi apenas em função do aumento da taxa de juros internacional (*libor e prime*) e nacional. Mas essa tentativa esbarra na não disponibilização de informações e documentos por parte do Banco Central (BC), que informou à Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública (CPI) realizada em 2010 que em função do lapso de tempo decorrido entre a assinatura dos contratos e da solicitação das informações, não havia como essa informação ser disponibilizada em função das mudanças nos sistemas operacionais do Banco ao longo desse período e pelo fato de parte da documentação estar em papel, o que demandaria muito tempo para a sua digitalização e disponibilização à Comissão.

A CPI da dívida pública, apesar das limitações documentais, lançou luz sobre esse fato, demonstrando que a maior parte da dívida brasileira tanto externa quanto interna decorre meramente de mecanismos financeiros. No caso da dívida externa em função do aumento da taxa de juros que ocorreu no final dos anos 70 e no caso da dívida interna decorrente dos mecanismos postos em prática para viabilizar o Plano Real e pelo lançamento de títulos da dívida interna para antecipação de pagamento da dívida externa em 2005 durante o governo Lula.

A outra dificuldade está relacionada à metodologia utilizada pelo Banco Central para a divulgação do valor pago de juros nominais. O que o BC informa são os juros reais, isto é, à parcela dos juros que supera a inflação medida pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas. Segundo a Auditoria, esses valores divulgados não correspondem ao rendimento efetivamente pago aos investidores. Um agravante para essa divulgação é que os outros gastos do governo, como por exemplo, pessoal, previdência, saúde etc, “[..] englobam a respectiva atualização monetária eventualmente embutida em tais gastos [...] quando o governo apresenta, no Orçamento, apenas a despesa com os juros “reais” da dívida, há uma tremenda distorção na compreensão geral do efetivo gasto com a dívida pública (FATTORELLI, ÀVILA, 2007, p.3)

Disso decorre a relevância da realização da Auditoria da dívida pública prevista no Ato das Disposições Transitórias (art. 26) da Constituição de 1988 (CF/88), para baseada em provas e documentos oficiais produzir relatórios que sirvam como base para ações nas esferas judiciais, políticas e sociais, como a que ocorreu em 2008 no Equador durante o governo de

Rafael Correa.

De posse das comprovações das irregularidades o governo daquele país, recomprou os títulos que estavam no mercado por 30% de seu valor de face, isto representa uma diminuição do endividamento em 70%, fazendo com que, segundo a Auditoria Cidadã (2011), os recursos que até então estavam sendo direcionados para os serviços da dívida fossem investidos na recuperação do sistema público de saúde, em investimento na infraestrutura, ou seja, atendessem as necessidades da população equatoriana, e não aos interesses rentistas do capital financeiro internacional. Porque os governos que se sucederam aqui no Brasil, desde a CF/88, não cumpriram com esse dispositivo?

Nesse sentido, é necessário desnudar os mecanismos que são utilizados por este sistema que submete não apenas os governos neoliberais, mas também aqueles governos que se auto definem como de esquerda.

No caso específico do Partido dos Trabalhadores é possível identificar ao longo da sua história uma mudança de posicionamento sobre este tema mesmo antes das eleições de 2002. O caminho percorrido para vencer as eleições presidências com ampliação das alianças, financiamento privado das campanhas, o uso do marketing político se sobrepondo aos militantes do partido, as vitórias nas eleições municipais e estaduais que foram “profissionalizando” parte dos quadros do Partido, as mudanças na conjuntura internacional, especialmente no que se refere à crise do socialismo real e a adoção da agenda neoliberal que enfraqueceu os sindicatos e precarizou ainda mais as condições de trabalho, abrindo espaço para uma ampliação do poder do capital na relação entre capital/trabalho. Além das disputas internas dentro do Partido que culminou com a hegemonia da Tendência Articulação. Esse conjunto de fatores foi fazendo com que o partido surgido no seio do movimento sindical e da esquerda fosse se distanciando de suas definições iniciais.

Vencida a eleição presidencial em 2002, acrescenta-se a esse conjunto de mudanças a pressão exercida pelo capital rentista internacional e a busca pela conciliação de interesses de classe pelo governo. Disso resultou um governo contraditório, que buscou conciliar os interesses da burguesia e dos trabalhadores, na correlação de forças existentes predominaram os interesses do capital.

Esse contexto requer uma análise sobre essa experiência concreta em relação à forma como o sistema da dívida pública e os interesses do capital rentista predominaram frente às definições programáticas do Partido e para isso é necessário compreender o significado do atual estágio do capitalismo caracterizado como de financeirização.

Esse estágio não é recente, ele começa com o aumento do poder dos bancos e a etapa de monopolização do capitalismo como apontado por Hilferding (1985) e Lênin (1987). Na atualidade, a sua principal característica é utilizar como *locus* privilegiado de sua reprodução o crescimento da dívida dos estados nações através da compra dos títulos públicos nos mercados financeiros ao redor do mundo, processo acelerado no começo do século XXI, com o avanço da tecnologia da informação, que permitiu a circulação permanente do capital e a sua reprodução ampliada nesse circuito financeiro.

A financeirização atravessa uma etapa em que, segundo Sabadini (2012), o entrelaçamento entre a produção e as finanças está cada vez mais forte e os movimentos especulativos internacionais interferem cada vez mais na economia e na política dos países.

Esse processo rentista vai ser alimentado de maneira permanente pelo sistema da dívida pública que submete os países às regras de funcionamento impostas pelo capital financeiro, que ora atua diretamente nesses países impondo as suas exigências, como por exemplo, através da fuga de capitais, ora atua através dos Organismos Bilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial que impõe condicionalidades a esses países para arbitrar as renegociações da dívida.

Concomitante à hegemonia do capital financeiro e como parte de suas estratégias de sobrevivência, tem-se a adoção da agenda neoliberal, que diminui o poder do Estado, privatiza patrimônio público dentro da lógica de livre mercado e de concentração e centralização do capital, além de atacar direitos da classe trabalhadora contribuindo para a reestruturação não só do Estado, mas também das relações interclasses.

No Brasil, especificamente, esse movimento de financeirização tem sua gênese no Pós Segunda Guerra como parte da expansão do capital em busca de novos territórios para a aplicação dos petrodólares e eurodólares. Esses capitais que deixam o circuito londrino e passam a buscar formas de reprodução nos países periféricos, encontram um *locus* privilegiado de reprodução, ora apoiados em governos desenvolvimentistas que na ausência de poupança interna para realizarem os investimentos apoiam-se na entrada massiva de capital externo, ora nas ditaduras que se colocam a serviço do capital financeiro internacional.

Cabe ressaltar que o período da ditadura no Brasil (1964-1985) se caracteriza, do ponto de vista do sistema da dívida, como um momento fundamental para a expansão da dívida externa e para alterações legais, que criam um arcabouço privilegiado para as condições de reprodução desse sistema, a despeito da redemocratização e dos governos democráticos nos períodos seguintes.

O mecanismo utilizado para reprodução do capital tem como base, do ponto de vista internacional, a utilização de taxa de juros flutuante que oscilava entre 4% e 6%, as taxas *libor* e *prime*, e que em 1979 atinge 20,5% fazendo com que a dívida externa brasileira aumente apenas por mecanismos financeiros, gerando, segundo dados da CPI da Dívida Pública, um dano ao patrimônio público de US\$ 223 bilhões.

Os países periféricos, então, passam nos anos 80 de recebedores de capital para exportadores - quando da crise da dívida externa que tem seu início com a crise capitalista do final dos anos 70 em decorrência dos dois choques do petróleo (1973/1979) e com a moratória do México em 1982 – e são submetidos a um sistema de renegociações que impõe condições e limites à atuação dos governos locais, em termos de implementação de políticas macroeconômicas, sejam estas de estabilização em decorrência de processos de hiperinflação ou desenvolvimentistas.

O objetivo dos governos deve ser então o de assegurar o pagamento dos serviços da dívida e a despeito de posicionamentos contrários – seja por parte dos governos como o movimento de Cartagena que em 1984, a partir de uma reunião com Chanceleres e Ministros da Fazenda de países da América Latina criou uma instancia especial para discutir os problemas da dívida externa, do Poder Legislativo como as Comissões Especiais ou Comissões Parlamentares de Inquérito, ou de movimentos como a Auditoria Cidadã da Dívida Pública criada aqui no Brasil em 2000, como resultado das mobilizações para o Plebiscito não oficial da dívida pública realizado naquele ano - seguem impondo os condicionantes, inclusive através de Leis que são aprovadas e cujo conteúdo reforça a prioridade para a manutenção desses pagamentos.

Cabe agora, apresentar sumariamente como o Partido dos Trabalhadores (PT) tratava essa questão. O PT foi fundado em 1980, fruto da luta histórica de movimentos que se opuseram à ditadura militar e que no final dos anos 70, passaram a se aglutinar em movimentos grevistas e de resistência à ditadura, resultando na criação de um Partido que reunia em seu interior, parlamentares da tendência popular do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), lideranças sindicais e de movimentos de base, especialmente vinculados à Igreja Católica, membros e intelectuais da esquerda.

Esse conjunto diverso vai fazer com que o PT se caracterize como um partido de tendências internas, grupos com referenciais teóricos e ideológicos distintos que irão disputar, ao longo de sua história, as definições e direcionamento que o Partido irá adotar.

Em 1999, quando da realização do II Congresso do PT, a Tendência Articulação vai passar a ser hegemônica e direcionar as transformações que o Partido vai vivenciar até as



eleições presidenciais de 2002, quando Lula é eleito em uma ampla aliança. Essa tendência também irá direcionar as ações do Partido durante os dois mandatos de Lula.

Em relação ao nosso objeto de pesquisa, a dívida pública, está era tratada inicialmente nas definições programáticas do Partido dos Trabalhadores como um dos maiores problemas do país e entendida como parte do movimento de dominação do capital financeiro mundial, por isso o Partido defendia a realização da auditoria da dívida pública prevista na Constituição de 1988, suspensão do pagamento dos contratos que apresentassem irregularidades e redirecionamento dos recursos para programas de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento.

O PT vai disputar todas as eleições presidenciais que ocorreram após a sua formação 1989, 1994, 1999, 2002 tendo o mesmo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, um ex-metalúrgico, líder do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP) cuja trajetória como retirante nordestino retratava a saga de parte significativa da classe trabalhadora da indústria na grande São Paulo.

Nas seguidas derrotas e alianças para a eleição, a dívida pública foi perdendo importância e passando a ser tratada como algo de menor relevância em relação aos grandes problemas do país. Ao chegar ao governo, o Partido dos Trabalhadores adotou uma política macroeconômica que comungou com os interesses do capital financeiro e rentista: aumento de juros e do superávit primário, estímulo às exportações e o pagamento antecipado de parcelas da dívida externa, que promoveu um aumento significativo da dívida interna. Esse aumento pode ser comparado ao que foi feito pela ditadura militar em relação à dívida externa nos anos 70.

Além dessas medidas, também atuou de maneira firme em modificações legais que atacaram frontalmente a classe trabalhadora, a quem historicamente defendia, como a Reforma da Previdência realizada já no primeiro ano de mandato (2003). Mas também implementou um conjunto de políticas sociais que, embora focalizadas e dentro do marco de compensação imposta pela agenda neoliberal, não se pode negar que tiveram impacto positivo para a classe trabalhadora, como o aumento real do salário mínimo, aumento do acesso a cursos superiores através de programas de financiamento, aumento do número de Institutos Federais, que demonstram a contradição e a busca por conciliação que o governo Lula representou.

Em função disso surgem os seguintes questionamentos: **Que forças atuaram para forjar essa mudança de postura do Partido dos Trabalhadores? Porque quando assumiu a Presidência da República, o PT não realizou a Auditoria da Dívida Pública prevista na Constituição de 1988 e não questionou os acordos com o FMI, mas os aprofundou? Porque não levou em consideração os indícios de irregularidades apontados pela CPI da Dívida Pública realizada em 2010? Como os interesses do grande capital rentista foram se sobrepondo às definições do Partido que inicialmente se autodenominava de esquerda e às ações do governo?**

A nossa hipótese é de que o PT foi ao longo da sua história passando por um processo de “transformismo”, o que o impediu, ao chegar ao governo, de se contrapor aos ditames do capital financeiro, buscando construir uma conciliação de classe, uma “humanização do capitalismo”.

Para buscar responder a esses questionamentos define-se como objetivo geral da pesquisa: Analisar as mudanças ocorridas nas definições programáticas do Partido dos Trabalhadores e na experiência concreta de governo (2003-2010) sobre o pagamento da dívida pública brasileira e como objetivos específicos: 1) Estudar o movimento de financeirização da economia mundial; 2) Estudar os mecanismos de financeirização e estatização da dívida pública no Brasil; 3) Analisar a guinada neoliberal e o seu impacto sobre a transformação de parte da dívida pública em patrimônio público privatizado; 4) Identificar as transformações que foram ocorrendo ao longo do tempo nas definições programáticas dos Congressos do Partido dos Trabalhadores (I ao IV) e nos Programas de Governo (1989 a 2006) sobre a dívida pública; 5) Analisar a forma como a dívida pública foi tratada nos dois governos Lula (2003-2010); 6) Analisar a dívida pública brasileira como parte do movimento de financeirização da economia mundial no período do governo Lula (2003-2010).

Para o alcance de tais objetivos a tese organiza-se em seis capítulos, sendo o primeiro a presente introdução.

Consideramos necessário, antes de abordar especificamente sobre mudanças ocorridas nas definições programáticas do PT e a forma que este gerencia o sistema da dívida quando chega à Presidência da República em 2002 fazer um estudo sobre o capital financeiro, desde as discussões teóricas iniciais (Marx) quando este ainda estava servindo de base para a esfera produtiva (Hilferding), passando pela etapa de centralização do capital (Lênin) até a etapa em que essa forma do capital assume o seu caráter rentista (Chesnais) e vai se tornando hegemônico no capitalismo, utilizando o sistema da dívida (Fattorelli) como um instrumento por excelência dessa sua forma de reprodução através do movimento de financeirização da

economia mundial. Abordar também como esse movimento atua através dos mecanismos de financeirização da dívida pública a partir dos anos 60, o seu processo de estatização nos anos 70, a crise da dívida pública nos anos 80 e os acordos de renegociação implementados pelos governos nessa época. Toda essa discussão ocupa o segundo e o terceiro capítulos.

Aqui vale uma ressalva sobre uma decisão metodológica adotada no terceiro capítulo. Quando da pesquisa sobre as renegociações da dívida externa nos anos 80 pelo governo brasileiro com o FMI e o Clube de Paris, encontramos o livro *Dívida externa brasileira - processo negocial 1983-1996* escrito por Ceres Aires Cerqueira chefe adjunta do Departamento da Dívida Externa do Banco Central do Brasil, que acompanhou de perto as negociações que foram feitas pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central naquele período. Consideramos então necessário dedicar uma parte do capítulo terceiro (Seção 3.4) a esta bibliografia, por ser um documento oficial, queríamos conhecer a visão do governo brasileiro sobre esse processo e sobre os termos nos quais os acordos foram realizados. Feita a descrição inicial da negociação com base nas informações oficiais, fizemos uma análise sobre esse processo negocial, para identificar as condicionalidades que foram impostas por esses organismos e a forma como o governo brasileiro se submeteu a elas, numa conformação com os ditames do capital internacional e do FMI.

No quarto capítulo, ainda como parte dessa aproximação com o objeto de pesquisa, buscando compreendê-lo como parte constituinte do movimento do capitalismo mundial na sua etapa financeira, visando identificar as especificidades dessa formação histórica concreta, ou seja, a forma que o capital financeiro, vai encontrar para se reproduzir no Brasil e as condições históricas materiais que contribuem para a sua consolidação estuda-se o neoliberalismo, desde as discussões teóricas que impulsionaram o questionamento da Teoria Keynesiana do intervencionismo estatal, até a sua forma concreta com os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Nesse momento histórico, as políticas neoliberais implantadas concorrem de maneira decisiva para criar as bases legais, tais como a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para exemplificar as mais relevantes, que geram as condições materiais para a reprodução do sistema da dívida e compromete a atuação dos governos seguintes. Aqui vale o alerta de que caso desejassem os governos seguintes, no caso específico do nosso objeto de estudo, o governo Lula poderia ter revogado essa legislação que cria as amarras para a atuação do sistema, porque essa possibilidade não foi posta em prática, faz parte dos nossos questionamentos.

Depois de todo esse percurso, consideramos que já temos os elementos suficientes que nos permitam adentrar no nosso objeto de pesquisa: o PT, as suas disputas internas, as definições programáticas em relação à dívida pública e o gerenciamento desse sistema quando o Partido chega à Presidência da República em 2002, que serão discutidos no quinto e sexto capítulos.

Aqui, novamente, é necessário apresentar algumas decisões metodológicas que foram tomadas antes da realização da pesquisa. A primeira foi a de centrar a análise sobre as definições do PT em relação à dívida pública em dois tipos de documentos do Partido: as resoluções dos Congressos realizados desde a fundação do Partido até o governo Lula (1980 até 2010) nesse período foram realizados quatro (04) Congressos nos anos de 1991, 1999, 2007 e 2010 e os Programas de Governo apresentados nas disputas eleitorais para a Presidência da República nos anos de 1989 (mandato 1990- 1994), 1994 (mandato 1995-1998), 1998 (mandato 1999-2002), 2002 (mandato 2003-2006) e 2006 (mandato 2007-2010).

A opção pela análise das resoluções dos Congressos deveu-se a sua definição como instância decisória pelo Estatuto do Partido, na seção V artigo 126 a realização do Congresso tem como objetivo “[...] analisar, discutir e deliberar sobre sua atuação política, sobre questões de âmbito nacional, atualização do Programa, formas de organização ou funcionamento partidário.” (ESTATUTO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2005 p.31).

Decidiu-se então analisar de maneira separada, inicialmente, as resoluções dos Congressos que tratassem sobre a dívida pública e depois a análise das propostas nos Programas de Governo, para em seguida analisar como esse tema foi tratado nesses documentos. Esse é o objetivo do quinto capítulo.

No sexto capítulo é feita uma análise do gerenciamento da dívida pública nos governos Lula (2003-2006) e (2007- 2010). A análise dos dois mandatos em separado tornou-se necessária pela diferença no contexto internacional em que estes se inseriram: no primeiro governo um miniciclo de desenvolvimento da economia mundial, no segundo uma crise mundial estrutural que começa nos Estados Unidos e se espalha rapidamente.

Há outras diferenças significativas entre os dois mandatos: o primeiro vai no sentido de busca pela aceitação pelo mercado, o que fez o governo aprofundar a política macroeconômica do seu antecessor, FHC, aumentar o superávit primário, realizar a Reforma da Previdência, dotar o BC de autonomia operacional e realizar a antecipação de pagamento ao FMI que aumentou significativamente a dívida interna. Num claro movimento de consolidação do Brasil como uma plataforma para o capital rentista (PAULANI, 2008).

No segundo mandato, com a mudança da conjuntura internacional, são adotadas políticas que visam diminuir os impactos da crise mundial no âmbito interno e isso vai gerar uma discussão em torno do caráter neodesenvolvimentista do governo, ao mesmo tempo, o governo passa a ampliar uma série de políticas sociais que, embora tenham caráter focalizado, impactam no acesso ao fundo público por parte de frações da classe trabalhadora e deixa transparecer o caráter contraditório do governo.

A partir desse cenário, apresenta-se o comportamento da dívida pública durante os dois mandatos, a despeito dos vultuosos volumes de recursos que foram destinados para os serviços da dívida, algo mais relevante ocorre, que são as modificações institucionais que o governo promoveu e que contribuíram sobremaneira para o funcionamento do sistema da dívida no Brasil.

Optou-se por trabalhar, prioritariamente e quando existirem dados disponíveis com os valores da dívida pública divulgados pela Auditoria Cidadã, em função dos critérios que são utilizados pela referida organização: trabalhar com os dados da dívida bruta e não da dívida líquida, já que a primeira demonstra a totalidade dos gastos, incluindo os juros nominais e não só os juros reais como os dados divulgados pelo BC.

Nesse capítulo também serão discutidas as razões que levaram esse governo a não adotar nenhuma medida com vistas a modificar a forma de atuação do capital rentista na apropriação do fundo público.

Em síntese, no sexto capítulo, explicita-se a forma como a dívida pública foi gerenciada nos governos Lula, as disputas e as contradições entre o atendimento aos interesses do capital financeiro, - na sua forma rentista - e os interesses da classe trabalhadora com o intuito de esclarecer as razões que levaram ao distanciamento, mesmo quando existiram razões suficientes para o rompimento com esse sistema - tais como a determinação Constitucional para a realização de uma Auditoria da Dívida, quando um plebiscito não oficial com votação de mais de 5 milhões de eleitores aponta o rechaço à continuidade dos acordos e pagamentos da dívida interna e externa, as evidências de irregularidades apontadas pela CPI da Dívida Pública realizada entre agosto de 2009 e maio de 2010, todos os documentos e análises produzidos pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública desde 2000 que aponta para a existência do sistema da dívida, - não foram suficientes para fazer com que o governo Lula se contrapusesse aos interesses do capital financeiro mundial.

Nas Considerações Finais são sumarizadas as discussões realizadas e apresentada uma análise geral sobre o papel que o capital financeirizado exerce no atual estágio do capitalismo.

## Capítulo 2 - Do capital financeiro ao movimento de financeirização da economia mundial

### 2.1 O Capital Financeiro em Hilferding e Lênin

Hilferding ao estudar a fase imperialista do capitalismo no começo do século XX<sup>1</sup> vai identificar o capital financeiro como sendo o principal motor dessa fase. Ele o define como [...] o capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial. (HILFERDING. 1985, P.219).

Esse capital no momento histórico estudado por Hilferding se transformava, na sua maior parte, em capital industrial, que permitia o desenvolvimento do capitalismo na sua fase imperialista conseguindo contrapor-se à queda tendencial da taxa de lucro, na medida em que permitia o reinvestimento na produção, sendo aplicado na forma de capital monetário, como afirma o autor “uma parte cada vez maior do capital empregado na indústria é capital financeiro, capital à disposição dos bancos, e pelos industriais” (ibid. p. 219).

O capital financeiro desenvolve-se, de acordo com Hilferding, com o desenvolvimento da sociedade anônima que vai significar uma alteração da função exercida até então pelo capitalista industrial, já que este vai ser liberado da sua função produtiva e vai passar a uma função de ceder o capital, não importando qual a utilização que este capital terá no processo produtivo, e aguardar o recebimento de juros após um tempo de utilização desse capital monetário. O capital financeiro então vai ser caracterizado pela união do capital industrial e do capital bancário, tendo, no entanto a dominância do último<sup>2</sup>

Esse processo vai alcançar o seu auge com a monopolização da indústria, na medida em que a existência das sociedades anônimas irá permitir a compra de pequenas empresas por empresas maiores, o que acelera o processo de centralização do capital já descrito por Marx, dessa forma, os lucros industriais ganham um caráter que é contínuo e seguro e o capital bancário encontra cada vez mais espaço para ser investido, só que nessa gênese da financeirização, já ocorre um domínio sobre os bancos dos proprietários das ações bancárias, nas palavras de Hilferding: “Mas o banco dispõe do capital bancário, e os proprietários majoritários das ações bancárias dispõem do domínio sobre o banco” (ibidem p.219)

---

<sup>1</sup> O livro capitalismo financeiro foi lançado em 1910.

<sup>2</sup> Sabadini (2012) ao realizar um estudo denominado por ele de preliminar sobre o capital financeiro em Hilferding chama a atenção para a ênfase dada pelo autor ao “[...] aspecto da dominação bancária e da junção monopolista pelo controle e expansão da produção e das finanças.” (p.07). Nesse mesmo artigo Sabadini apresenta o que na sua visão representam ambiguidades no pensamento de Hilferding.

Hilferding vai denominar o capital que dá poder aos bancos como capital fictício, que são títulos de renda capitalizada:

[...] por sua transformação em capital fictício, ou seja, em títulos de renda capitalizada [...] o capital fictício (título de crédito) é mercadoria *sui generis*, que só volta a transforma-se em dinheiro mediante a sua venda. Isso exige certo tempo de circulação, durante o qual o capital do banco se encontra imobilizado nessa mercadoria (ibidem p.131/132)

O autor ainda vai chamar a atenção para o fato de que cada vez mais os donos desse capital e do capital que dá poder à indústria são das mesmas pessoas, com a formação dos trustes e dos cartéis. É esse tipo de capital que vai assumir a hegemonia no capitalismo, assumindo segundo ele, seu mais alto grau de poder, enquanto que o capital comercial sofre a sua maior degradação, encerrando-se assim, um ciclo do capitalismo.

O poder dos bancos cresce, eles se tornam fundadores e, finalmente, os soberanos da indústria, cujo lucro usurpam como capital financeiro, exatamente como o usurário se apoderava, outrora, com seu “juro” do rendimento do trabalho dos camponeses e da renda do senhor da terra. (ibidem p. 219).

Os recursos que os bancos dispõem para colocar a disposição do capital industrial advêm tanto da classe não produtiva quanto das reservas dos capitalistas industriais e comerciais, para atrair esses capitais os bancos precisam remunerar estes capitalistas através do pagamento da taxa de juros.

O processo de concentração do capital através dos bancos só foi possível em função da formação dos monopólios e cartéis, que permitiu o aumento dos lucros dos capitalistas, que ao serem capitalizados transformaram os seus lucros em lucro do fundador, que passaram a alimentar os bancos com créditos, que por sua vez, transformam-se em créditos industriais, gerando fundos que estão à disposição do capital industrial.

Por essa razão, os bancos tinham um papel ativo dentro da cartelização, porque a estimulavam através de seus instrumentos e porque o faziam intencionalmente. Para os bancos a cartelização era interessante na medida em que era mais difícil a falência de uma empresa com grande quantidade de capital, do que uma pequena empresa. (VEIGA, 2016, p.04)

O lucro do fundador vai criar vínculos tanto do ponto de vista da produção real, porque representa um capital que está posto a disposição do capital industrial, como da transformação desse capital em capital fictício através das sociedades anônimas. Para Sabadini e Campos (2014) presencia-se então uma nova forma de concentração e centralização da riqueza através da expansão do capital fictício, o que aparece como um novo estímulo à expansão imperialista.

Esse grande desenvolvimento do capital financeiro vai mudar, de acordo com Hilferding, a composição do capital descrita por Marx na etapa do capitalismo concorrencial, na qual o capital dividia-se em capital industrial que correspondia ao capital produtivo, o capital comercial que era responsável pela compra e venda das mercadorias e o capital bancário formado pelos bancos e pelas empresas que trabalhavam com o capital dinheiro. Agora no capitalismo monopolista o capital financeiro vai assumir um papel preponderante, como já descrito anteriormente.

A monopolização do capitalismo vai mudar também a relação de poder entre o Estado e a classe capitalista. Se no mercantilismo essa relação se dava como uma contraposição ao Estado que apoiava as companhias comerciais e coloniais, na fase monopolista, o Estado vai assumir o papel novamente de protecionista<sup>3</sup>, só que agora da classe capitalista, através da imposição de uma legislação que proteja a produção nacional através das tarifas protecionistas que deixam em desvantagens os produtos fabricados no exterior. Essa proteção é necessária para que os trustes e os cartéis nacionais possam obter mais vantagens sobre a sua posição de monopólio.

A indústria cartelizada está dessa forma diretamente e sobremaneira interessada na dimensão quantitativa do protecionismo. Quanto mais alta a tarifa, tanto mais poderá ser aumentado o preço interno sobre o preço internacional, e, dessa forma, tarifa temporária torna-se um alto protecionismo. (HILFERDING, 1985, p. 289)

Todo esse protecionismo vai gerar um movimento que é contraditório, uma necessidade cada vez maior de que existam territórios econômicos individuais, separados em Estados nacionais e o capital financeiro exige cada vez mais uma expansão do território econômico, para equacionar essa tensão, da não garantia da expansão do capital internamente, a alternativa é a exportação de capital para outros países, nas palavras de Hilferding “se falha

---

<sup>3</sup> Hilferding vai também enfatizar que a monopolização ela ocorre sem o protecionismo, só que se torna mais difícil porque o ritmo fica mais lento, a solidez dos cartéis é menor e teme-se a resistência contra os cartéis internacionais, já que estes passam a ser considerados forças de exploração estranhas ao país.



esse expediente, empreende-se a exportação de capital em forma de implantação de fábricas no exterior” (idem. p.295).

O autor vai associar a exportação de capital à produção de mais valia, que agora não mais vai se restringir ao território econômico nacional, mas ele também identifica que esse capital pode ser exportado na forma de capital portador de juros, como pode ser visto no trecho a seguir: “a exportação pode-se dar de duas formas: o capital emigra ao estrangeiro, como capital produtor de lucro ou de juros. Neste último caso, pode ainda atuar como capital industrial [produtivo], bancário ou comercial” (ibid, p. 296)

Esse movimento para fora do país vai permitir a difusão do capitalismo em escala mundial e a internacionalização do capital, e vai servir como base para a expansão da política imperialista, na medida em que requer que os Estados de origem das indústrias dominem os Estados que as recebem com o intuito de garantir o retorno dos lucros desses capitais aos países sede<sup>4</sup>.

Nesse sentido, Hilferding vai ressaltar a importância que assume o poder estatal para o alcance dos objetivos do capitalismo nessa nova fase, na medida em que é através da proteção ao capital, esteja ele em território nacional ou não, que estes objetivos de expansão serão alcançados. “[...] para o capital financeiro a posição do poder estatal é vital para o lucro. A diplomacia recebe agora, como função primordial, a representação do capital financeiro.” (ibidem p. 311).

Lênin no livro *Imperialismo fase superior do capitalismo*<sup>5</sup> afirma que a definição de capital financeiro utilizada por Hilferding é incompleta, já que não leva em consideração a concentração da produção e do capital que dá origem ao monopólio: “esta definição é incompleta na medida em que silencia um fato da mais alta importância, a saber, a concentração da produção e do capital, a tal ponto desenvolvida que ela dá e já deu origem ao monopólio.” (LÊNIN, 1987, p. 46).

O autor vai chamar a atenção para o fato de que ocorre uma interpenetração dos bancos com a indústria levando à formação do capital financeiro sob o domínio de uma oligarquia financeira que se assenta sob as sociedades por ações, permitindo um domínio de capital para além da propriedade efetiva do capital monetário, a medida em que este passa a ser administrado nas sociedades por ações que irão aumentar o poder da oligarquia financeira.

---

<sup>4</sup> Podemos observar semelhante movimento quando se trata do pagamento dos serviços da dívida externa, através da imposição pelos organismos multilaterais de políticas de ajustes fiscais e previdenciários aos países devedores.

<sup>5</sup> No capítulo III o capital financeiro e a oligarquia financeira

Nessa fase do capitalismo, ainda prevalece a produção de mercadorias como a atividade principal do capitalismo, mas essa já não representa a base do lucro capitalista, já que cabe ao capital financeiro a maior remuneração, nas palavras de Lênin: [...] a produção de mercadoria se bem que continue “reinando” e a ser considerada como a base de toda a economia, se encontra desacreditada de fato e em que o grosso dos lucros cabe aos “gênios” das maquinações financeiras” (idem. p.26)

Dessa forma para Lênin o capitalismo mundial, no final do séc. XIX e começo do séc. XX, é um capitalismo monopolista no qual há um predomínio da exportação de capitais frente à produção/exportação de mercadorias, e em que o capitalismo atinge a sua fase imperialista, que vai se caracterizar pelo crescimento dos bancos como um dos processos essenciais dessa transformação, os quais também se transformam em monopólios e conseguem agrupar grandes quantidades de capital dinheiro que se encontrava em circulação.

Por isso, Veiga (2016) chama a atenção para o fato de que essa monopolização dos bancos torna mais difícil a tomada de empréstimos por parte dos capitalistas industriais já que existe um número reduzido de bancos e este fato faz com que os capitalistas industriais se submetam ao capital bancário, como já foi visto, originando assim o capital financeiro. Na fase imperialista do capitalismo ocorre o predomínio do capital financeiro sobre as outras formas de capital (comercial, industrial).

O imperialismo é o capitalismo chegado a uma fase de desenvolvimento onde se afirma a dominação dos monopólios e do capital financeiro, onde a exportação dos capitais adquiriu uma importância de primeiro plano, onde começou a partilha do mundo entre os trustes internacionais e onde se pôs termo à partilha de todo o território do globo, entre as maiores potências capitalistas (LÊNIN, 1987, p.88).

Como Hilferding, Lênin também se dedica a analisar o processo de exportação de capital que passa a ser uma das características da fase imperialista do capitalismo, já que com o excedente de capital nos países capitalistas mais avançados, a taxa de lucro vai ter uma queda, o que leva estes capitalistas a buscarem outros territórios econômicos onde possam encontrar novas formas de aumentar o lucro, ocasionando uma nova expansão colonial. Em função disso, Lênin vai apresentar o conceito de desenvolvimento desigual que se caracteriza por níveis diferenciados de desenvolvimento das forças produtivas nos diferentes países.

Essa exportação de capital vai ocorrer pelo fato de que onde o capital é mais escasso, a mão de obra, o preço da terra e as matérias primas são mais baratas, permitindo uma recomposição da taxa de lucro, mas Lênin vai enfatizar que esses capitais só se deslocam para

países onde existam as condições mínimas para o desenvolvimento da indústria.

Esse deslocamento do capital para países menos desenvolvidos pode ocasionar uma desaceleração do capitalismo nos países avançados, mas a disseminação e o avanço do capitalismo de forma mundial compensam essa desaceleração. Embora essa expansão do capital para outros países fortaleça os trustes e os monopólios, Lênin acredita que a concorrência entre eles continuará a existir.

O próprio Lênin sintetiza as características que ele considera fundamentais na fase imperialista do capitalismo: a concentração da produção e do capital, a fusão do capital industrial e o capital bancário que levam ao surgimento do capital financeiro, predominância da exportação de capital sob a exportação de mercadorias, a partilha do mundo entre os grandes monopólios capitalistas e por último o termo da partilha do mundo entre as potências capitalistas mais importantes.

## 2.2 O Capital fictício como portador de juros

Marx no livro III do Capital<sup>6</sup> vai apresentar uma nova forma de existência do capital, o capital fictício, que se apresenta sob a forma de títulos da dívida pública<sup>7</sup>. Este capital vai diferenciar-se das outras formas – industrial ou comercial - pelo fato de ser portador de juros:

---

<sup>6</sup> Essa categoria é importante para o entendimento dos mecanismos de crescimento da dívida pública. Nakatani e Herrera (s/d) no artigo crise financeira ou ... de superprodução? chamam a atenção para o fato de que Marx não tenha definido essa categoria apenas dando indicações, ao estudar o capital portador de juros e o desenvolvimento do crédito: “a categoria capital fictício está pouco elaborada no livro III d’O Capital de Marx [3], que foi organizado e editado por Friedrich Engels. Não há, no livro III, uma única definição de capital fictício, o que existem são pistas e desenvolvimentos das diversas possibilidades da evolução, ou das formas que podem ser assumidas, do capital portador de juros. Marx desenvolve o seu estudo relacionando as formas do capital portador de juros com o desenvolvimento do crédito na sociedade capitalista na Seção 5 do Livro III d’O Capital, especialmente a partir do capítulo XXV (intitulado “Kredit und fiktives Kapital” [crédito e capital fictício]) –, depois, sobretudo no capítulo 21X (*sic*) “Bestandteile des Bankkapitals” [componentes do capital bancário]), e ainda nos capítulos XXX ( “Geldkapital und wirkliches Kapital – I” [capital monetário e capital real]) até o X21II (*sic*) (“Das Umlaufsmittel unter dem Kreditsystem” [os meios de circulação sob o sistema de crédito])” (NAKATANI, HERRERA. s.d p.2)

<sup>7</sup> “Esses títulos de dívida, emitidos em troca de capital originalmente emprestado e há muito tempo despendido, essas duplicatas em papel do capital destruído, servem de capital para os respectivos possuidores, na medida em que são mercadorias vendáveis e por isso podem ser reconvertidos em capital”. (MARX, 1980, p. 548).

A forma do capital produtor de juros faz que toda renda monetária determinada e regular apareça como juro de um capital, derive ela ou não de um capital. [...] Todavia, essa idéia (a de ser capital) é puramente ilusória, excetuando o caso em que a fonte [...] seja diretamente transferível ou assuma forma em que se torne transferível. (MARX, 1980, p.534).

Segundo Gerner (1994), isso significa que o capital fictício representa a multiplicação ilusória da riqueza realmente existente, tendo como base o capital portador de juros através dos mecanismos monetários e financeiros. Essa possibilidade passa a existir a partir do desenvolvimento do sistema bancário que permite que o dinheiro possa se multiplicar sem que tenha uma base real, na medida em que um poupador coloca o seu dinheiro como crédito no banco e o banco por sua vez realiza um empréstimo para um investidor (produtivo ou financeiro) esse dinheiro se multiplica: é dinheiro em espécie na mão do capitalista que tomou emprestado ao banco, mas permanece como título de direito no banco que realizou esse empréstimo. “Assim, um único valor monetário transformou-se aparentemente em dois valores, o que obviamente é impossível, pois só um deles, o dinheiro, é que constitui valor real.” (GERNER, 1994, p.194)

Dessa forma o capital fictício se diferencia não apenas do capital real (produtivo ou mercadoria), mas também do próprio capital monetário que é a expressão da forma monetária do capital, ou seja, equivalente geral de valor<sup>8</sup>. Dessa forma, Gerner chama atenção para o fato de que um título de crédito não é capital em nenhuma dessas formas, ele representa apenas direito a capital ou a dinheiro, como pode ser visto no exemplo apresentado no trecho a seguir:

[...] o depósito que um capitalista faz no seu banco, de capital monetário momentaneamente desocupado, duplica-se em dinheiro depositado no banco e título de crédito — certificado de depósito — nas mãos do capitalista; em seguida, o banqueiro concede um empréstimo nesse valor, de modo que este novamente se duplica em dinheiro — desta vez nas mãos do mutuário — e título de dívida no cofre do banco; o mutuário, por sua vez, realiza um pagamento, no mesmo valor, que seu credor deposita na sua conta bancária, duplicando-se novamente em, dinheiro, no cofre do banco, e em certificado de depósito, e assim sucessivamente. Desse modo, a mesma soma de dinheiro pode dar origem a um grande número de títulos de crédito — elementos do capital fictício. (ibid, p.195)

---

<sup>8</sup> Como equivalente geral de valor o dinheiro adquire autonomia de existência na forma material de uma mercadoria e por isso se torna dinheiro, mas representa o valor que é o tempo de trabalho social médio, o que não ocorre com o capital fictício que como Marx alertou é apenas uma forma ilusória de riqueza.

Dessa forma o capital fictício possui um movimento próprio diferente do capital real ou mesmo do capital monetário. Gerner vai exemplificar esse movimento distinto com as ações em relação ao capital real que lhe deram origem: o capital monetário pago pelas ações vai entrar no ciclo produtivo, transformando-se em meios de produção, ao passo que o título correspondente a esse capital monetário vai entrar no mercado secundário de ações, não tendo nenhuma base real que lhe dê sustentação. “A partir daí, o seu valor e os rendimentos a que dá direito seguem uma trajetória de mercado em grande parte independente do capital industrial ao qual o seu valor se integrou.” (ibidem, p.195)

Quando passa a integrar os mercados de títulos a sua valorização ou desvalorização não estão relacionadas a flutuações de preços das mercadorias produzidas, mas a taxa de juro praticada no mercado. No caso das ações<sup>9</sup> se a taxa de juro cai o seu valor aumenta e vice-versa, ao passo que o valor do capital inicial pode não se alterar, aumentar ou diminuir. Esse comportamento tendo como base a taxa de juro demonstra de maneira contundente o caráter fictício desse capital. Todos os tipos de capital fictício sofrem a mesma influência da taxa de juro, existe um comportamento que é inversamente proporcional, embora cada tipo de títulos sofra influências adicionais, segundo Gerner de fatores específicos em função das características particulares apresentadas por cada um.

Sobre esse movimento do capital fictício, é ilustrativo o seguinte trecho em Marx:

O mesmo se aplica ao capital fictício, aos papéis portadores de juros, na medida em que estes mesmos circulam na Bolsa como capitais monetários. Com o juro em ascensão cai seu preço. Ele cai, além disso, pela escassez geral de crédito, a qual obriga seus proprietários a lançá-los em massa no mercado, para arranjar dinheiro. Ele cai, finalmente, no caso das ações, em parte pela diminuição dos rendimentos a que dão direito, em parte devido ao caráter fraudulento dos empreendimentos que com tanta frequência representam. Esse capital monetário fictício fica nas crises enormemente reduzido, e com ele o poder de seus proprietários de levantar dinheiro sobre ele no mercado. A diminuição do nome monetário desses papéis de crédito no boletim da Bolsa nada tem a ver com o capital real que representam, muito, porém, com a solvência dos seus proprietários (MARX, 1985, p.31).

Como já foi demonstrado o capital fictício embora guarde alguma relação com o capital real, vai assumir proporções que ultrapassam a produção do valor, como expresso por Sabadine e Campos (2014):

---

<sup>9</sup> O valor das ações é influenciado pela taxa de juros e também pelo rendimento esperado.

[...] a multiplicação de riqueza fictícia ultrapassa, e muito, a geração de valor. Nesse caso, a aproximação com a produção de riqueza real se distancia, representando o puro jogo especulativo, espaço no qual as ações se valorizam e desvalorizam intensamente no mercado secundário. (p.04)

Carcanholo e Nakatani (1999) ao estudarem o processo de formação do capital especulativo parasitário no processo de globalização<sup>10</sup> chamam a atenção para o fato de que esse processo de expansão generalizada do capital portador de juros leva a um entendimento de que todo rendimento regular provém de um capital portador de juros, o que para os autores é ilusório, já que para quem possui um título esse capital aparece como um capital real, mas para a totalidade da economia esse é um capital fictício<sup>11</sup>, muito embora esse tenha existência real: “Destaque-se que o capital fictício tem existência real, e sua lógica interfere realmente na trajetória e nas circunstâncias da valorização e da acumulação.” (CARCANHOLO, NAKATANI, 1999, p. 295).

Sobre o capital fictício na forma de títulos da dívida pública, os autores enfatizam que estes embora decorram de uma fonte que é real, os impostos cobrados pelo Estado, eles se transformam em fictício, na medida em que passam a não mais representar um capital dinheiro real:

Apesar de constituírem capital fictício, esses títulos correspondem, até certo ponto, a um capital real. Diferem, em parte, da forma anterior, constituída pelos títulos públicos. Dentro de certos limites, seu valor tem uma correspondência real. Muitas vezes, seu valor pode ser inferior ao do capital real que representam. Assim, podemos dizer que pelo menos uma parte do capital fictício corresponde à magnitude de capital real. (CARCANHOLO, NAKATANI, 1999 p. 297)

Para os autores, esse capital passa a ser fictício na medida em que o valor dos títulos cresce ou diminui por razões independentes<sup>12</sup> e isso faz com que parcela dele possa ter existência ilusória frente à totalidade do capital.

<sup>10</sup> Artigo publicado em 1999 na Ensaio da Fundação de Economia e Estatística Siegfried. Emanuel Heuser (FEE) com o título: O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização.

<sup>11</sup> Esse capital fictício, na fase atual do capitalismo, também se apresenta como ações, debêntures e letras de câmbio.

<sup>12</sup> Podemos considerar que essas razões podem se dar através da modificação na taxa de juros nos mercados mundiais, modificação na avaliação de “bom pagador” desses países por agências internacionais que tornam os países menos confiáveis para o mercado financeiro internacional, variações nas taxas de câmbio visto que esses títulos são pagos em dólar e oscilações no preço dessa moeda podem fazer esses títulos terem valorizações ou desvalorizações de maneira fictícia.

### 2.3 Movimento de financeirização da economia mundial

Entre 1914 a 1945, etapa imediatamente posterior a esse período estudado por Hilferding e Lênin, assiste-se a uma sucessão de fatos<sup>13</sup> que irão modificar o cenário mundial e a partilha do mundo entre as potências imperialistas. E a despeito da bipolarização e da guerra fria, o capitalismo vai conhecer o que Eric Hobsbawm denominou de Era de Ouro<sup>14</sup>, uma fase de expansão que vai do final da II Guerra Mundial até os anos 70 do século XX.

Contraditoriamente, parece que a fase de predomínio do capital financeiro sob o capital produtivo tinha chegado ao fim, e a era fordista, sob a hegemonia dos Estados Unidos, passa a ser forma predominante de reprodução do capital.

No entanto, essa forma de capital sai de cena momentaneamente, mas segue nos bastidores, construindo os mecanismos que irão se manifestar já no final dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX, quando novamente a sua forma financeira, e nessa etapa mais sofisticada, utilizando-se de todo aparato tecnológico que começa a ser posto a disposição e a capacidade de movimentar-se mundialmente de maneira autônoma da mercadoria, volta a predominar sobre o capital produtivo, que novamente, deixa aparente a sua tendência a queda da taxa de lucro e esse capital vai reproduzir-se de maneira rentista, de forma especial, através das dívidas dos países periféricos. Vejamos como esse processo vai se desenvolver.

Em 1944 tem-se na Conferência de *Bretton Woods* assentados os pilares para a nova etapa de hegemonia norte-americana com a aceitação do dólar como moeda internacional e conversível em ouro, a livre conversibilidade das moedas entre si e destas para ouro ou dólar e a criação de instituições (Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial) que dessem sustentação a esses acordos. (PADRÓS, 2000 apud SANTOS, ARAÚJO 2016). Esse acordo vai, segundo Chesnais (1998), restringir a movimentação do capital em escala global e essa restrição atende aos interesses do regime de acumulação fordista<sup>15</sup>.

Grosso modo, o regime de acumulação fordista baseia-se na extração da mais valia relativa através do aumento da produtividade com o uso da tecnologia, no consumo de massas

---

<sup>13</sup> Primeira Guerra Mundial (1914-1918); Revolução Russa (1917); Grande depressão de 1929; Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

<sup>14</sup> Na parte introdutória denominada de *O século: vista aérea* do livro *A era dos Extremos: o breve século XX* Hobsbawm se pergunta: “Como e porque o capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, viu-se, para surpresa de todos, inclusive dele próprio, saltar para a Era de Ouro de 1947-73, algo sem precedentes e possivelmente anômalo?” (HOBBSAWM, 1995. p. 18)

<sup>15</sup> Existe uma ampla literatura que trata sobre esse regime de acumulação, para este resgate utilizou-se porém como base o anexo 1 – Breves notas sobre o regime de acumulação fordista de Lapyda (2011).

e na padronização das mercadorias. Além disso, outra característica é a predominância do capital produtivo, tendo o capital financeiro o papel descrito por Hilferding de um capital que auxilia no desenvolvimento da produção de mercadorias. Nesse período os trabalhadores obtiveram relativos ganhos salariais com o *New Deal* nos Estados Unidos e o Estado do Bem-estar social na Europa.

O Estado assume mais intensamente um papel fundamental na reprodução do capital, agora através das políticas keynesianas de desenvolvimento implementadas a partir dos Estados Nações, através do estímulo ao crescimento da demanda agregada e do investimento.

Essa fase caracteriza-se ainda pelo uso da moeda de crédito tendo como base o padrão dólar-ouro e os ganhos salariais dos trabalhadores que mantiveram um aparente equilíbrio de poder entre capital, Estado e trabalho, já que a fase expansionista da produção de mercadorias permite que o capital alcance a sua reprodução, não mais, pelo menos de maneira temporária, pela super exploração do trabalho, a extração da mais valia absoluta, mas sim através da extração da mais valia relativa, pelo aumento do uso da tecnologia, o que permite ganhos relativos para os trabalhadores, como também uma aparente autonomia dos Estados Nações frente ao capital como ressalta Lapyda (2011). “Nesse contexto, o regime internacional como um todo funcionava a partir dos Estados nacionais dotados de relativa autonomia em comparação com o contexto atual.” (LAPYDA, 2011, p. 209).

Essa aparente autonomia revela que, nesse momento, os Estados Nações não estão mais atuando como protecionistas dos interesses do capital, como ocorreu na fase de concentração e centralização do capital, mas estão, eles mesmos, através de investimentos diretos (política Keynesiana) contribuindo para mitigar os efeitos da queda tendencial da taxa de lucro do capitalismo, o que faz elevar as suas taxas de lucratividade, tendência que será revertida nos anos 70 e que definirá para as décadas seguintes as novas formas de atuação, tanto do capital quanto do Estado para satisfazer os interesses do primeiro, agora não mais como agente produtor ativo no sistema, mas dando as condições para a reprodução rentista do capital.

Essa nova etapa de predomínio do capital produtivo sobre o capital financeiro já começa a demonstrar suas fragilidades ainda nos anos 60, de acordo com Paulani (2009) “[...] a história da mudança do regime de acumulação em direção a um regime com dominância da valorização financeira<sup>16</sup> começa em meados dos anos 1960” (PAULANI, 2009 P.30). Após os 20 anos de crescimento do capitalismo, assentado na produção decorrente das políticas de

---

<sup>16</sup> Dominância financeira significa, nesse contexto, que a produção da renda e riqueza real passa a se dar sob a lógica da valorização financeira. Para maior aprofundamento ver Bruno et al (2011).



cunho keynesianas utilizadas na Europa e nos Estados Unidos, tem-se como fruto dessa expansão um volume significativo de capital que busca se reproduzir de maneira rentista, pois já não encontrava na produção a lucratividade suficiente para atender aos seus anseios.

Esse capital excedente, assume a forma de eurodólares e petrodólares. Os primeiros decorrentes de parte dos lucros das empresas norte americanas instaladas na Europa que decidem não reinvestir a totalidade de seus lucros na produção, em função da queda tendencial da taxa de lucro que passa a ser visível naquele momento e também não reenviá-los aos Estados Unidos devido à legislação tributária considerada dura, esse capital passa a ser depositado no mercado londrino no setor *off-shore*, assumindo, portanto, a forma de capital financeiro.

Os petrodólares, por sua vez, são divisas originárias da exportação de petróleo. Em 1973 com o primeiro choque do petróleo e a elevação do seu preço, os países exportadores receberam um crescente fluxo de divisas que passaram a ser usadas no mercado internacional, ocasionando um período de grande liquidez financeira.

Segundo Paulani (ibid, p. 31) “com o choque de petróleo e insumos básicos do final de 1973 [...] o mundo entra em recessão aberta. Com a piora ainda maior das expectativas de lucro, os capitais afluem mais intensamente ao circuito londrino, engordado, ademais, pelos petrodólares.” Essa reciclagem dos petrodólares foi responsável, como se verá mais adiante, pelo aumento da dívida externa dos países da América Latina e por sua conseqüente crise nos anos 80.

Nesse cenário de dificuldades de valorização do capital investido na produção tem-se o que Chesnais (1998) vai denominar a gênese da mundialização financeira, que além dos fatores citados acima, irá ser complementada pelas transferências efetuadas pelo serviço da dívida externa dos países da América Latina o que vai fazer com que “as instituições financeiras aumentassem a pressão, visando a obter, ao mesmo tempo, uma política monetária favorável aos interesses dos credores e uma maior liberalização financeira.” (CHESNAIS, 1998, p.17)

Essa é uma etapa superior do capital financeiro que se desloca da função inicial, como descrita por Hilferding, de ainda materializar-se na produção, e passa a assumir de maneira cada vez mais substantiva a forma de capital fictício, reproduzindo-se através dos mercados financeiros. Mas como veremos adiante, essa reprodução vai requerer nos anos 90 uma nova forma de materialização, que irá ocorrer através dos processos de privatizações, no bojo do neoliberalismo.

Para alcançar o objetivo de valorização frente a uma diminuição da taxa de lucro na produção, o capital sob a forma de capital financeiro necessita desvencilhar-se das amarras

que foram criadas durante o modelo fordista de acumulação para a sua expansão, como por exemplo, o acordo de *Breton Woods*<sup>17</sup>, o que vai permitir, a partir dos anos 70, uma ampliação da circulação do capital em escala mundial e um predomínio deste sobre o capital produtivo, movimento que vai ser denominado por Chesnais (1997) de imposição da lógica financeira sobre a lógica produtiva.

Ao caracterizar a economia mundial no último quartel do séc. XX, Chesnais (1997) aponta para um reforço dessa tendência do capitalismo que desloca a sua principal forma de acumulação da produção e passa a se reproduzir através do rentismo. Segundo Paulani (2009) o que há de novo nessa análise

[...] é o protagonismo que a propriedade e o rentismo assumiram, bem como o alojamento dessa posição de exterioridade à produção no seio da própria produção. Assim, a patologia congênita do capitalismo assentada na contradição entre capital e trabalho combina-se agora com as contradições que se originam da centralidade da finança: de um lado, a acumulação é lenta e, de outro, a finança é insaciável no nível de suas punções (PAULANI, 2009, p.27)

A mundialização financeira irá ocorrer em etapas e esse movimento dos anos 70 vai representar a primeira delas, a internacionalização financeira indireta, nas palavras de Lapyda (2011) “Indireta, pois esse mercado de eurodólares era o único meio de comunicação em larga escala dos capitais monetários de diversos países, uma fuga dos sistemas financeiros nacionais compartimentados.” (LAPYDA, 2011, p. 31).

Essa etapa vai perdurar, numa periodização realizada por Chesnais (1998), de 1960 até 1979, quando a mundialização entrará numa segunda etapa que tem uma curta duração de 1979 até 1981, mas um impacto profundo na organização do capitalismo mundial, não apenas do ponto de vista econômico mas também político e ideológico, e tem como característica principal a desregulamentação e liberalização financeira tendo como berço a Inglaterra (Margareth Thatcher) e os Estados Unidos (Ronald Reagan).

Essa etapa vai permitir a abertura externa dos sistemas financeiros nacionais e um movimento de desregulamentação monetária e financeira com a formação de um mercado de bônus que atende aos interesses de grandes grupos que detinham poupança e que irão utilizá-la no financiamento dos déficits dos governos através da compra de bônus do Tesouro

---

<sup>17</sup> Em 1973 os Estados Unidos de maneira unilateral rompem com o padrão ouro-dólar e extinguem a necessidade de que a moeda enquanto equivalente geral tenha o seu valor associado a um bem material, o ouro. Abre-se assim, o descolamento do monetário com a produção real, o que amplia e dá nova dimensão ao capital financeiro, retirando qualquer limitação existente para a sua multiplicação - base real - e para a sua circulação

Nacional e de outros títulos da dívida pública no mercado financeiro mundial. Essa “[...] “mercadorização” dos títulos públicos marcou a entrada da economia mundial na era das taxas de juros reais positivas” (CHESNAIS, 1998, p. 26).

Esse movimento aparece como uma forma de “ajuda” aos governos que necessitam de recursos para financiamento do déficit e encontra no mercado de títulos a “saída” para a sua crise. No entanto, esse movimento contraditório é resultado da própria atuação dos governos na fase de acumulação fordista, que permitiu durante o período compreendido entre a Segunda Guerra até meados dos anos 60 um movimento de contra tendência à queda da taxa de lucro. Finalizada essa etapa de valorização, parte do capital volta a assumir a sua forma financeira, migrando da forma de capital produtivo para a esfera financeira, ancorado na valorização dos títulos das dívidas públicas.

Essa nova metamorfose do capital vai assumir uma forma que, a primeira vista, parece atender aos interesses do Estado, já que este, deficitário, necessita de recursos para o seu financiamento, no entanto, assiste-se ao contrário, ao surgimento da ditadura dos credores, através de mecanismos de extração de recursos cada vez maiores dos Estados para cumprir com os acordos e regras impostas pelo “mercado” como forma de garantir o financiamento do déficit, mas na prática, é a garantia da reprodução ampliada de parte do capital que está em jogo.

Soma-se a esse processo de secutirização<sup>1818</sup> da dívida a manipulação da taxa de câmbio por parte dos Estados Unidos para atrair de forma mais rápida a liquidez mundial, o que vai provocar nos anos 80 uma explosão da sua dívida pública e a ditadura dos credores. Como ressalta Lapyda (2011) “Ficou evidente, assim, seu papel na implementação da ditadura dos credores em âmbito mundial, dado o valor astronômico de sua dívida. Dessa forma, o mercado de títulos públicos tornou-se central e veio se somar ao mercado de câmbio como pilar da mundialização financeira.” (p. 34)

A terceira etapa dessa mundialização (1986-1995) vai ter início com o que ficou conhecido como o *Big Bang* na *City* que representa um conjunto de medidas liberalizantes colocadas em prática na praça financeira de Londres em um curto espaço de tempo, que acabou forçando os outros países a também aderirem a esse receituário. Elas estão vinculadas à liberalização dos mercados acionários, que se tornam uma fonte expressiva de acumulação

---

<sup>18</sup> A secutirização significa a transformação da dívida contratual em títulos negociáveis nos mercados secundários. Esse mecanismo vai garantir uma maior segurança aos credores, na medida em que esses títulos estando com diferentes investidores diminui o risco de inadimplência, por outro lado, também acelera a “criação” de capital fictício no mercado mundial através da multiplicação de rendimentos que advêm de títulos que não estão vinculados à produção de uma riqueza nova, ao setor produtivo, mas que representam apenas partes da dívida pública.

de capital e transferência de riqueza. “Tem-se então uma generalização da arbitragem, em que os capitais buscam as melhores oportunidades de valorização em diferentes mercados de diferentes países, acirrando a concorrência entre eles” (ibid. p. 36)

Outra característica importante dessa fase é a incorporação dos mercados emergentes. Estes foram obrigados por pressão dos Estados Unidos e do FMI a entrarem nesse mercado em função do endividamento externo e da desregulamentação promovida por outros países. Lapyda (2011) vai chamar atenção para o fato de que essa entrada ocorre num quadro de integração imperfeita, o que acirra a assimetria nas condições dos participantes nesse mercado financeiro mundializado, levando a ocorrência de várias crises e sobressaltos na economia mundial.<sup>19</sup>

Chesnais (1998) aponta que esse mercado mundial financeiro não eliminou os mercados nacionais, apenas fez com que estes se integrassem de forma imperfeita ou incompleta nesse novo cenário, com três peculiaridades que são: esse espaço financeiro mundial é altamente hierarquizado com o domínio do mercado dos Estados Unidos, em função da moeda e da grande dimensão dos mercados de bônus e ações; não desaparece o desenvolvimento desigual nem a concorrência entre os países, daí a necessidade da existência de instâncias de supervisão e controle e, por fim, os operadores financeiros em graus diferentes, dependendo do tipo de produto financeiro que operam, são responsáveis pela unidade desses mercados financeiros.

São três dimensões, segundo o autor, que justificam a ascensão do mercado financeiro mundial. O movimento de relativa autonomização da esfera financeira em relação à produção, o que representa um aumento do capital fictício em circulação; as formas de valorização do capital de natureza financeira e, nesse sentido o autor utiliza o termo de fetichização que Marx e Keynes já utilizaram e em terceiro lugar destaca o papel central que os operadores financeiros têm nesse processo “[...] são os operadores que delimitam os traços da mundialização financeira e que decidem quais os agentes econômicos, de quais países e para quais tipos de transação, que participarão desta.” (ibid, p. 13)

## **2.4 A dívida pública como um instrumento de financeirização**

É necessário compreender a dívida pública dentro de uma perspectiva histórica para perceber como ela passa a ser um instrumento por excelência de acumulação na nova etapa do

---

<sup>19</sup> Sobre essas crises consultar Lapyda (2011) de forma especial o capítulo 1 - O processo histórico político.

capitalismo financeirizado. Isso não significa que ela passe apenas agora a fazer parte do processo de acumulação do capital. Segundo Marx (1989) ela é um dos fatores que impulsionaram a acumulação primitiva e uma das principais alavancas desse processo, ao passo que ela permite a transformação do dinheiro improdutivo em capital sem que haja a necessidade de passar pelo processo produtivo, o que torna a acumulação muito menos suscetíveis aos perigos da aplicação industrial ou até mesmo usurária.

A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo (*sic*) e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas além de tudo isso, a dívida pública fêz (*sic*) prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda (*sic*) espécie, a agiotagem, em suma, o jogo (*sic*) da bolsa e a moderna bancocracia. (MARX, 1989, p. 873)

Além disso, a dívida também vai permitir o surgimento de um sistema internacional de crédito e ser repassada para os contribuintes, visto que, segundo Marx, o sistema tributário passa a figurar como um complemento ao sistema de empréstimos, e quanto mais o governo se endivida, mais vai aumentar a tributação para fazer frente ao pagamento dos empréstimos, por isso para ele “a supertributação não é um incidente, porém muito mas um princípio” (ibid, p. 279).

Nesse sentido, Marx já apresenta a gênese do sistema da dívida pública, que na atual etapa de financeirização do capitalismo torna-se a forma por excelência de transferência de riqueza para os rentistas. De acordo com o autor, o sistema do crédito público já vai ser encontrado na Idade Média, em Gênova e Veneza e posteriormente passa a ser utilizado por toda a Europa, sendo impulsionado pelo sistema colonial através de seu comércio marítimo e de suas guerras comerciais.

Para Marx a dívida do estado, independente se é um regime despótico, constitucional ou republicano imprime sua marca à era capitalista. Com ela nasceu, segundo o autor, um sistema internacional de crédito que frequentemente dissimulava uma das formas de acumulação primitiva. A dívida ganha importância fundamental para esse sistema, como segue:

A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é...a dívida pública [...] o crédito público torna-se o credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública. (MARX, 1989, p. 872)

O autor supracitado descreve com riqueza de detalhes como esse sistema passa a atuar já em 1694, quando da fundação do Banco da Inglaterra. Tal descrição esclarece a formação do capital fiduciário, que não tem vinculação com a criação ou circulação de uma riqueza concreta, mas que se multiplica pelo simples mecanismo de emissão de papéis tendo como base a dívida pública.

Vejamos como esse mecanismo é descrito: O Banco da Inglaterra empresta ao governo a juros de 8% e é autorizado pelo Parlamento a cunhar moeda, utilizando como referência o capital emprestado ao governo, e passa então a emprestar o mesmo capital ao público sob forma de bilhetes de banco e esses mesmos bilhetes são utilizados para descontar letras, emprestar com garantia de mercadorias, comprar metais preciosos, e mesmo emprestar ao governo e pagar com ela, a moeda fiduciária, os juros da dívida pública. “Não bastava que o banco recebesse muito mais do que dava; ainda recebendo, continuava credor eterno da nação até o último centavo adiantado.” (ibid, p.873)

Dessa forma, ainda durante a acumulação primitiva, o endividamento do estado é funcional à acumulação de capital. Na etapa atual de financeirização do capital, esse mecanismo, mais sofisticado, subsiste, no entanto, cumprindo com a mesma função anterior, permitir e favorecer a acumulação.

Se na gênese do capital financeiro, como visto em Hilferding e Lênin, o Estado é o protecionista dos interesses dos monopólios, através de uma legislação que protege os seus interesses nacionais e imperialistas frente aos outros países, na etapa atual, ele mesmo, o Estado passa a ser o *locus* por excelência da reprodução do capital financeiro na sua forma fictícia, através dos títulos da dívida. Vejamos como esse processo ocorre.

O financiamento dos déficits orçamentários dos Estados passa a ser alimentado de maneira expressiva nesses novos mercados financeiros. Já foi visto que os Estados Unidos e o FMI passam a exercer pressão sobre os países para que estes entrem nos mercados emergentes, fazendo parte da nova etapa da financeirização através dos instrumentos de refinanciamento da dívida externa.

Plihon (1998) afirma que os títulos da dívida ultrapassam em grande escala as outras modalidades de investimento que são realizadas nos mercados financeiros, sendo superadas apenas pelo mercado de câmbio. Esse crescimento segundo o autor explica-se facilmente

[...] são os créditos negociáveis menos arriscados, com o aval dos Estados assegurando a melhor qualidade possível, já que estes não podem falir. Ademais para realçar o atrativo de seus títulos aos olhos dos investidores internacionais, os países industrializados empreenderam reformas para

aumentar a liquidez dos mercados. (PLIHON, 1998, p. 115)

Podemos acrescentar um outro atrativo aos apresentados por Plihon, que é o fato desse capital conseguir reproduzir-se sem ter que passar pelos riscos decorrentes da produção, que poderá ou não realizar o seu valor na circulação, caso aconteçam crises que impeçam a transformação da mercadoria produzida em capital valorizado, como apresentado por Marx (D- M- D')<sup>20</sup>

Essa relação direta entre finanças globalizadas e déficit público é desencadeado, segundo o autor, pelos EUA que passam a apelar aos investidores estrangeiros para cobrir a sua necessidade de financiamento externo, já que no final dos anos 70 este país estava em uma situação de equilíbrio orçamentário e chega em 1985 com um déficit estimado em 3,8% do PIB.

Essa postura dos EUA vai causar uma modificação profunda na distribuição dos movimentos de capitais entre as regiões do mundo, tem-se uma lógica de transferências internacionais Norte-Norte, à medida que os excedentes de capital da Europa e do Japão passam a financiar o déficit gigantesco dos Estados Unidos, gerando o que ele vai denominar de globalização financeira. Dessa forma, “A globalização financeira caminha *pari passu* com essa reorientação dos fluxos financeiros internacionais.” (ibid, p. 110)

Esse novo espaço globalizado das finanças vai modificar o papel que os bancos exerciam até então, visto que não há mais necessidade de intermediação nesse circuito do capital, os financiamentos e aplicações internacionais realizam-se de forma direta através dos mercados acionários e de bônus, tanto governos como empresas puderam através da emissão de ações e títulos captar poupanças das famílias e lucros das empresas, o que ficou conhecido como desintermediação financeira. (LAPYDA, 2011).

Como consequência desse processo, as organizações não bancárias se fortaleceram, tanto aquelas recém-criadas como aquelas já existentes, essas organizações são fundos de pensão, seguradoras, fundos mútuos e *hedge* que centralizam um volume significativo de recursos que estão em busca de valorização financeira. “Eles foram aqueles que mais ganharam com os déficits dos países da OCDE, com as altas taxas de juros e com as medidas

---

<sup>20</sup> No livro 1 do capital quando trata da reprodução ampliada, Marx explica que a valorização do capital se dá apenas através do trabalho humano onde ao comprar matérias primas e a mercadoria *sui generis* que é o trabalho, o capitalista emprega um volume de capita (D) que o faz com o objetivo de valorizá-lo, o que só vai ocorrer quando esta mercadoria produzida (M) se metamorfosear-se em capital novamente, desta vez, acrescido de um *plus* (D') que ocorreu na produção, mas só se efetiva na circulação, daí a necessidade do capitalismo que a etapa de produção de mercadorias, onde o valor é gerado, seja sucedida pela etapa de circulação e venda para que o valor possa materializar-se.

de liberalização e desregulamentação postas em prática.” (LAPYDA, 2011, p. 39).

Para Plihon com o objetivo de financiar a dívida pública foi necessária uma reforma profunda do financiamento do Estado, já que os meios tradicionais de financiamento através da cobrança dos impostos já não eram suficientes, e daí a alternativa é o financiamento através do mercado, com o aumento da venda de títulos da dívida nos mercados financeiros mundiais. Ainda segundo o mesmo autor, esses títulos passam a ter um caráter especulativo<sup>21</sup> por excelência, e exemplificando com a França afirma que:

A partir do momento em que o princípio da liberalização das finanças é aceito, é necessário garantir a estabilidade monetária e assegurar a livre circulação dos capitais, logo, não há mais independência da política monetária. Ela passa a ser amplamente ditada pelos interesses dos investidores estrangeiros que detém, hoje, em torno de um terço da dívida pública francesa. (PLIHON, 1998, p. 118)

Os Estados apresentam altos déficits que os fazem recorrer a esse mecanismo financeiro, não pelo aumento de suas despesas em políticas públicas ou pela manutenção da política keynesiana, mas como ressalta Chesnais (1998), pela perda de receitas fiscais devido à redução do consumo dos assalariados, em função da política neoliberal de arrocho salarial e flexibilização do trabalho, e também pela redução da produção e do nível de emprego. Decorrentes das novas formas assumidas de valorização do capital, que não se dá mais na esfera produtiva e sim na financeira.

A isso, ainda pode-se acrescentar, variando de acordo com o país, uma redução nos impostos sobre o rendimento do capital e por isso “Estes ganham duas vezes, pois os governos são obrigados a cobrir a falta de ganhos em suas receitas, recorrendo ainda mais aos mercados de títulos” (CHESNAIS, 1998, p. 260)

Esse cenário de mundialização financeira provoca uma modificação profunda na repartição das rendas em favor dos rendimentos especulativos, e surge um novo tipo de rentista, aquele que tem sua remuneração atrelada aos títulos da dívida pública, que cresce nesses países pelo efeito “bola de neve”. Se inicialmente essa valorização acontecia tendo como base o pagamento de juros sobre os empréstimos que os países haviam realizado, como no caso do Brasil durante os anos 70, por exemplo, na fase mais avançada do rentismo, essa remuneração se dá exclusivamente pela emissão de novos títulos sem que estes

---

<sup>21</sup> Por especulação utiliza-se a definição de Chesnais: são operações que se baseiam na expectativa de alteração no preço do ativo. Chesnais baseia-se em N. Kaldor (não indica data) e Bourguinat (1995) para essa definição, vide página 258-259 do livro A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. 1998



correspondam a entrada real de recursos, é meramente uma operação de rolagem da dívida que realimenta o seu aumento de maneira permanente e sistemática.

Esse mecanismo de crescimento da dívida ocorre, de maneira geral, através da formação dos mercados de bônus, a securitização da dívida pública e o crescimento de parcela dos orçamentos dos países. Chesnais (1998) destaca os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas esse fato ocorre também com os países da América Latina.

Essa última fonte de financiamento tem se tornado, de longe, como destaca o autor, a principal fonte de financiamento e que tem consequências diretas sobre as políticas sociais e previdenciárias que os países implementavam até então, como destaca o autor:

[...] atualmente, o mecanismo mais importante de captação e transferência é, de longe, aquele que transita pelos impostos diretos e indiretos nesses países. Uma parte do crescimento da esfera financeira deve-se aos fluxos de riquezas inicialmente formadas como salários e benefícios sociais, ou como rendas de camponeses ou artesãos, antes de serem sugados pelo Estado através de impostos, e depois transferidos, pelo Estado, à esfera financeira, a título de pagamento de juros ou de reembolso do principal da dívida pública. (CHESNAIS, 1998, p. 16)

Reforçando este entendimento, Lapyda (2011) enfatiza que a dívida pública tem outras implicações políticas como reforço de sistemas tributários regressivos (amplo peso dos impostos indiretos que acabam repercutindo diretamente no preço final dos produtos e serviços, tornando-os mais caros para os trabalhadores), reforço da austeridade fiscal considerando como improdutivos os gastos sociais e em função disso uma paralização nas despesas públicas. “Isso facilitou, por exemplo, as privatizações em diversos países, resultando em uma “desresponsabilização” do Estado sobre algumas áreas e na abertura de novos canais de investimento para o capital sobreacumulado” (LAPYDA, 2011, p. 35)

Além desses aspectos, os governos dos países têm utilizado sistematicamente o discurso do controle inflacionário como uma “estratégia” para o aumento dos juros, mesmos naqueles casos em que a inflação não ocorre por razões monetaristas, qual seja, crescimento excessivo dos meios de pagamento em relação ao produto real, visto que juros altos favorecem de maneira direta os detentores de títulos públicos e funcionam como atrativo para o capital volátil que busca espaços mais vantajosos para a sua reprodução.

Neste capítulo abordamos o desenvolvimento da forma capital financeiro desde a etapa em que parte desse capital era utilizado para auxiliar o processo de produção, via sistema bancário, seu impulso para a formação dos monopólios e cartéis através da centralização e

concentração do capital produtivo que resultou na internacionalização do capital, na expansão da política imperialista dos países centrais e no aumento do lucro advindo das sociedades por ações.

O primeiro quartel do século XX vai ser marcado, como visto, por uma sucessão de acontecimentos que irão moldar, até os anos 60, a forma de atuação do capital produtivo, quando este vai conhecer sua Era de Ouro, marcada pelo fordismo. No final dos anos 60 e início dos anos 70 o excesso de liquidez mundial, provocada pelos petrodólares e euro dólares aliada ao fim da paridade dólar/ouro, representam a gênese de um regime com dominância da valorização financeira.

No capítulo 3 iremos abordar, além dos conceitos básicos sobre a dívida, que consideramos a forma por excelência de reprodução do capital financeiro na etapa atual do capitalismo, como esse sistema atuou no Brasil no período compreendido entre o final dos anos 60 até os anos 80. Esse período, como veremos, será marcado pelo aumento do endividamento externo em função da alta liquidez internacional, das condições “facilitadas” de empréstimos (juros flutuantes) que se transformaram em uma armadilha, quando do aumento da taxa de juros, que gerou a crise da dívida nos anos 80, cuja característica central foi a imposição de condicionalidades pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial aos países devedores que os mergulhou numa profunda crise econômica. No caso específico do Brasil, esta crise vai se estender por toda a década de 90, ampliando a desigualdade e a concentração de renda, por um lado, e gerando mecanismos de reprodução do sistema da dívida com as imposições definidas nas rodadas de negociações/re negociações de títulos da dívida externa.

## Capítulo 3 – A dívida pública no Brasil e o movimento de financeirização mundial

### 3.1 Definições conceituais da dívida pública

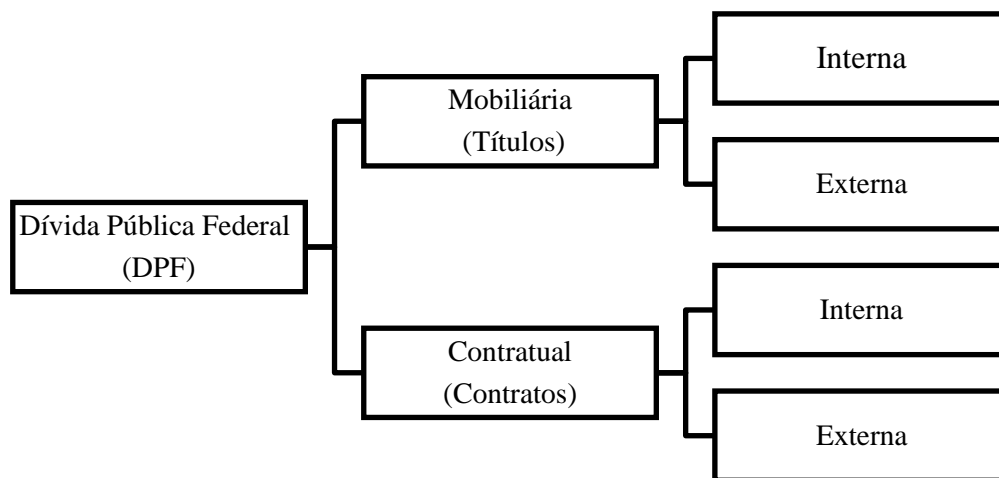
Antes de aprofundarmos a discussão sobre os mecanismos de financeirização da dívida pública no Brasil nos anos 60, serão apresentados os principais conceitos utilizados na contabilidade pública em relação à dívida.

A dívida pública é definida como os compromissos assumidos pelo governo com terceiros, que podem ser instituições privadas nacionais ou estrangeiras, organismos multilaterais ou outros Estados-Nações. Dependendo da localização da fonte dos recursos e da moeda utilizada na operação a dívida pode ser interna ou externa. A Dívida Interna é a dívida contraída em moeda nacional junto a residentes no país, e a Dívida Externa é a dívida contraída em moeda estrangeira junto a residentes no exterior.

Essa distinção é válida, segundo Fattorelli (2013), para a Dívida Contratual, que é aquela decorrente da assinatura de contratos, mas não é válida para a Dívida Mobiliária que tem sua origem na emissão de títulos públicos, pois nesse caso, tanto residentes como não residentes compram esses títulos e os bancos, segundo a autora, podem assumir o papel de *dealers*, isso significava que eles podem adquirir esses títulos em primeira mão. Outro fator que questiona esse conceito interna/externa da dívida mobiliária é o fato de que “verificou-se a emissão de títulos da dívida externa em reais a partir de 2005” (FATTORELLI, 2013. p.45)

Os títulos públicos, a partir de 2000, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) passaram a ser emitidos apenas pelo Tesouro Nacional, não cabendo mais ao Banco Central essa emissão (NAKATANI, 2006). Antes dessa modificação legal, o Tesouro emitia títulos para cobrir os déficits públicos e o Banco Central como instrumento de política monetária, a partir de 2000 da totalidade de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional uma parte fica em poder do público e outra sob a responsabilidade do Banco Central para fins de política monetária.

Em função do mecanismo de securitização de parte significativa da dívida interna contratual e da transformação de parte da dívida externa em dívida interna, como parte das renegociações em 1992 e do pagamento antecipado em 2005 de empréstimos ao FMI, praticamente a totalidade da dívida pública brasileira 99,6% é dívida mobiliária. (SANTANA, 2017b)

**Figura 01:** Fluxograma da Dívida Pública Brasileira

**Fonte:** Elaboração Própria.

A Dívida Líquida do Setor Público não financeiro (DLSP) abrange as administrações direta e indireta nos níveis federal, estadual e municipal, as empresas estatais não financeiras (exceto a Petrobrás desde maio de 2009 e a Eletrobrás desde novembro de 2010) (SANTANA, 2017b) , o próprio Banco Central e os fundos públicos constituídos por contribuições fiscais, como por exemplo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A DLSP é um indicador estatístico que considera a dívida do setor público retirando dela os seus ativos financeiros junto a agentes privados e públicos de caráter financeiro.

Sobre esse conceito de dívida líquida existem controvérsias quanto a sua efetividade em demonstrar o estoque da dívida. Fattorelli (2013) tem levantado o questionamento acerca desse conceito, para ela, à medida que o governo desconsidera as despesas de caráter financeiro, que são efetivamente aquelas que contribuem para um aumento significativo da dívida pública, gera uma distorção nos valores que são divulgados, como segue: “[...] as diferentes metodologias utilizadas para o cálculo da dívida líquida não são claras, e, de acordo com a conveniência daqueles que a elaboram, podem ter a finalidade de distorcer e não transparentar o montante efetivo da dívida pública.” (FATTORELLI, 2013 p. 48)

Esse conceito não é utilizado para comparações internacionais e o FMI, inclusive, recomenda o uso do conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) que registra os passivos do governo federal (inclusive a Previdência Social) e dos governos estaduais e municipais.

Outro conceito que é utilizado na contabilidade pública em relação à dívida e que também é alvo de controvérsias é o resultado das contas públicas, o resultado primário.

Dele são excluídas, no caso das receitas, aquelas que correspondem as receitas financeiras, ocorrendo o mesmo no caso da despesa. O problema nesse conceito é que a maior parte das despesas geradas pela dívida corresponde às despesas com os juros nominais, que são excluídos do cálculo do resultado primário. A Auditoria Cidadã tem se colocado numa posição crítica em relação a essa metodologia e inclusive tem feito um esforço no sentido de divulgar os dados com a inclusão dos juros nominais.

### **3.2 Os mecanismos de financeirização da dívida pública no Brasil nos anos 60**

A forma de valorização financeira do capital se espalha por todos os países, como visto no capítulo anterior, indo buscar valorização inicialmente através dos empréstimos aos países periféricos para financiamento de investimento e posteriormente através da rolagem da dívida pública que acaba criando mecanismos autônomos de reprodução, o que Fatorrelli (2012) vai denominar de sistema da dívida. Esses mecanismos vão fazer com que os países implementem modificações nos seus sistemas financeiros, para se adequar a essa nova forma de acumulação de capital.

Nos países periféricos, esses mecanismos irão estar subordinados aos ditames dos Organismos Internacionais como o FMI e o Banco Mundial como interlocutores privilegiados dos interesses do capital financeiro mundial.

No Brasil esses mecanismos começam a ser utilizados ainda nos anos 60 quando o endividamento público ainda estava circunscrito ao financiamento fiscal, ou seja, tinha como objetivo auxiliar no financiamento do déficit público, formados entre outras razões, por empréstimos realizados pelos governos para investimento, motivados pelo excesso de liquidez mundial na fase em que estes capitais estavam buscando valorização nos países periféricos.

O sistema brasileiro de intermediação financeira gestado nesse período fez uma primeira tentativa, sem sucesso, de atuação no mercado de longo prazo. Esse insucesso deveu-se segundo Santos (1994) à ausência de articulação interna entre o capital industrial e o capital financeiro, articulação já existente em outros países.

Nesse sentido, a intermediação financeira centrou-se no desenvolvimento e ampliação das relações entre crédito e débito entre os agentes econômicos e promoveu a diversificação e ampliação de ativos financeiros para acelerar a transferência de capital de empréstimos, sem conseguir, nesse primeiro momento, acessar o já sofisticado mercado financeiro mundial.

Essa dificuldade decorre da falta de interesse do próprio capital financeiro, visto que nesse período, anos 60, ainda obtinha a sua rentabilidade através de empréstimos e o mercado

londrino do *off shore* ainda era suficiente para atender a necessidade de auferir renda por parte desse capital.

Mesmo assim, o Estado criou uma série de instrumentos de captação de poupança involuntária como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) com o objetivo de aglutinar grande volume de recursos financeiros e colocá-los a disposição dos projetos de longa duração.

No entanto, o gerenciamento desses recursos, não significou o desempenho de um papel ativo pelo governo no sistema de intermediação financeira, que apenas serviu de intermediário para os agentes privados e públicos captarem essa massa de recursos já capitaneada.

Entre os instrumentos criados pelo sistema de intermediação financeira, os títulos públicos tinham uma alta negociabilidade decorrente dos acordos de recompra, que, por não estarem regulamentados, criaram um ativo mercado secundário de títulos da dívida pública. Estes títulos eram utilizados tanto em operações diretas com os intermediários financeiros conduzidos pelo Banco Central dentro dos objetivos de política monetária, como um mecanismo de troca de posições (compra/venda) pelos agentes privados do sistema.

Santos (1994) vai apontar que “A segmentação formal das instituições financeiras em bancos, corretoras, financeiras e outras, e a política de incentivo à conglomeração financeira praticada no início dos anos 70 é, possivelmente, outro fator que concorreria para a disseminação dessas operações.” (SANTOS, 1994 p.37)

O Estado, segundo o autor, vai exercer o papel de garantidor de uma “remuneração real”<sup>22</sup> para os investidores através da correção monetária. Com esse mecanismo, o Estado vai alcançar uma significativa concentração da captação de recursos do setor privado, do repasse de crédito de fontes oficiais e da intermediação de financiamentos externos. Isso significa que já nesse momento coube ao Estado o papel de intermediador e fomentador do sistema financeiro nacional, utilizando como um dos principais instrumentos a dívida pública.

Com isso, já nos anos 70, a dívida passa a ser um importante instrumento de política monetária acompanhando o movimento mundial de financeirização e ela vai estimular, segundo Campos (1994), o processo de intermediação financeira através da venda de títulos no sistema financeiro, desempenha também, como ocorreu nos outros países, um papel

---

<sup>22</sup> Esse termo real significa que esta remuneração irá ficar acima dos índices de inflação e não que esteja vinculado a algum bem material, concreto. Estas operações ampliam e reforçam o caráter fictício do capital envolvido nessas transações.

significativo na determinação da taxa de juros interna e na relação dessa com a entrada de capital estrangeiro.

Já nos anos 80, a dívida vai assumir um papel mais ativo no sistema financeiro, já internacionalizado, passa a ser um instrumento decisivo de transferência de recursos para o setor público por causa da interrupção do fluxo de capitais externos, fonte de recursos para o refinanciamento de compromissos externos, este último decorrente do fato da União ter assumido contratos privados<sup>23</sup> e públicos de outros níveis de governo.

Com o processo de desintermediação financeira e de desmonetização, a dívida passa a significar um instrumento que não mais auxilia no financiamento do déficit do Estado, mas aparece como um instrumento que aumenta a instabilidade da economia, nas palavras do autor: [...] com o processo de desmonetização e de desintermediação financeira da economia brasileira até tornar-se num instrumento instabilizador do sistema.” (SANTOS, 1994, p. 1)

A apresentação da dívida como uma variável autônoma e que tem “vida própria” interessa diretamente aos interesses do capital financeiro, na medida em que essa compreensão leva fatalmente à necessidade de que toda a política macroeconômica do Brasil seja direcionada para manter sobre (des) controle o endividamento público.

Não fica visível, nos documentos oficiais do governo e nas teorias ortodoxas liberais, como esse mecanismo atua, através da rolagem da dívida e como a sua ampliação é fruto da própria especulação, que gera lucro para os investidores rentistas e não o contrário, como nos querem fazer acreditar, que existe uma necessidade urgente de refinanciamento da dívida e o pagamento regular aos credores, para assegurar as condições de crescimento econômico, a credibilidade do país no âmbito internacional e posteriormente o argumento a ser utilizado é a manutenção da governabilidade o que justifica a emissão de papéis e os acordos sistemáticos, como será visto adiante, especialmente com o FMI, impondo uma série de mudanças na própria legislação com vistas a tornar o sistema financeiro nacional parte da engrenagem que faz funcionar a nova etapa de financeirização mundial. Vejamos como esses mecanismos passam a ser utilizados.

As mudanças ocorridas ao longo do tempo no papel da dívida pública no Brasil tiveram origem nas medidas de políticas econômicas e nas reformas institucionais ocorridas nos dois primeiros anos da ditadura militar (1964-66). Essas modificações se inseriam dentro dos objetivos de crescimento econômico e de inserção na economia mundial e foram expostas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que diagnosticou como causa da

---

<sup>23</sup> Através da compra de dólares das exportações realizadas por empresas privadas.

estagnação econômica crescente do país o acesso facilitado ao crédito, aumentos salariais acima da produtividade<sup>24</sup> e o déficit público, sendo dado destaque especial a este último.

Essa estagnação econômica tinha como foco central a inflação,<sup>25</sup> que estava sendo financiada com a emissão de moeda pelo governo o que contribuía para o aumento do déficit. Então havia a necessidade de outra fonte de financiamento destes déficits, e o governo implementou uma reforma tributária de emergência que incluía redução de despesas, elevação de tarifas públicas e de preços de produtos de empresas estatais.

No entanto esse aumento de receita não foi suficiente para financiar o déficit, e a alternativa foi a criação de um novo instrumento financeiro de caráter não inflacionário<sup>26</sup> as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN<sup>27</sup>) que são títulos da dívida pública colocados a venda no mercado financeiro, com o objetivo de captação voluntária de recursos, e entendia-se que esses títulos iriam contribuir também para o aumento da poupança privada.

A emissão desses títulos ainda apresentaria, segundo o governo, outras vantagens como a possibilidade de diminuição do peso da carga tributária, já que o governo teria outra fonte de recursos, além disso, poderia implementar uma política monetária que estivesse desatrelada das necessidades de financiamento do Tesouro Nacional. No entanto, essas medidas visavam de fato, uma reestruturação do padrão de financiamento utilizado até então pelo governo brasileiro e se inseria no nascente movimento internacional de financeirização.

O trecho a seguir é ilustrativo desses objetivos:

A Dívida Mobiliária incluía-se entre aquelas medidas que a um só tempo assumiam um caráter conjuntural no combate à inflação e de reforma estrutural visando resolver não só os problemas do financiamento público, como o da intermediação financeira da economia como um todo. Sua importância em relação à reestruturação do padrão de financiamento do setor público, que envolvia as reformas tributária e administrativa, excederia os objetivos mais imediatos da política anti-inflacionária. (SANTOS, 1994, p. 7)

Para estimular a aquisição desses títulos e do mercado financeiro nascente, o governo

---

<sup>24</sup> É notório que esses argumentos estão em comunhão com o contexto internacional já apresentado anteriormente. A necessidade de superação da crise capitalista através da expansão do sistema financeiro internacional e da necessidade de desregulamentação desse mercado.

<sup>25</sup> A inflação do período foi diagnosticada como uma inflação monetarista, ou seja, havia um excesso de moeda sobre a oferta corrente, e esse desequilíbrio advinha da atuação do governo que utilizava a emissão de moeda como mecanismo para controle de seus déficits

<sup>26</sup> Esses títulos são considerados não inflacionários porque diminuem a demanda privada compensando o aumento da demanda do setor público, na medida que, captam recursos privados como poupança que não serão utilizados para a aquisição de bens e serviços por parte dos investidores.

<sup>27</sup> Títulos de longo prazo com resgate de 3 a 20 anos



oferecia incentivos fiscais como desconto de 20% do volume aplicado no imposto de renda de pessoa física, para as empresas que estavam em débito com o imposto de renda e optassem pela compra da ORTN teriam “[...] num montante igual até o dobro do Imposto de Renda devido e poder liberatório para pagamento de qualquer tributo federal após 30 dias do prazo de resgate dos títulos.” (ibid. p. 5)

No entanto, o citado autor destaca que a inovação mais importante do ponto de vista do fomento a esse mercado financeiro nacional foi à introdução do mecanismo de correção monetária pós-fixada, que visava garantir a rentabilidade aos investidores compatível com a inflação. Os títulos teriam uma atualização do valor nominal e ainda um rendimento de 6% ao ano no momento de seu lançamento e esta correção não seria considerada juros, para que não incidisse sobre ela cobrança de tributos.

Essa atratividade dos títulos públicos permitiria o investimento de longo prazo, o que nesse momento era incipiente no país, em função da inflação que não estimulava tais investimentos, já que as empresas constituíam reservas de curto prazo, os encaixes, para enfrentarem possíveis aumentos futuros de preços. A expectativa do governo era de que com o controle do déficit público esses fundos poderiam ser liberados para serem utilizados no mercado financeiro. Como aponta o autor: “[...] a redução progressiva dos déficits públicos diminuiria a necessidade de recursos para esse fim, permitindo então a liberação dos fundos mobilizados para o setor privado através da intermediação de instituições financeiras especializadas no crédito de longo prazo.” (ibidem, p. 07)

A utilização desses títulos como financiamento do déficit logrou êxito após dois anos de seu lançamento<sup>28</sup>, com base em dados dos relatórios do Banco Central Santos (1994), aponta que em 1964 os títulos lançados pelo governo representava 40 milhões de cruzeiros a preços da época e o déficit em caixa era de Cr\$ 728 milhões, já em 1966 o caixa apresentava-se positivo em Cr\$ 295 milhões com os títulos lançados correspondendo a Cr\$ 5.757 milhões, o que financiava o déficit na sua totalidade. (SANTOS, 1994)

A introdução desses mecanismos embora visasse atender num primeiro momento as necessidades de financiamento do governo brasileiro, se inseria, segundo o autor, num contexto mais amplo do mercado de intermediação financeira, com a utilização de mecanismos de gestão monetária e financeira, tendo inclusive referências a operações de mercado aberto no estatuto de criação do Banco Central, bem como, pelo diagnóstico do mercado de capital que ressaltava as virtudes desses mecanismos.

---

<sup>28</sup> Para compreender as modificações que foram empreendidas pelo governo na rentabilidade, prazos de resgate e isenções fiscais consultar Santos (1994) especialmente páginas 8 a 11.

Esses são indícios de que não seria apenas o controle dos déficits públicos que estas mudanças institucionais visavam atender, mas estava em consonância com uma mudança muito maior em termos de organização de um mercado financeiro atuante, e portanto, de inserção do Brasil nesse nova ordem financeira mundial de predomínio rentista.

Para os analistas da época o que tornava esses investimentos financeiros pouco atraentes era a Lei da Usura<sup>29</sup> e os índices inflacionários de então. Nesse sentido, o governo vai empreender esforços no sentido de romper com essas barreiras para assegurar uma expansão do mercado, como por exemplo, através da correção monetária pós-fixada.

Percebe-se então que o movimento que ocorre na Europa e nos Estados Unidos no sentido de uma liberalização das finanças e o fim de amarras institucionais a sua expansão, também ocorre de maneira deliberada aqui no Brasil, e tendo como amparo a ditadura militar, que favoreceu o alinhamento do governo brasileiro aos ditames das economias centrais e de forma especial à norte-americana. Kucinski e Branford (1987) ao fazer uma análise sobre esse período enfatizam que

A maior dívida da América Latina nasceu de uma aliança exemplar da burguesia local com o capital estrangeiro, um modelo quase perfeito de crescimento por métodos autoritários, no qual a corrupção e a fuga de capitais tiveram pouca importância, frente às contradições incontornáveis do próprio modelo (KUCINSKI e BRANFORD, 1987, p. 145)

O período que antecede o primeiro choque do petróleo que vai de 1967 a 1973 vai ser marcado no que se refere à gestão da dívida pública brasileira por duas fases distintas: uma primeira que compreende o período de 1967/69 e vai se caracterizar por uma diminuição no lançamento de títulos públicos em função da política fiscal e monetária menos rígida implementada pelo Ministro da Fazenda Delfin Neto que substituiu a equipe do primeiro governo militar Campos e Bulhões.

A segunda fase vai se caracterizar por um estímulo ao lançamento de títulos que corresponde a uma mudança também no âmbito internacional, com a ampliação do fluxo de capitais para os países emergentes, além disso, ocorreu a adoção das operações em mercado aberto (*open market*) como instrumento de controle monetário.

---

<sup>29</sup> O Decreto Lei Nº 22.626 de 07 de abril de 1933 dispõe sobre os juros nos contratos e em seu caput ressaltava a necessidade de controle sobre as taxas de juros em função da necessidade de estímulo as atividades produtivas, como pode ser visto: “Considerando que todas as legislações modernas adotam normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura; Considerando que é de interesse superior da economia do país não tenha o capital remuneração exagerada impedindo o desenvolvimento das classes produtoras”

Essas duas mudanças, entrada massiva de capital estrangeiro e a implementação do *open market*, foram um passo adiante para a evolução e diversificação dos demais instrumentos e operações de crédito, como também, para o desenvolvimento do mercado de valores mobiliários.

Esses dois fatores vão modificar o funcionamento do mercado de títulos em relação ao seu funcionamento no período anterior (1964/66) onde predominava a captação de recursos de longo prazo. A partir de então, opera-se no mercado de curto prazo e em 1970 o governo passa a emitir Letras do Tesouro Nacional (LTN) que são títulos de curto prazo, que por sua vez, promovem uma intersecção entre a negociação de ativos financeiros e a de valores mobiliários, como já estava acontecendo no mercado mundial.

Esse movimento irá promover uma alteração significativa no sistema bancário no Brasil, consoante com o que acontecia nos países centrais, com o estímulo a fusões e ao crescimento dos conglomerados financeiros, movimento similar ao que Lênin descreveu de concentração e centralização na etapa de monopolização da economia mundial, passa a ocorrer aqui no Brasil com o sistema bancário, exatamente para que existam as condições necessárias à reprodução rentista do capital, como pode ser visto no seguinte trecho de Santos:

De um lado, deu-se o desmoronamento progressivo do projeto institucional no segmento do setor financeiro que realizaria a mobilização de recursos de longo prazo, o que seria inviabilizado progressivamente pela política de financiamento externo baseado em empréstimos em moeda. De outro lado, o enfoque sobre os custos resultantes de operações financeiras centrado sobre uma perspectiva de curto prazo. Ambos os fatores são correlatos e se expressariam na política de incentivos a fusões bancárias e aos conglomerados financeiros que evoluiria a partir de 1969. (SANTOS, 1994, p. 13)

Esse cenário de transformações no mercado financeiro no final da década de 60 e início dos anos 70 vai promover modificações institucionais e de gestão da dívida pública com a Lei Complementar Nº 12/1970<sup>30</sup>. Esse novo arranjo institucional vai ser considerado por Santos como uma estratégia do governo brasileiro de se inserir numa estrutura jurídica liberal, com o objetivo de diminuir as amarras a livre circulação ao capital financeiro, especialmente na modalidade de títulos públicos de curto prazo. O que também estava sendo gestado em âmbito internacional com o fim do sistema de *Bretton Woods* e a liberalização das finanças globais.

---

<sup>30</sup> Essa Lei Complementar regula e artigo 69 da Constituição de 1967. Ela vai tratar sobre a gestão da dívida pública, definindo as competências do Banco Central para a gestão da dívida e trata sobre a emissão e resgate dos títulos. No artigo 69 lê-se: “Art. 69. As operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar”. (CONSTITUIÇÃO DE 1967, Seção VII Do orçamento).

Essa nova legislação vem preencher um vazio institucional sobre a gestão da dívida pública, deixada pela reforma constitucional de 1967<sup>31</sup> implantada pela ditadura militar. A série de reformas empreendidas a partir de então já apontava para a necessidade de uma nova regulamentação para a gestão da dívida, já que nesse ano, com a criação do Banco Central do Brasil, a administração da dívida foi repassada para o novo órgão, até então ela estava, desde a época do Império, sob a jurisdição da Caixa de Amortizações.

Outra mudança em termos institucionais ocorreu quando em 1969 a Emenda Constitucional nº 1 previa a existência de uma lei complementar para tratar sobre as operações não contidas no orçamento. É nesse contexto que se abre a possibilidade da modificação na legislação com a Lei Complementar nº 12. (SANTOS, 1994)

A principal repercussão dessa mudança na legislação está no fato da gestão da dívida não passar pelo crivo do Poder Legislativo, já que ela não necessitava mais estar na Lei Orçamentária, dando autonomia ao Poder Executivo, nesse momento específico, a um governo que não havia passado pela aprovação da população através do voto e que por isso não tinha legitimidade para tomar medidas que repercutiriam não apenas naquele momento, mas no longo prazo, dada a aceleração no endividamento em função da adoção dessa medida.

Além do mais, as ditaduras que são implantadas não só no Brasil, mas nos países periféricos da América Latina, cumprem com um papel determinado dentro da hegemonia norte-americana, que visa, entre outros objetivos, limitar as débeis tentativas de realização de reformas estruturais que se opunham ao imperialismo, tais como as reformas de base apresentadas pelo governo de João Goulart.

Outro aspecto refere-se à ausência de parâmetro para o estabelecimento de limites para o financiamento da dívida. Essa ausência segundo o autor levaria a duas consequências de imediato. A primeira se refere à possibilidade de refinanciamento do principal e dos encargos, sem levar em consideração as restrições que poderia advir no futuro em função dessa rolagem e, a segunda consequência, seria a possibilidade de um esquema cumulativo na captação de recursos pela emissão de títulos da dívida. Essas consequências serão sentidas e de forma profunda na década de 80, quando da crise da dívida externa.

O deslocamento de qualquer controle da sociedade por seus representantes nessa matéria significou talvez a expressão mais acabada do período autoritário no âmbito econômico, uma vez que sobre a falta de transparência das operações realizadas sob a denominação de dívida pública se

---

<sup>31</sup> A Constituição de 1988 também oferece o que poderia se chamar de “tratamento privilegiado” à dívida pública como é relatado no estudo Anatomia de uma Fraude à Constituição de Benayon e Rezende (2006).

processariam e mesmo recairiam grande parte das implicações das políticas econômicas adotadas em todo o período. (SANTOS, 1994 p. 19)

Outra consequência dessa legislação, ressaltada pelo autor e que também foi identificada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública<sup>32</sup> como será visto adiante, foi facilitar a falta de transparência e de informações sobre o real valor da dívida e de seus (re) financiamentos, além da falta de transparência nos dados divulgados, já que os relatórios emitidos e tornados públicos apresentam valores com denominações distintas em várias tabelas, o que dificulta a identificação das informações sobre os recursos, há também critérios distintos de apresentação, o que dificulta o acompanhamento do volume de recursos que foram captados, tanto de forma direta via empréstimos realizados pelas estatais ou pelo Tesouro, quanto de forma indireta, através da venda de títulos no mercado de curto e longo prazo, abrindo espaço para o seu uso fraudulento e a realização de manobras que são difíceis de serem identificadas<sup>33</sup>.

Essa legislação - e como se verá mais adiante ocorre o mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) - torna prioridade o pagamento dos serviços da dívida, estabelecendo que qualquer recurso do Tesouro poderá ser utilizado para tal objetivo, como sumariza Santos (1994):

Vale dizer, isto significava que a despeito de quaisquer dotações consignadas pela lei orçamentária poderia ocorrer cobertura das despesas da dívida pública a partir de recursos disponíveis do Tesouro (estes podendo compreender operações que iam além das que constavam da execução orçamentária) (SANTOS, 1994 p.20).

Por outro lado, quando as contas do Tesouro fossem deficitárias, tendo autorização do Conselho Monetário Nacional, o Banco Central poderia emitir títulos da dívida pública, o que representa em última instância, que o Tesouro poderia ser financiado por operações realizadas pelo Banco Central.

---

<sup>32</sup> A CPI da dívida pública foi uma iniciativa do Deputado Federal Ivan Valente (PSOL-SP) e funcionou de agosto de 2009 a maio de 2010.

<sup>33</sup> Vide de maneira especial a nota de rodapé 41 do trabalho de Santos (1994).

Esse mecanismo institucional permitia, portanto, um processo de retroalimentação da dívida pública, contribuindo para que a rolagem desta, representasse para o mercado financeiro uma forma de ampliação deste capital através do rentismo, consoante com o que ocorria em outros países, como aponta Fattorelli (2012):

Anos de estudos sobre o endividamento público no Brasil, em outros países da América Latina e mais recentemente na Europa, permitiram a identificação de um mesmo *modus operandi*, um desvirtuamento do papel da dívida pública e sua utilização em benefício do setor financeiro. (FATTORELLI, 2012 p. 57)

Cabe destaque também à Lei 4.131 de 1962, conhecida como a Lei de remessa de lucros, que disciplinava a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Essa Lei vai apresentar, entre outros dispositivos, a garantia da exclusão do reinvestimento do lucro para as empresas multinacionais no cômputo das remessas de lucro para o exterior e a partir de 1964 os investidores baseiam-se nela para a entrada de empréstimos através de repasses e captação direta.

### **3.3 A mudança no cenário mundial e os impactos na dívida pública brasileira nos anos 70**

Nos anos 70, a dívida vai se transformar num efetivo instrumento de política econômica, muito embora ainda exerça a função de financiamento público, ela vai se transformando ao longo do tempo em um instrumento que viabiliza a consolidação de um mercado financeiro nacional, atrelado aos interesses do mercado internacional, na medida em que viabiliza relações com o sistema de intermediação financeira que foi gestado nacionalmente nos anos 60.

Não se pode esquecer que a década de 70 representa do ponto de vista da economia mundial um ponto de inflexão no seu crescimento, como apontado por Hobsbawn:

A crise afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas, porque pela primeira vez na história a Era de Ouro criara uma economia mundial única, cada vez mais integrada e universal operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado (“transnacionalmente”) e, portanto também, cada vez mais, por sobre as barreiras da ideologia do Estado. (HOBSBAWM, 1995, p.19)

No Brasil o final dos anos 60 e início dos anos 70 (1968/73) vai ser marcado pelo que ficou conhecido como o “Milagre Econômico” representado por uma fase de intenso crescimento econômico, registrando 11,4% de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse crescimento vai ser possível graças à utilização da capacidade ociosa do setor produtivo herdada da etapa anterior e ao cenário internacional favorável com o crescimento das economias dos países centrais, aumento do preço dos produtos primários e uma elevada liquidez no mercado de divisas no mercado financeiro mundial, sendo este último amplamente utilizado pelo Brasil, o que vai ocasionar o crescimento significativo da dívida externa, em função da entrada massiva desse capital. Assis e Tavares (1985) *apud* Campos (1999) consideram que a estatização tem suas raízes fortemente assentadas nesse período do Milagre Econômico.

Esses capitais (eurodólares e petrodólares) irão encontrar nos anos 70 um *locus* privilegiado para a sua reprodução: os países da América Latina de forma geral e o Brasil em particular, que estava atravessando uma etapa de crescimento econômico e de ditadura militar. Este ciclo de crescimento foi obstacularizado pelo primeiro choque do petróleo.<sup>34</sup> Segundo Sallum Jr e Kugelmas (1991) até o momento em que as taxas de juros internacionais mantinham-se baixas e o preço do petróleo conservava-se no mesmo patamar, foi possível para o Brasil preservar a capacidade de pagamentos dos juros da dívida absorvendo novos capitais.

A partir da alta violenta da taxa internacional de juros, em 1979, e da nova elevação do patamar dos preços do petróleo, a capacidade de adaptação da economia brasileira ao ambiente econômico internacional foi posta em xeque. Restringiu-se paulatinamente o acesso do Brasil ao mercado internacional de capitais, até a completa interrupção dos fluxos voluntários a partir do setembro negro mexicano de 1982. (SALLUM JR e KUGELMAS, 1991, p.150)

Estas restrições obrigaram a uma redução das atividades econômicas do país. E o capital rentista passa então a se reproduzir através do que ficou conhecido na economia brasileira como a exportação de capitais<sup>35</sup>, com o pagamento dos serviços da dívida externa que leva ao

---

<sup>34</sup> O 1º (1973) e o 2º (1979) choque do petróleo foi causado pelo aumento do barril do petróleo, que no período quadruplicou de preço. Esses aumentos foram definidos pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

<sup>35</sup> Lênin no Livro *O Imperialismo fase superior do capitalismo* publicado em 1917 enfatiza que o capitalismo na sua fase concorrencial se caracteriza pela exportação de mercadorias, já o capitalismo monopolista caracteriza-se pela exportação de capitais. Para aprofundamento consultar cap. IV A exportação de capitais.

estrangulamento e a falência do Estado, com a denominada década perdida.

Se na fase monopolista do capitalismo o capital busca manter a sua rentabilidade expandindo-se para países onde havia mão de obra excedente e barata para a produção e posteriormente exportava as mercadorias produzidas para os países centrais, o que representava ao mesmo tempo exportação de trabalho e de mais valia absoluta, dado o baixo nível de desenvolvimento tecnológico nesses países, nos anos 80 do século XX, a exportação passa a ser de capital na forma de dinheiro, parte dele decorrente de empréstimos e uma parte fictícia decorrente meramente do aumento da taxa de juros flutuante. É uma nova etapa do imperialismo, que agora se reproduz através do rentismo tendo sua expressão máxima através da dívida pública dos países periféricos.

A dominação imperialista para com os Estados periféricos ocorre agora através de novos mecanismos, impostos por Organismos Internacionais como o FMI, que determinam as condições e modalidades para a renegociação e rolagem da dívida, tendo como uma das principais medidas a ser adotada por estes países a manutenção de altas taxas de juros<sup>36</sup> impondo uma política macroeconômica ortodoxa, como sendo a única alternativa.

Durante toda essa década “o ajuste recessivo anterior e posterior aos acordos com o FMI teve o condão de adaptar a economia como um todo para enfrentar a crise da balança de pagamentos.” (SALLUM JR e KUGELMAS, 1991, p. 150). Os autores supra citados, alertam que, por um complexo conjunto de mecanismos, a dívida externa foi amplamente estatizada, com o setor público passando a responder por 75% de seu total.

A financeirização na economia brasileira é também muito peculiar, desenvolvendo-se sobre a base da renda de juros tendo como eixo o endividamento público interno [...]. Sob esse novo regime monetário-financeiro não inflacionista, o novo eixo da acumulação financeira vai se deslocar em direção aos derivativos e títulos de renda fixa conectados ao endividamento público, mas agora sob taxas reais de juros extremamente elevadas pelos padrões internacionais. (BRUNO *et al*, 2011, p.740 e 746)

Como apontado por Bruno *et al* (2011) esse processo veio acompanhado por um crescimento da dívida interna<sup>37</sup> já que o governo teve que adquirir os dólares gerados pelas

<sup>36</sup> No Brasil as altas taxas de juros representam uma das formas mais visíveis dessa submissão dos interesses nacionais aos interesses do capital rentista. No capítulo 4 e 6 quando da análise da evolução da dívida nos governos FHC e Lula será possível compreender adequadamente como esse mecanismo funciona.

<sup>37</sup> Para aumento da rentabilidade do capital financeiro, a dívida interna é mais vantajosa do que a dívida externa, essa modalidade de endividamento é atrelada às altas taxas de juros internas, o que torna conseqüentemente a remuneração desse capital muito mais alta. Não é por acaso, que nos anos 2000 como será visto posteriormente, ocorre de maneira deliberada uma troca de dívida externa por dívida interna e essa troca ainda vai aparecer como sendo uma grande vantagem para o país e utilizada pelo governo Lula como um dos grandes feitos do seu



exportações, o que produziu um déficit de grandes proporções e segundo Silveira e Bielschowsky, *apud* Sallum Jr e Kugelmas (1991, p. 150) "o financiamento deste déficit, via dívida interna, tem gerado um processo de substituição de endividamento externo por endividamento interno, responsável em grande medida pelo crescimento extraordinário deste. "O crescimento da dívida neste período esteve mais vinculado à entrada de financiamento externo, do que a desequilíbrios nos seus pagamentos, o que irá caracterizar a crise da dívida nos anos 80. Vale lembrar que o auge do crescimento econômico mundial, a Era de Ouro, vai ser interrompido nessa década pelo 1º e 2º choque do petróleo, que irá provocar um aumento nos preços das matérias primas e uma deterioração nas relações de troca.

Ocorreu de imediato, nos dois anos subsequentes ao 1º choque (74/75), uma transferência real de recursos para o exterior, mas mesmo assim, a entrada de capital externo ainda supera essas saídas, como visto anteriormente, os países da América Latina passam a ser um *locus* privilegiado para a expansão desse capital em excesso nos países centrais, que por isso eram emprestados a juros baixos e flutuantes para assegurar, no futuro, a rentabilidade máxima para os credores.

A dívida pública do Brasil cresceu de US\$ 3,3 bilhões de dólares em 1967 para US\$ 64,2 em 1980. Em síntese, esse crescimento foi favorecido pelo mercado de petrodólares e eurodólares e pelo crescimento do mercado de intermediação financeira, que se baseou de forma prioritária no segmento de crédito de curto prazo. Segundo Santos (1994) esse comportamento crescente vai ser revertido no final da década, quando ocorre o estrangulamento nas contas externas.

A segunda metade da década de 70 foi marcada, por um lado, pela utilização mais intensa da captação de recursos em mercado aberto, o *open market*, que iria influenciar a formação da taxa de juros do mercado financeiro

[...] e, de outro, a sobreposição de instrumentos paralelos de absorção do impacto monetário ocasionado pelas contas cambiais. Cabe precisar aqui, a relativa autonomia que iria assumindo a política de dívida pública frente ao impacto monetário da captação de recursos externos. (SANTOS, 1994, p. 33)

### 3.3.1 A estatização da dívida brasileira nos anos 70

O aumento da dívida nesse período vai ocorrer em função da tomada de empréstimos das empresas estatais para fins de desenvolvimento dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e da retração dos investimentos das empresas privadas em função do cenário econômico, enquanto as economias centrais estavam entrando em um período de recessão, como já ressaltado anteriormente, coube às economias periféricas como o Brasil ser um espaço de valorização do excedente de capital que não encontrava mais nas economias centrais as condições para sua reprodução ampliada e passam a migrar para esses países na forma de aumento do endividamento externo.

Segundo Campos (1999) o II PND ao implementar ações na área de infraestrutura, insumos básicos e bens de capital, visava reduzir a dependência externa da economia brasileira em termos produtivos, mas acelerou a dependência em termos financeiros.

É nesse cenário que vai ocorrer à estatização da dívida brasileira. Esse mecanismo vai ser possível graças novamente a um rearranjo institucional, como o que ocorreu nos anos 60, para permitir a captação de recursos de curto prazo e auxiliar a nascente intermediação financeira. Esse processo de estatização vai se dar em função da atuação das empresas estatais na tomada de empréstimos e representa uma das formas mais perversas de apropriação do fundo público por parte, inicialmente, do capital nacional produtivo e posteriormente pelo capital rentista internacional

[...] utilizaram-se vários dispositivos institucionais para tornar atraente, a credores e devedores privados, os empréstimos externos, e, com isso, possibilitar o financiamento dos déficits em transações correntes e a execução do II PND. O governo, de modo geral, estimulou empresas financeiras e não-financeiras a depositarem no Bacen as moedas estrangeiras adquiridas, dando-lhes em troca proteção cambial. (CAMPOS, 1999, p. 54)

Biasoto Junior (s/d) vai definir esse processo de estatização como sendo a transformação dos volumosos recursos adquiridos por agentes privados no mercado internacional, dada a alta liquidez, em reservas internacionais pelo governo, em função do equilíbrio das contas correntes. “O contravalor em cruzeiros dessas reservas era enxugado por meio da colocação de títulos públicos no primeiro movimento de forte expansão da dívida mobiliária.” (BIASOTO JUNIOR. s/d, p.70).

Isso significa que o governo adquiriria os recursos dos agentes privados e, como forma de manter o equilíbrio monetário, lançava títulos da dívida pública, num movimento de

financeirização desta, aumentando o capital fictício em circulação, já que estes títulos não representavam de fato, qualquer vinculação com uma riqueza material, concreta, era apenas a expansão de papéis que se valorizava de maneira fictícia, contribuindo ainda mais para o aumento da dívida nesse período.

Esse processo de estatização vai se caracterizar, segundo Biasoto Junior, em um primeiro momento, pelo aumento da captação de recursos externos por parte das estatais amparadas na Lei 4.131/64, tem-se uma elevação de 35% em 1974 para 60% em 1978 na participação do setor público na captação desses recursos quando o Brasil já conhecia os efeitos do 1º choque do petróleo nos seus níveis de crescimento.

Esse aumento da captação está vinculado ao fato de que as estatais passam a operar como subsidiárias do setor privado com a utilização de seus preços e tarifas abaixo do nível de mercado como forma de subsidiar a iniciativa privada e em segundo lugar porque os recursos existentes no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) se direcionavam para empréstimos as empresas privadas, cabendo então às empresas estatais, na ausência de fundos nacionais, recorrer ao mercado internacional, o que funcionava por parte do governo como a sua contribuição para a entrada do país no circuito do capital financeiro mundial.

Chama atenção o sofisticado mecanismo de apropriação do fundo público, que aparece, à primeira vista, apenas como uma maneira do governo conseguir, em momento de crise, estimular as empresas privadas a continuarem funcionando através de empréstimos do BNDE, quando na prática, o que estava ocorrendo era a consolidação da lógica de financeirização no país e a imposição de amarras ao governo, para que através do aumento da dívida, contribuísse para o aumento da rentabilidade desses capitais voláteis, utilizando inclusive o amparo da legislação para tais procedimentos.

A segunda etapa desse processo de estatização da dívida vai se realizar no final dos anos 70 até meados dos anos 80. O governo vai criar mecanismos para estimular a tomada de empréstimos por parte dos agentes privados, garantindo que a correção cambial não ultrapassaria a correção monetária, o governo criou os Depósitos Registrados em Moedas Estrangeiras (DRME) que permitia aos bancos ou empresas depositarem junto ao Banco Central o valor correspondente as suas dívidas no exterior e isso iria transformá-lo em última instância no credor, nas palavras de Biasoto Junior: “Todos os custos passavam ao Banco Central, que se transformava, na prática, no tomador final dos recursos até o fim do contrato de empréstimo ou até que o mutuário decidisse pelo saque dos recursos.” (ibid. p. 71).

Esses recursos acabavam financiando ações de políticas econômicas do Banco Central, isso fazia com que, segundo o autor, o desequilíbrio fiscal não fosse percebido, já que as ações realizadas nesse setor<sup>38</sup> eram registradas na conta do orçamento monetário. Para criar uma institucionalidade<sup>39</sup> para essas ações, o governo utilizou uma série de mecanismos que garantiram que estas operações acontecessem.

Enquanto o II PND tinha fôlego para a realização dos investimentos, esses recursos estavam tendo a sua funcionalidade dentro das ações de desenvolvimento do governo, quando dada a mudança no cenário internacional, os investimentos se arrefecem, começa uma fase em que o endividamento tem mais relação com a rolagem da dívida do que com investimentos reais. “Foi a época da invenção de projetos de investimento para legitimação de empréstimos necessários ao fechamento do balanço de pagamentos. Isso se tornou mais claro a partir da maxidesvalorização do cruzeiro de 1979.” (BIASOTO JUNIOR, s/d p.71)

Essa maxidesvalorização evidenciou que não era possível manter a correção cambial acima da correção monetária e houve uma fuga dos tomadores de empréstimos privados, fazendo com que as entidades públicas tivessem uma responsabilidade ainda maior para a captação de recursos no mercado externo.

### **3.4 Rompimento do padrão de financiamento externo: a crise da dívida dos anos 80**

Os anos 80 representaram do ponto de vista do endividamento do governo brasileiro um ponto de inflexão que está diretamente associado a uma mudança de comportamento do mercado financeiro mundial em função da crise que os países centrais passam a enfrentar, que terá consequências não apenas do ponto de vista econômico, mas também político e ideológico, como se verá adiante com a implantação do Neoliberalismo e toda uma agenda de reformas do Estado.

Vale ressaltar que essa crise não ocorreu apenas no Brasil, mas todos os países da América Latina, em maior ou menor grau, foram atingidos por ela. A crise do endividamento dos anos 80 é a quarta que os países da América Latina enfrentam nos últimos dois séculos

---

<sup>38</sup> Subsídio ao trigo e à gasolina, política agrícola são exemplos apresentados pelo autor de políticas que se vinculavam ao aspecto fiscal, mas que apareciam nas contas do orçamento monetário, mascarando assim o desequilíbrio nestas últimas.

<sup>39</sup> Campos (1999) *apud* Lundberg e Castro (1987) vai elencar os dispositivos institucionais que embasaram essas ações. São elas: Resolução do Conselho Monetário Nacional de 1967; Circular 230 do Banco Central em 29/agosto/1974; Resolução 423 do Banco Central de 19/abril/1977; Resolução do Banco Central de 16/fevereiro/1976; Lei 6.024 de 13/março/1974; Lei 1.342 de 28/agosto/1974

segundo Toussaint (2003).

O autor apresenta a seguinte periodização e causas centrais das crises da dívida:

a) 1826 até metade do século XIX causada pela quebra da Bolsa de Londres em dezembro de 1825; b) 1876 até os primeiros anos do século XX decorrente da quebra da Bolsa de Viena seguida da quebra da Bolsa de Nova York; c) 1931 até 1949 em função da crise dos anos 30 e, d) 1982 que ainda segue em curso, que surgiu do efeito combinado da recessão econômica dos anos 1980-82 e do aumento da taxa de juros pelos EUA.

Essas crises correspondem, em cada caso, ao fim de um ciclo de expansão econômica dos países centrais e é antecedida por um aumento expressivo da dívida externa dos países latinos. Para Toussaint, há uma diferença fundamental entre a crise da dívida dos anos 30<sup>40</sup> e nos anos 80. No caso da primeira, os países latinos suspendem os pagamentos, como é o caso de Brasil, México, Colômbia, Chile e Peru e apresentam nesse período um crescimento econômico superior ao registrado pelos Estados Unidos, Canadá e França.

Em face da possibilidade de que a crise dos anos 80 tivesse o mesmo desfecho da anterior, suspensão dos pagamentos, os EUA principal credor desses países, adotou como será apresentado na sequência deste capítulo, os planos *Baker* e *Brady* para evitar que tal atitude se repetisse.

A diferença fundamental, segundo o autor supracitado, entre as duas crises, é de que, nos anos 80, os governos passaram a negociar separadamente com os credores. A justificativa para tal atitude foi o temor por parte dos governos de que as linhas de crédito fossem suspensas. Ainda houve uma tentativa de negociação conjunta, o Consenso de Cartagena, mas que não obteve êxito. Durante esse período, 1983 a 1991, os países da América Latina enviaram para os seus credores, segundo Toussaint, cerca de US\$ 200 milhões. Na sequência, será apresentada, a crise dos anos 80 e suas consequências para a economia brasileira.

A crise do endividamento dos anos 80 vai ter início com o aumento da taxa de juro flutuante<sup>41</sup> que passa a ocorrer a partir de 1977, mas que tem seu auge no início dos anos 80. Esse padrão de financiamento utilizado, como já visto, decorreu do excesso de dólar no

---

<sup>40</sup> Vale salientar que a suspensão de pagamento ou renegociações com condições mais favoráveis para os devedores não ocorreu durante os anos 30 apenas na América Latina. Na Europa, a Alemanha em função dos créditos de guerra que foi abrigada a pagar, também foi beneficiada por uma redução de 30 milhões de dólares na sua dívida. Paralelo a essa renegociação, Grã-Bretanha, França, Bélgica e Itália suspenderam em junho de 1934 os pagamentos aos EUA de empréstimos realizados durante a 1ª Guerra Mundial

<sup>41</sup> Eram duas as taxas de juros flutuantes utilizadas: a *prime* e a *libor*. A primeira já existia nos EUA cobrada pelos bancos aos seus clientes e a segunda foi criada pelo próprio mercado de eurodólares com o objetivo de ser utilizada como taxa para recursos de outros bancos do sistema. Em ambas eram acrescentadas comissões e um sobrejuro que funcionava como uma taxa de risco, que segundo Kucinski e Branford, variava entre 1 e 2% dependendo do cliente e do país.

mercado em função da queda de rentabilidade das empresas americanas no pós-guerra e da alta do preço do barril do petróleo por parte dos países exportadores de petróleo.

Esses recursos eram emprestados a taxa de juro flutuante, o que significa que o valor final dos juros só seria definido quando fosse ser efetuado o pagamento, no momento do empréstimo a taxa de juros oscilava entre 7% e 9% o que descontando a inflação essas taxas ficavam em torno de 1 a 0% e as vezes segundo Kucinski e Branford (1987) até um juro real negativo.

Essas taxas acabaram sendo atrativas para os governos, além do fato do dólar representar aproximadamente 1/3 das exportações desses países. Essa modalidade de juro não surge por acaso como destaca Kucinski e Branford (1987):

O juro flutuante não nasceu por acaso, mas sim como um mecanismo necessário do euromercado, uma grande rede de bancos situados fora dos Estados Unidos, detentores de crescentes depósitos em dólar provenientes da expansão comercial do pós-guerra. O juro flutuante permitia aos bancos lastrear empréstimos de longo prazo com depósitos de curto prazo, de forma que, se subisse o custo de renovação dos depósitos que serviam de lastro, a alta era automaticamente coberta pelo tomador do empréstimo por determinação contratual. (KUCINSKI e BRANSFORD, 1987, p. 103)

No caso específico da *prime* ela refletia a demanda geral por crédito nos EUA e por isso ou influenciava as decisões do *Federal Reserve Bank* (FED) ou era influenciada por suas decisões. Como o FED utilizava o manejo dos juros para o controle inflacionário – política prioritária para o Banco – aumentando os juros quando queria desaquecer a economia para controlar a inflação ou diminuindo os juros quando queria ativar a economia aumentando a liquidez no mercado, os juros oferecidos aos investidores que compravam as letras do Tesouro eram diretamente influenciados por essas oscilações.

No final da década de 70 e início da década de 80, os EUA aumentaram a sua taxa de juros em torno de 14 a 15%, e como os empréstimos feitos anteriormente iriam ser pagos tendo como base essa nova taxa de juros, visto que no ato do empréstimo a taxa de juros contratual era flutuante, esse mecanismo torna a dívida pública brasileira uma bola de neve sem precedentes.

Cerqueira (1996) ressalta que a opção do governo brasileiro por adotar uma política de crescimento econômico através do II PND, mesmo num cenário mundial adverso, teve como base a busca por financiamento externo, e no período compreendido entre 1974 e 1982 os ingressos representaram cerca de US\$ 50 bilhões, acrescidos de US\$ 30 bilhões que foram usados com o aumento do preço do barril do petróleo, esse montante chega a US\$ 80 bilhões.

O financiamento externo vinha sendo utilizado até setembro de 1982, quando esse fluxo se interrompe, momento em que, segundo a autora, o Brasil dependia de uma entrada mensal da ordem de mais de US\$ 1,5 bilhões.

O trecho a seguir resume as principais causas que levaram à crise dos anos 80, segundo Cerqueira, no mercado internacional e que no Brasil se transformou na crise da dívida e na conhecida década perdida:

A chamada “crise do mercado financeiro internacional” teve por origem diversos fatos sucessivos: a instabilidade política no Oriente Médio, a insolvência da Polônia, as dificuldades de grandes empresas alemãs, canadenses e americanas, a guerra das Malvinas no Atlântico Sul, a moratória do México, em agosto de 1982 e, finalmente o insucesso da reunião do Fundo Monetário Internacional – FMI, em setembro do mesmo ano, em Toronto, em que se esperava a criação de um fundo de emergência de US\$ 25 bilhões e que não se concretizou. (CERQUEIRA, 1996, p.14)

Esse momento de inflexão vai fazer com que os países periféricos recorram a empréstimos junto ao FMI, fazendo com que se submetessem às regras impostas, o que garantia os pagamentos internacionais “[...] através de acordos que significaram a ampliação do endividamento.” (LAIDLER, 2006, p.09).

A forma de negociação realizada de maneira individual pelos países da América Latina em função da conjuntura econômica interna de cada um, da situação política institucional diferenciada e do cronograma de desembolso dos pagamentos favorecia aos credores, e embora tenha havido em 1984 um esforço por parte de chefes de Estado reunidos em Quito para debaterem o problema de forma regional, esses esforços não tiveram o resultado esperado.

[...] na declaração que formularam afirmavam a necessidade do reconhecimento dos efeitos sociais da crise e da co-responsabilidade da comunidade internacional para um equacionamento das dívidas, o que deveria incluir uma flexibilização das negociações de prazos, comissões e créditos adicionais. (LAIDLER, 2006, p.4)

Recorrer a empréstimos no FMI significou para esses países se submeter às condicionalidades impostas pela Instituição, no sentido de adotar uma série de medidas que assegurassem aos credores o pagamento dos recursos, tendo como princípio geral o fato de que estas ajudas seriam temporárias e os governos iriam adotar programas de ajustes monitorados pelo FMI para corrigir os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Esses monitoramentos representam a ação direta nos países tendo como objetivo assegurar o

pagamento dos serviços da dívida, em detrimento de qualquer outra despesa e/ou investimento.

Os programas de ajuste imposto aos países teve como base a diminuição da demanda doméstica, que se deu por duas frentes: a primeira a diminuição nas importações, o que freou o consumo doméstico, já que estes países importavam tanto bens de consumo imediato como bens de capital, e a segunda frente foi o aumento das reservas cambiais para custear o pagamento dos serviços da dívida em moeda estrangeira, nesse caso o dólar. Para que esse aumento ocorresse foi necessário um aumento das exportações o que geraria divisas que são recolhidas<sup>42</sup> pelo Banco Central.

Dessa forma, essas duas frentes, diminuição da demanda doméstica e aumento das exportações, geraram um quadro de inflação devido à diminuição da oferta de produtos no mercado nacional pela diminuição das importações e aumento das exportações, consequentemente ocorreu um aumento dos preços que implicou uma perda de poder aquisitivo por parte dos trabalhadores assalariados.

Outra consequência foi a desvalorização cambial, que segundo Kucinski e Branford (1987), “facilita a colocação dos produtos manufaturados locais no mercado mundial” (p. 38). Essas desvalorizações cambiais aumentaram os preços dos bens importados, inclusive o petróleo.

No Brasil, em 1983 o governo realizou uma minidesvalorização de 30% da moeda, e essas desvalorizações tem, segundo o autor, um efeito altamente discutível, que é o fato de grande parte das exportações dos países da América Latina ser de matérias primas tropical e os competidores no mercado mundial serem outros países tropicais altamente endividados e que também são forçados pelo FMI a realizar desvalorizações, gerando um círculo vicioso que ao invés de aumentar as exportações gerando os recursos requeridos pelo Fundo para reescalonamento da dívida, gera uma queda de receita em todos os países. Além da recessão em si, que já ocasiona uma queda nos tributos em função da queda da produção e do consumo, ou seja, um aprofundamento do círculo vicioso da dívida.

Como as divisas geradas pela exportação não foram suficientes para o pagamento dos serviços da dívida, a outra fonte que foi amplamente utilizada pelo Brasil foi a estatização da

---

<sup>42</sup> As empresas exportam as suas mercadorias e recebem um crédito em moeda estrangeira depositado no sistema bancário que converte o valor depositado em dólar para a moeda nacional. Quando ocorre essa conversão, o Banco Central compra essa divisa que irá ser utilizada no pagamento dos serviços da dívida. Para que essa operação seja possível, o BC precisa emitir moeda para comprar esses dólares, como a teoria ortodoxa entende que o excesso de moeda gera inflação (inflação monetarista) o BC então troca a moeda emitida por títulos da dívida, o que gera um aumento do montante da dívida pública. Esse movimento está descrito em Nakatani (2009).



dívida que promove a “socialização” de seus custos através da utilização de parte significativa dos tributos para o reescalonamento da dívida.

Esse processo fez com que a classe trabalhadora fosse duplamente penalizada, seja pela redução dos postos de trabalho ocasionada pela retração do mercado interno, pela perda de poder aquisitivo de seus salários pelo processo inflacionário e pela diminuição de programas e políticas sociais em função de parte dos recursos do Tesouro serem destinados para os serviços da dívida.

Mas o golpe final ainda estava sendo gestado, quando estas fontes de divisas se tornaram insuficientes, os processos de privatizações nos anos 90 passaram a ser utilizados em larga escala, cumprindo dois objetivos: o primeiro o pagamento de parte dos serviços da dívida com os recursos advindo da venda das estatais em processos viciados<sup>43</sup> em que, por exemplo, empresas privadas que avaliaram o patrimônio das empresas estatais fizeram parte dos grupos privados que as adquiriram, e o segundo objetivo a utilização dos bônus da dívida para o pagamento das empresas privatizadas.<sup>44</sup>

Cerqueira indica que os países em desenvolvimento, importadores de petróleo, tiveram as suas dívidas quintuplicadas no período compreendido entre 1973 a 1982. Em 1973, segundo a autora, a dívida desses países era inferior a US\$ 100 bilhões, em 1981 chegou a US\$ 450 bilhões e em 1982 a US\$ 500 bilhões.

O Brasil recorreu ao FMI em setembro de 1982 para fazer frente ao pagamento dos serviços da dívida, mas buscou também empréstimos-ponte junto ao Tesouro norte-americano, ao *Bank for International Settlements* – BIS, e junto a bancos privados estrangeiros dentro da estratégia de renegociação da dívida, já que tinha um déficit no balanço de pagamentos de US\$ 8,8 bilhões e reservas cambiais de US\$ 3,9 bilhões.

Esse trecho de Biasoto Junior (s/d) evidencia a situação da dívida pública no começo dos anos 80 e a forma como ela atinge de maneira brutal as bases de financiamento do desenvolvimento da economia brasileira à época:

---

<sup>43</sup> Para aprofundamento deste tema o livro *O Desmonte da Nação em Dados* de Ivo Lesbaupin e Adhemar Minero da Editora Vozes de 2002 apresenta dados sobre as privatizações ocorridas especialmente no governo Fernando Henrique.

<sup>44</sup> Esse tema será aprofundado no capítulo 4, na seção sobre utilização dos bônus para compra de empresas estatais.

A partir de 1983, cessou o refinanciamento integral dos juros da dívida externa. O País passou a pagar parte deles — ou sua integralidade em 1984 e 1985 — com o superávit comercial. Pelo lado interno, essa restrição à rolagem do serviço da dívida implicava a necessidade de que as unidades microeconômicas endividadas gerassem poupança própria para pagar os juros não refinanciados. Como mais de 70% da dívida externa estava, já em 1982, nas mãos do setor público, suas entidades teriam que gerar cerca de US\$ 3 bilhões, só no ano de 1983, para honrar o serviço não refinanciado da dívida externa. (BIASOTO JUNIOR, s/d, p. 72)

De início, o governo brasileiro adotou uma série de medidas com vistas a reduzir o déficit público de cerca de 6% para 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) o que iria, na visão do governo, permitir a diminuição da dependência do país de empréstimos externos.

Entre as medidas Cerqueira (1996) aponta a queda no investimento das estatais de 21%; reajustamento na estrutura da taxa de juros interna; eliminação gradual dos subsídios agrícolas; eliminação das pressões da dívida pública interna sobre os juros; desvalorização real da taxa de câmbio com as minidesvalorizações em relação ao dólar americano de 1% mensal acima da inflação, estímulo ao aumento da produção de petróleo e seus derivados e a manutenção dos preços desses produtos com reajuste acima da inflação.

Essas medidas demonstram a opção do governo pelo pagamento dos serviços da dívida em detrimento das ações de políticas de desenvolvimento que vinha sendo implementadas. Sobre essas medidas Santos (1994) vai fazer a seguinte análise:

A política de minidesvalorizações, instituída a partir de 1968, garantia o alinhamento do câmbio à inflação interna, contribuindo para sustentar a renda do setor exportador com auxílio de medidas fiscais e creditícias de incentivos às exportações. Do ponto de vista da intermediação doméstica de empréstimos externos, um diferencial entre taxas de juros externas e internas era sustentado, ademais pela expectativa de uma relação favorável entre correção cambial e correção monetária, agindo esta última como um balizador da remuneração inferior em aplicações financeiras domésticas. (SANTOS, 1994, p.32)

Vai sendo gestado, segundo o autor, um movimento de autonomia na política de gestão da dívida pública frente ao impacto do endividamento externo, através do aumento da captação de recursos através dos DRME.

A utilização desse instrumento faz com que se tenha, por um lado, um aumento da dívida pública e a redução do impacto monetário decorrente deste aumento, já que o mesmo vai ser neutralizado pelo uso das operações de *open market*. “É nesse sentido, portanto, que podemos atribuir uma "autonomia" particular aos determinantes da condução da política de

dívida mobiliária frente ao impacto direto do endividamento externo neste período”. (ibid. p.34)

Contraditoriamente e atendendo aos interesses do capital financeiro mundial, por um lado, o governo empreendia um esforço para diminuir o déficit público, por outro, os mecanismos utilizados promoviam a reaceleração do endividamento externo.

O acordo firmado em 1982 com o FMI no montante de US\$ 4,4 bilhões, em virtude da permanência do cenário econômico instável no âmbito internacional e da perda de capital, não logrou êxito e já no início de 1983, segundo Cerqueira, já começaram a ocorrer atrasos nos pagamentos: “O setor privado passou a absorver praticamente toda a disponibilidade de divisas no mercado de câmbio, mantendo seus pagamentos ao exterior em dia, enquanto se concentravam os atrasos do setor público”. (CERQUEIRA,1996, p.29).

Esse trecho de Cerqueira ilustra adequadamente a manobra feita pelo capital privado (setor privado) e aceita pelo governo, no sentido de utilizar as divisas existentes para o pagamento de seus compromissos no exterior, enquanto o governo atrasa os seus pagamentos. Isso representa uma clara transferência das responsabilidades pela remuneração desse capital para o governo, e na prática de maneira indireta, para os trabalhadores, pois estes atrasos irão implicar em necessidade de novos acordos que impõem condicionantes para a sua realização e aumento da dívida, como será visto a seguir, num mecanismo claro de apropriação do fundo público pelo rentismo.

### **3.5 A negociação da dívida pública brasileira nos anos 80: ou como prevaleceram os interesses do capital rentista internacional.**

Vale a pena descrever como esse mecanismo foi efetuado<sup>45</sup> e de que maneira novamente o Estado assume a responsabilidade e realiza a estatização da dívida pública, para num momento seguinte transformar uma parte significativa em bônus, ampliando a formação do capital fictício e em seguida utilizá-lo como moeda de compra das estatais nos processos de privatização que passam a ocorrer a partir dos anos 90.

Criou-se toda uma engrenagem envolvendo os credores internacionais, os bancos privados e públicos e o Banco Central, com o intuito de obter recursos para promover a

---

<sup>45</sup> Estas informações estão contidas no livro de Cerqueira (1996) *Dívida Externa Brasileira - processo negocial 1983-1996*, que descreve de maneira minuciosa todo o processo de negociação do governo brasileiro através do Ministério da Fazenda e do Banco Central com os credores internacionais. Mesmo sendo um documento oficial é rico em detalhes sobre o processo de negociação, as cláusulas e a conjuntura econômica em que estes processos de negociação se estabeleceram e permite a partir dessas informações identificar a maneira como o capital financeiro, seja ele radicado no Brasil ou no exterior, assume de maneira enfática a busca pela sua valorização tendo como foco a dívida pública, também durante o seu processo de renegociação.

rolagem da dívida, mas que concretamente buscava garantir a remuneração dos credores através de um complexo sistema que Fatorelli (2012) vai denominar de sistema da dívida pública.

É importante ressaltar o papel que o FMI vai assumir junto aos países devedores nesses processos de negociações. O Fundo passa não apenas a financiar as dívidas, mas ser o responsável por supervisionar o desempenho das economias desses países através de acesso irrestrito a qualquer documentação do governo, como também de realização de visitas técnicas para auditar *in loco* se os acordos e as condicionalidades estavam sendo cumpridas.

Como afirma Laidler (2006) “A função de auditor foi convalidada pelo mercado internacional que transformou o acordo com o FMI em certificação necessária para a negociação de refinanciamentos.” (LAIDLER, 2006, p. 9). Além disso, esses acordos, segundo a autora, garantiram aos credores parte do pagamento dos empréstimos, mas por outro lado, aumentou o endividamento dos países.

A negociação da dívida denominada pelo governo como Programa de Financiamento ocorreu em cinco fases com os negociadores privados e em quatro fases com o Clube de Paris<sup>46</sup>.

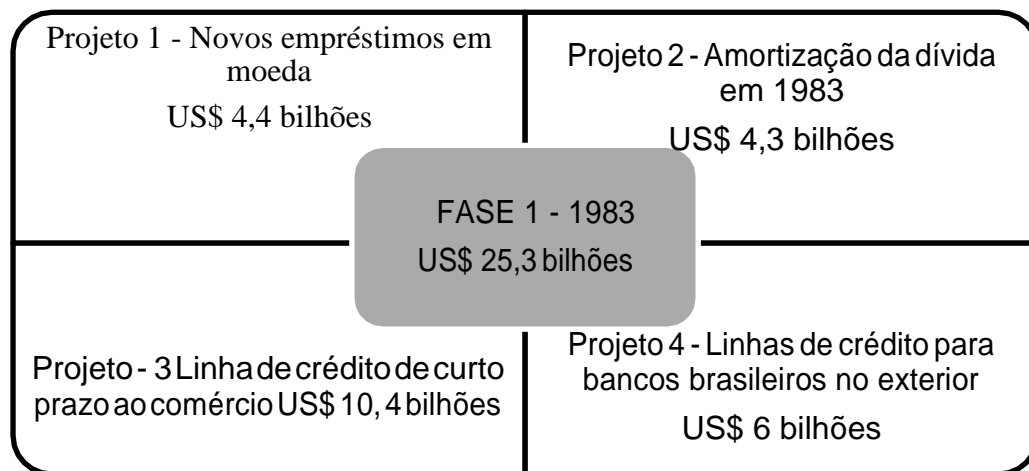
### **3.5.1 Negociação com os credores privados (fase I a V)**

Na primeira fase do programa de renegociação feito com os negociadores privados em 1983 o valor global foi de US\$ 25,3 bilhões divididos em quatro projetos: Projeto 1 novos empréstimos em moeda; Projeto 2 Amortização da dívida em 1983; Projeto 3 Linha de crédito de curto prazo relacionados ao comércio e o Projeto 4 Linhas de crédito para bancos brasileiros no exterior. Conforme ilustrado na Figura 02.

---

<sup>46</sup> O Clube de Paris não é uma organização formal, ela reúne um grupo de países credores, a maioria membros da OCDE, e tem como objetivo renegociar a dívida governamental de países em dificuldades financeiras.

**Figura 02 – Síntese da fase 1 da negociação com credores privados**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Cerqueira (1996).

O projeto 1 de US\$ 4,4 bilhões direcionava-se ao refinanciamento da dívida de 173 bancos que eram responsáveis nesse momento por cerca de 90% da dívida de médio prazo. O Banco Central (BC) funcionava como o “avalista” já que alguns dos empréstimos realizados pela rede bancária privada tinham como garantia o governo, cabia também ao BC fornecer a cada três meses a lista com o nome dos bancos, os valores e datas em que os desembolsos deveriam acontecer e na medida em que esses bancos públicos ou privados não utilizassem esses recursos eles seriam transformados em empréstimos ao BC o que, segundo Cerqueira, efetivamente ocorreu com parte desses recursos.

A liberação dos recursos estava condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas pelo FMI e como no ano de 1983 elas não foram cumpridas, foram liberadas ao invés de 4 parcelas como constava no acordo apenas 2 (março e dezembro). Durante o tempo que estes recursos ficavam disponíveis para reempréstimos e não eram utilizados incidia sobre o valor o Imposto de Renda que era pago pelo Banco Central, numa clara demonstração de que o governo subsidiava parcela dos custos de renegociação para a iniciativa privada, em um momento em que a crise da dívida pública já estava instalada.

O projeto 2 no valor de US\$ 4,3 bilhões foi firmado entre o BC e instituições financeiras internacionais e consistia no reescalonamento das obrigações de médio e longo prazo devidas por mutuários brasileiros. Para a entrada desses recursos no País, foram abertas contas no BC em nome de todos os credores, para acolhimento do valor dos contratos de câmbio para amortização das parcelas do principal vencidas em 1983. Esses empréstimos eram de responsabilidade de entidades do setor público e privado, que tinham registro no BC

junto às instituições financeiras do exterior.

O sistema adotado pelo Brasil como forma de reescalonamento funcionava da seguinte maneira: as dívidas passavam a ser de responsabilidade do Banco Central (como principal devedor) e do Estado Brasileiro (como garantidor), o devedor original depositava o valor em moeda nacional na rede bancária autorizada e esta, por sua vez, efetuava o depósito em dólar junto ao BC em nome dos credores. Para que esta modalidade de reescalonamento fosse possível foram aprovadas resoluções no Banco Central (votos 736/82) e no Conselho Monetário Nacional (510/82).

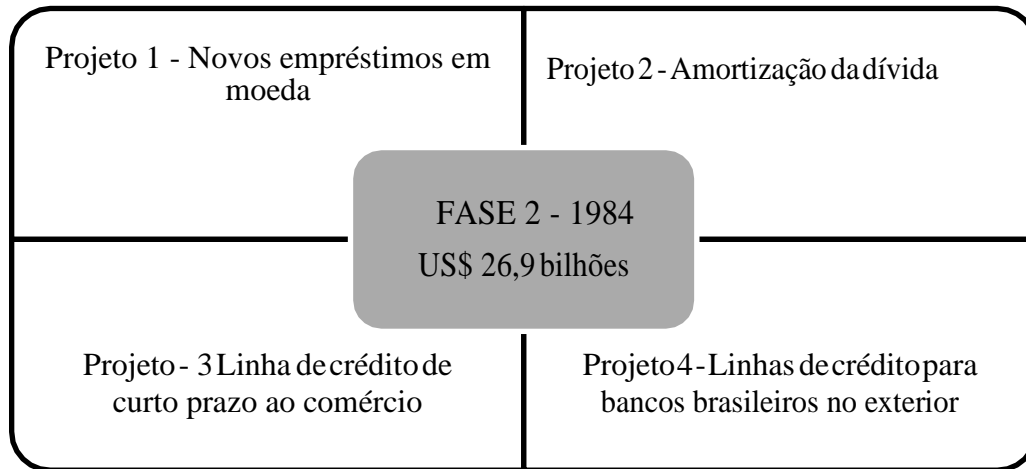
Na realidade, esse mecanismo funcionava como uma tomada de empréstimos por parte do BC aos devedores internos e os juros eram pagos aos credores externos, já que estes valores poderiam de acordo com estas resoluções ficarem no Brasil por até 8 anos, ou seja, um claro mecanismo de transformação de dívida externa em dívida interna. Em Cerqueira é possível encontrar a seguinte explicação “[...] mediante pagamento de juros e demais despesas normalmente incidentes sobre as operações da espécie, em níveis dos percentuais no acordo a ser firmado com os bancos estrangeiros.” (CERQUEIRA, 1996 p. 23)

O projeto 3 no valor de US\$ 10,4 bilhões era uma linha de crédito comercial de curto prazo e não foi assinado um acordo formal entre as partes, ele visava o reestabelecimento para o ano de 1983 das linhas de crédito de curto prazo (até 1 ano) em moeda estrangeira destinada ao financiamento das importações e exportações com vistas a reestabelecer o equilíbrio na balança comercial. Nesse projeto, o devedor pagava o valor devido ao credor externo e, em seguida, o credor tinha por obrigação reempréstimo desses recursos ao país, para ser reutilizado em novas operações comerciais, de fato, esse mecanismo gerava o efeito bola de neve e tinha o aval do próprio governo.

O último projeto dessa primeira fase que correspondeu ao ano de 1983 foi o projeto 4, que da mesma forma do 3 não foi assinado um acordo formal e representava um valor de US\$ 6 bilhões. Visava atender o mercado interbancário para empréstimos de curtíssimo prazo (30 dias) podendo ser renovado, este seguia a mesma lógica de reempréstimo do projeto 3.

A segunda fase entrou em vigor em 1984 no valor de US\$ 26,9 bilhões, mas as negociações tiveram início em junho de 1983 e manteve os mesmos projetos da fase anterior, mas segundo Cerqueira (1996), nessa fase foram acrescentadas modificações em termos de pagamento e das taxas de juros que trouxe, segundo a autora, melhores condições de refinanciamento para o Brasil.

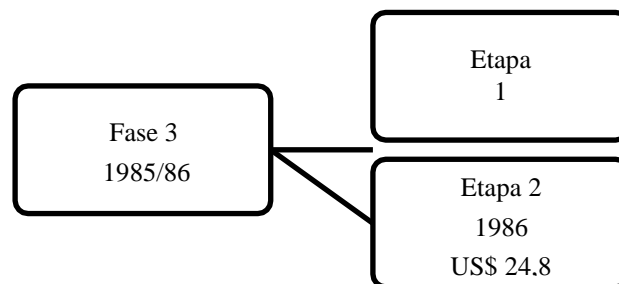
**Figura 0: Síntese da fase 2 da negociação com credores privados**



Fonte: Elaboração própria com base em Cerqueira (1996).

A fase III (1985/1986) dividiu-se em duas etapas, sendo a primeira implementada no ano de 1985 e a segunda em 1986, conforme figura 04, quando registraram-se mudanças no cenário internacional, com a queda nas taxas de juros e uma substancial redução do preço do petróleo no mercado mundial, o que representou um movimento de recuperação da economia mundial.

**Figura 03: Síntese da fase 3 da negociação com credores privados**



Fonte: Elaboração própria com base em Cerqueira (1996).

No cenário interno<sup>47</sup> esse ano também foi marcado por melhoras nos índices econômicos, com o aumento das reservas internas para US\$ 11,9 bilhões em dezembro de 1984, quando estas haviam registrado US\$ 3,1 bilhões em janeiro de 1983, além disso, a balança comercial apresentou um superávit comercial da ordem de US\$ 13, 1 bilhões.

As negociações com os credores internacionais, inspiradas no que havia sido alcançado

<sup>47</sup> Do ponto de vista político institucional também ocorreram mudanças significativas com o fim da ditadura militar e a campanha pelas Diretas Já, que mesmo não obtendo o resultado esperado, já que o Congresso Nacional de forma indireta elegeu o novo presidente, representou um importante momento de mobilização.

nas negociações por México e Venezuela, buscou a realização de acordos plurianuais, porque até então os acordos para a renegociação da dívida aconteciam anualmente. A proposta do governo brasileiro era de uma renegociação no valor de US\$ 45,3 bilhões que venceriam no período de 1985 a 1991 com prazo de amortização de 16 anos e com 7 anos de carência.

Registra-se nesse momento, segundo a autora, uma mudança de postura tanto por parte dos credores estimulados pelo chamado Plano *Baker*<sup>48</sup> que tinha como base o FMI e o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do lado dos endividados pelo Consenso de Cartagena<sup>49</sup>.

Nessas negociações gera-se um impasse entre o governo e os negociadores, já que o primeiro não aceita a imposição dos segundos para a adoção de uma política econômica restritiva, o que de acordo com Cerqueira, inviabiliza a formalização de acordos, levando a adoção do que ficou conhecido como períodos de interinidade, em que eram realizados acordos transitórios com os credores para manter as obrigações de médio e longo prazo de capital para o Brasil.

Dentro dessa nova sistemática de negociações, o governo criou uma nova estrutura administrativa para a renegociação da dívida com a Diretoria da Dívida externa (DIREX), a Diretoria para Assuntos da Dívida Externa (DIVEX) e o Departamento da Dívida Externa (DEDIV).

A segunda etapa da fase III vai ocorrer em 1986 e mesmo sem acordo com o FMI o governo vai conseguir estabelecer um entendimento com os credores privados e em julho são

---

<sup>48</sup> Plano apresentado em 1985, pelo então Secretário do Tesouro Americano *James Baker*, que propunha um aporte de US\$ 29 bilhões para os países devedores a serem disponibilizados pelos Estados Unidos e pelos bancos credores

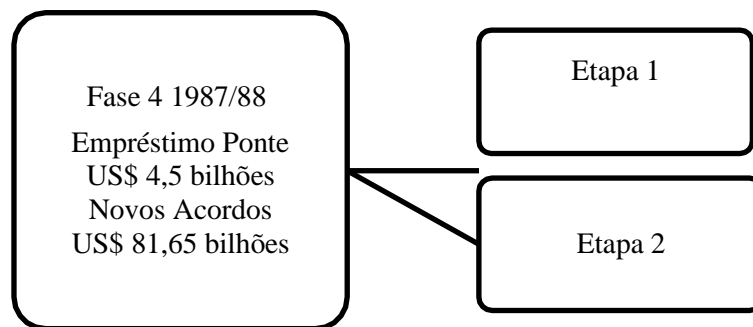
<sup>49</sup> Foi uma reunião ocorrida em junho de 1984 em Cartagena, na Colômbia, que criou uma instância permanente de discussão sobre a situação econômica financeira da América Latina e de maneira especial sobre a dívida externa e todas as questões relativas as suas negociações. Seu principal motivador foi a Argentina, na perspectiva de criar condições mais favoráveis para os países credores. Estiveram presentes os chanceleres e ministros da economia do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Para aprofundamento consultar Mallmann (2008) especialmente páginas 90 a 97 e Tussie (2015) que aborda o fracasso e as lições dessa iniciativa. Mal grado o resultado alcançado, já que o objetivo principal seria para a autora a possibilidade de criação de um “Clube de Devedores” como forma de ter capacidade de impor condições para negociação do pagamento da dívida externa no conjunto de países que participaram da reunião, o Consenso de Cartagena aponta algumas questões relevantes e ainda não resolvidas até agora a respeito da dívida, entre elas o fato de que a sua principal causa foi o aumento da taxa de juro internacional e em função disso, requerer uma diminuição da taxa de juro real e nominal no mercado internacional para o pagamento dos serviços da dívida externa. Tussie afirma que os credores, com receio do que esse Consenso poderia resultar, ofereceram a México e Brasil, os maiores devedores da região, condições mais favoráveis de renegociação, como forma de neutralizar a atuação desses dois países nas decisões de Cartagena. Além dessa primeira reunião, ocorreram mais 3: setembro de 1984 em Mar del Plata (AR), em fevereiro de 1985 em Santo Domingo (República Dominicana) e em dezembro de 1985 em Montevideo (UY). Essa iniciativa foi “substituída” pelo Plano Baker (1985) cujo lema era “ajuste com crescimento” lançado pelo Tesouro dos EUA e pelo FMI.



assinados três contratos no valor de US\$ 24,8 bilhões. Nesses novos contratos houve modificações no esquema de reempréstimos de valores depositados no BC, estas modificações foram impostas pelos Estados Unidos como uma forma de limitar a capacidade de reempréstimos e tinha as seguintes condicionalidades: para o setor público somente seria permitido para o refinanciamento da dívida externa e para o setor privado estes valores estavam sujeitos a tetos mensais fixados pelo BC para controlar o impacto monetário.

As negociações da fase IV ocorrem em 1987/1988 (Governo Sarney) e sua principal característica é a suspensão das remessas de juros sobre a dívida de médio e longo prazo e das obrigações decorrentes das linhas de crédito de curto prazo, a moratória.

**Figura 04: Síntese da fase 4 da negociação com credores privados**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Cerqueira (1996).

Essa moratória vai ser utilizada em função da queda das reservas internacionais do país, e isso decorre, segundo a autora, da medida de congelamento de preços adotada no Plano Cruzado<sup>50</sup> e que se prolonga para além do tempo suportável pelos agentes comerciais privados, o que vai, em um primeiro momento, levar à existência do ágio e depois do desabastecimento, forçando o governo a utilizar parte de suas reservas para importar os produtos que não estavam sendo disponibilizados no mercado, levando assim as reservas a um nível crítico, o que impossibilitou a realização dos pagamentos dos serviços da dívida e criou dificuldades de relacionamento com os credores externos. (CERQUEIRA, 1996)

Mas para Fattorelli e Ávila (2009)<sup>51</sup> essa moratória tem outras motivações. Foi uma moratória técnica e limitada e tinha como objetivo retomar as rédeas da soberania nacional

<sup>50</sup> Plano econômico adotado pelo governo Sarney em 1986 com o objetivo de controlar a inflação e que leva o nome da nova moeda adotada dentro das medidas de estabilização implantadas.

<sup>51</sup> Esse texto “A dívida e as privatizações” foi escrito originalmente em 2007 e atualizado em 2009. Utilizamos a data da última atualização

Para os autores:

Constituía fundamentalmente um instrumento de negociação, ou seja, os valores devidos seriam depositados em conta especial no Banco Central e os pagamentos seriam retomados no momento em que se chegasse à conclusão de um acordo abrangente, que afastasse em definitivo a ameaça de estrangulamento decorrente das maciças transferências de recursos a que vinha sendo forçada a economia brasileira desde o início da década de 80. Buscava-se proteger e recompor as reservas e, principalmente, abrir caminho para uma solução efetiva do grave problema da dívida. (FATTORELLI e ÁVILA, 2009, p. 04)

Essa iniciativa motivou a criação de uma Comissão Especial no Senado Federal para analisar o endividamento brasileiro e o então senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP) foi o relator. Ao final dos trabalhos, a Comissão elaborou relatório em que destaca a corresponsabilidade dos credores pela crise da dívida e a influência da elevação de maneira unilateral das taxas de juros dos Estados Unidos pelo aumento do endividamento.

Essas conclusões, aliadas às pressões internacionais e da mídia nacional, segundo Fattorelli e Ávila, “[...] propiciaram a inclusão do Artigo 26 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988” (idem, p, 04) que trata sobre a realização de uma auditoria da dívida pública brasileira, como segue:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Ato das Disposições Transitórias)

Em 1989 foi instalada a referida Comissão, mas a auditoria não chegou a ser realizada, mesmo o relatório do Senador Severo Gomes (PMDB/SP) relator da Comissão, identificar na análise dos aspectos jurídicos dos contratos, cláusulas que feriam a Constituição recém promulgada e que seriam, segundo Fattorelli e Ávila, nula de pleno direito. A citação a seguir de parte do relatório ilustra adequadamente, tais irregularidades:

Sem qualquer sombra de dúvida, aqui está o ponto mais espantoso dos Acordos ... Esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerte e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores [...] Este fato, de o Brasil renunciar

explicitamente a alegar a sua soberania, faz deste documento talvez o mais triste da História política do País. Nunca encontrei ... em todos os documentos históricos do Brasil, nada que se parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de um documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos. (Senador Severo Gomes *apud* FATTORELLI e ÁVILA, 2009, p. 5)

O relatório final foi elaborado pelo Deputado Federal Luiz Salomão (PDT/RJ), mas não foi aprovado na Comissão, sendo levado ao Plenário do Congresso onde também não foi aprovado. Fattorelli e Ávila sintetizam as principais conclusões do relatório:

[...] verificou a factibilidade de reduzir o montante da dívida externa, e deduzir do principal consignado pelos bancos que emprestaram a juros flutuantes o excedente, avaliado em simulações feitas pelo Banco Central, que variavam de 34 a 62 bilhões de dólares, na época. Propôs retomar as investigações e os processos judiciais tendentes a recuperar as perdas provenientes de fraudes e negócios ilícitos, responsabilizar penalmente os responsáveis internos e os cúmplices externos, e repatriar as divisas evadidas clandestinamente. (*ibidem*. p. 5)

Em relação aos processos de negociação da dívida por parte do governo federal em 1987 foi feita a primeira tentativa, sem êxito, de securitização da dívida externa com a proposta do governo de troca da dívida velha por bônus com prazos mais longos de vencimento e taxa de juros em conformidade com a capacidade de pagamento do país.

Diante das dificuldades enfrentadas pelo governo para honrar os compromissos assumidos junto aos bancos e credores internacionais, estes passam a exigir a entrada de novos aportes de capital de outras fontes, como o Clube de Paris e créditos multilaterais, para que as negociações pudessem ser mais realistas, isso significava para eles, garantia de que o Brasil, independente da situação econômica e das restrições impostas ao país em termos de realização de políticas sociais, manteria o pagamento dos serviços da dívida.

Para resolver o problema dos juros devidos e não pagos em 1987 - já que esse atraso poderia representar um rebaixamento da classificação dos créditos brasileiros nas carteiras dos bancos norte-americanos, o que representaria prejuízo para os bancos brasileiros e para o governo praticamente impossibilitaria a obtenção de novos financiamentos junto a bancos comerciais internacionais - foi feito um empréstimo ponte no valor de US\$ 3 bilhões para fazer frente aos juros devidos que eram de US\$ 4,5 bilhões. A diferença (US\$ 1,5 bilhões) foi paga com reservas brasileiras, o que vai contribuir ainda mais para o processo de estatização

da dívida.

O cenário econômico em 1988 (Governo Sarney), apesar de todo o processo anterior de renegociação e de estatização da dívida, continua complicado, o que vai exigir do governo a implantação do Programa de Ajuste e Modernização do País que irá ser implementado nos anos de 1988 e 1989<sup>52</sup>. A inflação acumulada em 1987 chega a 366%, o déficit público atinge 5,5% do PIB que tem uma taxa de crescimento de 2,9% a.a apresentando uma tendência de queda e as reservas internacionais chegam a US\$ 4, 26 bilhões.

O programa então tinha como objetivo a reversão desse cenário, com o controle da inflação, a criação de condições para a manutenção do crescimento econômico e a redução das disparidades na distribuição de renda. Nas palavras de Cerqueira (1996) “A estratégia utilizada pelo governo para atingir seus objetivos consistia no combate ao déficit público, na modernização e liberação da economia, no atendimento às necessidades sociais básicas ao país e na normalização das relações com a comunidade financeira internacional” (p. 44)

Para Fattorelli e Ávila (2009) esse programa atendia as exigências do FMI impostas nas diversas Cartas de Intenções<sup>53</sup> assinadas pelo governo brasileiro e que tinham como objetivo a implantação da agenda neoliberal, tendo como uma das suas principais medidas as privatizações, cujo resultado seria destinado ao pagamento dos serviços da dívida, como segue: “Como sempre, aos países endividados foram impostas contrapartidas: a implantação do receituário neoliberal, com medidas como Livre Comércio, Desregulamentação, Ajuste Fiscal, e Privatizações.” (ibidem, p. 6)

No que se refere à dívida, foram firmados novos acordos no valor aproximado de US\$ 81,65 bilhões, sendo deste volume US\$ 5,2 bilhões de dinheiro novo, US\$ 61 bilhões para reestruturação da dívida externa de médio e longo prazo abrangendo vencimentos do principal no período de 1983/93, US\$ 14,4 bilhões para a manutenção das linhas de crédito comercial e inter-bancário e 1,05 bilhões para a conversão da dívida em bônus de saída.

A V e última fase com os negociadores privados se divide em duas etapas que ultrapassa a década de 80, pois a primeira vai de 1989/90<sup>54</sup> e a segunda 1991 a 1994 (Governo

---

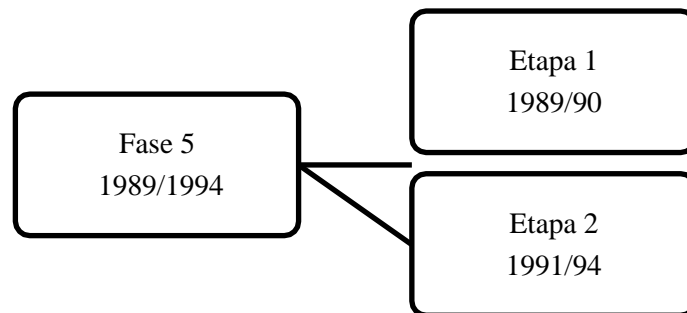
<sup>52</sup> O ano de 1989 é marcado pela realização das primeiras eleições diretas para presidente após a ditadura militar e a disputa se polariza entre os candidatos Fernando Collor de Melo e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo o primeiro eleito em torno de um discurso de combate aos marajás e modernização da economia brasileira. O que vai ocorrer é um direcionamento para a implantação do Consenso de Washington e um alinhamento ainda mais forte aos interesses do capital financeiro internacional, como será visto na seção que trata sobre a implantação do Neoliberalismo no Brasil.

<sup>53</sup> Para aprofundamento sobre as Cartas de Intenções assinadas pelo Brasil e os seus impactos sobre a economia e o funcionamento do sistema da dívida consultar: Aldo Arantes - *O FMI e a Nova Dependência Brasileira*. Ed. Alfa Omega. 2002.

<sup>54</sup> Essa fase cobre o último ano do Governo Sarney (1989) e o primeiro ano do Governo Collor (1990)

Collor/Itamar Franco). O cenário econômico do período, ao invés de ter melhorado, com a adoção de medidas do programa de ajuste e modernização, agrava-se ainda mais, com a inflação chegando ao patamar de 934% a.a em 1988 e a taxa de juros real acumulada nas operações de *overnight* que eram lastradas em Letras do Tesouro Nacional chegando a 34,44% a.a.

**Figura 05: Síntese da fase 5 da negociação com credores privados**



Fonte: Elaboração própria com base em Cerqueira (1996).

Além disso, registra-se um aumento da repatriação de investimentos estrangeiros e na remessa de lucros e dividendos ao exterior, o que vai obrigar o governo a suspender em julho de 1989, parte dos pagamentos ao exterior para garantir o nível das reservas internacionais do país amparado na Resolução 1.564 do Conselho Monetário Nacional e na Circular 1.422.

É nesse cenário econômico que assume a presidência Fernando Collor (1990/92) que adota um plano econômico que tem como medida central um choque monetário cujo objetivo seria o de promover a desindexação da economia, o que estaria sendo a causa da inércia inflacionária e a medida principal foi o confisco da moeda e uma reforma fiscal e administrativa. Com isso o governo pretendia controlar a hiperinflação e equilibrar o déficit público.

Os objetivos não são alcançados por razões diversas, tanto internas quanto externas, como por exemplo, o fato da principal medida encontrar resistência em alguns setores que continuam indexando os preços, a ocorrência de choques agrícolas internos que irão dificultar o controle inflacionário e o aumento do preço do petróleo no mercado internacional fazem com que a inflação volte à casa dos dois dígitos ainda no primeiro ano, forçando o governo a manter uma política monetária restritiva, o que irá aumentar as dificuldades para a

---

renegociação da dívida externa.

O governo vai empreender um processo de liberalização do comércio externo, dentro dos ditames do Neoliberalismo, com a eliminação de barreiras à importação e paralelo a isso, adota um plano de negociação com os credores externos utilizando, segundo Cerqueira, uma mudança de enfoque na questão da dívida externa, visto que toda a reestruturação adotada nos anos 80 levou a uma concentração da dívida no governo, já que o principal depositário dos recursos e responsável pelas negociações era o Banco Central.

O governo vai apresentar aos negociadores um novo esquema, cujo objetivo era o de alcançar uma solução de longo prazo para o problema da dívida que conseguisse compatibilizar o envio de recursos para o exterior e a capacidade de pagamento do país, visto que nesse momento a situação vivenciada pelo Estado era de uma falência em função das remessas de capital para o exterior.

As propostas apresentadas previam um processo de securitização da dívida com a troca da dívida velha por bônus sem garantia e com vencimentos em até 45 anos, a exclusão da dívida privada do processo de negociação<sup>55</sup> sendo que o financiamento de linhas de crédito comercial e interbancário deveria se realizar a partir de então pelos próprios interessados e todos os montantes devidos aos credores privados que viessem a ser depositados no Banco Central deveriam ser proveniente de um empréstimo ponte.

Essa proposta não foi aceita pelos credores e o governo então diante da negativa, em 1991 liberou o pagamento devido pelo setor privado, pelos bancos públicos e pelas estatais Petrobrás e Vale do Rio Doce aos credores externos, como também o pagamento de 30% do valor dos juros devido pelo setor público aos credores privados, e tornou voluntárias as linhas de crédito comercial e inter-bancário de curto prazo.

Após a implementação dessas medidas, o governo inicia uma negociação para atualização dos juros devidos em 1989/90. O documento base (Resolução 20/91) dessa negociação foi aprovado pelo Senado, visto que com o fim da ditadura militar, esses acordos de financiamento externo deveriam ter aprovação legislativa. O Senado também aprovou a Resolução 82 estabelecendo parâmetros para a negociação da dívida externa e definindo o seu papel na negociação e implementação de acordos em que a União fosse parte integrante.

Os juros devidos no período da ordem de US\$ 9,1 bilhões dos quais 25% foi pago em dinheiro e o restante foi transformado em bônus, cuja remessa de juros e demais encargos não

---

<sup>55</sup> Chama a atenção o fato da proposta de separação das negociações da dívida pública e privada ocorrer apenas quando a primeira já representa 90% do endividamento total, ou seja, quando efetivamente o processo de estatização já tem alcançado o seu nível máximo.

estavam sujeitos a pagamento de Imposto de Renda e ainda puderam ser usados como moeda nos processos de privatização. Esta possibilidade estava assegurada legalmente pela Resolução 2.203/95 e pela Circular 2.623/95 do Conselho Monetário Nacional.

Ao emitir estes bônus, a União assumiu dívidas das entidades da administração direta e indireta de estados e município que efetuaram depósitos no BC amparados na Resolução 1.564, e nesse processo também ocorreu uma mudança significativa em termos de responsabilidade sobre a gestão da dívida, deixando esta de ser gerida pelo BC e passando a ser gerida pelo Tesouro, o que mudou também o foco da dívida, do aspecto cambial e monetário para o aspecto fiscal. Isso significou que a partir dessa negociação, os recursos a serem utilizados para o pagamento nos processos de negociação teriam como fonte principal os tributos.

Ainda em relação à emissão de bônus, ela vai significar um aumento da dependência externa brasileira, de forma especial em relação ao Tesouro americano que passa a ser utilizado como um tipo de “avalista” deste bônus, como enfatiza Cerqueira:

A garantia do principal é dada, no mais das vezes, sob a forma de caução de títulos emitidos pelo Tesouro americano, cujo montante de resgate, quando de seu vencimento, pode ser utilizado no pagamento de principal dos bônus por ele garantidos. [...] Na aquisição das garantias, o país devedor conta normalmente com financiamentos oriundo dos Organismos multilaterais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. (CERQUEIRA, 1996, p.73)

Uma das principais características da segunda etapa da V fase que compreendeu o período de 1991/94<sup>56</sup> foi o lançamento de bônus de longo prazo, os quais faziam parte das ações implementadas pelo Plano *Brady* assinado pelo Brasil. Esse plano consistiu na renovação da dívida já reestruturada anteriormente pelo governo brasileiro e que foi renovada pela emissão destes bônus. Esse mecanismo, segundo a autora, envolveu o abatimento da dívida, seja pela redução do principal ou pela diminuição da carga de juros. Para atrair credores os bônus contavam com a garantia integral ou parcial de pagamento e/ou de juros.

---

<sup>56</sup> A partir de 1992 assume a presidência Itamar Franco, que era vice de Collor de Melo que renunciou ao mandato frente ao iminente impeachment pelo Senado. No ministério da Fazenda e a frente dessas negociações estava Fernando Henrique Cardoso que implanta em 1994 o Plano Real e consegue com o controle da inflação ser candidato à presidência da república e ser eleito por dois mandatos (1995-2002)

**Quadro 01:** Bônus emitidos no âmbito de acordos assinados no Plano Brady

Bônus emitido	Vencimento	Valor (bilhões de US\$)
Bônus de desconto	15/04/2024	7,3
Bônus ao par	15/04/2024	10,5
Bônus de redução temporária de juros	15/04/2009	1,7
Bônus de capitalização	15/04/2014	7,9
Bônus de conversão da dívida	15/04/2012	8,5
Bônus de dinheiro novo	15/04/2012	2,3
Total		38,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Cerqueira (1996).

### 3.5.2 Negociações com o Clube de Paris (fase I a IV)

A principal condição imposta pelo Clube de Paris para que um país possa solicitar a negociação da dívida é a adoção de um Programa de Estabilização aprovado pelo FMI, que como visto anteriormente, tem como base uma política recessiva para os países devedores.

Podem ser negociadas no âmbito do Clube de Paris dívidas de entidades públicas e privadas relativas a pagamento de juros e amortizações, pagamentos atrasados de empréstimos de médio e longo prazo. Esses empréstimos ou créditos comerciais em atraso podem ter sido objeto de empréstimos do governo ou agência oficial do país credor.

Na fase I o valor renegociado foi em torno de US\$ 3 bilhões e ocorreu em 1983<sup>57</sup>. Um aspecto que chama a atenção é o fato de terem surgido divergências em relação ao montante da dívida que o Brasil devia a estes credores, já que segundo Cerqueira:

Devido a impossibilidade, do lado brasileiro, de identificar integralmente a parcela da dívida coberta por garantia oficial, uma vez que essa informação não necessariamente consta dos documentos das operações e de registro no Banco Central, surgiram divergências entre a dívida estimada pelo Brasil e aquela apresentada pelos países credores.<sup>58</sup>(ibid, p. 100)

A fase II vai ser marcada pelo impasse entre o governo brasileiro e o Clube de Paris em função da exigência de assinatura de um acordo de condicionalidade máxima com o FMI, isso significava a aceitação por parte do Brasil de todas as condições impostas pelo Fundo, o que

<sup>57</sup> Os países credores eram: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Japão, Estados Unidos, França, Itália, Noruega, Portugal, Países Baixos, Reino Unido, Alemanha, Suécia e Suíça

<sup>58</sup> A CPI da dívida e os documentos do Jubileu Sul questionam a renegociação e pagamento de vultuosos valores que como estes não existem documentos oficiais que demonstrem o valor e até mesmo a existência dessa dívida, o que a torna ilegal e ilegítima. Na seção sobre a CPI da dívida ampliaremos essa discussão. A autora relata que a partir da identificação dessas divergências passou-se a realizar uma conciliação das contas, mas não indica se esta foi concluída e se foram confirmados os valores apresentados pelos credores.



bloqueou segundo Cerqueira, as negociações durante os anos de 1985 e 1986.

Entre essas condições, estava a adoção de políticas econômicas restritivas, que não foram aceitas pelo governo brasileiro, já que impactariam negativamente sobre os resultados esperados com a execução do Plano Cruzado.

Em função desse impasse, as parcelas do principal e dos juros nos anos de 1985 e 1986 não foram remetidas para o exterior, mas depositadas numa conta em nome dos credores no BC. Esse procedimento, segundo a autora, aumentou as dificuldades de acesso a recursos no exterior, já que algumas agências passaram a não operar com o Brasil ou impuseram restrições às operações. As negociações só foram reiniciadas em dezembro de 1986 - mesmo sem ter o aval do FMI – motivadas pelo fechamento das negociações da fase III com os credores privados.

O acordo da fase II foi assinado em janeiro de 1987, mas não incluiu o reescalonamento deste ano, já que esta inclusão estava condicionada ao aval favorável do FMI às medidas econômicas que estavam sendo adotadas pelo governo, o acordo deu-se sobre as parcelas do principal e dos juros devidos e não pagos entre 1985 e 1986. O valor do acordo da fase II foi de US\$ 3,7 bilhões acrescidos de US\$ 374,7 milhões correspondentes aos juros sobre o valor total consolidado de 1985 e 1986.

Na fase III também ocorreram impasses em função das imposições do Clube de Paris para o fechamento dos acordos e o governo reteve as parcelas do principal do ano de 1987 e até julho de 1988, mantendo em dia o pagamento dos juros. Essa fase foi assinada em julho e representou o maior acordo em volume de recursos assinado com o Clube, correspondendo a cerca de US\$ 5,0 bilhões, dos quais US\$ 3,9 correspondiam ao principal e US\$ 1,1 bilhões ao pagamento de juros.

A última fase de negociações corresponde a um valor aproximado de US\$ 12,8 milhões que compreende a reestruturação de atrasados do ano de 90, e vencimentos do ano de 92 até agosto de 93. Nessa fase os recursos objeto de negociação foram exclusivamente da União, excluindo os recursos das estatais Petrobras e Vale do Rio Doce, bem como de valores relativos ao setor privado. Além disso, nesse acordo já foi levada a efeito a resolução 1.564 do Senado que determinou o repasse da responsabilidade da dívida do BC para o Tesouro Nacional.

### 3.5.3 Análise das negociações com os negociadores privados e com o Clube de Paris

O processo de negociação imposta ao Brasil pelos negociadores privados e pelo Clube de Paris demonstra a forma predatória como os interesses do capital financeiro se sobrepõem a qualquer outro interesse existente no país devedor, mesmo que sejam interesses de outra fração do capital, como o produtivo, por exemplo.

Essa imposição pode ser exemplificada pelos acordos transitórios, os chamados períodos de interinidade, que foram assinados durante o processo de negociação em 1984. A partir do impasse gerado pela oposição entre os interesses do governo brasileiro de adotar medidas de política macroeconômica de controle inflacionário, como exemplificado por Cerqueira, e os interesses dos credores de priorizar os pagamentos da dívida pública, travou as negociações para o fechamento de acordos de longo prazo, numa manobra para exigir que o governo adotasse as medidas que atendesse aos interesses dessa fração do capital.

Em função dessa postura, o FMI atua como um “feitor da dívida” como afirma Kucinski e Branford (1987) e impõe uma carga ideológica a sua atuação, ao apresentar esses programas não como recessivos e que provocam queda no nível da atividade econômica, mas como programas de ajustamento e austeridade, dando-lhes um caráter positivo, dificultando, inclusive do ponto de vista dos trabalhadores dos países devedores, uma postura contrária a sua implantação.

Esse aparente caráter positivo da atuação do Fundo dissemina a compreensão do termo austeridade<sup>59</sup> na sua acepção positiva, de ter mais rigor no controle dos gastos e nesse caso, se o país tomou emprestado deve fazer sacrifícios, ajustes, cortes para realizar os pagamento, não deixa espaço para o questionamento acerca da forma como esses empréstimos foram feitos e dos prejuízos causados aos países devedores, como por exemplo, o aumento da dívida externa por mecanismos meramente financeiros, através da elevação da taxa de juros *Libor* e *Prime*, sem uma contrapartida real que justificasse o aumento do endividamento e sua consequente crise.

A disseminação massiva de que “quem tomou emprestado deve pagar” sem considerar quais os mecanismos utilizados para o aumento dessa dívida, se são legais ou podem ser objeto de contestação legal com base em Convenções e Tratados Internacionais, quais os

---

<sup>59</sup> Definição de austeridade pelo Dicionário da Língua Portuguesa Aurélio: “1. Qualidade de austero. 2. Cuidado escrupuloso em não se deixar dominar pelo que agrada aos sentidos ou deleita a concupiscência. 3. severidade, rigor”. (DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA ONLINE. Verbetes Austeridade)

danos causados para os países de uma ação unilateral que aumenta a dívida sem contrapartida real, atende aos interesses do capital financeiro.

Esse discurso encobre os reais interesses que estão sendo atendidos e abre caminho para a adoção de práticas questionáveis do ponto de vista legal, como a divergência identificada pelo governo brasileiro no montante da dívida quando da renegociação com o Clube de Paris (fase I), a adoção de juros flutuantes ou ainda na imposição do que o país pode ou não negociar em termos de pagamento dos juros e reescalonamento da dívida.

Tal carga ideológica, como tratada por Kucinski e Branford, cria as condições materiais e subjetivas para a atuação desse sistema, impondo uma agenda econômica de contrarreformas que reduzem direitos e ampliam desigualdades sociais em nome da austeridade, da necessidade de cumprimento de contratos e acordos com os credores, quando na realidade alguns empréstimos ou acordos não foram feitos pelo governo, para serem utilizados, por exemplo, em investimentos ou políticas sociais. O governo apenas serviu de “fiador” entre as empresas privadas e os bancos internacionais, como foi o caso da fase 3 de negociação com os credores privados, como já apresentado neste capítulo, cujo objetivo foi o reestabelecimento de crédito para os exportadores e importadores privados e as partes não assinaram contratos formais, os bancos internacionais, num total de 174, consubstanciaram acordos com o Banco Central (*Commitment Telex*). Obrigações que posteriormente serão assumidas pelo Tesouro Nacional, ou seja, serão pagas com recursos públicos, sem nenhum questionamento acerca da legitimidade desses pagamentos e dos prejuízos que estes causam aos fundos públicos.

Analisando o impacto do endividamento e a crise que se instalou nos anos 80, Kucinski e Branford afirmam:

Na América Latina é tal o peso da dívida que ela não poder ser redimida, e assim a dívida muda de qualidade, funcionando não apenas como mecanismo de extração permanente de rendas, mas também como instrumento de dominação política. Enquanto em outras regiões do Terceiro Mundo o pagamento de juros ocupava no máximo 2 por cento do Produto Interno Bruto, na América Latina os principais devedores gastaram entre 5 a 8 por cento [...] Enquanto países endividados da Ásia e África gastavam 15 a 25 por cento de suas exportações para servir à dívida [...] no Brasil consumiu 87 por cento [...] forçando [...] cortes drásticos na importação de bens. (KUCINSKI, BRANFORD, 1987, p. 101)

Alguns detalhes apresentados por Cerqueira demonstram o *modus operandi* desse sistema da dívida. Nos projetos 3 e 4 da fase 2 de negociação com os credores privados não

foi assinado acordo formal entre as partes, a responsabilidade foi assumida pelo BC. Quando das negociações com o Clube de Paris, que opera na prática como um intermediário entre os países credores e devedores, os negociadores brasileiros identificaram uma divergência em termos da dívida estimada pelo Brasil e os valores que estavam sendo apresentados pelos credores. Mesmo diante dessas inconsistências não houve nenhuma iniciativa do governo para realizar uma auditoria que pudesse identificar o que de fato havia sido negociado e qual o valor efetivo, demonstrando uma total submissão aos ditames dos credores e dos seus representantes.

Essas negociações também foram responsáveis pela maior concentração da dívida externa no setor público através do BC nos anos 90, quando é apresentada a proposta de exclusão da dívida do setor privado no âmbito das negociações com os credores privados, quando está já havia alcançado o patamar de 90% do endividamento externo brasileiro.

Em 1987 nos processos de negociação dos serviços da dívida fica evidente a disputa de interesses entre o capital financeiro internacional e o capital produtivo nacional. Nessa disputa quem sai vitorioso é o capital internacional, já que o governo acaba cedendo às imposições do FMI e adotando medidas recessivas gerando perdas para o capital nacional.

O Programa de Ajuste e Modernização do País adotado pelo governo Sarney (1985-1990), inclui a redução da disparidade de distribuição renda como um acessório e não como uma medida a ser alcançada, já que a prioridade centrava-se durante todo o período na renegociação da dívida e no controle da inflação, medidas que são incompatíveis com políticas redistributivas, já que os recursos existentes se direcionam para o atendimento aos interesses do capital financeiro rentista do ponto de vista internacional, e internamente a prioridade é o controle da inflação que impõe uma série de medidas que afetam diretamente os trabalhadores assalariados, como o arrocho salarial e a queda no nível de emprego, o que torna a classe trabalhadora ainda mais vulnerável frente às investidas do capital.

No início dos anos 90 intensifica-se a securitização da dívida e a sua transformação mais rápida em capital fictício, na medida em que uma parcela significativa de juros devidos (US\$ 7,1 bilhões) é transformada em bônus<sup>60</sup>. Isto significa uma operação que corresponde à emissão de papéis que tem apenas como lastro a dívida pública anterior, não tendo correspondência com nenhuma riqueza material, não significa entrada de nenhum recurso. Além disso, esses bônus foram qualificados para participar, como será visto no próximo

---

<sup>60</sup> Esses bônus foram emitidos em moeda estrangeira, o dólar estadunidense, tendo como data de resgate janeiro de 2001 e a taxa de juros ficaria a critério de cada credor.

capítulo, como moeda na compra das estatais que foram privatizadas.

Assiste-se também a uma guinada do capital financeiro internacional liderado pelo EUA através do Plano Brady em que ocorre a reestruturação da dívida antiga, e sua transformação em bônus tendo como garantia o Tesouro Americano. Fattorelli (2012) vai destacar em relação a essas negociações que não há transparência em relação ao detalhamento das dívidas que foram objetos de negociação, nem foi levado em consideração o valor de mercado da dívida anterior que era de cerca de 20% do valor nominal, definido em acórdão do Tribunal de Contas da União nem as irregularidades que foram identificadas pelas comissões parlamentares de inquérito anteriores<sup>61</sup>, “e ainda exigiu a compra de garantias colaterais (títulos do Tesouro norte-americano de cerca de U\$\$ 3,9 bilhões)” (FATTORELLI, 2012, p. 41).

Ainda segundo a autora, a utilização do mecanismo de transformar juros vencidos em títulos é considerado um anatocismo, que é a cobrança de juros sobre juros, o que torna o crescimento da dívida exponencial sem uma contrapartida efetiva, ou seja, sem que o país tenha acessado nenhum novo empréstimo, apenas se multiplica uma dívida já existente. Essa prática é considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal<sup>62</sup>.

Mas o Plano *Brady* também apresenta indícios de irregularidades como o fato de não ter tido registro na Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos e não ter atendido as exigências da Lei de Valores de 1933 daquele país, por isso, “a novação – transformação de uma dívida em outra – deve ter uma causa legítima, o que não se confirmou na operação Brady” (ibid, p. 41)

Segundo Kucinski e Branford essa emissão:

[...] fez aumentar extraordinariamente a dívida pública, obrigando o governo a emitir mais e mais títulos para pagar os juros dessa dívida e a aumentar mais e mais os juros para atrair os investidores - que outros não eram senão as próprias empresas que produziam para o mercado externo, e que tinham assim uma rendosa aplicação financeira para os seus excedentes financeiros - o processo altamente recessivo tornou-se uma ciranda financeira. (KUCINSKI e BRANFORD, 1987, p, 43)

<sup>61</sup> Antes da CPI da dívida de 2008/2010, já haviam sido instaladas 3 Comissões Parlamentares de Inquérito, segundo Fattorelli (2012) sendo a primeira em 1983 na Câmara dos Deputados, a segunda em 1987 uma Comissão Especial do Senado e em 1989 uma Comissão Mista cujo parecer não foi votado. Apesar dos relatórios de todas essas comissões apontarem indícios de irregularidades nos contratos firmados não foi adotada nenhuma providência a esse respeito.

<sup>62</sup> Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal (STF): “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.”

Em relação às negociações com o Clube de Paris, também há indícios de irregularidades, valores que não são compatíveis entre os registros do governo e dos credores, além de retaliações por parte dos credores pelo fato do país não aceitar integralmente as imposições do FMI que colidia com os objetivos que o governo brasileiro tinha para a condução do crescimento, numa clara demonstração de perda de autonomia dos governos nacionais, frente às investidas do capital financeiro e dos Organismos Bilaterais.

No entanto, quando os governos questionam os ditames do Fundo, são pressionados com restrições que inviabilizam, inclusive a renegociação e o pagamento de parcelas do principal ou de juros, reforçando ainda mais o poder das finanças globalizadas, como ocorreu no governo Sarney no período de 85 a 87, demonstrando a interferência nas decisões de política macroeconômica do país, explicitando a hegemonia da fração rentista em detrimento das formas de reprodução do capital produtivo nacional.

Muito embora, como ressalta Paulani (2006), o controle da inflação e a liberalização econômica dos países periféricos estejam em consonância com o movimento do capital financeiro mundial:

[...] o fato é que a estabilidade monetária era, já em meados dos 80, condição *sine qua non* para colocar os países periféricos na rota dos capitais ciganos, que circulam pelo globo em busca de valorização financeira. Com taxas de inflação “não civilizadas”, como as detidas então pelo Brasil, não havia o mínimo de segurança necessário para essas operações. Não por acaso, é a partir do final da mesma década de 80 que se intensificam as pressões para que os países então denominados “emergentes” desregulem seu mercado de capitais, internacionalizem a emissão de papéis públicos e securitizem suas dívidas. (PAULANI, 2006, p.16)

As medidas que estavam sendo implementadas pelo governo não visavam a redução da pobreza ou da desigualdade social. Eram medidas de cunho macroeconômico que objetivavam o controle da inflação e a retomada do crescimento, ou seja, um ambiente favorável à reprodução do capital produtivo. Na disputa entre a burguesia local e a burguesia internacional prevaleceram os interesses desta última.

Neste capítulo apresentamos o funcionamento do sistema da dívida pública no Brasil no período compreendido entre os anos 60 e os anos 80. Vimos que o movimento de financeirização mundial toma forma no Brasil inicialmente através do financiamento fiscal, em função do excesso de moeda no mercado internacional, mas que logo vai assumir nos anos 70 um caráter rentista em função da implementação do mercado de títulos mobiliários que vai promover mudanças institucionais com vistas a agilizar a movimentação do fluxo de capitais entre os países. Outra característica desse período foi a estatização da dívida pública.

Os anos 80 foram marcados pela crise da dívida pública, o que demandou um longo processo de negociação com os credores privados e o Clube de Paris, e os contratos firmados passaram a ser monitorados pelo FMI com vistas ao cumprimento das condicionalidades impostas.

Traçado esse panorama do movimento de financeirização da economia brasileira, no próximo capítulo iremos analisar a investida neoliberal no país e seus impactos no gerenciamento da dívida pública.

## Capítulo 4 – A guinada neoliberal nos anos 90 e a dívida pública

Não é possível abordar diretamente a dívida pública nos anos 90 sem problematizar o papel que a teoria econômica ortodoxa atribui ao Estado nesse momento, um retorno às ideias liberais. Para tanto, compreendemos que essa problematização só é possível utilizando como base a Teoria Marxista<sup>63</sup> e a sua contribuição crítica sobre qual tem sido historicamente esse papel.

Em função disso, antes de abordarmos o neoliberalismo, a sua agenda de implantação no Brasil e como esta vai impactar de forma direta na dívida pública e na transformação de títulos desta dívida em patrimônio público privatizado, faz-se necessária uma abordagem teórica sobre o Estado.

### 4.1 O Estado deixa de ser o escritório da burguesia?

Abordar os anos 90 requer obrigatoriamente um olhar sobre o Estado, mas isso não significa que “qualquer olhar” seja suficiente para a compreensão desse Estado. Consideramos que é necessária uma abordagem como proposta por Marx, o Estado enquanto escritório da burguesia, que serve aos interesses de um modo de produção que se estabelece tendo como fundamento as relações sociais de produção, no qual a propriedade privada dos meios de produção é elemento basilar da divisão de classe, e que irão determinar a presença do político, como afirma Sader (2014):

São as próprias relações sociais permeadas pela estrutura de classe que determinam imediatamente a presença do político, refletindo os mecanismos do poder na sociedade, à medida que são extensões do roteiro do capital. (SADER, 2014, p. 49)

---

<sup>63</sup> Existe uma vasta literatura que discute a existência ou não de uma teoria do Estado nos estudos de Marx. Em torno dessa discussão, Poulantzas (1985) na introdução do livro *O Estado, o poder e o socialismo* chama a atenção para as interpretações feitas pelos críticos do marxismo a respeito da discussão do Estado na teoria marxista, afirmando que quando os marxistas negligenciam esta discussão são tratados como adeptos do economicismo, alegando que o econômico se sobrepõe ao resto da sociedade e quando discutem sobre o Estado são tratados como adeptos ao estatismo. Essa discussão também não foi negligenciada por outros marxistas, como Lênin (2007), Althusser (2007) e nem pelos seus críticos como por exemplo Bobbio (1979).



A relevância dada por Marx às relações de produção gerou no seio do marxismo e fora dele discussões acerca da não existência de uma Teoria do Estado na obra de Marx. Para Sader, essa relevância decorre do fato de que “Coloca-se como ponto de partida necessário de uma teoria política marxista o exame *das condições que tornam possíveis o político* [...] a política como momento da história do próprio sistema que a solicita [...]” (ibid. p.23. Itálico do autor). Ao estudar numa formação social concreta - a francesa - como o político é convocado a atuar, Marx apresenta, para Sader, a sua contribuição sobre a análise do político que estão sintetizadas nos textos *A luta de classes na França de 1848 a 1850, O 18 Brumário de Luís Bonaparte e A guerra civil na França*.

No *O 18 Brumário*, Marx reforça que o caráter peculiar da social democracia é o fato de exigir a existência de instituições democráticas, não para acabar com a dicotomia entre as duas classes, mas para enfraquecer o seu antagonismo e transformá-lo em harmonia, na medida em que o domínio da classe burguesa não tivesse adquirido sua expressão política mais pura, o antagonismo às outras classes não podia aparecer, e transformar “[...] toda luta contra o poder do Estado em uma luta contra o capital” (MARX, 2000, p. 83).

Nesse sentido, a classe burguesa é revolucionária até o momento que consegue tornar-se hegemônica e com isso “[...] o poder político deixava de funcionar como tal, arrastando consigo o papel a que se propõe dentro da estrutura capitalista – o de organizar os indivíduos na qualidade de cidadãos, superpondo-os à sua existência enquanto membros de classes sociais” (SADER, 2014. p. 61)

Quando esta hegemonia é consolidada, o poder político dessa classe vai ter no Estado um instrumento a mais para se consolidar, e como afirma Sader “mas não o seu critério determinante. [...]” (ibid. p. 61) por isso Marx afirma que a burguesia não tem rei, é na república que vai encontrar o seu domínio, “[...] num governo anônimo em termos de posse do Estado, que não precisa, obrigatoriamente, estar nas mãos da classe hegemônica”<sup>64</sup> (ibidem. p. 61)

No *Manifesto Comunista* há uma menção aberta ao papel que o Estado realiza na engrenagem do capitalismo e sua atribuição enquanto auxiliar no processo de acumulação: “O governo moderno não é senão um Comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX. 1999. p.10) e a ênfase de que toda luta de classe é uma luta política.

---

<sup>64</sup> Essa interpretação do papel do Estado parece esclarecedora acerca da postura do Partido dos Trabalhadores quando assume o governo e da forma como passa a tratar o pagamento dos serviços da dívida pública. Na seção 6.3 essa discussão será aprofundada.

Essas afirmações reforçam o caráter da determinação que as relações de classe têm sobre o Estado, mas que o sufrágio universal, no caso específico do Bonapartismo e o liberalismo vão ocultar, fazendo com que “cada voto um cidadão”, estejam dadas as condições para que estes se enfrentem no mercado como juridicamente iguais e que a relação de classe desapareça : “Uma vez operada a “emancipação política” de todos os indivíduos, dissolvem-se sua divisão em classes, e todos se reencontram na condição de cidadãos, libertos e em condições de igualdade para se enfrentarem em situação idêntica no mercado.”(SADER, 2014, p.83)

Nas análises sobre o Bonapartismo, Marx vai demonstrar que foi possível politicamente a identificação do Estado com a Nação enquanto ainda não estava consolidada a hegemonia da classe burguesa, e para alcançar esse objetivo, era necessário revolucionar as forças produtivas. Passada essa etapa, e a classe burguesa assumindo a hegemonia essa identificação desaparece, e o verdadeiro poder de classe passa a ser o social (as relações de produção) e não mas o poder político. Como sistematiza Sader:

O papel a que o Estado como instituição foi outorgado dentro da estrutura capitalista é desempenhado o mais rigorosamente possível pelo Estado bonapartista. É ele quem melhor concilia o favorecimento econômico direto das classes possuidoras com a manutenção da ordem, requisito indispensável do funcionamento das relações burguesas de produção. (SADER, 2014, p.87)

No capitalismo o Estado alcança o seu mais acabado papel, na medida em que consegue estabelecer o político como nível autônomo de relações sociais. Quando Marx afirma que o Estado é um Estado de classes está chamando a atenção para o fato de que ele representa uma sociedade que está dividida em classes e não uma Nação, e esta divisão demarca o seu caráter de representar os interesses de uma classe em particular, mesmo quando esta não está ocupando este Estado diretamente. Basta que este Estado mantenha as condições para a reprodução das relações sociais estabelecidas nessa sociedade.

Posteriormente Poulantzas<sup>65</sup> em seus estudos sobre o Estado vai reforçar a tese de que essa Instituição retrata uma relação social, e por isso é necessário segundo ele, estabelecer as ligações existentes entre o Estado capitalista, as relações de produção e a divisão social do trabalho. “a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução” (POULANTZAS, 1989, p.23)

A forma por excelência que consegue mascarar esse papel do Estado no capitalismo é o liberalismo, como afirmar Sader, ao produzir o “*animal político* da maneira mais radical no plano do desenvolvimento social, e o *indivíduo isolado*, liberado dos mecanismos sociais, na sua forma de auto-consciência.”(ibid p.50, itálico do autor). O liberalismo não deixa aparente essas duas faces do mesmo fenômeno, ele não deixa aparecer a dissociação entre a produção coletiva e a apropriação privada sob a qual o capitalismo se assenta, vai transparecer apenas o “caráter privado e aparentemente arbitrário do consumo” (ibidem. p. 50).

Em função disso, o retorno as ideias liberais que vai ocorrer, inicialmente do ponto de vista teórico (Sociedade de Mont Pélerin) ainda em 1947 e posteriormente nos anos 90 quando passa a ser implantado pelos países como forma de atuação política, econômica e social, atende as condições histórica de desenvolvimento das forças produtivas na fase financeirizada do capitalismo. Vejamos como esse arcabouço teórico e prático vai sendo gestado e quais os impactos de sua implantação, sobre a dívida pública e os seus mecanismos de reprodução, visto que é o nosso objeto de estudo.

## 4.2 O Neoliberalismo: uma abordagem teórica

A ideia do neoliberalismo nasce no pós segunda Guerra na Europa e na América do Norte em um período em que o capitalismo ainda atravessava sua fase de ascensão e em que o Estado do bem estar social ainda estava se consolidando. *Perry Anderson* (1995) vai indicar como origem teórica e política o livro *O Caminho da Servidão*, de *Friedrich Hayek*, escrito em 1944 em que o autor num ataque ao Partido Trabalhista Inglês defende a liberdade de mercado e se coloca contrário a qualquer mecanismo de limitação ao funcionamento do mercado.

Em 1947 Hayek realiza uma reunião e forma a Sociedade de *Mont Pélerin* na qual participaram, entre outros, não apenas aqueles que se opunham ao *New Deal* implementado

---

<sup>65</sup> Poulantzas foi um dos teóricos marxistas que mais avançou na discussão sobre o Estado.

nos EUA como os adversários do Estado de bem estar social europeu. “Na seleta assistência encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, [...]”. (ANDERSON, 1995, p. 9)

Como o capitalismo vivenciava sua Era de Ouro, as manifestações contrárias ao Estado do bem estar social, a diminuição da concorrência e ao igualitarismo promovido na Europa e na América do Norte não tiveram muito eco, até a eclosão da crise de estagflação dos anos 70, quando se esgota o ciclo ascendente. Para os defensores do neoliberalismo, de acordo com Perry Anderson, as razões da crise estavam no alto poder dos sindicatos e do movimento operário e na ampliação dos gastos sociais do Estado, decorrente das pressões exercidas pela classe trabalhadora através de suas organizações que destruíram os lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários.

A solução então para a crise seria a de manter um Estado forte para combater o poder dos sindicatos, diminuir os gastos sociais e adotar como meta principal o controle monetário, que permitiria controlar a inflação, reorganizar os gastos governamentais, impondo uma austeridade fiscal que se traduziria na diminuição dos gastos sociais e em uma reforma fiscal, que teria como base a diminuição da taxa da renda e dos altos rendimentos, como um eficaz mecanismo de retomada do desemprego para fragilizar os sindicatos e um retorno da desigualdade que garantisse o dinamismo das economias centrais, nas palavras do autor:

Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ibid, p. 2/3)

Essas medidas, no entanto, só passaram a ser efetivamente aplicadas com a eleição na Inglaterra de *Thatcher* em 1979 e a de *Reagam* em 1980 nos Estados Unidos.<sup>66</sup> Segundo o autor, o neoliberalismo implantado na Inglaterra foi o mais exemplar dos países centrais, pois modificou a legislação como forma de atacar diretamente o movimento sindical, elevação das taxas de juros, contração da emissão de moeda, diminuição dos impostos para os altos

---

<sup>66</sup> Assiste-se, segundo Perry Anderson, a uma direitização na Europa com a eleição de *Kohl* na Alemanha em 1982 e já no ano seguinte na Dinamarca é eleito o governo de *Schluter*.

rendimentos e na última etapa a adoção de privatizações começando pela habitação e depois em indústrias básicas e a água.

Nos EUA que não tinha um Estado do bem estar consolidado, as medidas neoliberais se direcionou muito mais para a disputa militar com a União Soviética, e em função disso, o governo não adotou uma disciplina orçamentária na medida em que a corrida armamentista necessitava de vultuosos recursos, o que resultou num déficit na balança de pagamentos. Paralelo a essa ação central, o governo norte-americano também aumentou os juros<sup>67</sup>, reduziu os impostos sobre os altos rendimentos e combateu fortemente a única greve que ocorreu no seu governo. (ANDERSON, 1995)

Perry Anderson faz uma avaliação que do ponto de vista do controle da inflação e da retração da recessão, o neoliberalismo cumpriu nos Estados Unidos e nos países da OCDE com o seu objetivo, já que a inflação caiu de um percentual de 8,8 para 5,2. No que se refere à diminuição da recessão nos anos 70 as empresas da OCDE tiveram uma queda no seu crescimento de 4,2 % e na década de 80 um crescimento de 4,7 % e na Europa essa recuperação foi ainda mais intensa de 5,4 % de queda para 5,3% de crescimento.

Esses resultados positivos do neoliberalismo para o grande capital estão, para o autor, na desmobilização dos sindicatos, tanto em função da legislação que flexibilizou as leis trabalhistas quanto nas políticas recessivas que aumentou o desemprego, forçando uma redução nos salários.

Finalmente, o grau de desigualdade – outro objetivo sumamente importante para o neoliberalismo – aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE: a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários. (ibid, p. 06)

Mesmo frente a esses resultados positivos, o neoliberalismo não conseguiu alcançar o seu principal objetivo que era a retomada dos níveis de crescimento da Era de Ouro, e de acordo com o autor, isso não foi possível, porque não houve uma retomada dos investimentos produtivos nos mesmos níveis dos anos 60, que era de 5,5% e de 3,6% nos anos 70, nos anos 80 mesmo com desemprego, estagflação, aumento dos lucros, os investimentos produtivos registraram crescimento de 2,9%, demonstrando uma queda sequencial durante o período.

---

<sup>67</sup> O que vai ter um impacto significativo na crise da dívida dos países da América Latina, em especial no Brasil na década de 80.

Consideramos que a recuperação dos investimentos produtivos não ocorreu em função da maior atratividade dos rendimentos financeiros, que por causa das desregulações financeiras criou um ambiente muito mais favorável ao rentismo do que ao investimento produtivo, e nesse sentido, esses capitais irão encontrar nos países da América Latina condições de rentabilidade através das altas taxas de juros muito mais propícias ao seu desenvolvimento, como visto anteriormente, do que na esfera da produção.

Em meio à crise, provocada pelo capital financeiro dos países centrais, via aumento da taxa de juros flutuante, os governos dos países periféricos ao priorizar os programas de reescalonamento da dívida garantiram os altos rendimentos ao capital financeiro, visto que nesse momento histórico, é essa a fração do capital que representa a fração hegemônica e por isso, consegue determinar as condições mais favoráveis a sua reprodução.

Harvey (2007), por seu turno, vai definir o neoliberalismo como sendo o paradigma político que vai ascender no regime de acumulação flexível, o qual substitui o regime de acumulação fordista e de regulação financeira baseado nos acordos de *Breton Woods*. Para ele, o neoliberalismo é uma teoria, mas é também uma prática política e econômica que tem como princípio básico que o bem-estar do ser humano consiste no livre desenvolvimento de suas capacidades e na liberdade de iniciativa dentro de um marco institucional que se caracteriza pela garantia do direito da propriedade privada, liberdade de mercado e comércio, e nesse sentido o papel do Estado é de criar e preservar o marco institucional que garanta essas práticas, nas palavras do autor:

El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado, cuando sea necesario, mediante la acción estatal. (HARVEY, 2007, p. 8)

Mas a influência do neoliberalismo não fica circunscrita apenas ao âmbito econômico e institucional, ele abrange também o comportamento dos indivíduos do ponto de vista ético, ao considerar o mercado como um fim em si mesmo, modifica, segundo Harvey, as crenças éticas e humanas anteriormente existentes. Essa ânsia em dominar a vida dos indivíduos levou ao desenvolvimento de tecnologias que permitem armazenar, transferir e analisar uma grande

quantidade de informações que servem para a tomada de decisão no mercado global, a chamada sociedade da informação, que encurta os espaços e o tempo e torna a circulação de mercadorias, mas especialmente de capital financeiro, muito mais rápida e ágil em todos os mercados.

Do ponto de vista ideológico, o neoliberalismo faz uma aposta em ideais que são convincentes para qualquer indivíduo, na medida em que, segundo o autor, ao longo da história diferentes movimentos e revoluções<sup>68</sup> tiveram como fundamento a dignidade e liberdade individual, já que “En términos más generales, estos ideales atraen a cualquier persona que aprecie la facultad de tomar decisiones por sí misma.” (ibid, p. 12)

Do ponto de vista da teoria, o Estado deve assegurar a propriedade privada, o livre mercado e o livre comércio, e para isso precisa garantir através do arcabouço legal que estes direitos sejam assegurados, que as negociações aconteçam tendo como base os contratos que se realizam entre sujeitos jurídicos no mercado<sup>69</sup> garantindo assim, que a livre concorrência esteja estabelecida, e para isso precisa modificar a sua atuação na economia através das privatizações das empresas que estejam sob seu domínio, para assegurar que prevaleça a lógica do mercado em todos os setores, no sentido de evitar, para os neoliberais, a tragédia dos bens utilizados de forma coletiva, já que esta prática interfere no direito fundamental da liberdade individual. (HARVEY, 2007)

Uma outra vantagem apontada por eles, segundo o autor, é o aumento da produtividade e da eficiência e que o Estado deve buscar essas vantagens não apenas para a iniciativa privada, mas também, para ele próprio em relação ao mercado global, nas palavras do autor:

Los defensores del neoliberalismo afirman que la privatización y la desregulación, junto a la competencia, eliminan los trámites burocráticos, incrementan la eficiencia y la productividad, mejoran la calidad de las mercancías y reducen los costes, tanto de manera directa para el consumidor a través de la oferta de bienes y servicios más baratos, como indirectamente mediante la reducción de las cargas fiscales. El Estado neoliberal debería buscar de manera persistente reorganizaciones internas y nuevos pactos institucionales que mejoren su posición competitiva como entidad en relación con otros Estados en el mercado global. (Ibidem, p.72 e 73)

---

<sup>68</sup> No livro o autor vai exemplificar com os movimentos dissidentes na Europa Oriental e na União Soviética antes do final da Guerra Fria e do movimento estudantil de 1968 que começa em Paris mas que ganha dimensão mundial.

<sup>69</sup> Vale salientar que essa liberdade de contrato deve também ser estendida às relações trabalhistas, sem a intermediação do Estado ou dos sindicatos, já que o contrato de trabalho deve se dar entre sujeitos jurídicos (pessoa física o trabalhador e pessoa jurídica a empresa), sem que haja nenhuma mediação, já que estas mediações, sindicais ou estatais através da legislação, interferem na liberdade de mercado.

Na medida em que a liberdade pessoal e individual está garantida no mercado, cada indivíduo deve responsabilizar-se pelo seu bem-estar, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade quanto à adoção de políticas sociais que visem diminuir as desigualdades entre os indivíduos, como a saúde, a previdência social, a educação etc., portanto, no neoliberalismo a ideia de classe, já que cada indivíduo deve, em nome da sua liberdade e individualidade, buscar as melhorias para si, sendo ele o único responsável pelo seu desempenho. “El éxito o el fracaso personal son interpretados en términos de virtudes empresariales o de fallos personales [...] en lugar de ser atribuidos a ningún tipo de cualidad sistémica (como las exclusiones de clase normalmente atribuidas al capitalismo).” (íbidem, p.73)

O autor chama a atenção para o fato de que não é possível na prática identificar em nenhum país, nem naqueles que são o berço da teoria, uma ortodoxia neoliberal, já que quando os interesses do capital estão em jogo, como no caso de disputas entre trabalhadores e empresário ou em relação ao meio ambiente, o Estado neoliberal de forma muito rápida, deixa transparecer a sua parcialidade em relação à defesa dos interesses do capital. Um segundo aspecto em que esta parcialidade se manifesta é quando a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras prevalecem sobre o bem estar da população ou do meio ambiente.<sup>70</sup> Para o atendimento desses interesses, o princípio da liberdade e do individualismo são postos em xeque.

Harvey destaca que essa ortodoxia se torna cada vez mais difícil de ser colocada em prática quando se trata dos interesses do capital financeiro e de suas instituições, porque para alcançar esses objetivos, ora se flexibilizam a legislação em relação à circulação do capital, através da desregulamentação, e aí tem-se a atuação de um estado neoliberal, ora se estabelece uma legislação que garante, acima de qualquer outro interesse, o das instituições financeiras<sup>71</sup> e nesse caso, aparece o Estado regulador, objeto de rejeição por parte dos neoliberais.

Os países imperialistas mantiveram no neoliberalismo a apropriação de tributos dos países não desenvolvidos através de mecanismos financeiros, estes já amplamente conhecidos e que nem precisam de crises para serem colocados em prática, mas na crise da dívida externa eles passam a ser bastante úteis e adquirem uma nova roupagem, a garantia dada pelos governos através do Banco Central para os empréstimos que são realizados por

---

<sup>70</sup> No Brasil, não faltam exemplos, quando dos processos de renegociação da dívida como os interesses do capital financeiro se sobrepõem a qualquer outro interesse.

<sup>71</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma dessas “intervenções” estatais que foi adotada no bojo de uma série de medidas neoliberais com vistas a garantir a prioridade do pagamento dos serviços da dívida frente a qualquer outra despesa.



empresas nacionais.

Esta garantia<sup>72</sup> depende da existência de reservas cambiais suficientes para cobrir tais empréstimos e, parte delas são utilizadas para compra de bônus do Tesouro estadunidense, o que se transforma em uma valiosa fonte de valorização do capital para os EUA em torno de 8% de ganho com a taxa de juros que é praticada no país, como exemplifica Harvey:

[...] cuando los empresarios de los países en vías de desarrollo solicitan préstamos en el exterior, la exigencia de que su propio Estado debe tener una reserva suficiente de divisas extranjeras para cubrir sus créditos se traduce en que el Estado tenga que invertir, pongamos por caso, en bonos del Tesoro estadounidense. La diferencia entre el tipo de interés que se aplica al dinero prestado (por ejemplo, el 12 %) y al dinero depositado como fianza en las arcas estadounidenses en Washington (por ejemplo, el 4 %) genera un importante flujo financiero neto al centro imperial a expensas del país en vías de desarrollo. (HARVEY, 2007, p. 81)

Em função dessas características, Harvey conclui que o neoliberalismo não torna o Estado e suas instituições irrelevantes, torna-o mais funcional a seus interesses, produzindo uma reconfiguração do Estado e de sua atuação, ele vai buscar um equilíbrio entre a coerção e o consentimento, entre o poder do capital e dos movimentos sociais e entre o poder executivo e o judiciário. Dessa forma o Estado parece ter um caráter instável e transitório. O problema reside, segundo o autor, na distancia existente entre os objetivos declarados do neoliberalismo, que seria o bem estar de todos, e suas reais consequências, que seria a restauração do poder de classe.

Além dessa contradição central, existem outras que são analisadas por Harvey. Para o neoliberalismo o Estado deveria ser um coadjuvante do mercado e uma entidade competitiva na política global, só que para alcançar esses objetivos é necessária à intervenção do Estado, seja no mercado para dotá-lo das condições ótimas de funcionamento, seja na implementação do nacionalismo para garantir a competitividade no âmbito global, só que ambas as ações são incompatíveis com o ideário proposto.

Outro aspecto colocado pelo neoliberalismo como fundamental é a concorrência que traz melhorias ao funcionamento do mercado, advogando inclusive pela privatização como uma estratégia para estender a concorrência para setores que estavam sob o domínio público, só que o que se assiste é uma crescente consolidação do poder das transnacionais,

---

<sup>72</sup> Como visto no caso do Brasil quando das renegociações com os credores privados que requerem uma garantia por parte do BC em depósitos a serem realizados no *Federal Reserve*.

monopolistas e oligopolistas, tanto pelos processos de privatizações que são implementados como pela reestruturação produtiva, que aprimora a concentração e centralização do capital.

Harvey vai caracterizar a acumulação realizada pelo neoliberalismo como acumulação flexível, que tem como um de seus pilares os processos de privatização<sup>73</sup>. Aqui no Brasil essa vai ser também uma porta de entrada do receituário neoliberal nos anos 90, como visto anteriormente.

A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais. Em particular, reconfigurou o bloco dominante e a sua fração de classe hegemônica, com destaque para a consolidação dos grandes grupos econômicos nacionais, produtivos e financeiros. (FILGUEIRAS, 2006 p.183)

### **4.3 A Agenda Neoliberal no Brasil**

Os anos 90 no Brasil marcam uma guinada neoliberal a partir da eleição em 1989 de Fernando Collor<sup>74</sup> que, segundo Sallun Jr (2000), contribuiu para iniciar o desmonte do arcabouço institucional desenvolvimentista, que será aprofundado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e para recriar em um sentido anti-estatal e internacionalizante a sociedade brasileira.

Essa mudança de enfoque na atuação do Estado foi se tornando clara, segundo o autor, já a partir dos anos 80 com a crescente percepção de que a retomada do crescimento econômico e a redução das tensões sociais já não podiam depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo, [...] ela dependeria da ampliação do grau de associação da burguesia local com o capital estrangeiro e envolveria concessões liberalizantes em relação ao padrão de desenvolvimento anterior” (SALLUM JUNIOR, 2000, p. 26)

Como parte da implantação do projeto neoliberal no Brasil, foram adotadas pelo governo Collor (1990/92), medidas liberalizantes tais como: suspensão das barreiras não-tarifárias para compras no exterior, programa de redução de tarifas de importação, o programa de desregulamentação das atividades econômicas e um plano de privatizações. O resultado dessas medidas, segundo o autor, confere a partir de então ao parque industrial brasileiro o

<sup>73</sup> Aqui no Brasil amplamente utilizados inclusive com o objetivo de servir ao pagamento dos serviços da dívida como visto na seção 5.1.

<sup>74</sup> O presidente Collor tomou posse em março 1990 e renunciou em setembro de 1992 frente ao iminente impeachment.

papel de parte especializada de um sistema industrial transnacional.

No que se refere à transição política que estava em curso, Sallum Jr. vai afirmar que: “Esta reorientação estratégica constituiu inflexão importante na nossa transição política, pois produziu alterações institucionais que incorporavam no plano do Estado mudanças político-ideológicas que já vinham ocorrendo no seio do empresariado e das camadas médias.” (ibid. p. 28)

Filgueiras (2006) enfatiza que a adoção da agenda neoliberal no Brasil não se deu sem disputas, e a demora para essa agenda se impor no interior das classes dominantes deveu-se, segundo ele, à complexidade da estrutura produtiva nacional. O foco central da discórdia estava na definição sobre o ritmo e a intensidade que a abertura comercial deveria ter, já que atingiria de maneira diferenciada os diversos ramos da produção industrial e agro-industrial.

Para ele, o fato do Brasil ter sido o último país da América Latina a ter adotado o neoliberalismo demonstra o campo de disputas que se estabeleceu e que retardou a adoção dessa agenda:

Tal fato deveu-se, de um lado, à dificuldade de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital até então presentes no moribundo Modelo de Substituição de Importações (MSI) [...] e, de outro, à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980 – que se expressou, entre outros eventos, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e na realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989. (FILGUEIRAS, 2006, p. 181)

Essa mobilização política dos trabalhadores, para além do campo reivindicativo na busca pela construção da hegemonia, levou, segundo o autor, à unificação das diversas frações do capital em torno do projeto neoliberal, após o fracasso do Plano Cruzado, levando a eleição de Collor de Melo (1990/92) e à implantação da agenda liberalizante que tem continuidade no governo de Itamar Franco (1992/94), que irá construir as bases para a eleição em 1994 do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).

A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais. Em particular, reconfigurou o bloco dominante e a sua fração de classe hegemônica, com destaque para a consolidação dos grandes grupos econômicos nacionais, produtivos e financeiros. (ibid. p. 183)

Passa a compor então a fração hegemônica do bloco dominante, de acordo com Filgueiras, o capital financeiro internacional que atua na movimentação dos fundos de pensão, dos fundos mútuos de investimento e dos grandes bancos dos países desenvolvidos; os grandes grupos financeiros nacionais que atuam ou de forma independente - aqueles que ainda sobrevivem ao processo de globalização - ou de forma subordinada ao capital internacional; o capital multinacional, associado ou não ao capital nacional.

De forma subordinada, mas como parte do bloco dominante, o autor vai apontar, ainda, a presença dos grandes grupos econômicos não financeirizados e os grandes e médios capitais “[...] que têm uma maior *especialização* no processo de acumulação: agronegócio, indústria, comércio ou serviços, estando voltados para o mercado externo e/ou interno”. (ibidem. p. 184)

Filgueiras vai diferenciar a lógica financeira, que segundo ele, perpassa toda a sociedade e as dimensões da vida social no âmbito nacional e internacional no estágio atual do capitalismo, das formas institucionais assumidas pelo capital financeiro que irá definir quais são os sujeitos que detêm o domínio, o controle e a propriedade das instituições financeiras, e em função disso, articulam os mais diversos interesses.

Desse modo, embora atualmente os grupos econômicos e as frações de capital estejam financeirizados, pois atuam a partir da lógica financeira, aplicando os seus excedentes nesse mercado e de forma especial em títulos da dívida pública, apenas aqueles, segundo o autor, que se articulam de maneira orgânica com a esfera financeira, através do controle e da propriedade das instituições financeiras, são os sujeitos fundamentais dessa lógica

[...] que subordina inclusive o Estado, a política econômica e social e a ação política em geral. Assim, apesar da maioria dos grandes grupos econômicos, no Brasil, não estar ligada, organicamente, ao capital financeiro [...], esses grupos também se beneficiam da especulação e do financiamento da dívida pública, ganhando também com as elevadas taxas de juros. (FILGUEIRAS, 2006, p. 185)

Aqui no Brasil o projeto neoliberal, segundo o autor, passou por 3 etapas distintas: a

primeira (governo Collor) foi a que sofreu mais resistências, pois rompeu com o modelo de substituição de importações e implantou as primeiras medidas neoliberais concretas; a segunda (primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso - FHC) foi de ampliação e consolidação da agenda neoliberal e a terceira fase (segundo mandato FHC e governo Lula) foi de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, no qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante.

O primeiro mandato de FHC (1995/98) centrou-se nos instrumentos de política fiscal, monetária e cambial para dão suporte ao Plano Real<sup>75</sup>, cuja base foi o aumento acelerado das importações dentro do marco das políticas de liberalização do mercado, a utilização da âncora cambial que levou à ocorrência de déficits crescentes na conta corrente e à manutenção de altos juros como forma de atrair o capital estrangeiro e impedir a sua fuga frente a choques cambiais externos, o que vai se efetivar a partir de 1998 com a ocorrência das crises no México, na Ásia e na Rússia (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

A tônica de controle inflacionário estava centrada no diagnóstico de que uma das principais causas da inflação decorria dos desajustes das contas públicas. Por esta razão, fazia-se necessário adotar medidas que visassem alcançar esse equilíbrio. Entre as principais medidas adotadas estão o Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social de Emergência (FSE).

O PAI atuava através de seis frentes: corte e maior eficiência do uso dos recursos públicos, recuperação da receita tributária<sup>76</sup>, negociação das dívidas de Estados e Municípios com a União, controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais e privatização, ou seja, eram todas medidas que tinham como base o receituário neoliberal e o atendimento dos interesses do capital financeiro internacional, Giambiagi (2002) vai denominar essas medidas de reforma financeira.

Já o FSE tinha como um dos principais objetivos a Desvinculação de Receitas da União (DRU) que permitia ao governo a desvinculação de 20% das receitas para outros fins, esse mecanismo foi utilizado principalmente para desvincular receitas com vistas ao pagamento dos serviços da dívida pública como afirma Fattorelli (2016)<sup>77</sup>: “A instituição da **Desvinculação das Receitas da União - DRU**, denominada anteriormente como **FSE e FEF**, permite a retirada de até 20% de importantes contribuições da Seguridade Social, para gerar

---

<sup>75</sup> Lançado em 1º de julho de 1994 quando FHC era Ministro da Fazenda, no governo de Itamar Franco.

<sup>76</sup> Uma das medidas adotadas foi a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação financeira (IPMF) com alíquota de 0,25%.

<sup>77</sup> Essa afirmação foi feita por Fattorelli em entrevista a Revista do Instituto Humanitas Unisinos a IHU On-line na edição 480 de 7 de março de 2016, com o título: A contrarreforma da Previdência.

caixa para o pagamento da dívida pública.”

Em 1996 ainda no bojo das mudanças implementadas pelo governo FHC de alinhamento aos interesses do capital estrangeiro, foi feita uma modificação na Lei 4.131 de 1962 ( Lei do Capital Estrangeiro) que criou as contas exclusivas para não residentes no país, as chamadas CC5.

O Banco Central utilizando esse expediente das Contas CC5 promoveu uma abertura financeira do País que, segundo Paulani (2008), levou a duas significativas mudanças: a primeira foi a ampliação do conceito de não residentes, incluindo não só pessoas físicas e jurídicas que estivessem em trânsito pelo país, mas também as contas livres de instituições financeiras do exterior que não tinham autorização de funcionarem no país e a segunda as CC5 passaram a poder enviar livremente para o exterior não apenas os saldos em moeda doméstica resultados da conversão da moeda estrangeira, com a qual os estrangeiros tivessem entrado no país, como era feita anteriormente, mas quaisquer saldos. “Essas mudanças produziram a forma e a substância de inserção do Brasil nas finanças de mercado internacionalizadas” (PAULANI, 2008, p.42)

Esse conjunto de medidas teve como resultado o controle inflacionário, mas ocasionou um aumento da dívida externa em função das altas taxas de juros praticadas no período e o seu direcionamento para o aumento do lançamento de títulos de rendimento pós-fixado. Esse aumento do déficit primário concomitante com o aumento das despesas com os serviços da dívida, decorrente do aumento da taxa de juros, gerou uma situação fiscal insustentável.

Nesse cenário, a alternativa para o governo FHC, no marco da política neoliberal adotada, seria a aprovação da reforma previdenciária, a adoção de medidas de reestruturação administrativa e de privatizações com vistas a reduzir o tamanho do Estado. A reforma da previdência não foi aprovada da forma como governo propôs, em parte, devido à atuação do Partido dos Trabalhadores (PT), que inviabilizou tal proposta.

Não conseguindo aprovar essas mudanças constitucionais e infraconstitucionais que a situação de crescente déficit requeria “O ritmo de acumulação da dívida pública e do passivo externo mostraram-se insustentáveis, caracterizando o primeiro mandato FHC como um período de estabilização com desequilíbrio.” (OLIVEIRA, TURROLA. 2003, p. 197)

A Tabela 01 apresenta os dados sobre a dívida pública interna e externa para o período de 1995 a 1998, que corresponde ao primeiro mandato de FHC. Como já enfatizado anteriormente, houve um aumento significativo da dívida interna.

A dívida aumenta de R\$ 108,4 bilhões para R\$ 323,8 bilhões, a razão para esse aumento, embora alguns analistas atribuam apenas ao aumento da taxa de juros interna,

decorre também do aumento do pagamento dos juros nominais da dívida pública, como pode ser visto na Tabela 02, e do aumento da emissão de títulos pelo Banco Central para enxugar a liquidez do sistema financeiro, como afirmam Couto e Pereira (2012):

A conclusão é que a elevação total de 425% da DPMFi, neste período, não teve como único responsável o déficit público nominal. A resposta para o aumento da DPMFi está, principalmente, nas operações realizadas pelo Banco Central para enxugar a liquidez do sistema financeiro, utilizando a emissão de títulos da DPMFi. (COUTO e PEREIRA, 2012, p. 89)

**Tabela 01:** Dívida pública interna e externa do Governo Central (final de período) - 1995/1088

<b>Anos</b>	<b>DPMi (R\$ milhões)</b>	<b>Dívida Externa Bruta Pública (US\$ milhões)</b>
1995	108.486	103.245
1996	176.211	102.492
1997	255.509	95.316
1998	323.860	112.512

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata (2013b) e Banco Central do Brasil (2013f) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 89

Cabe ressaltar ainda que o aumento da dívida interna do ano de 1996 para 1997 teve como causa os chamados “ajustes patrimoniais” ou esqueletos, que correspondem a dívidas passadas que foram reconhecidas pelo governo federal e as variações no valor da dívida em função da mudança da taxa de câmbio. Esses dois ajustes representaram uma pressão sobre a dívida no período de 1995 a 2001 de 17% do PIB. Esse resultado só não foi pior em função do abatimento de parte da dívida decorrente das privatizações que representou 5% do PIB. Considerando-se esses dois resultados, o aumento da relação dívida/PIB no período foi de 12% (GIAMBIAGI, 2002)

Vejamos como esse sistema da dívida<sup>78</sup> atua e faz com que o aumento da dívida ocorra, mesmo quando o governo paga vultuosos juros para o sistema financeiro nacional e internacional.

No período em análise, o governo pagou de juros nominais a quantia de R\$ 109.052 bilhões, como pode ser visto na Tabela 02, praticamente a totalidade decorrente dos

<sup>78</sup> Utilizamos esse conceito de Maria Lucia Fattorelli (2012) como sendo um esquema de transferências de recursos - via a dívida pública, através de mecanismos que atuam desde a sua origem como em seu crescimento contínuo - para o sistema financeiro, sem que haja nenhum aporte de recursos para o país, como por exemplo, através da emissão de novos títulos para fazer frente ao pagamento de juros de dívida já contratada.

pagamentos de juros da dívida interna R\$ 100.949 bilhões e R\$ 8.103 bilhões da dívida externa.

**Tabela 02:** Juros nominais internos e externos do Governo Central (1995-1998)

Anos	Internos		Externos		Total
	R\$ milhões	% do Total	R\$ milhões	% do Total	
1995	15.198	84,9	2.700	15,1	17.898
1996	19.510	88,4	2.570	11,6	22.080
1997	17.544	92,7	1.388	7,3	18.932
1998	48.697	97,1	1.445	2,9	50.142
<b>Total</b>	<b>100.949</b>	<b>-</b>	<b>8.103</b>	<b>-</b>	<b>109.052</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2013d, 2013e) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 90

Esse pagamento de R\$ 109 bilhões gerou um déficit de R\$ 100,2 bilhões, visto que o superávit do período foi equivalente apenas a R\$8,9 bilhões<sup>79</sup>, como pode ser visto na Tabela 03. Isso significa então, que, para cobrir esse déficit, o Banco Central faz a emissão de títulos, ou seja, a própria dívida realimenta o seu aumento, fazendo com que essa “bola de neve” tenda a aumentar de maneira permanente, independente dos pagamentos realizados.

**Tabela 03:** Resultado primário e nominal do Governo Central (1995-1998)

Anos	Resultado primário (A)		Juros nominais (B)		Resultado nominal (A – B)	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
1995	3.336	0,47	17.898	2,54	-14.562	2,06
1996	2.908	0,34	22.080	2,62	-19.172	2,27
1997	- 2.375	0,25	18.932	2,02	- 21.307	2,27
1998	5.042	0,51	50.142	5,12	- 45.100	4,61
<b>Total</b>	<b>8.911</b>	<b>-</b>	<b>109.052</b>	<b>-</b>	<b>100.141</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2013<sup>a</sup>, 2013b) Ipeadata (2013a) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 88

<sup>79</sup> O ano de 1997 com sinal negativo vai ser subtraído do valor total, isso significa que o valor de R\$ 8,9 bilhões é a soma dos anos de 1995, 1996 e 1998 subtraindo o ano de 1997.



No segundo mandato, o governo FHC vai implementar medidas que representaram um passo ainda mais significativo de alinhamento aos anseios do capital financeiro, inclusive com alterações legislativas importantes, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que institucionaliza a prioridade ao pagamento dos serviços da dívida em detrimento de qualquer outra despesa pública, através da utilização de um discurso de austeridade fiscal e respeito ao trato com a coisa pública, que soa aparentemente como um avanço em termos de uso dos recursos públicos, mas que na prática encobre uma exigência do capital financeiro internacional de hierarquizar, a seu favor, o uso desses recursos.

Essas mudanças no arcabouço legal fazem parte da lógica de criação de mecanismos que consolidem os países periféricos - já que essas mudanças não ocorrem apenas no Brasil, são parte do movimento do capitalismo financeiro mundial - como plataforma de valorização financeira e passam a ser usadas como escudo, como uma “necessidade” de cumprir o que a Lei determina, como se não houvesse alternativa de revogação, posteriormente, pelo governo Lula, como parte do discurso de respeito à legislação em vigor e aos contratos.

Além disso, o governo vai estabelecer as metas inflacionárias (1999) que irão demandar não apenas do seu governo, mas dos governos seguintes, na lógica da TINA (*There is Not Alternative*) um esforço do ponto de vista monetário, com a manutenção de altas taxas de juros como forma de manutenção das metas inflacionárias estabelecidas, ou seja, mudanças que reforçam a hegemonia da fração rentista do capital.

Acrescente-se a essas medidas, a adoção do regime de flutuação suja<sup>80</sup> no qual o Banco Central manteve a venda esporádica de divisas externas e a oferta de títulos públicos atrelados à taxa de câmbio. Para tornar a economia brasileira ainda mais alinhada ao sistema financeiro rentista internacional, o governo adota um superávit primário elevado para, segundo Oliveira e Turrola (2003), produzir a estabilidade da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB).

A adoção de um superávit primário mais elevado foi uma das exigências do acordo firmado com o FMI em março de 1999, que modificou o acordo anterior de dezembro de 1998 de U\$S 41,5 bilhões que previa a manutenção do câmbio fixo e a realização de superávits primários pelos próximos 3 anos.

---

<sup>80</sup> Pode-se identificar a existência de dois regimes cambiais: o regime cambial fixo em que o governo através do Banco Central define a taxa de câmbio; uma taxa de câmbio flexível em que a taxa de câmbio é definida pelo próprio mercado pela lei da oferta e demanda e uma variação desse regime, que é a flutuação suja em que o governo realiza esporadicamente intervenções de compra e venda de divisas no mercado quando ocorrem oscilações significativas na taxa de câmbio, mesmo quando o regime cambial é flutuante, ou seja, por definição, não deveria haver interferência do Banco Central no mercado de câmbio.

Em decorrência da fuga de capitais estrangeiros motivados pelos choques externos (Ásia 1997 e Rússia 1998) e da moratória do Estado de Minas Gerais, o governo adotou em janeiro de 1999 o câmbio flutuante, o que gerou a necessidade desse novo acordo, que definiu metas de superávits primários mais elevadas para os próximos 3 anos: 3,10% do PIB para 1999, 3,25% para 2000 e de 3,35% para 2001.

Em relação à dívida pública, esta segue o mesmo comportamento do período anterior: formação de superávit primário e elevação da dívida pública interna em função do déficit nominal, como pode ser visto na Tabela 04.

A dívida interna registra queda no ano de 2002 em função da eleição do Presidente Lula em outubro, o que gerou nos investidores uma insegurança em relação à manutenção dos compromissos assumidos pelo governo FHC, pelo presidente eleito, mesmo com o lançamento da Carta aos Brasileiros em junho daquele ano pelo então candidato. Como afirmam Couto e Pereira (2012) “ [...] os agentes do mercado financeiro deixaram de comprar títulos públicos no final de 2002, elevando a liquidez da economia e reduzindo o montante da DPMFi.” (COUTO e PEREIRA p. 92). Aliado a esse fato, houve também uma queda na taxa de juros SELIC: no primeiro governo a taxa teve uma média de 35,1% e no segundo governo 20,1%.

A elevação da dívida externa nesse período decorreu do acordo assinado com o FMI em 1998 em função das crises no México, na Ásia e na Rússia que forçou o governo a recorrer à tomada de empréstimos.

**Tabela 04:** Dívida pública interna e externa do Governo Central (final de período) – 1999/2002

Anos	DPMFI R\$ Milhões	Dívida Externa Bruta Pública US\$ Milhões
1999	414.901	113.534
2000	510.698	106.299
2001	624.084	108.605
2002	623.191	125.573

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata ( 2013b) Banco Central do Brasil ( 2013f) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 92

De acordo com Couto e Pereira, o governo obteve um superávit de R\$ 97 bilhões entre 1999/2002, ao passo que os juros nominais acumulados pagos no mesmo período

corresponderam a R\$ 183,7 bilhões, gerando um déficit de 86,7 bilhões, os quais foram financiados novamente pela emissão de títulos da dívida interna. As informações sobre os juros nominais estão apresentadas na Tabela 05.

**Tabela 05:** Juros nominais internos e externos do Governo Central (1999-2002)

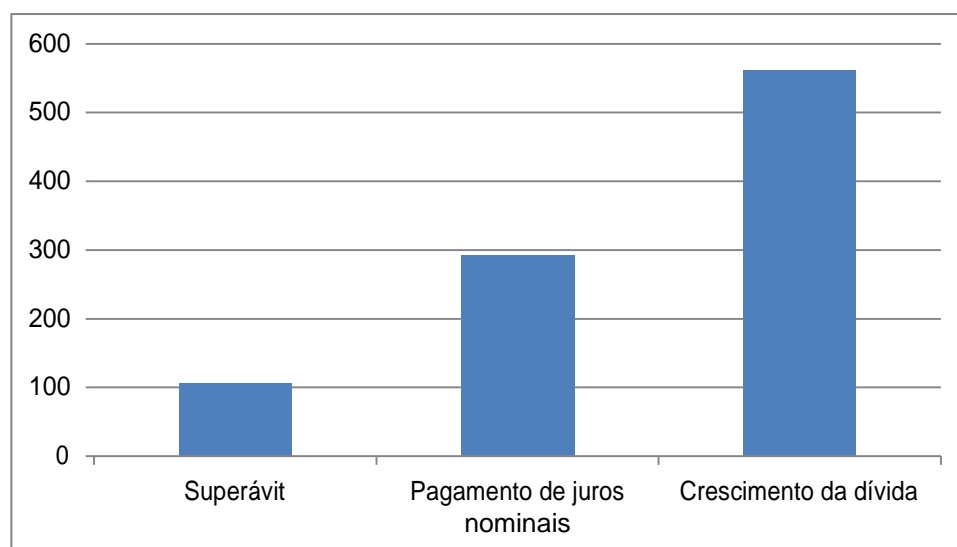
Anos	Internos		Externos		Total
	R\$ milhões	% do Total	R\$ milhões	% do Total	
1999	41.929	85,6	7.079	14,4	49.008
2000	37.877	83,3	7.570	16,7	45.447
2001	35.461	74,0	11.792	25,0	47.253
2002	27.865	66,4	14.083	33,6	41.948

**Fonte:** Banco Central do Brasil (2013d, 2013e) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 93

Mas a dívida não teve apenas esse aumento. Segundo Couto e Pereira a dívida nesse período cresceu R\$ 299,3 bilhões, como já havia ocorrido no primeiro mandato de FHC. Essa diferença deveu-se a ajustes de liquidez feitos pelo Banco Central.

Somando-se o crescimento da dívida nesse período, percebe-se que apesar da formação de um superávit primário de R\$ 106 bilhões nos dois governos FHC e o pagamento de R\$ 292.708 bilhões de juros nominais no mesmo período (R\$ 109.052 bilhões entre 1995/98 e R\$ 183.656 bilhões entre 1999/2002), a dívida pública cresceu R\$ 561,5 bilhões, como ilustrado pelo gráfico 01.

**Gráfico 01:** Síntese do comportamento da dívida pública nos governos FHC (1995- 2002)



**Fonte:** Elaboração própria.

Esses valores evidenciam o sistema da dívida e o seu efeito “bola de neve” outras vezes já enfatizado, o que impõe enormes sacrifícios aos trabalhadores que são os que mais contribuem para a formação do fundo público e que historicamente tem sido sobre eles que recaem todos os cortes e ajustes que os sucessivos governos têm feito para alimentar esse sistema.

No que se refere às repercussões da implantação da agenda neoliberal nas relações intercapitalistas no Brasil, Filgueiras (2006) ressalta que as mudanças ocorreram em várias direções. O processo de financeirização através da dívida pública se expandiu a todas as frações de capital, predominando a lógica financeira no interior dos processos de decisão de investimentos. “Esse processo foi, ao mesmo tempo, causa e consequência (*sic*) do fortalecimento econômico e político dos grandes grupos financeiros, nacionais e internacionais, levando também grandes grupos econômicos, de origem não financeira, a criarem suas próprias instituições financeiras.” (FILGUEIRAS. 2006, p. 190).

Outra direção foi a centralização e internacionalização do capital que ocorreu em função da abertura comercial e financeira e dos processos de privatizações, que no governo de FHC foram reforçadas pela sobrevalorização do Real. Além dessas dimensões, o autor ainda apresenta o processo de reestruturação produtiva como sendo “uma poderosa solda político-ideológica entre as diversas frações do capital” (ibidem. p.191) através da prática generalizada de terceirizações, que permitiu novas formas de articulação entre os grandes, médios e pequenos capitais que vai realizar uma reestruturação mais orgânica entre essas distintas frações do capital, tornando-as aliadas do processo de precarização do trabalho.

Uma outra mudança significativa implementada pelo neoliberalismo diz respeito à estrutura e funcionamento do Estado que tem uma redefinição enquanto expressão das disputas entre as classes e frações de classes. Segundo Filgueiras, a desregulamentação e as privatizações são fortes expressões dessas mudanças.

Com a desregulamentação tem-se a quebra dos monopólios estatais e as privatizações promovem a diminuição da presença do Estado no setor produtivo e de serviços, o que vai reforçar as empresas nacionais e transnacionais em um processo de centralização do capital e de internacionalização da economia brasileira.

Além disso, as privatizações serviram para alimentar o sistema da dívida pública, na medida em que títulos foram utilizados como moeda de compra para as empresas privatizadas, o que será objeto de discussão na próxima seção.

#### **4.3.1 As privatizações ou como os bônus se transformaram em patrimônio público privatizado**

A privatização vai passar a ser a palavra de ordem no Brasil nos anos 90. Como ressaltam Lesbaupin e Mineiro (2002), os defensores do neoliberalismo advogam a necessidade de um Estado mínimo e ressaltam a ineficiência e obsolescência das empresas estatais, devido ao fato de ser um monopólio e não estarem submetidas às leis do mercado e da concorrência.

Além disso, a argumentação de que o Estado estava falido e necessitava de fundos para honrar os compromissos junto ao FMI foram amplamente utilizadas pelo governo com o apoio irrestrito dos meios de comunicação de massa, com o intuito de assegurar o apoio da opinião pública para os processos de privatização. A difusão da ideia positiva de austeridade fiscal, como já discutido anteriormente.

Paralelo à ampla campanha de disseminação das ideias que assegurassem a aceitação das privatizações como solução para a crise em curso, o governo promoveu sistematicamente o aumento do preço das tarifas públicas, como por exemplo, na energia elétrica o aumento foi de 150% e na telefonia de 500% a partir de novembro de 1995.

Segundo Biondi (2003), esses aumentos cumpriram dois objetivos: garantir os futuros lucros dos grupos econômicos sem que estes tivessem de aumentar o preço das tarifas quando adquirissem as empresas privatizadas, já que isso poderia causar insatisfação nos consumidores e colocar em xeque a eficiência tão propalada do mercado, e por outro lado, ajudar a desgastar as empresas públicas com a disseminação da ideia de que os serviços eram caros e ineficientes.

Biondi vai apresentar ainda, no livro *Brasil privatizado*, dados que demonstram como o patrimônio público foi repassado para o capital privado depois de ter sido saneado pelo Estado, numa clara demonstração de atendimento aos interesses do capital, como por exemplo, no caso da privatização do setor telefônico: “Antes de vender as empresas telefônicas, o governo investiu 21 bilhões de reais no setor, em dois anos e meio. Vendeu tudo por uma “entrada” de 8,8 bilhões de reais ou menos – porque financiou metade da “entrada” para grupos brasileiros.” (BIONDI, 2003, p. 7).

Além disso, foram utilizados de maneira sistemática os bônus do Tesouro como parte do pagamento das estatais privatizadas, e o governo ainda aceitou-os com 50% do valor pelo qual eles haviam sido adquiridos, por isso esses bônus ficaram conhecidas como moedas podres. Biondi exemplifica o uso desse mecanismo no leilão da Companhia Siderúrgica

Nacional (CSN) que foi leiloadada por R\$ 1,05 bilhões dos quais R\$ 1,01 bilhões foram pagos com moedas podres, o que significa que o governo recebeu em moeda apenas R\$ 38 milhões.

Essas moedas podres eram disponibilizadas pelo próprio governo através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que as colocava à venda financiada em até 12 anos e com juros menores do que os praticados no mercado, como resume adequadamente Biondi:

Em resumo, o governo está vendendo empresas a prestação, fornecendo “metade” da “entrada” nos leilões, financiando até a “compra” de “moedas podres”... Mas não se contenta com isso. Os felizes “compradores” das estatais brasileiras têm ainda novos presentes à sua espera: o BNDES lhes oferece empréstimos bilionários, depois que eles tomam posse das empresas, para executarem – com dinheiro do banco estatal, logo nosso – os “investimentos” que se comprometeram a fazer. (ibid, p. 19)

Esse mecanismo foi amplamente utilizado pelo governo em outras privatizações e visava atender aos interesses do capital financeiro nacional e internacional. Este último já inserido desde a década de 70 no processo de financeirização mundial que utilizaram como plataforma de valorização, dada a queda da rentabilidade nos países centrais, os empréstimos a juros flutuantes aos países periféricos e todas as modificações na legislação para conseguir movimentar-se entre os países buscando o lugar onde a remuneração fosse mais alta.

Nesse momento, estes capitais associados ao capital financeiro nacional, este último como sócio menor, necessita de mecanismos que possibilitem a transformação, pelo menos em parte, do capital fictício em capital real, e as privatizações vão desempenhar esse papel: transformar parte do capital fictício em patrimônio real, num movimento de espoliação dos trabalhadores desses países, primeiro porque estas empresas estatais são fruto dos tributos pagos, de maneira central, pelos trabalhadores<sup>81</sup> e que serviram como base para a implantação

---

<sup>81</sup> Para Nakatani (2006) a tributação, via de regra, é a forma como parte da mais-valia produzida pelos trabalhadores é apropriada pelo Estado e redistribuída para as diferentes frações do capital e para uma parcela da população, evidentemente, a maior parcela é destinada para as frações do capital. Com a adoção da agenda neoliberal há uma tendência de aumentar a carga tributária para os trabalhadores e diminuir para o capital. Dessa forma, para o autor, o Estado preserva a parte da mais valia apropriada pelo capital e aumenta ainda mais a exploração do trabalhador, ao reduzir o seu salário real. A complexidade do sistema tributário ajuda a encobrir esse processo de elevação da taxa de exploração através da carga tributária. Outro fator que torna esse sistema ainda mais benéfico para o capital é a carga tributária regressiva, base da arrecadação no Brasil, na qual a incidência maior de impostos é de maneira indireta, que é cobrada no preço final dos bens e serviços. Isso significa que quando da compra de um bem ou utilização de um serviço, não se diferencia a renda de quem está fazendo a compra, todos independente da sua renda, pagam a mesma alíquota, e como todo o salário do trabalhador se destina ao consumo, toda a sua renda é tributada. Diferentemente quando o país tem uma carga tributária progressiva, a maior incidência está sobre o patrimônio e a renda, o que onera mais quem possui uma maior renda ou maior patrimônio. Para maiores detalhes consultar o site do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

do capitalismo tardio<sup>82</sup> aqui no Brasil, foram criadas para atender aos interesses do capital produtivo quando do Modelo de Substituição de Importações, no qual a fração produtiva do capital era hegemônica.

Nos anos 90, quando a fração rentista assume a hegemonia, de novo esse patrimônio, vai atender aos interesses, da agora fração hegemônica, o capital financeiro, na medida em que permite que parte dele seja utilizado para o pagamento das empresas estatais que estão sendo privatizadas.

Em função da própria política de ajuste imposta pelo FMI que promoveu recessão e queda do crescimento, o Brasil não estava mais em condições de continuar exportando o mesmo volume de capitais para os países centrais, já que os recursos do Tesouro não eram suficientes para fazer frente à manutenção do pagamento dos serviços da dívida, portanto, era necessário buscar outras fontes de financiamento, e neste caso, as privatizações com a utilização dos bônus, aparece como saída para essa incapacidade. Diante disso, esses rentistas passam a utilizar os bônus da dívida pública para aquisição de patrimônio público, cujo valor adquirido com os leilões era destinado pelo governo para o pagamento desses serviços, ou seja, esses absorviam todo o patrimônio construído com recursos públicos, já que ficavam com as empresas, e ainda recebiam de volta, o pouco dinheiro - como exemplificado anteriormente no caso da CSN – que efetivamente desembolsavam para a compra das estatais, colocando em prática, o que Harvey denomina de acumulação flexível.

A utilização desses bônus estava amparada no Programa Nacional de Desestatização e na legislação que lhe dava suporte como a Resolução 2.203/95 e na Circular 2.623/95, ambas do Conselho Monetário Nacional.

Nesse capítulo discutimos o neoliberalismo do ponto de vista teórico e a adoção de sua agenda pelo governo brasileiro nos anos 90, tendo início com o governo Collor/Itamar Franco (1990-1994) e continuidade nos governos de FHC (1995-2002). Analisamos a atuação do sistema da dívida, dando ênfase aos processos de privatização como um mecanismo de transformação de bônus em patrimônio público privatizado.

O percurso realizado até agora nos permitiu compreender o movimento do capital mundial na sua etapa financeirizada e as formas concretas que ele foi assumindo em cada

---

<sup>82</sup> A interpretação do desenvolvimento do capitalismo no Brasil como capitalismo tardio é fruto da tese de doutoramento (que posteriormente foi publicada como livro) de João Manuel Cardoso de Melo, na qual ao fazer uma crítica às análises da CEPAL o autor considera que a economia brasileira não “ingressa” no capitalismo em 1930 com o processo de Substituição de Importações, mas sim quando em 1888 o trabalho escravo passa a ser proibido e substituído pelo trabalho assalariado. Para maiores detalhes consultar: O capitalismo tardio. João Manuel Cardoso de Melo. 9ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense. 1994.

momento histórico, de forma especial no Brasil.

Esse quadro geral nos permite na sequência estudar a formação do Partido dos Trabalhadores, as disputas internas travadas em torno da construção de um projeto contra-hegemônico e as transformações que ocorreram nas suas definições programáticas, de forma especial no que se refere à dívida pública, desde a criação do Partido no final dos anos 70 até a disputa eleitoral em 2002, quando elege Lula Presidente da República.



## **Capítulo 5 – Partido dos Trabalhadores: Surgimento, Definições Programáticas sobre a Dívida Pública e Transformismo**

Nesse capítulo serão analisadas as definições programáticas do Partido dos Trabalhadores tendo como base as resoluções dos quatro Congressos do Partido realizados entre a sua fundação (1980) e o final do Governo Lula (2010) e dos Programas de Governo apresentados para as eleições presidenciais no período de 1989 a 2010.

Essa é uma escolha metodológica a partir do nosso objeto de estudo, a atuação do sistema da dívida durante o Governo Lula (2003/2010). Entendemos que é preciso estudar os documentos elaborados pelo Partido anteriores à eleição de 2002 e durante os dois mandatos do Presidente para identificar as transformações que ocorreram ao longo do tempo sobre o tratamento dado à questão da dívida pública tanto nas resoluções finais dos Congressos como nas propostas de governo. Como já justificado na introdução, a centralidade na análise dos Congressos decorre do fato do Estatuto do Partido definir essa Instância como decisória.

Nosso objetivo é, portanto, mapear essas discussões e propostas, identificando as mudanças que foram ocorrendo ao longo do tempo sobre o tema, vinculando-as ao “transformismo” que o Partido sofreu nesse período, influenciado por mudanças na conjuntura mundial e nacional e por definições estratégicas que foram sendo tomadas com vistas, principalmente, a ganhar as eleições presidenciais, como afirma Pomar (2015).

### **5.1 Contexto histórico, surgimento e disputas pela definição da base ideológica do Partido dos Trabalhadores**

O final dos anos 70 e início dos anos 80 vai ser marcado por um contexto de crise econômica, social e política e esse cenário irá influenciar tanto a formação do PT quanto a sua agenda de luta naquele momento.

No âmbito internacional, os sistemas econômicos vigentes estavam em crise. O capitalismo mergulhou em mais uma crise que dá os seus primeiros sinais ainda no início dos anos 70 com o 1º choque do petróleo, aumento das taxas de juros internacionais, desemprego, inflação que culmina nos anos 80 com a implantação na Inglaterra e nos Estados Unidos do neoliberalismo, como apresentado no capítulo anterior.

A experiência real do socialismo também está em crise e como enfatiza Netto (1995) a despeito da heterogeneidade e diversidade das razões identificadas em cada um dos países do bloco como responsáveis pelo seu surgimento, há uma centralidade em todos eles do

componente político de contestação do Estado e da sociedade pós- revolucionária e, para o autor supracitado, a limitada socialização do poder passou a travar a socialização da economia, e estavam postas as contradições que culminaram na crise que se aguça com a queda do muro de Berlim em 1989 e encerra a experiência real do socialismo com as políticas reformistas da Perestroika e Glasnost implantadas por Gorbachev na União Soviética entre 1986 e 1991.

O Brasil e os países da América Latina começaram a década de 80 mergulhados na crise da dívida externa provocada pelo aumento das taxas de juros internacionais e por processos inflacionários descontrolados que foram responsáveis pela adoção de políticas fiscais restritivas que se caracterizaram pela diminuição dos gastos públicos em áreas sociais e investimentos e aumento de tributos para fazer frente às condicionalidades que foram impostas pelo FMI, que começa nessa década a monitorar as economias latino-americanas com vistas ao cumprimento dos acordos de renegociação da dívida externa.

Além desse cenário de crise, no Brasil, o final da década de 70 vai ser marcada pelo surgimento do “novo sindicalismo” cuja característica central foi a autonomia de classe por parte dos trabalhadores que, desde a greve de Osasco e Contagem em 1968 violentamente reprimida pela ditadura militar, passaram a ser “representados” por sindicatos que estavam atrelados ao governo e pela vigência da Lei Anti-greve.

Em 1978, a despeito da vigência da Lei Antigreve, ocorreu uma das mais expressivas greves de metalúrgicos que começou na fábrica da Scania em São Bernardo do Campo e logo se espalhou por outras fábricas. A reivindicação central era o reajuste salarial, no entanto, os seus efeitos não se restringiram a essa pauta, a medida que se colocaram como sujeitos autônomos frente ao sindicalismo vinculado ao governo, essa greve ganhou outro significado, a retomada da luta de classe pelos trabalhadores que havia ficado “em suspenso” durante essa década.

É nesse contexto, ainda durante os anos 70, como relatado por Coelho (2015) que começam a surgir as primeiras discussões acerca da necessidade da criação de um Partido que aglutinasse as forças que emergiram dessa reorganização dos trabalhadores, visto que o MDB, partido de oposição consentida durante a ditadura militar, não se apresentava como alternativa para ser a expressão política desses novos sujeitos.

O autor ressalta que o formato de partido que seria criado ainda não estava posto naquele momento. Ele foi fruto de disputas e concessões que não estavam dadas a *priori*, e a construção da hegemonia dentro do novo partido foi decisiva para os desdobramentos futuros dessa organização.

Outra discussão que aparece de maneira recorrente quando se resgata a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) são as forças que contribuíram diretamente para o seu surgimento, Coelho (2015) problematiza a centralidade apontada por parte significativa das narrativas a respeito do papel desempenhado por Lula, e como essa versão, impacta nas disputas que foram travadas dentro do Partido e no seu posterior transformismo. Sobre a narrativa centralizada na pessoa do Lula na formação do PT, o autor afirma:

No caso do discurso de Lula, não há falsidade, neste sentido preciso. O que ele diz corresponde, de modo bastante fiel, ao modo como ele próprio concebeu a idéia (sic) de propor a construção de um novo partido. Mas este discurso, verdadeiro em seus próprios termos, quando tomado como explicação para a gênese histórica de uma formação política em cuja construção estiveram empenhados outros sujeitos, com outros projetos, corre um sério risco: o de substituir a história real das tensões que constituíram o PT pela versão do protagonista vencedor. (COELHO, 2015 p. 50)

Para o autor, a ideia do protagonista vencedor vai ser utilizada quando das disputas internas do Partido, com o argumento de que determinadas teses seriam oriundas do grupo de Lula e por isso teriam mais legitimidade interna do que outras e classificá-las como não petistas pelo fato de não se originarem no seio desse grupo que posteriormente vai ser denominado de Articulação<sup>83</sup>.

Formalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) foi fundado em 10 de fevereiro de 1980 no Colégio Sion em São Paulo e foi reconhecido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como um partido oficial em 11 de fevereiro de 1982.

Para Coelho (2015) a reconfiguração da luta de classe, decorrente da agudização dos conflitos e contradições sociais, materializadas nas lutas sociais contra a carestia, por transporte e moradia junto com a transição da ditadura para a democracia, são as motivações para o surgimento de um Partido que representasse a expressão política dos trabalhadores.

O PT não surgiu como um partido revolucionário, que tivesse entre as suas definições programáticas a luta anticapitalista, no *Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores* está explícita tal definição, como segue:

---

<sup>83</sup> Segundo Coelho o embrião do que viria a ser a Articulação vai surgir ainda nos anos 70 quando da reorganização do movimento sindical dos metalúrgicos quando Lula foi presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo em 1975. Os processos de formação internos e o movimento de articulação realizados com outros sindicatos de outros estados e segmentos distintos como os dos bancários no Rio Grande do Sul (Olívio Dutra), dos petroleiros em Minas Gerais, por exemplo, vai criando um grupo que se organiza a partir da liderança de Lula.

Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o país só será efetivamente independente quando o **Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras**. É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o **PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática**, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, MANIFESTO DE FUNDAÇÃO, 1980, s.p. grifo nosso)

O seu objetivo era a “direção” do Estado pelos trabalhadores cuja meta seria a de realizar uma política democrática tanto do ponto de vista econômico quanto social, o que demonstra a crença na possibilidade de enfrentar nos marcos do capitalismo, a desigualdade e a pobreza, como afirma Sampaio Jr (2017).

Fontes (2003)<sup>84</sup> vai apontar que o PT na sua fundação tinha duas perspectivas: o socialismo e a democracia. O primeiro foi sendo deixado de lado com o passar do tempo e a discussão sobre democracia foi assumindo um papel cada vez mais secundário, limitado para a autora, ao campo eleitoral, da mesma forma que os partidos liberais.

A discussão sobre o socialismo no PT não foi, como todos os outros temas, uma questão consensual. Desde a sua fundação a definição sobre qual “tipo de socialismo” seria defendido foi colocada em disputa, e no discurso da 1ª Conferência do Partido, Lula<sup>85</sup> enuncia qual socialismo seria defendido pelo Partido:

[...] O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores. (1ª CONFERÊNCIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. 1998. p. 114)

O socialismo é defendido como uma tarefa coletiva onde os trabalhadores serão os protagonistas. Para Coelho (2005), essa definição, expressa por Lula, polemiza com as tendências de inspiração leninistas e do socialismo “burocrático” ao colocá-lo como tarefa de todos.

---

<sup>84</sup> Entrevista realizada e sistematizadas por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

<sup>85</sup> Coelho (2015) revela que esse discurso foi elaborado de forma conjunta por Frei Betto e Francisco Welfort

Aqui nos cabe esclarecer a existência de tendências no PT. Desde as discussões que foram feitas antes mesmo da formalização do Partido dos Trabalhadores envolveram-se sujeitos dos mais diferentes setores e matizes ideológicas, como parlamentares da tendência popular do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), líderes sindicais e de movimentos de base, membros das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e membros da esquerda organizada, esse coletivo difuso, quando da formalização do Partido, vai se organizar internamente em grupos, cujo critério aglutinador foi a identificação ideológica. Esses grupos serão denominados de tendências,<sup>86</sup> como esclarece Ricci (2015):

O PT não nasceu apenas pelas mãos das organizações trotskistas, nem mesmo pelas mãos exclusivas de organizações comunistas (não trotskistas), mas a experiência de fragmentação da esquerda brasileira foi um ingrediente importante para a formação inicial de uma espécie de federação de coletivos de esquerda no interior de um amplo guarda-chuva legalizado. (RICCI, 2015 s.p)

Essa característica fundante do Partido vai se refletir em toda a sua história e os seus documentos oficiais<sup>87</sup> espelham as disputas em torno das concepções de Partido e de Governo, entre as distintas Tendências que o Partido agrega, o que segundo Lacerda (2010) “[...] gerou uma dinâmica interna marcada pela formação de grupos com referenciais ideológicos diferentes, fato que foi intensificando-se após sua fundação, com o seu processo de estruturação. (LACERDA, 2010. p.05). Coelho (2005) ressalta que “Para o “grupo do Lula”, no entanto, as disputas com as demais tendências nem sempre eram vistas como embates entre visões políticas diferentes no PT, mas como a defesa do PT autêntico contra a interferência de forças políticas estranhas.” (COELHO, 2005 p. 71). O referido autor destaca que até 1983 o grupo que dirigia o PT Nacional não estava ainda organizado numa tendência, isso vai se dar em agosto daquele ano com o *Documento dos 113* elaborado um pouco antes do Encontro Estadual do PT de São Paulo.

---

<sup>86</sup> O título IX do Estatuto do Partido dos Trabalhadores define como Tendência: “ agrupamentos que estabelecem relações entre militantes para defender, no interior do Partido, determinadas posições políticas, não podendo assumir expressão pública e declarar-se de vida permanente.” (ESTATUTO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2015, art. 251, § 1º ). Segundo Ricci (2015) no I Congresso do PT em 1991 foram registradas 16 Tendências, embora nem todas tenham o mesmo destaque em termos de definições programáticas dentro do Partido. Entre elas podemos citar Articulação criada em 1983 a partir do Manifesto dos 113 que posteriormente passou a se denominar Construindo um novo Brasil; a Democracia Radical; a Democracia Socialista e o Trabalho com orientação Trotskista; a Força Socialista e a Articulação de Esquerda. Nem todos os filiados se identificam com as Tendências e por isso existia no partido lideranças independentes.

<sup>87</sup> Como os analisados nesta Tese, as resoluções dos Congressos (I ao IV) e os Programas de Governo (1989 a 2006).

A respeito das disputas internas dentro do PT e das estratégias que foram utilizadas pela Articulação para manter-se como hegemônica dentro do partido, Coelho classifica como “discurso do petismo autêntico” que se baseia em 4 pilares: o discurso do mito fundador; a reprodução de legitimidade do grupo dirigente através da reprodução do mito; a desqualificação das demais tendências, mesmo aquelas que participaram do movimento pró-PT; a condenação da defesa da vanguarda da política em contraposição ao partido de massas. “Para a maioria das correntes “à esquerda”, a Articulação era a direita do PT.” (COELHO, 2005, p. 72)

Soma-se a esse “discurso do petismo autêntico” o maior número de militantes que a Articulação reunia “atraídos” pela liderança de Lula, além do fato de que “ [...] este grupo incorporou, muitas vezes, aspectos parciais dos projetos concorrentes.” (COELHO, 2005 p. 52).

Ao nosso ver já adotando práticas que mais tarde serão replicadas na relação com outros partidos quando das alianças para as disputas eleitorais, especialmente aqueles de direita, que se deu nos âmbitos municipal, estadual e federal, quando o PT passou a ter como uma de suas principais estratégias ocupar os cargos eletivos, principalmente no Executivo. E que vai ser amplamente utilizado pelo Partido quando assume a Presidência da República a partir de 2002.

As discussões preparatórias para a realização do 5º Encontro Nacional<sup>88</sup> do PT realizado em 1987 é um marco importante para compreender a construção da hegemonia da Articulação e da imposição de sua concepção de Partido e de governo para as demais forças existentes no PT. Nesse momento, circulou um documento que seria uma 1ª versão do Programa de Governo a ser apresentado pelo PT tendo Lula como candidato, caso as eleições fossem realizadas em 1988, já que havia a possibilidade do Congresso Nacional confirmar a duração do mandato do Presidente Sarney em 4 anos. Em função dessa decisão, as eleições seriam realizadas naquele ano, o que de fato não ocorreu e a primeira eleição direta para Presidente pós ditadura militar só foi realizada em 1989.

Essa eleição era vista pelo PT como uma oportunidade real de questionar e até mesmo derrotar a transição conservadora feita através do Colégio Eleitoral, do qual o Partido não fez parte permanecendo como oposição durante todo o governo Sarney. Segundo Coelho (2005) ainda coexistiam nesse momento a perspectiva do horizonte estratégico socialista do Partido e

---

<sup>88</sup> O Partido se organizou em Instâncias Nacionais: Congresso Nacional do Partido, Encontro Nacional, Diretório Nacional, Executiva Nacional, Setoriais Nacionais e a Juventude do PT.

a disputa eleitoral.

As divergências se agudizam por duas razões que são sumarizadas por Coelho (2005): a primeira, o delineamento do *Projeto Democrático e Popular*, e a segunda a discussão, do ponto de vista da Articulação, da *Resolução sobre as Tendências*. Onde efetivamente residia o ponto fundamental da discórdia e do aumento das disputas internas no Partido? Na relativização do conceito de burguesia a ser adotado pelo Partido, não considerando-a mais na sua totalidade como inimiga da classe trabalhadora, mas abrindo a possibilidade de aproximação com a pequena burguesia urbana e rural. O argumento utilizado era de que essa fração da burguesia desempenhava um papel estratégico para o desenvolvimento das forças produtivas que contribuiriam para a “destruição do capitalismo e a construção do socialismo” e que taticamente era preciso aproveitar as “contradições momentâneas entre os diversos setores da burguesia” e realizar alianças táticas e pontuais cujo objetivo seria ampliar forças para o enfrentamento ao projeto da burguesia nas eleições que se aproximavam.

Essa mudança de visão sobre a burguesia, que deixa de ser considerada como a classe inimiga a ser derrotada e a possibilidade de realização de alianças estratégicas com uma fração da mesma, serão decisivas para as mudanças que o Partido enfrentará nos anos seguintes, especialmente após a derrota eleitoral de 1989 para a Presidência da República. Podemos considerar esse como o primeiro giro à direita do PT e como uma das primeiras manifestações do transformismo que iria se construindo a partir da hegemonia da Articulação nos anos 90.

O texto base, embora continue considerando a burguesia como inimiga principal da classe trabalhadora, faz ressalvas quanto ao papel desempenhado por ela para o desenvolvimento das forças produtivas e apresenta a possibilidade de alianças estratégicas com essas frações, o que segundo Coelho não estava presente nas resoluções dos encontros anteriores, como segue: “A possibilidade de acordos pontuais com setores da burguesia, ausente nas resoluções anteriormente apresentadas pela Articulação, era a senha para negociar alianças com partidos situados fora do campo “democrático e popular”. ( COELHO, 2005, p. 86)

Como as eleições presidenciais só ocorreram em 1989 essas discussões foram então realizadas no âmbito do 6º Encontro Nacional<sup>89</sup>, onde foi apresentado pelo Diretório Nacional o documento que continha as “*Diretrizes para a Elaboração do Programa de Governo*”. Nesse documento ainda aparece com destaque que a candidatura de Lula visava o acúmulo de

---

<sup>89</sup> Realizado em São Paulo de 16 a 18 de junho de 1989.

forças e a concepção de disputa de hegemonia na sociedade com vistas à construção do “socialismo petista” cujas bases centrais se apoiavam na democracia, na rejeição à burocratização e ao partido único e no protagonismo dos trabalhadores.

Coelho (2005) chama a atenção para o fato de que embora a Articulação tenha rejeitado assumir-se como marxista, seu projeto político vai ser orientado pela independência de classe e pela identificação da burguesia como principal inimiga da classe trabalhadora, portanto com bases teóricas marxistas.

A recusa aberta da Articulação em si reconhecer como marxista atendia, certamente, à necessidade de abrigar da melhor maneira possível um coletivo extremamente heterogêneo de militantes com diferentes níveis de experiência, que incluía católicos, ativistas do movimento sindical e popular e intelectuais.” (COELHO, 2005 p. 192)

O autor chama a atenção para o fato de que se não é possível vincular a Articulação diretamente ao marxismo pela pouca afinidade de seus ideólogos com a teoria marxista. A sua práxis de organização da classe trabalhadora e a definição desta como protagonista da mudança histórica para a construção do socialismo nos anos 80 os aproximava do marxismo, como segue: “Mas é possível afirmar que sua relação de então com o marxismo, na esfera da práxis, era intensa o suficiente para designar como crise do marxismo as mudanças que vieram nos anos 90” (COELHO, 2005 p. 192)

A associação com o marxismo, mesmo em termos de práxis, permaneceu no âmbito do PT enquanto a luta de classe ocupou o centro das preocupações partidárias, mas “Na década de 90 estas duas organizações de esquerda<sup>90</sup> se especializariam em esconjurando o espectro.” (COELHO, 2005 p. 197)

Em 1989 o PT concorre pela primeira vez à Presidência da República tendo como candidato Lula que concorre no segundo turno tendo como adversário Collor de Melo do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), saindo vitorioso este último. Essa derrota, para Pomar (2015), vai representar um divisor de águas para o Partido. É nesse momento que a Articulação resolve dar um “giro para a direita” tendo José Genoíno e Eduardo Jorge como as expressões mais significativas “O “giro para a direita” se materializa numa oposição inicial ao Fora Collor, numa tentativa de restringir o Fora Collor a temas éticos, num apoio de fato ao governo Itamar e na defesa do parlamentarismo.” (POMAR, 2015. n.p.)

A adoção da agenda neoliberal pelo governo Collor também vai ter influência nas

---

<sup>90</sup> A outra organização a que o autor se refere é o Partido Comunista Revolucionário (PCR).



definições e rearticulações que o PT vai passar a tomar daí por diante. O enfraquecimento dos sindicatos com a flexibilização das leis trabalhistas e o aumento do desemprego geram um refluxo na organização dos trabalhadores. Aliada a essa nova reconfiguração da luta de classe, soma-se a narrativa de ineficiência do Estado, paralelo ao desmonte do socialismo real, irão reforçar dentro do partido, tendo como caixa de ressonância a Articulação, a modificação nas estratégias a serem adotadas doravante, o que abre espaço para uma aproximação cada vez maior com partidos de centro e de direita com vistas a ganhar eleições.

Segundo Costa Jr (2013) as vitórias eleitorais em âmbito municipal e estadual foram colocando para o PT e para toda a esquerda desafios importantes de como administrar no capitalismo, como construir uma prática emancipatória dentro da máquina estatal e como impulsionar movimentos de enfrentamento e ruptura com a ordem estabelecida e conciliá-los com todas as atribuições de gerir uma estrutura estatal. Essa experiência deveria para o autor “[...] cravar, no terreno do Estado, mediante a via eleitoral, algumas “trincheiras” que permitissem à classe um acúmulo de forças para um possível momento de ruptura” (COSTA JUNIOR, 2013. p. 3).

Entre as estratégias que foram criadas pelo PT para responder minimamente os desafios que se colocavam para a administração pública de um partido vinculado às esquerdas foram as práticas da democracia participativa como uma inovação que irão permitir a essas administrações realizar um compartilhamento de responsabilidade pela alocação dos recursos orçamentários com os movimentos sociais organizados, de maneira especial através dos Orçamentos Participativos, tendo como exemplo principal a experiência de Porto Alegre.

Nas eleições de 1989 as referências de classe ainda permaneciam presentes nas teses do Partido. O que vai ser sistematicamente abandonado na década seguinte, e que terá implicações diretas na forma como a dívida pública será abordada, já que como será apresentado nas seções seguintes que discutem as deliberações dos Congressos do Partido e dos Programas de Governo que ocorreram no período compreendido entre 1989 a 2010, há uma mudança significativa na abordagem sobre a dívida e sobre seus efeitos econômicos e sociais, não apenas para o Brasil, mas para o conjunto dos países da América Latina.

Da identificação da dívida como um problema central a ser enfrentado pelos países da América Latina que exigiria de seus governos a adoção de uma postura contestatória frente às imposições dos Organismos Bilaterais no I Congresso e no Plano de Governo apresentado em 1989, para uma ausência sistemática de deliberações sobre o tema nos Congressos e de Propostas nos Programas de Governo seguintes, como será aprofundado nas próximas seções.

## **5.2 Os Congressos do PT e as resoluções sobre a dívida pública**

O Partido dos Trabalhadores realizou até 2016 cinco Congressos. Para os objetivos desta tese, serão analisados apenas quatro, já que o último ocorreu em 2015 (11 a 14 de junho em Salvador/BA) estando, portanto, fora do período escolhido para a análise que vai até 2010, último ano do segundo mandato do governo Lula. Nesta seção, será dada ênfase à forma como a dívida pública foi tratada durante os debates e as resoluções que foram aprovadas sobre o tema.

### **5.2.1 I Congresso do Partido dos Trabalhadores - 1991**

Esse I Congresso, segundo Coelho (2005), vai ser o momento em que a Articulação aglutina forças para formar o campo majoritário e marca um momento importante no Partido de reflexões sobre o cenário internacional de crise do socialismo e de reafirmação do “socialismo petista” baseado na democracia, na rejeição à burocratização e ao partido único.

Esse Congresso é realizado dois anos após a eleição presidencial em que o PT tendo Lula candidato fica em segundo lugar na votação. O candidato Collor de Melo (PRN) é eleito com um discurso de moralização do serviço público, com a “caça aos marajás” que vai servir de mote para a implantação da agenda neoliberal no país. O questionamento sobre a efetividade da atuação do Estado na economia e do tamanho da máquina estatal, como sendo o vetor para a corrupção e os altos salários, fazem recair sobre os servidores públicos e as empresas estatais a responsabilidade pela crise que o país enfrenta. Estavam postas, então, as bases para justificar a série de reformas a serem implantadas que seguem as orientações gerais do Consenso de Washington de um Estado Mínimo.

Esse contexto vai ser a base sobre a qual se assentam as discussões travadas nesse Congresso, que tem também como atribuição discutir a reformulação da organização e funcionamento do Partido, em função de todos os embates travados na década anterior sobre a convivência das tendências dentro do Partido e da reafirmação do socialismo que o PT defendia. Evidentemente que estas questões foram postas sob a ótica da Articulação.

Posto o cenário geral em que este Congresso ocorre, cabe-nos identificar como a dívida pública foi tratada durante estas discussões. O documento síntese resultado dos debates

realizados durante o I Congresso do Partido dos Trabalhadores<sup>91</sup> traz uma análise de conjuntura internacional dando ênfase à geopolítica internacional com o fortalecimento dos Estados Unidos após a Guerra do Golfo e o agravamento da crise do socialismo real, uma análise regional em termos de América Latina onde destaca como um dos maiores problemas enfrentados pela região a dívida externa, relacionando o pagamento dos serviços desta com o baixo desempenho econômico dos países latino- americanos, como apresentado no trecho a seguir:

A dívida externa tornou-se um verdadeiro sorvedouro de recursos. Só na década de 80, 250 bilhões de dólares saíram do Continente, ao mesmo tempo em que a economia deixava de crescer, culminando, em 1989, com a menor taxa de desempenho entre todas as regiões do mundo. (RESOLUÇÕES DO I CONGRESSO DO PT. Socialismo, 1991, p. 7).

A década de 80 como já ressaltado anteriormente vai ser marcada pela crise da dívida externa em decorrência do aumento da taxa de juros internacional e da crise do petróleo, as políticas adotadas pelo governo Sarney (1985-1990) e o processo de negociação com o FMI, como resgatado no capítulo 3 (seção 3.5) que resultou no monitoramento do Fundo ao cumprimento das condicionalidades impostas, o que vai ser objeto de crítica nas resoluções finais do I Congresso:

A imposição das políticas de ajuste do FMI trouxe consigo a recessão econômica prolongada e a hiperinflação, mergulhando a América Latina num processo de regressão econômica e fragmentação social: nos anos 80, o desemprego cresceu 50% na região, segundo os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o subemprego atinge 35% da população economicamente ativa, agravando os níveis de marginalidade. (ibid. p.7)

Ao mesmo tempo em que realiza uma análise de conjuntura que aponta o novo cenário geopolítico internacional e regional, ressalta a necessidade de construção de uma nova ordem econômica que utilize os avanços tecnológicos para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores e não apenas como mais um instrumento a serviço da centralização do capital e da expropriação da classe trabalhadora, inclusive em termos de postos de trabalho que estão sendo subtraídos através dos processos de automação cada vez mais crescentes.

Ainda permanecem presente na análise de conjuntura apresentada no documento do I Congresso elementos que demarcam a luta de classe e o caráter de exploração da classe

---

<sup>91</sup> O I Congresso foi realizado em São Bernardo do Campo/SP no período de 27/11 a 1º/12 de 1991.

trabalhadora pela burguesia em um contexto de avanços tecnológicos em marcha. Define também como uma necessidade dessa nova ordem mundial a solução definitiva da dívida externa, como segue:

A nova ordem econômica deverá solucionar definitivamente a questão da dívida externa e terá de reverter o fluxo de capitais do Norte para o Sul, através de amplos e consistentes programas de cooperação econômica, promovendo distribuição da riqueza e do conhecimento técnico-científico internacional. (ibidem. p. 9)

Nas conclusões, o documento das resoluções do I Congresso do Partido aponta “a suspensão da dívida externa” entre as estratégias definidas com o objetivo de vencer as eleições em 1994 para a Presidência da República e de construir um governo que tenha como base um caráter democrático e popular articulado em torno de reformas do Estado e da sociedade.

Fica evidente que embora a derrota das eleições presidenciais em 1989 seja considerada por muitos analistas como o divisor de águas para o PT para o abandono de questões relevantes que marcavam a sua posição de classe, a dívida pública aparece como uma questão central a ser enfrentada pelos governos da América Latina e como responsável por parte dos problemas econômicos e sociais desses países.

### **5.2.2 II Congresso do Partido dos Trabalhadores – 1999**

A realização do II Congresso do PT vai ocorrer numa conjuntura econômica de aprofundamento da agenda neoliberal no país. O governo FHC já está no segundo mandato e os efeitos da ofensiva neoliberal são visíveis, além disso, as seguidas derrotas que o Partido já enfrentou para a Presidência da República (1989 e 1994) e as disputas eleitorais para governos estaduais e municipais têm afastado cada vez mais o partido da independência de classe como princípio norteador de suas ações.

Como pode ser exemplificado com o que ocorreu nas eleições para governo do estado de São Paulo em 1994, quando José Dirceu foi candidato. O recebimento de financiamento para campanha de empresas privadas, o que por si só já demonstra o abandono da independência de classe, é acrescido de um complicador, a empresa doadora, a empreiteira Odebrecht<sup>92</sup> havia sido denunciada na CPI sobre fraudes no Orçamento da União por parlamentares do próprio PT. A empreiteira, junto com uma subsidiária, fez uma doação de

---

<sup>92</sup> A empreiteira OAS também doou R\$ 215 mil

R\$ 478 mil. Esses dados ilustram o distanciamento do PT de princípios que nortearam a sua conduta nos anos 80: a independência de classe. Esse episódio recebeu críticas severas de parte do PT, inclusive da Articulação, como registra Coelho (2005)

Receber recursos de empresas, com transparência, fornecendo bônus e declarando, nada tem de imoral ou anti-ético. (...) O que houve foi um erro político de receber da Odebrecht, uma empreiteira que acusamos na CPI do Orçamento de práticas ilícitas. (RELATÓRIO E RESUMO DAS DISCUSSÕES. O FUTURO DO PT: SEMINÁRIO NACIONAL DA ARTICULAÇÃO UNIDADE NA LUTA. 1995. p.55 *apud* COELHO, 2005 p. 235)

Embora tenha sido alvo de crítica, o que ocorreu evidencia uma mudança de rota significativa para um partido que em sua origem se posicionava contrário a qualquer aproximação com a “classe dominante” e que nas eleições de 1994 já considera que não havia “nada de imoral ou anti-ético” receber financiamento empresarial, quando as evidências demonstram quais são os interesses que motivam as doações de empresas, especialmente as empreiteiras, que frequentemente se envolvem, e esta já havia sido denunciada em casos de corrupção, seja através de fraudes nas licitações, obras inacabadas, superfaturamento. Essa atitude vai abrindo espaço para que as bandeiras históricas do Partido sejam relativizadas, frente à disposição cada vez maior de abrir mão de seus princípios éticos para ganhar as eleições.

Essa década vai ser marcada aqui no Brasil como assinala Coelho (2005) pela posta em marcha do projeto hegemônico da burguesia que faltou nos anos 80, tendo sua expressão por excelência no neoliberalismo, que como vimos no capítulo 4, foi em relação aos outros países da América Latina, “tardiamente” adotado aqui no Brasil.

Essa investida neoliberal, expressão da etapa financeirizada do capitalismo, tem início no governo Collor, em função da rearticulação das forças conservadoras em torno de um projeto, que representava, naquele momento, a possibilidade real, dentre os demais candidatos, de no segundo turno das eleições derrotar o projeto do PT.

Em 1992, com a renúncia de Collor frente ao iminente processo de *impeachment*, assume o Vice-Presidente Itamar Franco, que nomeia FHC como Ministro da Fazenda e em 1994 ao implantar o Plano Real, consolida o projeto hegemônico, que vai nas duas disputas seguintes à Presidência da República impor derrotas ao PT, o que contribui, em conjunto para acelerar as transformações internas que o PT já vinha passando.

O II Congresso do Partido dos Trabalhadores ocorreu em 1999<sup>93</sup> e teve como tônica central a crise econômica enfrentada pelo país e o avanço da implantação da agenda neoliberal pelo governo de FHC. O partido continua sendo oposição ao governo federal, mas já tem começado a gerir a máquina pública em alguns estados e municípios e experimentado um crescimento eleitoral significativo.

Pomar (2015) considera que esse Congresso foi um momento fundamental para o processo de hegemonização do Partido pela articulação, que ele denomina maioria moderada. Para ele a adoção de eleição direta para direções partidárias esvaziou o debate político no seio do partido e estimulou as filiações em massa. Isso contribuiu para que o debate de ideias e as disputas internas, que caracterizavam o PT, fossem substituídos por acordos firmados “basicamente no dia de votação,” o que favoreceu os setores do partido que tinham um maior número de filiados e/ou que conseguiam levar mais filiados no dia da votação, como segue:

A capacidade de convencimento e o enraizamento social perdiam espaço, frente à logística e a capacidade de mobilizar recursos financeiros, inclusive para realizar pagamentos coletivos das contribuições partidárias. Nos encontros, diminuiu muito o número de delegados/as sem alinhamento prévio, dispostos a formar sua opinião e a votar de acordo com o que ouvisse nos debates. (POMAR, 2015 n,p)

Em função da conjuntura econômica nacional, as análises feitas no II Congresso enfatizaram a necessidade de mudanças na economia e a complexidade que tais mudanças ensejariam, em função da reorganização dos interesses do capital internacional e dos Organismos Multilaterais que lhe dão sustentação, como segue: “As novas prioridades provocarão enfrentamentos com os interesses do capital financeiro nacional e internacional que condicionam hoje as grandes decisões econômicas nacionais” (RESOLUÇÕES DO II CONGRESSO DO PT. Uma nova política econômica, 1999 p. 5).

Em relação à dívida pública externa, ela é considerada como o principal fator de desestabilização da economia brasileira nos anos 80 em função do aumento dos juros e do processo de estatização. Também são enfatizadas as consequências da adoção do Plano *Brady* e o crescimento da dívida em função do alongamento dos prazos, como segue:

---

<sup>93</sup> Esse Congresso ocorreu em Belo Horizonte no período de 24 a 28 de novembro de 1999

A dívida externa bruta passou de US\$ 145,7 bilhões, em 1993, para US\$ 229,3 bilhões, em agosto de 1999. Diferentemente dos anos 80, o endividamento atual é essencialmente privado. Saltou de US\$ 43,1 bilhões, em 1993, para US\$ 126,2 bilhões, em 1999. Esse endividamento foi promovido por grandes bancos, grupos multinacionais e nacionais que disputaram as empresas privatizadas ou se beneficiaram das taxas de juros internacionais, em torno de 6%, enquanto as taxas internas nunca estiveram abaixo de 15% e o crédito ao consumidor chegava a 300% ao ano. (ibid. p. 7)

O documento também chama a atenção para a necessidade de denunciar o acordo vigente com o FMI, considerado como o mais “humilhante acordo que se tem notícia”, como forma de retomada do crescimento econômico e da defesa comercial do país. Essa denúncia requer uma renegociação da dívida externa e, caso houvesse uma postura intransigente dos credores, poderia haver uma suspensão do pagamento da dívida, visto que o endividamento do Estado é considerado pelo Partido como insustentável, como segue:

Isso supõe uma renegociação soberana, imediata e abrangente da dívida externa, pois o atual endividamento do Estado é insustentável. A intransigência dos credores e o contexto de crise cambial poderão levar a uma suspensão do pagamento da dívida externa pública. (ibidem. p. 8)

Em relação ao I Congresso, esse segundo avança nas discussões sobre a dívida ao propor não apenas a renegociação em patamares de soberania, mas também da necessidade do país ter uma posição ativa no cenário internacional sobre este tema, articulando-se com outros países para uma renegociação conjunta, a realização de uma auditoria e propõe também o fortalecimento de iniciativas como a defesa da Taxa Tobin<sup>94</sup> sobre o movimento diário do capital financeiro. Cabe ressaltar ainda a manifestação de apoio a proposta de cancelamento da dívida e a realização do plebiscito proposta pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para o ano de 2000, como expresso no seguinte trecho: “Manifestamos nosso irrestrito apoio às iniciativas defendidas pela CNBB sobre o cancelamento da dívida dos países pobres e realização de um plebiscito sobre a dívida no ano 2000.” (ibidem. p. 8)

Essas resoluções destoam do contexto geral que o Partido vivencia naquele momento, de uma aproximação cada vez maior com a burguesia, o que nos permite considerar que a etapa de transição foi superada e agora a Articulação impõe suas pautas ao Partido. Podemos exemplificar essa hegemonia pelas alianças que já foram firmadas para as eleições de governador em 1994. O caso da Bahia, relatado por Coelho (2005) é exemplar.

---

<sup>94</sup> Essa é uma proposta da Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC) cujo objetivo seria a tributação do capital financeiro internacional para a criação de um fundo mundial de apoio a pobreza

O PT baiano havia decidido lançar candidatura própria ao governo do Estado, mas a Articulação que era majoritária no estado decidiu retirar a candidatura de Zezeu Ribeiro que havia sido escolhido por aclamação no Encontro Estadual e convocar um encontro extraordinário para aprovar a aliança e o apoio do PT ao candidato do PSDB Jutahi Magalhães Coelho encerra esse relato com um depoimento que é digno de reprodução:

Eu participei deste encontro. Após a aprovação da aliança com o PSDB quase a metade dos delegados abandonou a sala, rasgando seus crachás e jogando sobre a mesa. Encontrei pessoas que choravam convulsivamente e que mencionavam as relações da família e do grupo político de Jutahy Magalhães com casos de violência e assassinatos no campo. (COELHO, 2005 p.230)

Além dessas alianças e apoio a partidos de centro e de direita, ocorre também o recebimento de doações para campanha ao governo do estado de São Paulo de empresas privadas e as filiações em massa. Porque consideramos que existe uma dissonância, entre as posições que o partido está assumindo e as resoluções definidas pelo Congresso em relação à dívida pública? Porque, para nós, a dívida é um dos principais instrumentos utilizados pela fração rentista do capital para a sua reprodução, e o PT nesse momento estava aproximando-se cada vez mais dos partidos que representam e defendem esses interesses. Nesse sentido, há um contrassenso entre o que se decide no Congresso, que representa o resultado das intensas disputas que são travadas nas discussões e votações, e o que na prática é realizado pela Articulação, que nesse momento já estabeleceu a sua hegemonia dentro do PT.

A medida que o PT define como objetivo do Partido ganhar as eleições presidenciais, vai abandonando de maneira sistemática seus princípios e bandeiras históricas, aproximando-se cada vez mais da burguesia. A possibilidade de construção de um projeto contra-hegemônico torna-se mais remota, e essa abordagem crítica sobre a dívida externa e seus impactos danosos sobre a economia brasileira perde a razão de ser. Nos anos 90, como já registrado no capítulo 4, ocorre sistematicamente uma modificação no perfil da dívida pública brasileira, de majoritariamente externa parte dela é transformada por mecanismos meramente financeiros, em dívida interna e as resoluções desse II Congresso registram essa modificação, mas não abordam enquanto parte dos mecanismos de atuação do sistema da dívida, mas em termos de necessidade da renegociação e do alongamento do seu perfil, após o equacionamento da situação patrimonial do sistema financeiro nacional. O questionamento feito é sobre os processos de privatização e o uso dos recursos para o pagamento dos serviços da dívida, visto que “[...] entre julho de 1998 e julho de 1999 o total de gastos com juros da



dívida pública foi de US\$ 66 bilhões. Em apenas um ano foi gasto com juros cerca de 80% do arrecadado em oito anos de privatizações.” (RESOLUÇÕES DO II CONGRESSO DO PT. 1999. p. 8)

Esse foi o último Congresso do Partido antes das eleições presidenciais que ocorreram em 2002 e que elegeu Lula Presidente, numa ampla aliança partidária em que não havia mais nenhuma preocupação com a vinculação ideológica e de classe dos membros do Partido, tendo inclusive um grande industrial do setor têxtil como candidato a vice-presidente. A justificativa era de que com essa aliança o PT conseguiria romper a rejeição do segmento empresarial e de outros segmentos capitalistas que se opunham historicamente à “radicalidade do partido”. Essa análise será retomada adiante, quando do aprofundamento da discussão sobre o “transformismo” do PT.

As resoluções finais do III Congresso sobre a dívida pública não irão destoar das opções programáticas e ideológicas que o Partido realizou quando assumiu a Presidência da República, como será apresentado na seção seguinte.

### **5.2.3 III Congresso do Partido dos Trabalhadores - 2007**

O III Congresso do Partido dos Trabalhadores<sup>95</sup> diferentemente dos dois primeiros ocorre em uma conjuntura distinta quando o Partido não é mais oposição ao governo federal, e o Presidente Lula já cumpre o segundo mandato. Identifica-se uma postura diferenciada em relação ao tema da dívida. Tratada na seção herança maldita, não há referências como nos Congressos anteriores à necessidade de auditoria, plebiscito ou renegociação. A alusão feita é como no governo FHC, mesmo com a utilização dos recursos das privatizações, a dívida externa cresceu e apresenta como um dos resultados do governo Lula a sua diminuição e o fato do governo ter quitado a dívida com o FMI<sup>96</sup>, como segue:

Em 2003, quando Lula chegou à Presidência da República, constatamos que nosso país quase foi à falência com uma dívida externa de 210,7 bilhões de dólares e um “Risco Brasil” acima de 2.000 pontos. Nosso governo soube controlar e reduzir a dívida para 161 bilhões de dólares e o “Risco Brasil” para a casa dos 200 pontos – menor índice de sua história – além de zerar a dívida com o FMI. (RESOLUÇÕES DO III CONGRESSO DO PT. Herança Maldita. 2007. p. 29)

Aqui cabe ressaltar o tratamento dado a “herança maldita” do governo FHC, ao

---

<sup>95</sup> Realizado no período de 31 de agosto a 2 de setembro de 2007 em São Paulo.

<sup>96</sup> Retomaremos esse tema no capítulo 6 na seção que trata sobre a antecipação do pagamento dos serviços da dívida e da discussão proposta por Fatorelli.

considerar como herança atribui-se um sentido de que a respeito dela não haveria como se contrapor, é a adoção da máxima do neoliberalismo “*There is not alternative*” e essa impossibilidade vai justificar, na visão agora adotada pelo PT, a contrarreforma da previdência, a autonomia operacional do Banco Central, entre outras medidas que serão aprofundadas no capítulo 6, não existiriam outras possibilidades de política econômica.

A apologia feita ao pagamento ao FMI, que também será problematizado no capítulo 6, evidencia o abandono das resoluções políticas feitas nos outros Congressos e em outras Instâncias do Partido. Abandona-se o questionamento sobre a imposição de condicionalidades e o monitoramento efetuado pelo Fundo da política econômica dos países devedores como um dos vetores de funcionamento do rentismo, e para o PT, não existe mais alternativa ao capitalismo, ele agora é um partido da ordem, por isso o seu papel é manter e criar novos instrumentos e espaços para que esse capital se reproduza.

Nas resoluções do II Congresso esse acordo, que o governo anuncia festivamente no III Congresso como quitado, foi tratado como o mais “humilhante acordo que se tem notícia.” Essa mudança de visão sobre o papel do FMI é resultado de todo o caminho percorrido para chegar a Presidência da República que como ressalta Sampaio Jr. (2017) “acelerou a conversão neoliberal do PT” (SAMPAIO JR, 2017 p.67).

Outra referência que se pode inferir que tenha relação com o sistema da dívida é encontrada na seção *Em defesa do governo Lula*. É citada como uma das tarefas históricas para o Partido e para o “novo bloco social e político” que se formou após a eleição presidencial, o desatrelamento do Consenso de Washington que entre outras ações, “[...] põe a economia a serviço da especulação financeira internacional e da manutenção do padrão de dominação das classes dominantes do centro orgânico do capitalismo mundial” (ibid. p. 23).

Aqui novamente o discurso destoa da prática, a política econômica adotada pelo governo Lula e os mecanismos institucionais que foram estabelecidos favoreceram sobremaneira o aprofundamento do receituário neoliberal. Citaremos apenas para ilustrar - já que nos deteremos nessa discussão no capítulo 6 quando já tivermos elementos suficientes para apresentar o quadro geral de atuação do sistema da dívida – o aumento do superávit primário de 3,75% do PIB definido pelo governo FHC e que foi elevado para 4,25% pelo governo Lula, a manutenção da taxa de juro SELIC elevada, a adoção da Cláusula de Ação Coletiva (CAC) para a venda de títulos públicos adotada a partir de 2005. Todos os exemplos citados demonstram, ao contrário, que não houve durante o governo Lula um

“desatrelamento do Consenso de Washington”, mas sim o seu aprofundamento, pondo ainda mais a economia a serviço da especulação financeira internacional e do rentismo.

Em junho de 2005 o Deputado Federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) denunciou a manutenção no Congresso Nacional de uma prática realizada historicamente na Câmara Federal e que foi mantida pelo governo Lula: a compra de votos pelo Executivo para os projetos apresentados pelo governo. Os deputados recebiam mensalmente, por isso tal escândalo ficou conhecido como “mensalão”, um valor para votarem de acordo com a bancada governista.

A denúncia era de que o governo Lula havia mantido essa prática, que era coordenada, segundo o denunciante, por José Dirceu, então Ministro da Casa Civil. O deputado Roberto Jefferson frente a uma iminente CPI dos Correios, em que ele era acusado de envolvimento em fraudes de licitações praticadas por funcionários ligados ao PTB, denunciou o esquema. Segundo ele, eram feitos pagamentos de R\$ 30 mil a deputados da base aliada do PT, que envolviam deputados do Partido Liberal (PL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Além desses pagamentos eram utilizados como moeda de troca cargos em empresas públicas.

Além de Dirceu, também foram denunciados no esquema Delúbio Soares tesoureiro do Partido que seria o responsável pelos pagamentos, e Marcos Valério, publicitário e dono de agências que tinham contrato com o PT que seria o operador do mensalão. Foram também envolvidos na denuncia: José Genoíno (Presidente do PT); Silvío Pereira (Secretário do PT), João Paulo Cunha (Presidente da Câmara), Luiz Gushiken (Ministro das Comunicações), Anderson Adauto (Ministro dos Transportes) e Antonio Palocci (Ministro da Economia). O Presidente Lula negou conhecimento da existência e do funcionamento desse esquema de corrupção.

Esse fato revela o quanto o PT distanciou-se de seus princípios. Se em 1994 causava espanto o partido aceitar doação de empresas privadas envolvidas em denúncias de corrupção, em 2005 é o próprio partido que é denunciado como operando um esquema de corrupção que, embora fosse prática comum no âmbito da Câmara, não justifica a sua continuidade por um partido que em suas origens se diferenciava das práticas utilizadas pelos outros partidos para a permanência no poder. As denúncias de corrupção envolvendo membros do partido tem um significativo impacto negativo para a política enquanto arena de disputa de interesses, e para a esquerda em geral. Para Sampaio Jr (2017) “o vazio político à esquerda permitirá um prolongamento indefinido da contrarrevolução permanente institucionalizada na transição do regime militar para o estado de direito” (SAMPAIO JR, 2017 p. 72)

Em função dessas denúncias, a oposição e os meios de comunicação, aproveitando o escândalo, começam a orquestrar um discurso de que “todos os políticos são iguais” e como afirma Sampaio Jr (2017) “Trata-se de uma forma de negar o esforço de construção do PT e, assim, reforçar a tese de que não há espaço para a transformação social” (SAMPAIO JR, 2017 p. 61). Esse escândalo, para além das consequências à imagem do PT que havia sido construída historicamente como um partido ético, impacta também toda a esquerda e abre espaço para uma campanha de desmoralização da política como uma arena de disputa de interesses.

Recorrendo novamente às análises de Sampaio Jr, consideramos também que:

Os desvios que levaram à degeneração do PT estavam inscritos na opção de administrar a ordem, opção que levou os dirigentes partidários, em nome da governabilidade, a selar uma aliança estratégica com as forças conservadoras da sociedade brasileira e a compactuar com a corrupção como base do padrão de dominação (SAMPAIO JR, 2017 p. 61)

Embora esse tema não apareça abertamente nas discussões do III Congresso, nas resoluções finais foi dedicada uma seção denominada *Em defesa do governo Lula* que começa fazendo referência a uma nota da Executiva Nacional de 31 de julho de 2007 que é preciso ficar atento para “a ação desestabilizadora da direita”. Novamente cita a importância e o significado das eleições em 2002, que “interrompeu a hegemonia neoliberal e abriu caminho para o difícil processo de enfrentamento e superação da dependência externa e das imensas desigualdades sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira” (RESOLUÇÕES DO III CONGRESSO DO PT. Em defesa do governo Lula. 2007. p. 42)

Na sequência do documento que trata das resoluções do III Congresso é dedicada uma seção à política internacional do PT, mas não é feita nenhuma referência às discussões anteriores apresentadas nos outros dois Congressos sobre o endividamento externo. Os temas abordados se referem à atuação do partido desde os anos 80 em relação aos países da América Latina no que diz respeito aos direitos humanos, aos movimentos sociais, o apoio aos governos que se auto intitulam de esquerda e a integração regional.

No discurso do então Presidente Lula no III Congresso que está anexado ao *Documento das Resoluções*, é feita uma breve referência ao relacionamento mantido naquele momento com o FMI e com o Clube de Paris, ressaltando que não existe mais uma relação de tutela dessas Instituições com a economia brasileira, como segue: “[...] temos hoje um País menos vulnerável internacionalmente, e não estamos mais sob a tutela do FMI e do Clube de Paris.”

(DISCURSO DO PRESIDENTE LULA NO III CONGRESSO DO PT. 2007. p. 178). Infere-se que esta fala tem como base a antecipação do pagamento ao FMI realizada em 2005.

Em continuidade ao discurso é feita alusão à postura que os Congressos anteriores tinham em relação ao Fundo e que no terceiro, se modifica. Na narrativa do então Presidente essa postura diferenciada refere-se à forma como atualmente a relação com esta Instituição está estabelecida<sup>97</sup>, como segue:

Eu queria fazer um reparo e pedir para os delegados olharem aqui, nestas paredes. Durante 27 anos, em todos os encontros que nós fazíamos as faixas mais fortes grudadas nas laterais eram “Fora FMI”. Não tem uma faixa “Fora FMI”, porque o FMI já não está mais aqui. Nossa economia comprovou solidez na recente crise dos mercados financeiros internacionais. Não precisamos despachar ministros a Washington em busca de socorro. (ibid. p. 178 )

Aqui, para nós, há uma inversão no discurso de Lula a respeito da ausência de cartazes com “Fora FMI.” Ele atribuí a não existência à antecipação de pagamento feito ao Fundo em 2005. Para nós, essa ausência deve-se à mudança de rota feita pelo Partido dos Trabalhadores, que já não questiona mais os mecanismos que são utilizados pelo capital para, em tempos de crise, manter a sua reprodução, através da dívida pública, que nessa etapa do capitalismo, funciona como um vetor fundamental de acumulação rentista e como no PT não existe mais espaço para questionar o *status quo* e as formas atuais de reprodução do capital, o questionamento sobre o poder e a atuação do FMI não está mais em pauta.

#### **5.2.4 IV Congresso do Partido dos Trabalhadores – 2010**

O IV Congresso do PT foi realizado em duas etapas, a primeira de 18 a 20 de fevereiro de 2010 em Brasília e a segunda etapa estatutária que ocorreu em setembro de 2011<sup>98</sup>.

As discussões que ocorreram foram consolidadas em resoluções distintas: *Tática Eleitoral e Políticas de Aliança; Diretrizes sobre o Programa de Governo*, e sobre a *Construção Partidária*. A preocupação central gira em torno das eleições que seriam realizadas no final de 2010 e da necessidade do Partido garantir a eleição de Dilma Rousseff.

A ausência de debates e discussões sobre temas que antes eram apresentados pelo

<sup>97</sup> Na seção 5.4 iremos problematizar o que efetivamente representa essa ausência de debates e referências ao FMI e à dívida externa no III Congresso do PT.

<sup>98</sup> Esta segunda etapa está fora do período de análise (setembro de 2011) desta Tese e de seus objetivos, já que visa a aprovação da reforma estatutária do Partido.

partido como agenda política a ser construída, é substituído, como nos demais partidos de centro e de direita, pela discussão eleitoral esvaziada de conteúdo político, não há nenhuma menção a dívida pública, nem mesmo quando da análise feita em termos de avanços econômicos e sociais dos dois mandatos presidenciais do Partido ou da política internacional do Partido que mantém as mesmas discussões já apontadas no III Congresso.

A apologia às realizações do governo ressaltando o crescimento econômico que se deu em outras bases “com forte distribuição de renda com inédito equilíbrio macroeconômico, com redução da vulnerabilidade externa e, sobretudo, com fortalecimento da democracia.” Considera que a herança que o governo deixará para o sucessor será “bendita” em contraponto a “herança maldita” de FHC. Em todo o documento é apresentada uma série de medidas econômicas e sociais a ser implementada pelo governo Dilma como sequência do governo “bem sucedido” de Lula.

Desapareceu por completo qualquer análise crítica sobre o papel da burguesia como classe antagônica aos trabalhadores e da perspectiva de construção de um projeto de país que questione as políticas neoliberais que já estão em vigor.

### **5.3 Os Programas de Governo do PT e a dívida pública**

#### **5.3.1 Programa de governo do PT (1990/1994): Brasil urgente**

O Partido dos Trabalhadores (PT) concorreu em 1989 pela primeira vez a Presidência da República tendo como candidato Luiz Inácio Lula da Silva para um mandato entre 1990-1994<sup>99</sup> que apresentou um plano de governo intitulado *Brasil Urgente* organizado por temas: democracia, economia, plano alternativo, questão agrária, questão urbana e sociedade. O que nos interessa para os objetivos deste capítulo é a abordagem dada à dívida pública que se encontra no tema sobre economia.

Essa eleição e sua derrota tem um duplo sentido histórico para o PT: significou a possibilidade real de construção de um projeto contra-hegemônico e do ascenso de um conjunto de forças que vieram se articulando desde meados dos anos 70 e que se aglutinaram em torno da construção do Partido, mas ao mesmo tempo, um divisor de águas em relação à

---

<sup>99</sup> O mandato presidencial vigente era de 5 anos, estabelecido pela Constituição de 1988, sem direito a reeleição. Em 1997, através da Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997, o mandato passa a ser de 4 anos com o direito a reeleição. A aprovação dessa modificação constitucional está envolta em denúncias de compra de voto por parte do governo FHC que conseguiu impedir a instalação de uma CPI para apuração dos fatos A Folha de São Paulo divulgou gravações de deputados que confirmaram ter vendido os seus votos por R\$ 200 mil. Vide: Reeleição foi aprovada sob FHC em 1997. Jornal Folha de São Paulo, 2 de dezembro de 2007

concepção de partido que colocava a luta de classe e a sua independência como princípios básicos de sua existência.

Também para o Brasil essa eleição marca a rearticulação e posta em prática do projeto conservador que estava em disputa desde a redemocratização, mas que não havia conseguido se impor, em parte pela existência do próprio PT e da retomada da articulação da classe trabalhadora, capitaneada especialmente pelo “novo sindicalismo”. A partir dessa eleição, a burguesia consegue se rearticular em torno do candidato Collor e a agenda neoliberal começa a tomar forma no país.

O Programa de Governo apresentado foi discutido no âmbito do 5º e 6º Encontro do Partido como já apresentado anteriormente. Traz uma análise sobre o peso da dívida externa<sup>100</sup> na economia brasileira, tratando-a como uma agiotagem internacional e em termos comparativos considerando-a mais perversa do que o que ocorreu na Alemanha no pós 1ª Guerra, que até então era considerado como o maior volume de recursos pagos por um país a credores externos que foi de 8,5 bilhões de dólares. No entanto, o Brasil no período de 1980 a 1988 pagou 132 bilhões de dólares, dos quais US\$ 87 bilhões corresponderam apenas a juros.

Após essa análise o documento já começa a questionar o pagamento dos serviços da dívida, enfatizando a necessidade da promoção do desenvolvimento com distribuição de renda, ao invés da manutenção dos pagamentos, como pode ser visto no seguinte trecho:

A prioridade ao pagamento dos serviços da dívida não pode continuar orientando a atuação do governo brasileiro. Promover a distribuição de renda e, com base nela, criar um novo modelo de crescimento são os objetivos centrais, aos quais a política econômica deve subordinar-se. O sacrifício até agora imposto não trouxe nenhum resultado - a não ser desperdício de recursos, miséria e fome - e não pode perpetuar-se como um pesadelo sem fim. Para reconstruir nossa capacidade de financiar uma nova fase de crescimento, é preciso obter o cancelamento da dívida vencida - que, na verdade, já foi paga - e definir novos termos para as tomadas de empréstimo no futuro. (DOCUMENTO BRASIL URGENTE- Economia. 1989, p. 10)

É possível também identificar críticas severas ao mecanismo de financiamento da dívida externa com o aumento das exportações, de acordo com o documento, como a dívida é em moeda estrangeira, o governo não pode utilizar instrumentos de crédito para o seu pagamento,

<sup>100</sup> Sobre a dívida interna o documento apresenta uma análise breve sobre a modalidade de negociação da mesma, tendo como base operações de curtíssimo prazo (*overnight*), o que evidencia a necessidade de redefinição das condições de pagamento, através da realização de uma reforma financeira com vista ao alongamento do perfil desta, com a colocação de títulos de médio e longo prazo.

então “temos que pagá-la com mercadorias, que são vendidas no exterior e transformadas em dólar” (ibid. p 6). Em função disso a estrutura produtiva nacional teve que adaptar-se a essa realidade, de transformar-se em exportadora de capital, utilizando como moeda as mercadorias exportadas.

Esse mecanismo ainda alimenta o aumento da inflação e da taxa de juros, já que o Banco Central para adquirir moeda estrangeira para o pagamento dos serviços da dívida recorre aos exportadores, comprando a moeda estrangeira equivalente ao saldo comercial do setor. Para obter os recursos necessários a tal operação, o BC recorre ao mercado financeiro, colocando à venda títulos da dívida pública.

Para que esses títulos sejam atrativos é necessário manter uma alta taxa de juros, o que impacta sobre as atividades produtivas nacionais, desestimulando-as, já que estas dependem de empréstimos para a realização de suas atividades e estes tornam-se mais caros, o que vai levar por um lado a uma redução da atividade produtiva e, por outro, o repasse desse custo maior de produção para o preço final dos produtos, o que vai, das duas formas, alimentar o processo inflacionário.

Aqui cabe registrar, mesmo de maneira antecipada, que a política adotada pelo governo Lula a partir de 2002 **utilizou exatamente** esse mesmo mecanismo, tendo inclusive sido mais audacioso no que se refere ao incentivo ao agronegócio no setor de *commodities* com vista a manter um superávit na balança comercial e assim fazer frente ao acúmulo de dívidas para o pagamento dos serviços da dívida, Boito Jr. (2006) inclusive denominou essa política de “caça aos dólares”. Voltaremos a esse tema no capítulo 6.

O documento aborda claramente a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, visto que além das potencialidades gerais do país ainda ressalta o tamanho e a diversidade do saldo comercial, o que geraria reservas cambiais suficientes para a realização de uma renegociação “competente e soberana”. Entre os benefícios apontados por esta suspensão estaria o alívio da situação financeira do setor público que poderia viabilizar a realização de programas sociais inadiáveis, facilitaria o equacionamento da dívida interna e ainda contribuiria para a redução da taxa de juros e o redirecionamento de investimentos do mercado financeiro para atividades produtivas.

Para a suspensão dos pagamentos dos serviços da dívida, o documento ressalta a necessidade da formação de uma sólida base na população e no Legislativo para que a suspensão possa ser realizada, esclarece ainda que dará toda a informação necessária à população e com isso será possível construir uma mobilização nacional em torno do tema.

Além disso, do ponto de vista internacional, buscará apoio junto aos parceiros



internacionais, que se sentirão, de acordo com o documento, sensibilizados com a retomada do crescimento com redistribuição de renda: “No que depender de nós, portanto, o desendividamento externo não significa a consagração do isolamento. Ao contrário: ele é condição prévia para que o Brasil possa participar de forma ativa e soberana nos fluxos comerciais e tecnológicos do mundo contemporâneo.” (ibid. p. 11)

Na apresentação de propostas, há uma ênfase no não pagamento da dívida e a sua classificação como ilegítima, além de conclamar os outros países do Terceiro Mundo a também questionarem as suas dívidas, como pode ser visto no trecho a seguir:

Não devemos e não podemos pagar essa dívida ilegítima, continuando a transferir para os países desenvolvidos parte significativa da riqueza que produzimos aqui. Essa situação reflete uma ordem internacional anárquica que precisa ser politicamente questionada por nosso país e pelos demais devedores do Terceiro Mundo. (ibidem. p. 11)

São apresentadas quatro propostas<sup>101</sup> que deverão ser implementadas pelo governo Lula, caso seja eleito. A primeira proposta trata da suspensão dos acordos em vigor com o FMI e do pagamento dos serviços da dívida, cujo objetivo seria o estancamento da fuga de capitais que possibilitaria o aumento das reservas em moeda forte e a retomada do crescimento econômico, já que com isso seria possível a realização de investimentos estratégicos, a retomada dos gastos sociais e a redistribuição de renda.

A segunda proposta seria a realização de uma auditoria da dívida para identificar os mecanismos de sua formação, seus modos de utilização, a legalidade dos procedimentos utilizados, as taxas de juros praticadas e de como elas contribuíram para o aumento abusivo da dívida e os mecanismos que levaram a sua estatização. Nessa proposta há inclusive menção à possibilidade da convocação de um plebiscito para decidir sobre o que deverá ser feito com os resultados que essa auditoria apresentar: “Com base nessas informações, deve-se definir a composição justa da dívida, convocando, se necessário, um plebiscito para decidir a questão”.( ibidem, p 11)

Essa proposta seria o cumprimento do Art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, que determina a realização de uma Auditoria da Dívida Pública, que é

---

<sup>101</sup> a) Suspender os atuais acordos com o FMI e o pagamento do serviço da dívida externa, interrompendo assim a drenagem de recursos para o exterior. [...] b) Colocar a dívida sub *judice*, iniciando cuidadosa auditoria, com a participação do Poder Legislativo e de organizações representativas da sociedade civil. [...]c) Priorizar os fóruns internacionais legítimos e a negociação política de governo a governo, criando nela os parâmetros que sirvam para condicionar nossa posição junto aos bancos privados.[...] d) Congelar as operações de reempréstimo (*relending*) e suspender a conversão da dívida em investimentos [...]

uma ferramenta que se baseia em provas documentais oficiais e que poderá suscitar ações do ponto de vista legal, político e social. A Auditoria Cidadã vem desde o ano 2000 realizando esforços, sem êxito, no sentido de que seja cumprida essa determinação constitucional para que os indícios de ilegalidades levantados pelas CPIs e endossados por pesquisas realizadas por esta Organização possam ser investigados.

A priorização de fóruns internacionais para a negociação junto aos credores privados é apresentada como a terceira proposta de governo sobre a dívida pública. Essas negociações deveriam ter um cunho político e ocorrer especialmente entre os países devedores da América Latina, com vistas à elaboração de estratégias comuns de negociação.

A quarta proposta seria o congelamento de reempréstimos e a suspensão da transformação da dívida em investimentos. A apresentação das propostas é encerrada com a afirmação de que diante da adoção dessas medidas, se houvesse retaliação por parte dos credores, não alteraria a realidade que a economia brasileira já vivenciava, de aceitação do pagamento de juros calculados sobre o valor nominal de títulos já desvalorizados pelo mercado e ainda alerta que “[...] a situação atual não oferece esperanças. Nossa política abre uma situação nova e transitória, que tende a ser resolvida no âmbito de negociações internacionais.” (ibidem p. 11)

Esse Programa apresentado pelo PT em 1989 reforça a discussão já pautada anteriormente, sobre o caráter de classe que existia no Partido naquele momento. As propostas elencadas demonstram uma compreensão acerca dos impactos econômicos e sociais da atuação do sistema da dívida, não apenas para o Brasil, mas para os países da América Latina em seu conjunto e da necessidade de atuação conjunta por parte destes países para fazer frente aos interesses imperialistas que são atendidos pela manutenção desse sistema.

Essa compreensão será paulatinamente substituída por uma submissão a esses interesses à medida que a perspectiva de construção do “socialismo petista”, ou do “capitalismo humanizado” foi sendo substituída pela decisão de vencer as eleições e gerir o capitalismo na sua etapa financeirizada.

### **5.3.2 Programa de governo do PT (1995/1998): Presidente Lula uma Revolução Democrática no Brasil**

A conjuntura econômica, social e política em 1994 quando este Programa é apresentado para as eleições daquele ano é muito distinta do cenário de 1989. Os quatro anos de governo de Collor/Itamar com a implantação da agenda neoliberal permitiram a rearticulação da burguesia e um refluxo da organização dos trabalhadores em função da flexibilização das leis

trabalhistas e do aumento do desemprego.

Por outro lado, a adoção em 1º de julho de 1994 do Plano Real e os resultados alcançados para o controle da inflação, a despeito dos mecanismos utilizados e de seus efeitos adversos a longo prazo, construiu uma narrativa de êxito econômico que vinha sendo buscado desde os anos 80 e que não havia sido alcançado pelos Planos Econômicos anteriores. Sob a argumentação da necessidade de manutenção dessa “política bem sucedida” e tendo o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, responsável pela elaboração e execução do Plano Real como candidato, aliado ao refluxo na organização da classe trabalhadora em função da investida neoliberal, estavam postas as condições materiais e subjetivas para a vitória e consolidação do projeto burguês que estava sendo posto em prática desde 1990. O candidato FHC é eleito no primeiro turno das eleições.

O PT, embora ainda esteja numa conjuntura interna de disputas, já não é o mesmo de 1989. A Articulação já é hegemônica e direciona as ações em torno do projeto político a ser defendido pelo Partido. As disputas e as práticas já começam a ser modificadas, influenciadas tanto pela conjuntura internacional como nacional de avanço das forças conservadoras e do pensamento único, capitaneadas pelo neoliberalismo, como pela derrota eleitoral para Presidência em 1989, somadas às experiências administrativas municipais e estaduais<sup>102</sup> vão contribuindo para a transformação do PT em um Partido da ordem. Esse resultado eleitoral terá desdobramentos significativos não apenas para o país em termos econômicos e sociais, mas também para o PT, como abordaremos nas seções seguintes.

No que se refere ao Programa de Governo apresentado para o mandato de 1995- 1998, *Presidente Lula uma Revolução Democrática no Brasil*, ele está organizado em sete capítulos.<sup>103</sup> No capítulo III que trata da política externa define como seu objetivo: “[...] uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de força internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática.” (PROGRAMA DE GOVERNO DO PT, 1994. p. 72).

As referências à dívida externa são feitas sem a realização de uma análise crítica como havia no Programa de Governo de 1989. Elas são apresentadas na seção sobre a política externa do governo, como segue “1) rediscussão dos problemas relacionados com as dívidas

---

<sup>102</sup> O PT elegeu em 1982 o primeiro prefeito na cidade de Diadema/SP. Em 1986 a Prefeita de Fortaleza Maria Luíza Fontenele e em 1994 foram eleitos os governadores Vitor Buainz no Espírito Santo e Cristovam Buarque governador distrital em Brasília.

<sup>103</sup> Capítulo I A crise e a alternativa democrática popular; Capítulo II Política, cidadania e participação popular; Capítulo III Reforma e democratização do Estado; Capítulo IV Mudar a vida; Capítulo V Bases tecnológicas do Projeto Nacional de desenvolvimento; Capítulo VI Ciência, tecnologia e infra-estrutura e capítulo VII Transformar a economia e a sociedade construindo a Nação.

externas dos países periféricos” (ibid. p. 74)

No capítulo sete encontramos novamente de maneira isolada uma menção à auditoria nos contratos da dívida, a exigência de abertura de novas negociações com o objetivo de estancar a sangria de recursos para o exterior. No item sobre a reforma do Estado e da economia (Capítulo VII) é feita uma rápida menção ao processo de estatização da dívida externa nos anos 70 e a forma como o mercado financeiro é usado para a acumulação capitalista, sem, no entanto, fazer referência direta ao pagamento dos serviços da dívida, como pode ser visto a seguir: “Em vez de voltar-se prioritariamente para servir à acumulação capitalista, via mercado financeiro (como hoje) [...]” (ibidem, p.208).

Na sequência da análise<sup>104</sup> é reforçada a visão de que as negociações realizadas no âmbito do Plano *Brady* não trouxeram mudanças significativas em termos da diminuição no pagamento dos serviços da dívida e de que as condicionalidades impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial de abertura comercial, privatizações e liberalização dos mercados financeiros também não trouxeram alívio para o país em termos de redução do pagamento de juros.

Questiona o afluxo de capital estrangeiro que começa a retornar aos países periféricos a partir dos anos 90 quando a situação financeira mundial se modifica, fazendo com que o fluxo que havia se interrompido nos anos 80 retorne a esses países. Enfatiza que esses recursos são de curto prazo e que é preciso disciplinar a entrada desses capitais, além de considerar que as relações da economia brasileira com o sistema financeiro internacional é uma das causas da desestabilização. O trecho a seguir ilustra esses questionamentos:

A política de comércio exterior não pode ter como objetivo a geração de megassuperávits comerciais usados no pagamento do serviço da dívida, e os custos fiscais desses pagamentos precisam ser drasticamente reduzidos. Atualmente, a quase totalidade da "dívida velha" é de responsabilidade do setor público não exportador [...] Para comprar as divisas necessárias e fazer frente a tais pagamentos, todos precisam angariar recursos em moeda nacional por meio de mecanismos que têm forte impacto inflacionário (impostos, tarifas, emissão, ou ainda aumento do endividamento interno). (ibidem, p. 217)

Na sequência, o Programa de Governo vai enfatizar a necessidade da renegociação dos contratos, sem que estes estejam vinculados a condicionalidades do FMI e do Banco Mundial em relação à adoção de políticas internas liberalizantes. Ao mesmo tempo, reafirma a necessidade de uma auditoria da dívida para identificar o volume de recursos que são

---

<sup>104</sup> No capítulo VII, Item 45 Relações soberanas e solidárias com a economia mundial.

decorrentes da entrada de capital novo e aqueles que se referem ao mecanismo de juros sobre juros, como pode ser visto a seguir:

É essencial distinguir as dívidas comerciais normais e as relacionadas a efetivo ingresso de recursos no país do componente da dívida que corresponde à mera acumulação de juros sobre juros a taxas extraordinariamente elevadas, ou ainda a financiamentos de projetos duvidosos, de baixíssimo interesse social ou até que não chegaram a ser implementados. (ibidem, p. 218)

Há no Programa uma contestação em relação aos contratos que foram assinados pelo governo Itamar Franco e a afirmação de que o governo Lula, caso eleito, contestará esses acordos nos fóruns internacionais, como segue “O governo tomará as iniciativas necessárias para levar à sociedade brasileira e aos fóruns internacionais apropriados a contestação dos acordos firmados com os credores [...]” (ibidem p. 219) por considerar que a forma como a dívida vem sendo gerenciada é incompatível com o projeto de desenvolvimento proposto pelo novo governo que tem a intenção de aumentar os gastos sociais e implantar um conjunto de reformas estruturais. Frente às medidas que o governo pretende implementar em relação aos pagamentos dos serviços da dívida, se houver intransigência por parte dos credores internacionais, haverá, de acordo com o Programa de Governo a suspensão do pagamento da dívida.

Em relação à dívida interna, de maneira breve, o documento, faz referência ao seu crescimento em função da ciranda financeira e da necessidade de alongar o seu perfil com vistas a combater as pressões inflacionárias que esta representa.

### **5.3.3 Programa de Governo do PT (1999/ 2002) : União do Povo Muda Brasil**

Em 1998 novamente o PT lança candidato próprio à Presidência da República com uma aliança com as esquerdas tendo novamente Lula como candidato a presidente e como vice Leonel Brizola para um mandato de 1999-2002.

O Partido lança dois documentos que tratam sobre o Programa de governo a ser implementado caso seja eleito: *Diretrizes do Programa de Governo* e a *Carta Compromisso*<sup>105</sup>. Neles a mudança de rumo do Partido fica evidente, se materializa na

---

<sup>105</sup> É a primeira vez que o partido lança uma carta de intenções do candidato. O texto é redigido na primeira pessoa do singular (eu) o que configura uma “fala” direta e um compromisso pessoal do candidato com os eleitores.

ausência de propostas para enfrentamento da atuação do sistema da dívida. Na análise de conjuntura realizada os dados sobre os pagamentos da dívida externa e interna são apresentados, mas nas propostas de governo esses dados são desprezados.

No contexto geral do documento *Diretrizes do Programa de Governo* na seção “*grandes compromissos programáticos*” identificam-se as seguintes referências à dívida interna e externa e aos impactos financeiros que o pagamento dos serviços da dívida tem representado para o país:

[...]- a dívida externa atingirá em 1998 US\$ 220 bilhões; a dívida interna mobiliária ultrapassará os US\$300 bilhões, o que equivale a quase metade da riqueza criada pelo país neste ano; o Governo gastou R\$ 46 bilhões apenas com o pagamento de juros da dívida, em 1997. O investimento e os gastos sociais são sacrificados em benefício dos especuladores [...] (DIRETRIZES DO PROGRAMA DE GOVERNO. 1998. p 4).

Nas ações estratégicas que são propostas não se encontra nenhuma referência a dívida nem à forma como está será tratada pelo governo. De forma semelhante à *Carta Compromisso*, não cita a dívida pública nem apresenta qualquer ação que possa ser realizada pelo futuro governo no trato com os credores internacionais e na continuidade dos pagamentos dos serviços da dívida.

Esse levantamento demonstra que, já em 1998, o PT havia abandonado de maneira sistemática a discussão sobre a dívida pública. Essa ausência, para nós, evidencia a decisão agora consolidada no Partido de ganhar as eleições presidenciais a qualquer custo, mesmo que isto represente a submissão aos interesses da fração rentista do capital, materializados na atuação do sistema da dívida pública.

### **5.3.4 Programa de Governo do PT (2003-2006) – Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil**

Seguindo a mesma lógica da campanha anterior, são lançados dois documentos como base do Programa de Governo: *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil* e a *Carta aos Brasileiros*, além de um documento que consolida as propostas de governo. Mais uma vez o candidato é Lula e o PT fez aliança, entre outros,<sup>106</sup> com o Partido Liberal (PL), sendo candidato à vice-presidente o empresário<sup>107</sup> do setor têxtil José Alencar. O então candidato é eleito no segundo turno com 61,3% dos votos válidos.

<sup>106</sup> Além do PL, fizeram parte da aliança o Partido Comunista do Brasil (PCdoB); o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido da Mobilização Nacional (PMN).

<sup>107</sup> Escolhido para quebrar a resistência do empresariado à candidatura do Partido dos Trabalhadores, como pode ser visto em Borges Neto (2003)

Agora o projeto político do PT não se baseia mais na independência de classe, junta-se à burguesia para “quebrar a resistência de parte da burguesia em votar no PT”, o que antes o diferenciava qualitativamente dos outros partidos, “trabalhador vota em trabalhador” agora aparece como um entrave para o alcance de seu objetivo: ser governo. Não resta mais nenhum vínculo de classe, a construção de um projeto alternativo foi abandonado e junto com ele o reconhecimento dos graves problemas econômicos e sociais vivenciados pelos países periféricos e a necessidade de construção de um projeto contra-hegemônico. O objetivo agora é vencer as eleições presidenciais e mostrar que é capaz, como afirma Coelho (2005), “de administrar o capitalismo melhor que os capitalistas” .

Na seção *Contexto Geral* do Programa de Governo é feita uma avaliação sobre as políticas implantadas durante a década de 90 no Brasil que são apontadas como as responsáveis pela manutenção da dependência externa e da manutenção das condições de reprodução do capital financeiro globalizado no Brasil, uma alusão às altas taxas de juros como mecanismo para atração do capital financeiro internacional, que tem um impacto significativo sobre as finanças públicas, especialmente sobre o crescimento do déficit e como nos Programa de Governo anteriores refere-se aos acordos com o FMI como danosos para a economia brasileira, como segue:

As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao invés de eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura,(sic) em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado. (CONCEPÇÃO E DIRETRIZES DO PROGRAMA DE GOVERNO DO PT. 2002. p 2).

Contraditoriamente, na *Carta aos Brasileiros*, há uma clara afirmação do cumprimento de todos os compromissos assumidos pelo governo anterior: “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país”. Em outro trecho lê-se: “Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.” (Carta aos Brasileiros, 2002. p. 3). O superávit primário não foi apenas “preservado”, mas elevado. Além disso, o candidato Lula foi consultado, para dar anuência a renovação do acordo com o FMI por FHC, como registrado em matéria da Folha de São Paulo de 8 de agosto de 2002 “*FHC consultou candidatos para fechar acordo com o FMI*”. Essas contradições serão retomadas no capítulo 6 (seção 6.1.1)

Quando da apresentação das bases do Programa de governo são identificados três eixos

estruturantes: o social, o democrático e o nacional. No eixo nacional há um questionamento acerca da necessidade de regulação da abertura do sistema financeiro nacional e um reforço à necessidade de denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo com o FMI, que imporá restrições ao crescimento econômico e uma tentativa de re-estatização da dívida externa, o que seria necessário bloquear “reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar” (ibid. p. 13). Há uma ênfase a respeito do que denominam um “impasse financeiro” criado pelo governo FHC que obriga o país a fazer novos empréstimos para pagar velhos empréstimos (PROGRAMA DE GOVERNO UM BRASIL PARA TODOS, 2002 p.10).

Aqui fica evidente a contradição entre o que é apresentado pelo Plano de Governo, “denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo com o FMI,” com as definições apresentadas na *Carta aos Brasileiros* “o respeito aos contratos e obrigações do país” e na reportagem da Folha de São Paulo “O deputado José Dirceu (SP) adiantou ao Presidente que o PT dará apoio ao acordo com o Fundo [...]”

Na sequência do Plano registra-se a necessidade de que o Brasil assuma um papel internacional ativo em relação à dívida externa, articulando outros países como Argentina e México, que respondem por grande parte da dívida externa mundial, para um processo de auditoria e renegociação. Em outro trecho do Programa é ressaltado o papel que o Brasil deve desempenhar na campanha pelo cancelamento da dívida dos países pobres e da realização de auditorias nos demais países, como segue: “A campanha internacional pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres deverá ter forte participação do Brasil e deve ser acompanhada pela perspectiva de auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do “Terceiro Mundo”. (ibidem. p. 14).

Ao tratar sobre a reestruturação da política fiscal com vistas à superação da sua fragilidade, é apontada como uma das estratégias a redução “substantiva e progressiva” do comprometimento da receita pública com o pagamento dos juros da dívida, o programa enfatiza que é necessário colocar o social como eixo do desenvolvimento e para tanto é imprescindível uma revisão completa de como os serviços da dívida estão sendo priorizados “[...] exigirá uma revisão completa das atuais políticas que colocam a dívida financeira e seus credores como a prioridade número um do Estado brasileiro.” (ibidem. p. 15).

É apresentada também uma discussão acerca da política de superávits primários<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Em documento divulgado pelo Ministério da Fazenda em abril de 2003 é anunciada a necessidade de aumento do superávit primário para 4,25%. Em 2002, último ano do governo FHC, o superávit primário apurado pelo Banco Central foi de 2,16% (COUTO e PEREIRA, 2015 p. 91)



considerando que a mesma inviabiliza a adoção de programas sociais. Entretanto, em seguida, encontra-se a seguinte afirmação: “Nosso governo vai preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo de cumprir seus compromissos.” (ibid. p. 10)

Vale ressaltar que os compromissos que serão respeitados são os assumidos com o sistema financeiro internacional, como já havia sido anunciado na *Carta ao Povo Brasileiro* e arremata: “O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados. Mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. (ibidem, p. 11)

Apesar da afirmação categórica da manutenção dos superávits como garantia para os pagamentos dos serviços da dívida, há uma análise crítica sobre o aumento do endividamento, com a apresentação de dados que comprovam tal crescimento, o trecho a seguir é esclarecedor, o que demonstra mais uma vez o caráter contraditório do Programa:

[...] mas o setor público continua com uma dívida bruta de cerca de US\$ 90 bilhões [...]O crescimento explosivo da dívida líquida do setor público a partir de 1994 [...]essa expansão da dívida líquida do setor público, de mais de 20% do PIB entre 1994 e 2001, ocorreu apesar da venda de empresas estatais no valor de US\$ 100 bilhões. (ibid. p. 28)

Sendo eleito tendo como base um Programa de governo que em algumas análises questiona o sistema da dívida pública e aponta os seus efeitos em termos de apropriação do fundo público e em outros reafirma a manutenção das condições necessárias para a atuação desse sistema, como o superávit primário e o respeito aos contratos, por exemplo, não é possível afirmar que o PT traiu a confiança dos militantes e eleitores ou que havia um governo em disputa. As bases sobre as quais o PT governaria já estão delineadas quando da apresentação do Programa de Governo.

### **5.3.5 Programa de governo do PT (2007-2010): Lula de novo com a força do povo**

O Programa de Governo apresentado em 2006 para o mandato de 2007-2010, busca a reeleição de Lula como presidente. Em função disso, traz uma breve avaliação, bastante positiva, das ações do mandato de 2003 a 2006 em termos de ações econômicas, políticas e sociais.

---

O Programa está estruturado em seis eixos. Não há uma discussão específica sobre a dívida, nem sequer ao fato da antecipação do pagamento de parcelas ao FMI, bastante festejada pelo governo e pela imprensa, como será abordado no capítulo 6, apenas duas referências de forma pontual como segue: “A continuidade da redução das taxas reais de juros ajudará a diminuir mais ainda a dívida pública [...] Prosseguir o processo de redução da relação dívida pública/PIB. (PROGRAMA DE GOVERNO: LULA DE NOVO COM A FORÇA DO POVO, 2006. p.10 e p.14)

A pouca relevância dada ao tema da dívida é um indicador significativo do tratamento que foi dado a ela durante o primeiro mandato Lula, a ampliação e consolidação de instrumentos que garantiram a atuação do sistema da dívida e a rentabilidade da fração rentista do capital. Retomaremos esse tema com maior aprofundamento no capítulo 6.

A seguir apresentamos um quadro síntese das discussões e propostas sobre a dívida pública nos quatro Congressos do PT e nos Planos de Governo de 1989 a 2010 para na sequência realizarmos uma análise geral sobre as mudanças que foram sendo gestadas, e por fim, abordamos especificamente o transformismo do Partido.

**Quadro 02:** Síntese das deliberações dos Congressos e das propostas nos Programas de Governo do Partido dos Trabalhadores sobre a Dívida Pública

PT OPOSIÇÃO				PT GOVERNO				
Disputa pela hegemonia		Hegemonia da Articulação		Transformismo				
Programa de Governo (1990- 1994)	I Congresso (27/11 a 01/12 de 1991)	Programa de Governo (1995-1998)	II Congresso (24 a 28/11/1999)	Programa de Governo (1999-2002)	Programa de Governo (2003-2006)	III Congresso (31/08 a 02/09 2007)	Programa de Governo (2007-2010)	IV Congresso (18 a 20/02/2010)
<p>a) Suspender os atuais acordos com o FMI e o pagamento do serviço da dívida externa,</p> <p>b) Colocar a dívida <i>subjudice</i>, iniciando auditoria, com a participação do Poder Legislativo e de organizações da sociedade civil.</p> <p>c) Priorizar os fóruns internacionais e a negociação política de governo a governo.</p> <p>d) Congelar as operações de reempréstimos e suspender a conversão da dívida em investimentos.</p>	<p>1. Considera a dívida externa como um dos maiores problemas dos países da América Latina;</p> <p>2. Critica os programas de ajustes do FMI;</p> <p>3. Ressalta a necessidade de solução definitiva para a dívida externa;</p> <p>4. Define como uma das estratégias para a campanha presidencial de 1994 a suspensão da dívida externa</p>	<p>a) Rediscussão dos problemas relacionados com as dívidas externas dos países periféricos;</p> <p>b) Renegociação de contrato sem a imposição das condicionalidades pelo FMI e pelo Banco Mundial;</p> <p>c) Contestação dos acordos firmados durante o governo Itamar Franco nos Fóruns Internacionais</p>	<p>1. Necessidade de enfrentamento aos interesses do capital financeiro nacional e internacional;</p> <p>2. Responsabiliza a dívida externa pelos problemas econômicos dos anos 80;</p> <p>3. Enfatiza as consequências danosas da adoção do Plano <i>Brady</i></p> <p>4. Denuncia o acordo com o FMI</p> <p>5. Propõe a articulação dos países da América Latina para renegociação conjunta</p> <p>6. Apoia o Plebiscito proposto pela CNBB</p> <p>7; Faz referência à dívida interna</p>	<p>a) Referência ao pagamento dos serviços da Dívida se sobrepondo aos investimentos e aos gastos sociais</p> <p>b) Não apresenta propostas</p>	<p>a) Apresenta análises gerais sobre a atuação do capital globalizado;</p> <p>b) Aponta a necessidade de regulação da abertura do capital financeiro;</p> <p>c) Ressalta a necessidade de denunciar o acordo com o FMI.</p> <p>d) Ressalta o papel internacional ativo que o Brasil deve ter junto a outros países para questionar as dívidas externas dos países pobres;</p> <p>e) Questiona a prioridade aos credores</p> <p>f) Não apresenta propostas</p>	<p>1. Referência ao crescimento da dívida externa no governo FHC, mesmo com as privatizações</p> <p>2. Trata a antecipação dos pagamentos ao FMI como quitação da dívida;</p> <p>3. Enfatiza o desatrelamento do Consenso de Washington que colocava a economia a serviço da especulação internacional</p>	<p>a) Duas referências pontuais à dívida pública: a redução dos juros para diminuir a dívida e a necessidade de redução da relação dívida/PIB.</p> <p>b) Não apresenta propostas</p>	<p>Não há referências à dívida pública nos dois documentos</p> <p><i>Diretrizes sobre o Programa de Governo e Construção Partidária</i></p>

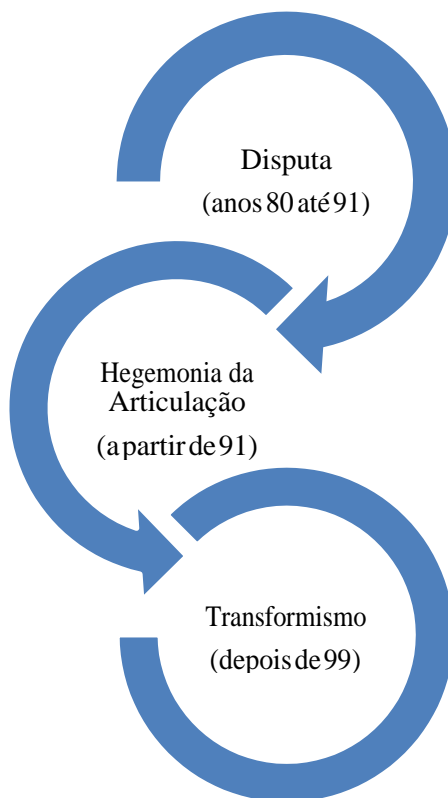
Fonte: Elaboração própria

#### 5.4 Análise das Diretrizes dos Congressos (I ao IV) e dos Programas de Governo (1989/2010) do PT em relação à dívida

É possível realizar essa análise agrupando os debates e propostas em três processos distintos, tanto em relação aos Congressos quanto aos Programas de Governo, como está posto no quadro XX: 1) **Disputa interna pela hegemonia do PT e de suas definições programáticas**; 2) **Hegemonia da Articulação** e 3) **Transformismo**.

Evidentemente que esse “agrupamento” não significa que estamos considerando esse processo como constituído por etapas em que uma foi sendo substituída por outra. Os fenômenos sociais não possuem essa linearidade, são dinâmicos e uns estão imbricados nos outros, o resultado da disputa depende do acúmulo de forças e da capacidade dos sujeitos que estão envolvidos de serem capazes de impor, pelo menos temporariamente, a sua visão de mundo e os seus interesses ao restante do grupo, os quais serão novamente postos em disputa em um processo contínuo. Isso significa que o critério utilizado para agrupar cada uma dessas etapas foi o predomínio de determinados comportamentos, tomada de posições e atitudes, que na disputa travada internamente com outras visões se tornaram hegemônicas. Como apresentado na figura 07.

**Figura 06:** Etapas do processo de transformismo do PT



**Fonte:** Elaboração própria.

Passemos então a análise de cada uma destas etapas, dando ênfase as modificações relativas às resoluções e propostas sobre a dívida pública:

#### **5.4.1 Disputa interna pela hegemonia do PT e de suas definições programáticas**

Consideramos que o Programa de Governo apresentado em 1989 para o mandato de 1990-1994 e o I Congresso realizado em 1991 retrata o momento de **disputa interna pela hegemonia do PT e de suas definições programáticas**. Em função disso, nessa fase a dívida pública é abordada como uma das formas de atuação dos interesses imperialistas nos países periféricos e responsável por parte dos graves problemas econômicos, políticos e sociais enfrentados. Conseqüentemente as propostas apresentadas tem uma perspectiva de agrupar forças no Brasil e na América Latina para se contrapor a tal investida.

As discussões travadas e as propostas apresentadas refletem de maneira geral a visão de mundo que está em disputa dentro do Partido, a independência de classe, nesse sentido, aponta as contradições do modelo de desenvolvimento capitalista implementado no país, realiza uma crítica a forma dependente como a economia brasileira se insere no cenário internacional e questiona o papel do capital financeiro na tomada de decisão dos Organismos Multilaterais, especialmente o FMI, em relação às renegociações da dívida externa e as imposições feitas para a formação do superávit primário. Questiona a priorização do pagamento dos serviços da dívida em detrimento das políticas sociais e do desenvolvimento nacional, embora não apresente propostas em termos de superação desse modelo de desenvolvimento e dentre as resoluções aprovadas no I Congresso (1991) está inclusive a suspensão do pagamento dos serviços da dívida.

Em relação ao Programa de Governo, apresentado no ano de 1989 (mandato 1990-1994), encontra-se uma análise crítica em relação à dívida externa, identificando os mecanismos utilizados pelo sistema da dívida, tais como o aumento das exportações e a manutenção de altas taxas de juros como instrumento para atração de investidores, e classificando-a como uma agiotagem internacional.

Em função desse diagnóstico, o Programa de Governo apresenta como primeira proposta em relação à dívida a suspensão dos pagamentos e a realização de auditoria com o objetivo de desnudar os mecanismos que levaram ao aumento vertiginoso da dívida e, inclusive, chega a indicar a possibilidade da realização de um plebiscito para decidir o que deve ser feito a partir dos resultados de tal investigação.

Como veremos, essa abordagem será relativizada paulatinamente nos anos seguintes.

#### 5.4.2 Hegemonia da Articulação

O Programa de Governo apresentado em 1994 (mandato 1995-1998) e o II Congresso do PT realizado em 1999 demonstram em suas análises e propostas a consolidação da **hegemonia da Articulação**. Isso não significa que foi só nesses espaços, no momento de sua realização, que esse processo foi consolidado. Como já vimos discutindo, entendemos a construção da hegemonia da Articulação como fruto de um processo de disputas intenso dentro do Partido em busca de definir qual seria o formato do partido, o que não estava, como ressaltado por Coelho (2005), posto a *priori* quando da criação do PT por diferentes forças nos anos 80. Essas disputas se deram nos Encontros Nacionais, na Executiva Nacional, nas direções estaduais e municipais. O Programa de Governo e o II Congresso representam a materialização de toda a construção da hegemonia que se consolida em uma instância decisória do Partido e que vai, daí por diante, direcionar as posturas e decisões do Partido.

Como discutido anteriormente, a Articulação foi avançando internamente na imposição de suas pautas, como por exemplo, o recebimento de doação de empresa privada, quando da campanha eleitoral para o governo do estado de São Paulo em 1994 e nas alianças com partidos de centro e de direita no mesmo período na Bahia. Evidentemente que a disputa continuou existindo dentro do PT, mas restrita a um grupo minoritário. A Articulação já construiu uma capilaridade dentro do Partido, o que permite a imposição de suas posições.

Para Machado (2004) essas novas posturas são decorrentes da avaliação feita da derrota de 1989 e dos ajustes necessários, na ótica da Articulação para conseguir vencer as eleições presidenciais. Somamos a esses fatores, a mudança na conjuntura nacional e internacional que gera o refluxo na organização dos trabalhadores, além das experiências administrativas no âmbito municipal e estadual que vai forjando o novo direcionamento do Partido, como segue:

Nesse contexto, é importante levar em conta qual foi a avaliação da derrota de 1989 feita pelos dirigentes do partido — principalmente pelo próprio Lula. Naquele ano, a candidatura do PT foi fortemente rejeitada por setores empresariais, de proprietários de terra e pelas camadas mais abastadas das chamadas classes médias. Para compreender esta rejeição, é preciso, naturalmente, partir da existência de antagonismos de classe: os setores dominantes da sociedade brasileira não aceitavam — e não podiam aceitar — o programa e o caráter *de classe* da candidatura, isto é, sua identificação com os interesses populares. Portanto, no fundamental, a rejeição a Lula por parte destes setores só podia ser superada com o abandono pelo candidato da sua perspectiva de classe. (MACHADO<sup>109</sup>, 2004 s.p)

No entanto, o que parece prevalecer da avaliação feita, segundo o autor, é a associação

---

<sup>109</sup> O texto de Machado (2004) não está paginado, em função disso, indicaremos apenas o ano

de que a rejeição ao Partido decorre do seu excesso de radicalismo e não ao antagonismo de classe estrutural, o que vai fazer com se busque construir uma estratégia de superação da rejeição sem deixar de defender os setores populares. Essa estratégia também será abandonada na fase seguinte. O autor afirma:

A partir desta avaliação, foi sendo progressivamente construída à idéia (*sic*) de que era possível para Lula e o PT superarem a rejeição sem deixarem de defender os setores populares. Para isso, o programa deveria ser mais moderado, as alianças deveriam ser ampliadas (não se indagava se essa ampliação seria coerente com os interesses sociais que se queria representar) e seria preciso a aceitação do candidato pelos setores burgueses. De fato, com o tempo, o que passou a ser o núcleo das estratégias eleitorais foi o próprio desconhecimento dos antagonismos de classe inevitáveis na sociedade capitalista. (MACHADO, 2004 n.p)

O que se percebe, ainda de acordo com autor, é que depois de 1989 “[...] combinaram-se uma inflexão negativa (do ponto de vista socialista) na evolução do PT e do próprio Lula.” Essas mudanças de postura não tem, segundo o autor, apenas influência da derrota eleitoral, mas decorrem também da crise das referências da esquerda com a crise do leste europeu, da ofensiva neoliberal o que levou muitas ideias neoliberais se infiltrarem no partido “[...], por exemplo, as visões de que o Estado é em geral menos eficiente do que as empresas, e de que não é possível superar o mercado capitalista [...]” e isso levou o PT a começar “a perder seu caráter rebelde e a trilhar um caminho de progressiva integração à ordem.”

Além dessas mudanças que estão ocorrendo e que serão ainda mais aprofundadas quando o PT assumir a Presidência da República a partir de 2003, como se verá no capítulo 6, é necessário considerar também o papel que o capital financeiro internacional exerce sobre os países, como coloca Chesnais (1998) o poder da finança global, que em apenas um movimento altera o funcionamento da economia mundial e/ou nacional.

Para exemplificar essa pressão do capital financeiro, em 2006, para evitar a fuga de capitais estrangeiros em função do aumento dos juros estadunidense, o governo Lula realizou uma operação de recompra antecipada de títulos da dívida de longo prazo pelo seu valor de face totalizando R\$ 4 bilhões. Esses títulos não estavam no prazo de resgate, mas em função da pressão dos investidores que começaram a sair do país, a única forma de mantê-los internamente dentro da lógica de financeirização do capital seria o aumento da taxa de juros - outra alternativa que o governo poderia adotar era o controle do fluxo de capital. Segundo Ávila (2006) o aumento da taxa de juro, por ser um ano eleitoral, traria prejuízo para a reeleição, então a solução adotada no marco do predomínio dos interesses rentistas foi a

compra antecipada dos títulos. Como segue:

[...] Um aumento nos juros traria prejuízos ao presidente Lula em um ano eleitoral. Naquele momento, o governo preferiu simplesmente gastar R\$ 4 bilhões para recomprar antecipadamente os títulos dos estrangeiros, por seu valor total, para não permitir a fuga de capitais! [...] é impressionante a ditadura que os mercados exercem sobre nós, com a cumplicidade do governo. Ao invés de controlar os fluxos de capitais, o governo prefere torrar em apenas 3 dias R\$ 4 bilhões (valor este equivalente a todos os gastos com Reforma Agrária em todo o ano de 2005) para satisfazer aos estrangeiros, comprando antecipadamente títulos por seu valor de face. (ÁVILA, 2006 p. 7/8)

### 5.4.3 Transformismo

Consideramos que mesmo antes do PT assumir a Presidência da República em 2003, o Partido já havia abandonado o critério de classe como demarcador de suas posições e definições, embora essa postura só fique mais evidente quando o governo Lula mantém e aprofunda a política neoliberal adotada pelo ciclo de governos que começa com Collor em 1990, a submissão aos interesses do mercado começa bem antes, como enfatizado por Sampaio Jr (2017) “Antes mesmo das eleições, o PT dobrou-se à chantagem do “mercado” e comprometeu-se a honrar todos os contratos com o grande capital. A partir daí, tudo foi feito para viabilizar a reciclagem do padrão de acumulação em crise aguda” (SAMPAIO JR. 2017 p. 69)

A derrota para as eleições em 1989, a investida neoliberal, a derrocada do socialismo real, as gestões municipais e estaduais, somadas constituem, para nós, a chave explicativa para tais mudanças. Isso não significa dizer que a sua ocorrência só poderia ter como resultado o abandono das bandeiras históricas e princípios que embasaram o PT, especialmente durante a sua primeira década de existência. Como estamos tratando de um fenômeno social, a interação entre os sujeitos e as suas visões de mundo influenciam nas decisões a serem tomadas e no caminho a ser percorrido. O que estamos buscando demonstrar são as condições objetivas que serviram de pano de fundo para a mudança de rota do PT, e não que essa foi uma mudança inevitável e o único caminho possível. Esse foi o caminho escolhido pelas forças hegemônicas que atuavam dentro do PT naquele momento histórico.

Para entendermos adequadamente esse abandono de princípios e a adoção de outros que contradizem frontalmente com aqueles que estavam na base de formação do PT é necessário recorrermos a um conceito que foi adotado por Gramsci para compreender um processo histórico com características semelhantes ocorrido na Itália no período do *Risorgimento*, o



transformismo.

O transformismo foi utilizado por Gramsci para analisar a revolução parlamentar burguesa na Itália, o *Risorgimento*, o movimento em que o Partido da Ação representante das classes populares foi “incorporado” pelos moderados, camada dirigente, e as massas populares não são incorporadas no âmbito do novo Estado, como segue: “o chamado “transformismo” é tão-somente a opressão parlamentar do fato de que o Partido da Ação é incorporado molecularmente pelos moderados e as massas populares são decapitadas, não absorvidas no âmbito do novo Estado.” (GRAMSCI, Caderno 9, 2002. p. 93) .

Para Gramsci, a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, pela direção intelectual e moral de grupos afins e aliados e pelo domínio que se dá sobre os adversários. Para o autor o processo de supremacia dos moderados vai se dar a partir dos dois modos, visto que o Partido da Ação não construiu no seu interior intelectuais orgânicos que pudessem direcionar o processo revolucionário.

Em função disso, para ele, o *Risorgimento* se caracteriza como uma revolução passiva, ou seja, uma revolução que não altera de maneira radical as relações sociais e políticas, mas ocorre a partir da conciliação das diferentes frações da burguesia com as velhas classes com o intuito de fazer com que não ocorram mudanças efetivas. É uma revolução consentida, que se diferencia de maneira profunda do que ocorreu, por exemplo, na Revolução Francesa, que rompeu efetivamente com as relações sociais e políticas pretéritas e criou novas formas, tendo a burguesia como classe hegemônica. Por isso que, para ele, a revolução passiva “parece exato não só para a Itália, mas também para os demais países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical- jacobino”. (GRAMSCI, 2002 p. 209/210)

Contra-pondo-se à revolução permanente, a revolução passiva, decorre da inexistência das condições materiais que não estão suficientemente desenvolvidas para que seja possível a realização da ruptura mais profunda, avançando para além do que as forças moderadas ou conservadoras estão dispostas a realizar. Disso decorre, para Dal Maso (2016) que a revolução passiva deve ser entendida como uma resposta ao fracasso da revolução ativa dos trabalhadores e não como um processo de modernização, determinado pela progressividade histórica do capitalismo, no sentido de que o capitalismo busca permanentemente formas de recriar a sua duração.

A revolução passiva ocorre a partir de dois momentos distintos, o primeiro a restauração, uma reação conservadora à possibilidade de que os de baixo realizem uma transformação radical e efetiva, e a renovação, na qual algumas demandas dos de baixo são atendidas através de concessões das camadas dominantes. (COUTINHO, 2010)

Nas situações em que ainda não estão postas as condições materiais para a revolução permanente, a alternativa encontrada pela classe que detém a direção e o domínio é realizar “concessões” a outra classe ou frações de classe para que não haja mudanças profundas. A conciliação dos interesses, com base na manutenção das condições de direção e domínio, só que com a incorporação, de forma parcial e cooptada, daqueles que antes buscavam uma revolução. Para Dal Maso como segue: *“Es decir, algunas exigencias que viese desde abajo son asumidas, para garantizar el carácter conservador del proceso en su conjunto, excluyendo precisamente a las masas populares para evitar la “vía jacobina”*. (DAL MASO, 2016, p. 78)

Esse conceito de transformismo passa a ser utilizado a partir de 1876, segundo Oliveira (2016), em meio a uma crise de baixa confiança no Parlamento italiano, em função de evidências de corrupção e corporativismo de seus membros. A característica principal vai se dar pela conciliação de interesses entre os diferentes estratos da burguesia,

[...] certa liberdade para reformas democratizantes em troca da garantia de postos no governo para a burguesia meridional, ao mesmo tempo em que – em função desta transformação da esquerda – torna-se possível a absorção (*sic*) molecular dos elementos ativos vindos de baixo no interior do governo, esvaziando, contudo, seu potencial revolucionário [...] (OLIVEIRA, 2016. p. 2-3)

Tendo como base esse conceito gramsciano, pretende-se analisar o processo pelo qual o Partido dos Trabalhadores foi sendo “reformulado” ao longo de sua trajetória, tendo surgido como representante dos anseios de trabalhadores agrupados em sindicatos, movimentos sociais, representantes da Igreja Católica, intelectuais que acreditavam que o partido seria o espaço privilegiado para a transformação da sociedade, a construção de uma alternativa ao modelo de desenvolvimento implantado até então no país pela burguesia. Ao não acumular forças suficientes para construir um projeto anti-hegemônico, o PT transformou-se no seu oposto, um partido da ordem, que ao invés de questionar o capitalismo em sua fase rentista, amplia os mecanismos necessários a sua reprodução.

Como afirma Sampaio Jr (2017) “[...] o governo do PT converteu-se no contrário do que se esperava e, sem pruridos ideológicos, optou pela continuidade do ajuste ortodoxo, aceitando docilmente a tutela do mercado financeiro e dos organismos internacionais sobre a política econômica.” (SAMPAIO, 2017 p. 52)

As transformações sofridas ao longo do tempo pelo PT foram responsáveis pela postura assumida pelo governo Lula (2003-2010) de manutenção e aprofundamento das políticas neoliberais já em curso naquele momento, e pela busca de conciliação de classe, em função do abandono do princípio de independência de classe adotada especialmente na primeira década de existência do Partido.

Por isso, consideramos que o conceito de transformismo nos ajuda a compreender o que ocorreu no partido, e como afirma Oliveira (2016):

O transformismo, portanto, nasceu como uma prática parlamentar mas recebeu sistematização suficiente nos *Quaderni del Carcere* para tornar-se um conceito – uma das formas históricas da revolução passiva – e, deste modo, longe de se restringir ao contexto italiano, torna-se uma importante ferramenta de análise dos Estados contemporâneos. (OLIVEIRA, 2016. p. 3)

Outras experiências históricas também já foram analisadas tendo como base o conceito de transformismo, como por exemplo, o Chile, na transição da ditadura para a democracia. Mouliam (1997) vai caracterizá-lo como transformismo, já que houve, segundo o autor, um longo período de preparação para que essa transição não levasse a modificações no bloco dominante no poder, houvesse mudanças no modelo de dominação, mas que isso não representasse uma ruptura, apenas uma mudança na roupagem com que essa dominação passasse a ser exercida, como segue: “*Llamo “transformismo” al largo proceso de preparación durante la dictadura, de una salida de la dictadura, destinada a permitir la continuidad de sus estructuras básicas bajo otros ropajes políticos, las vestimentas democráticas*” (MOULIAN, 1997, p.145).

Para o autor, o transformismo no Chile ocorreu no período de 1977 a 1987/88, e permitiu a continuidade do modelo neoliberal garantindo a reprodução do modelo vigente durante a ditadura, independente do governo que viesse a ser eleito posteriormente. “*El transformismo preparatorio consiguió que el modelo de relaciones sociales y productivas fuera “naturalizado” se consesudara entre la clase dirigente del post-autoritarismo*” (ibid, p. 147).

Com o PT o processo de transformismo não acontece apenas na campanha para as eleições de 2002 como já demonstramos anteriormente, em que o Partido sai vitorioso. Ele é fruto de um processo de acomodação do Partido, que tem sua gênese na derrota das eleições presidenciais em 1989, e que é sumarizado da seguinte forma por César Benjamim<sup>110</sup> (2003):

Acho que a história foi um pouco madrastra conosco, com o PT e com o Lula. Se ele tivesse vencido as eleições em 1989 [...] a história teria sido outra. Em meados dos anos 90 já estava caracterizado um moto perpétuo, quer dizer, uma engrenagem que se auto-alimentava e um partido que estava rompendo com a sua própria origem. (BENJAMIM., 2003, p. 12)

Ainda segundo César Benjamim o partido acabou ao longo de sua história se transformando em um grupo conservador, que esteve voltado para um projeto de poder e não para um projeto de sociedade, para ele: “A Articulação é essencialmente um grupo que negocia por dentro do aparato do Estado com um espectro de forças muito mais amplo: com a direita, com o grande empresariado, com os Estados Unidos etc. Negocia cargos, acesso a dinheiro público, projetos regionais de poder.” (ibid. p 13).

Arcary<sup>111</sup> (2003) também concorda com essa visão, ao afirmar que a vitória das eleições em 2002 foi o resultado do processo de transformação pelo qual o partido veio passando, como segue: “Se não tivesse sido tão reformista, não teria vencido. Venceu, no terreno burguês eleitoral, porque girou à direita desde 1989, ininterruptamente.” (DEMIER, 2003, p. 15). Arcary enfatiza que a eleição de Lula não foi uma “solução improvisada.” Para ele, tanto o PT quanto a burguesia veio se preparando para essa eleição: “Embora o PT não seja um partido da burguesia brasileira, há um processo de preparação histórica para que, numa situação de emergência, Lula pudesse ser a salvação eleitoral que galvanizasse o voto de oposição sem ameaçar o regime [...] como uma saída, como o último piso de segurança, como os bombeiros do regime” (ibid. p. 16). Da mesma forma que no Chile, a transição da ditadura para a democracia foi sendo um processo construído e consentido, como analisado por Moulian (1997)

---

<sup>110</sup> Entrevista realizada e sistematizada por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

<sup>111</sup> Entrevista realizada e sistematizada por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

A esse processo, corresponde o transformismo pelo qual o partido foi passando em sua história que permitiu o ascenso ao poder em uma ampla aliança com a burguesia, numa revolução sem revolução como já analisou Gramsci sobre a Itália. E como ressalta também Oliveira (s/d):

Estas ondas reformistas modernizam o aparelho de Estado conservando as antigas classes no poder, e ao mesmo tempo absorvem molecularmente as lideranças das classes subalternas no interior do aparelho estatal, decapitando as massas e, assim, impedindo sublevações violentas vindas de baixo (OLIVEIRA s/d p.2)

Fontes<sup>112</sup> (2003) também acentua a mudança do PT a partir da tendência Articulação, que significou um deslocamento do Partido da esquerda para uma posição mais ao centro e da despolitização das campanhas eleitorais, a partir da adesão ao marketing eleitoral como estratégia para vencer as eleições, especialmente em 2002. A autora afirma:

[...] a guinada que o PT já vinha dando a partir da sua corrente majoritária, com vistas a se deslocar de um eixo de esquerda para um eixo mais de centro e fazer sua campanha no marketing político, no marketing eleitoral, em vez de fazer uma campanha propriamente política. (FONTES, 2003 p. 17)

Para Babá<sup>113</sup> (2003), o transformismo começa a acontecer mesmo antes da derrota eleitoral de 1989. Segundo ele, a eleição para a Prefeitura de São Paulo em 1988, marca o início desse processo, como segue: “Acho que isso foi um marco, no sentido de o PT pegar uma grande prefeitura para tentar aplicar um projeto social- democrata, de conciliação com o capital [...]” (BABÁ, 2003, p. 12). Discordamos dessa análise, consideramos que nesse momento a hegemonia do PT ainda estava em disputa, numa tendência mais acentuada para a consolidação da hegemonia da Articulação, o que irá ocorrer no início dos anos 90.

Para Zé Maria<sup>114</sup> (2003) a Carta ao Povo Brasileiro e a sinalização da manutenção do acordo com o FMI realizado ainda durante a campanha de 2002 já apontavam para a manutenção do modelo neoliberal em curso, ele afirma:

---

<sup>112</sup> Entrevista realizada e sistematizadas por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

<sup>113</sup> Entrevista realizada e sistematizadas por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

<sup>114</sup> Entrevista realizada e sistematizada por Demier (2003) no livro *As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil*.

O programa que embalou essencialmente a candidatura Lula foi o da manutenção do modelo neoliberal, ou seja, ainda candidato ele estabeleceu compromissos como a manutenção dos acordos com o FMI, a manutenção do pagamento da dívida, expressos na “carta aos brasileiros”, que na verdade era uma carta aos banqueiros. (ZÉ MARIA, 2003 p. 19).

Filgueiras e Gonçalves (2007) chamam a atenção para o fato de que esse transformismo do PT gerou surpresa não apenas naqueles que historicamente acompanharam a trajetória do partido, pelos, “[...] registros da firme oposição político- institucional, comandada pelo PT ao projeto e às políticas liberais.” (FIGUEIRAS, GONÇALVES, 2007. p. 182) Mas também causou surpresa aos representantes do bloco dominante, citando a fala do banqueiro Olavo Setúbal, na qual ele afirma no Jornal Folha de São Paulo de 13 de agosto de 2006 o seguinte:

Havia uma grande dúvida se o PT era um partido de esquerda, e o governo Lula acabou sendo um governo extremamente conservador [...] O sistema financeiro estava tensionado, mas, como ele [Lula] ficou conservador, agora está pronto para ganhar novamente a eleição e o mercado está tranquilo. [...] acho que o Lula vai conservar a premissa do superávit primário, metas de inflação e tudo o mais. (FIGUEIRAS, GONÇALVES, 2007. p. 183)

Em 1994, como já registrado, o PT aceitou pela primeira vez doação de empresas. Entre estas, além da Odebrecht, o Unibanco fez uma doação de aproximadamente R\$ 500 mil, Garcia (2008) *apud* Vieira, avalia que o setor financeiro, no caso do Unibanco, estava começando a entender que ocorriam mudanças no PT.

Essa tendência de financiamento de campanha vai ser permanente, chegando nas eleições de 2002 e de 2006 a ter uma presença significativa de setores como o financeiro e do agronegócio, que serão amplamente beneficiados com as ações do governo Lula.

O quadro 03 apresenta um comparativo entre o financiamento da campanha de Lula e Serra em 2002. Chama a atenção o aporte financeiro total ser mais alto para Lula 50,1% do total do que para Serra 49,9%. Além disso, o setor financeiro é o que mais contribui para os dois candidatos, 10,9% para Lula (mais de R\$ 6 milhões) e 22,9% (o dobro com aproximadamente R\$ 12,7 milhões) para Serra.

O setor que aparece em segundo lugar no ranking de contribuição para Lula é o têxtil, couro e vestuário com um percentual de 4,8% e para o candidato Serra é o setor de papel e celulose com 7% do total. Vale também registrar que os setores de energia, transporte agropecuário, açúcar e álcool só contribuem para a campanha do Lula, somados representam R\$ 2.250 mil.

Esse quadro reflete a pouca diferenciação para a classe burguesa, em especial a fração financeira, entre os dois candidatos, visto que apoiam financeiramente os dois. Tal fato reforça o transformismo pelo qual o Partido dos Trabalhadores estava passando e o distanciamento cada vez maior de suas bases, o movimento social e sindical.

**Quadro 03: Contribuições por Setor – Ranking por % sobre o total de contribuições 2002**

SETOR	Contribuição (R\$ mil)	% de Contribuição	LULA (R\$ Mil) %		SERRA (R\$ Mil) %	
Financeiro	18.830	33,8	6.080	10,9	12.750	22,9
Papel e celulose	4.750	8,5	860	1,5	3.890	7,0
Químico petroquímico	4.330	7,8	2.630	4,7	1.700	3,0
Comunicações	3.960	7,1	2.050	3,7	1.910	3,4
Siderúrgico	3.730	6,7	2.050	3,7	1.680	3,0
Construção civil Imobiliário	3.240	5,8	2.490	4,5	750	1,3
Têxtil, couro vestuário	2.850	5,1	2.650	4,8	200	0,4
Bebidas e alimentos	2.600	4,7	1.600	2,9	1.000	1,8
Comércio	2.250	4,0	1.100	2,0	1.150	2,1
Metalúrgico	1.550	2,8	1.300	2,3	250	0,4
Fabricação de veículos e peças	1.330	2,4	680	1,2	650	1,2
Plásticos e borrachas	1.320	2,4	500	0,9	820	1,5
Farmacêutico	1.050	1,9	950	1,7	100	0,2
Energia	1.000	1,8	1.000	1,8	-	-
Minação	850	1,5	300	0,5	550	1,0
Transporte	800	1,4	800	1,4	-	-
Eletroeletrônico	570	1,0	370	0,7	200	0,4
Agropecuário	300	0,5	300	0,5	-	-
Serviços	250	0,4	100	0,2	150	0,3
Açúcar e álcool	150	0,3	150	0,3	-	-
Madeireiro	-	-	-	-	-	-
Outros	50	0,1	-	-	50	0,1
TOTAL	55.760	100	27.960	50,1	27.800	49,9

**Fonte:** Almeida, março 2007. p. 64

Nas eleições de 2006 ocorre uma queda no financiamento por parte do setor financeiro, cai de 33,8% em 2002 para 21,7% em 2006. A queda mais significativa ocorre no

financiamento da campanha do PSDB. Em 2002 esse percentual foi de 22,9% e caiu para 11,1%, mantendo praticamente o mesmo percentual para o candidato Lula 10,5% do total. Esse segmento foi o grande beneficiado com o governo Lula, tanto no que se refere aos lucros dos bancos quanto pelo pagamento dos serviços da dívida pública.

Vale ressaltar a diferença entre as doações quando Lula era apenas candidato às eleições em 2002 e quando, como denomina Almeida (2007), passa a “ser inquilino” no Palácio do Planalto, como pode ser visto no quadro 04. Em 2002 ele recebe 50,1% das doações totais, o que já chama a atenção por se tratar de um Partido que 20 anos antes (anos 80) nem sequer aceitava doações de empresas para suas campanhas. Mas esse percentual sobe para 62,1% do total de doações, ao passo que o PSDB cai de 49,9% para 37,9% do total de doações. Essa queda do financiamento para o PSDB demonstra, em primeiro lugar, a aposta da classe dominante na reeleição de Lula e em segundo o quanto esses setores foram amplamente beneficiados no primeiro mandato, e continuam apostando, pela disposição em financiar a campanha de que não haverá mudanças significativas no direcionamento do fundo público no segundo mandato.

Outro dado relevante é o aumento significativo das doações para o candidato Lula em 2006. Ele saiu de um volume de R\$ 27,9 milhões em 2002 para um volume de R\$ 75 milhões, um aumento de 264% entre uma eleição e outra. O setor da construção civil e imobiliário do total de 23 milhões de doações feitas para a campanha dos presidentiáveis, 18 milhões foi para o candidato Lula, talvez esteja aqui a chave explicativa para o “Minha Casa Minha Vida”, em mais uma ação de busca de conciliação de interesse entre as classes, ou como definiu Lebauspim em seu artigo de 2009, “como servir aos ricos sem deixar de atender aos pobres”.



**Quadro 04:** Contribuições por Setor – Ranking por % sobre o total de contribuições 2006

SETOR	Contribuição (R\$ mil)	% de Contribuição	LULA (R\$ Mil) %		ALCKMIN (R\$ Mil) %	
Financeiro	26.166	21,7	12.705	10,5	13.461	11,1
Construção civil e Imobiliário	23.079	19,1	18.028	14,9	5.051	4,2
Bebidas e alimentos	13.280	11,0	9.130	7,6	4.150	3,4
Siderúrgico	9.950	8,2	6.350	5,3	3.600	3,0
Mineração	8.250	6,8	4.550	3,8	3.700	3,1
Químico e petroquímico	7.622	6,3	4.970	4,1	2.652	2,2
Agropecuário	5.252	4,3	4.202	3,5	1.050	0,9
Açúcar e álcool	5.048	4,2	2.088	1,7	2.960	2,5
Comércio	4.883	4,0	1.974	1,6	2.909	2,4
Serviços	4.203	3,5	2.800	2,3	1.403	1,2
Energia	3.799	3,1	3.128	2,6	672	0,6
Papel e celulose	3.627	3,0	1.671	1,4	1.956	1,6
Têxtil, couro e vestuário	1.899	1,6	833	0,7	1.066	0,9
Fabricação de veículos e peças	1.682	1,4	1.430	1,2	252	0,2
Comunicações	1.115	0,9	615	0,5	500	0,4
Plásticos e borrachas	500	0,4	500	0,4	-	-
Eletroeletrônico	450	0,4	50	0,0	400	0,3
Madeiro	-	-	-	-	-	-
Transporte	-	-	-	-	-	-
Farmacêutico	-	-	-	-	-	-
Metalúrgico	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>120.806</b>	<b>100</b>	<b>75.024</b>	<b>62,1</b>	<b>45.782</b>	<b>37,9</b>

Fonte: Almeida, março 2007. p. 65

Esses dados reforçam a nossa argumentação em torno do atendimento pelo governo Lula aos interesses desses setores, que novamente apostam numa candidatura que manterá a mesma política macroeconômica e a manutenção do sistema da dívida pública intocado, em um transformismo que só avança e se consolida.

O financiamento de campanha é inclusive uma das formas de atuação do sistema da dívida em vários países. Segundo Fattorelli (2013), ao financiar as campanhas e ou ditaduras, o sistema financeiro mantém sob o seu poder os futuros governantes e legisladores, para que alterem as estruturas legais em função dos seus interesses. Podemos citar como exemplo a contarreforma da previdência aprovada pelo governo Lula logo nos primeiros 8 meses do mandato em 2003. Como segue:

O poderio financeiro sobre as nações é obtido, principalmente, por intermédio do financiamento de ditaduras ou de campanhas eleitorais “democráticas”, conseguindo dessa maneira dominar o poder político e subordiná-lo aos interesses do capital financeiro para, em seguida, alcançar modificações das estruturas legais em seu favor e de acordo com os seus interesses. (FATTORELLI, 2013, p. 16)

No entanto, essas mudanças são conflituosas e percebidas por membros do Partido, como pode ser lido abaixo, por exemplo, na declaração do Deputado Federal pelo Rio de Janeiro Vladimir Palmeira ainda em 1995, etapa que consideramos como de hegemonia da Articulação, na qual já estão presentes elementos que irão contribuir para o transformismo:

Cada vez mais afeito ao jogo institucional e cada vez menos inclinado a expressar a radicalidade, a revolta e, porque não dizê-lo, o desespero de milhões cujo cotidiano se passa à margem do jogo político formal, o PT vai se conformando, ele também, à imagem da sociedade que pretendemos subverter: pouco democrático, monopolizado por grupos de profissionais da política (no mau sentido) e especialistas de todo tipo, consumido pelo jogo político institucional, movido pela ficção de opinião pública construída pela mídia e pelos institutos de pesquisa, pouco sensível ao trabalhador comum, crescentemente incapaz de construir-se e apresentar-se como uma alternativa ao sistema dominante. (GARCIA, 2008, p. 71 *apud* VIEIRA 2012, p. 28)

Para Vieira, “[...] embora as mudanças tenham começado já em 1990, o partido que terminou a década tinha poucas semelhanças com aquele que a iniciou” (VIEIRA, 2012, p. 31). Em 1999 ocorre a formação do campo majoritário a partir da união da direita, da Articulação e do centro do partido. Segundo Singer (2001), a esquerda fica isolada, com aproximadamente um terço dos votos, esse é um momento marcante para a intensificação das mudanças que passam a ocorrer no Partido, o que enfatizado por nós, quando da análise das deliberações do II Congresso que aconteceu nesse ano, já começa a aparecer nos documentos uma abordagem mais moderada sobre alguns temas, como por exemplo, a dívida pública.

Sobre esse crescimento do setor “moderado” dentro do Partido, Singer (2001) vai enfatizar que alguns partidos que nasceram como revolucionários, e cita a experiência europeia, ao fazerem a opção pela via eleitoral acabam deixando de lado o seu caráter revolucionário e passando a defender os interesses dos trabalhadores por dentro do sistema, como segue: “Á medida que decidem participar das eleições [...]

começam a exercer parcelas de poder e, com isso, a defender *desde dentro* a causa dos trabalhadores.” (SINGER, 2001, p. 84, grifo do autor)

Em continuação a essa afirmação, reconhece o transformismo do PT, muito embora o trate como um processo natural, como se não houvesse outra possibilidade para a história do partido. Como se fosse **esse o único** desfecho esperado para todos os partidos, a via eleitoral e a sua submissão aos interesses da classe dominante, ele afirma: “A retórica muda, devagar, para não parecer que houve traição aos velhos princípios, da ênfase na revolução para a crença em reformas profundas, e depois, apenas reformas, o que não significa que deixem de existir diferenças significativas entre esses partidos e os conservadores.” (Ibid, p. 85)

Consideramos também que as disputas eleitorais marcadas por seguidas derrotas para a Presidência da República como também por vitórias eleitorais em prefeituras e governos de estado contribuiu para que o transformismo fosse se intensificando dentro do PT, mas não como uma consequência natural como apontado por Singer (2001). Essa foi a opção feita pelo PT que, ao assumir funções dentro da ordem estabelecida, optou por afastar-se dos movimentos sociais, inclusive freando a sua atuação bem como expulsar ou isolar os membros do partido que se colocavam contrários à postura que o partido ia assumindo. Esse caminho foi responsável pelo abandono da construção de um projeto contra-hegemônico para o país defendido pelo Partido nos anos 80.

Além disso, ao assumir cargos no executivo e legislativo, os membros do partido direcionavam parte de seus salários para o fundo partidário, o que levou o partido a passar a escolher entre os seus membros aqueles que tinham maiores possibilidades de serem eleitos, gerando “políticos de carreira” como ocorria com os outros partidos.

Por outro lado, gerou a construção de quadros especializados dentro do partido, o que contribuiu para um distanciamento das bases no seio do partido e das lutas dos trabalhadores em geral. Como enfatiza Vieira (2012), “Ao longo dos anos 1990, os detentores de altos cargos no interior do PT fizeram de tudo para defender interesses que beneficiavam unicamente a eles, em detrimento das necessidades do conjunto da classe trabalhadora, fato que se seguiu na década seguinte” (VIEIRA, 2012, p.35).

Outro fator que contribuiu para a consolidação do transformismo no PT<sup>115</sup> foi o gerenciamento dos fundos de pensão por militantes do Partido, o que gerou uma “nova classe”, como denominado por Oliveira (2006). Mas essa “nova classe” não surge apenas pós contrarreforma da previdência feita pelo governo Lula em 2003. Ainda em 1997 a Caixa de

---

<sup>115</sup> Esse tema será aprofundado na seção 6 (subseção 6.1.2) do capítulo 6.

Previdência do Banco do Brasil (PREVI) fez parte do consórcio que venceu o leilão da Companhia Vale do Rio Doce, do qual faziam parte integrantes da Articulação Sindical, principal tendência do PT, embora o partido tivesse se posicionado contrário às privatizações, segundo Garcia (2008) *apud* Vieira (2012).

Ao longo de sua história, o PT foi abandonando a crítica ao capitalismo, para assumir a crítica ao neoliberalismo, o que o fez abandonar a discussão sobre a construção do socialismo. O objetivo agora era a construção do desenvolvimento nacional no âmbito do capitalismo, como afirma Coelho (2005): “[...] da crítica do neoliberalismo empreendida pela Articulação emerge um projeto de desenvolvimento organizado do capitalismo nacional.” (COELHO, 2005, p. 250)

Corroborando com as análises do autor supracitado, o documento da Articulação de Esquerda (AE), uma das Tendências do PT, elaborado para o seu 2º Congresso<sup>116</sup> (2015), faz um autocrítica ao direcionamento que o Partido assumiu a partir de 1995 que, ao invés de manter seu direcionamento programático de derrotar o capitalismo e construir o socialismo, a direção tomada foi de combate ao neoliberalismo e para isso acabou adotando uma estratégia de aliar-se ao capital nacional, como segue:

À medida que o objetivo programático passou a ser derrotar o neoliberalismo, setores do grande capital passaram a ser considerados aliados estratégicos. Em função disto, passamos a realizar cada vez mais alianças com partidos de centro e direita, que expressavam exatamente os interesses daqueles setores da burguesia. (DOCUMENTO BASE PARA O 2º CONGRESSO DA AE, § 31)

Para Coelho (2005), o transformismo do PT pode ser percebido de duas maneiras: a primeira pela dissolução dos vínculos orgânicos com a classe trabalhadora, o partido não mais se presta a representar e organizar os trabalhadores, passando ao contrário, a “controlar” as manifestações em nome da governabilidade. Isso pode ser exemplificado com a greve dos servidores públicos em 2003 contra a reforma da previdência, e a segunda maneira é a de conter as revoltas populares, com a qual cumpre o papel de defesa dos interesses da classe dominante, em função disso, o autor passa a caracterizar o PT como sendo uma esquerda para o capital, como segue:

---

<sup>116</sup> O 2º Congresso da Articulação de Esquerda (AE) aconteceu de 2 a 4 de abril de 2015 no Instituto Cajamar em São Paulo.

Isto exigia contornar e conciliar os antagonismos de classe, implantando no partido o reconhecimento da legitimidade dos interesses da classe dominante. A esquerda se torna, então, co-gestora dos interesses do capital, que tenta compatibilizar com políticas distributivistas e com a abertura de espaços de participação “de todos” na definição de políticas públicas. (COELHO, 2005 p. 481)

O autor ainda chama a atenção para o fato de que se o PT agora tem como função “gerir e organizar os interesses dos capitalistas,” isso significa em termos gramscianos ser um intelectual orgânico da classe burguesa.

Ao analisar o governo Lula, Lesbaupin (2009) chama a atenção para o contexto mundial em que se deu a eleição em 2002, de desregulamentação das relações de trabalho, enfraquecimento das lutas dos trabalhadores, aumento do desemprego, consequências da onda neoliberal. Mas segundo o autor, manter e aprofundar essas consequências, como fez o governo Lula, foi uma opção do PT.

O partido que historicamente - pelo menos o seu surgimento e a sua primeira década de existência - teve como objetivo o fortalecimento da classe trabalhadora e a defesa de seus interesses, a medida que foi se institucionalizando, foi também abandonando as suas bandeiras históricas de lutas e, ao chegar a Presidência, cumpriu os acordos que foram firmados pelo governo FHC com o FMI e com a burguesia nacional e internacional, como se não tivesse compromissos históricos com a classe trabalhadora de onde era originário. A contrarreforma da previdência, a ampliação do superávit primário, entre outros, demonstra a opção que o Partido, ou parte significativa dele fez ao chegar à Presidência da República.

Esse percurso realizado pelo PT vai desaguar em um governo que é contraditório desde o princípio e que vai levar Singer (2009, 2012) a interpretar a sua continuidade e ampla aceitação ao final do primeiro mandato a partir do fenômeno do lulismo<sup>117</sup>.

Singer (2012) ao analisar esse fenômeno descreve a forma contraditória e ambígua da experiência de Lula nos dois governos, citando dados macroeconômicos do primeiro ano do mandato 2003 - aumento da taxa de juros SELIC para 26,5%, do superávit primário para 4,25%, do desemprego que encerrou o ano de 2002 em 10,5% e cresce para 10,9% em 2003, queda da renda média do trabalhador em 12,3%, aumento dos lucros das instituições financeiras em 6,3% - em comparação com dados de 2010, último ano do segundo governo - queda da taxa de juros Selic para 10,75%, redução do superávit primário para 2,8%, aumento

---

<sup>117</sup> No capítulo 6 iremos sumarizar os argumentos utilizados por Singer (2009 e 2012) para caracterizar o que para ele é o fenômeno do lulismo.

real do salário mínimo de 6% no período, queda do desemprego para 5,3%.

Ao sumarizar esses dados afirma: “o lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento” (SINGER, 2012, p. 9). Essas questões serão objeto de discussão e análise no próximo capítulo.

A partir das reflexões realizadas neste capítulo, centradas nos documentos do Partido e nos Programas de Governo<sup>118</sup>, foi possível perceber o caminho percorrido pelo PT que o levou a distanciar-se cada vez mais de suas prioridades iniciais, a organização de classe e a construção de um governo dos trabalhadores, teses que o Partido defendia na sua origem e que vai aos poucos - à medida que a eleição presidencial e posteriormente a governabilidade passa a se tornar o grande objetivo<sup>119</sup> - se diluindo frente à construção de estratégias que permitam ganhar as eleições e gerir o capitalismo.

Essa análise reforça a interpretação de que o governo Lula teve um caráter conservador, de não rompimento com o padrão de desenvolvimento dependente implementado até então, rompimento que era apontado como necessário nas resoluções do I e II Congresso do Partido e nos Programas de Governo de 1990 e 1995. O III e IV Congresso e os Programas de Governo de 1999, 2003 e 2007 representam um divisor de águas nas posturas do Partido e evidenciam as suas contradições recorrentes.

Analisar os governos Lula (2003-2010) e a forma como o sistema da dívida atuou durante esse período histórico é o objetivo do próximo capítulo.

---

<sup>118</sup> Esse distanciamento vai ser reafirmado quando da análise da dívida pública nos dois governos Lula (2003-2010)

<sup>119</sup> Para aprofundamento consultar Machado (2004) e Borges Neto (2003).

## Capítulo 6 - Da utopia à realidade: a dívida pública nos governos Lula (2003- 2010)

O nosso propósito neste capítulo é mapear como ao longo dos dois governos Lula a dívida pública foi gerenciada. O estudo realizado no capítulo anterior apontou que nos documentos síntese dos Congressos e nos Programas de Governo, houve uma mudança de posicionamento importante em relação à dívida pública, saindo de um questionamento explícito à dívida e ao sistema que a alimenta, passando por uma postura intermediária em que a dívida não é mais apontada como um dos principais problemas dos países da América Latina até essa discussão desaparecer por completo tanto em termos de discussão nos documentos dos Congressos como de apresentação de propostas nos Programas de Governo. Para compreender as razões que levaram a esse posicionamento do Partido, nos baseamos no conceito de transformismo de Gramsci. Por isso, nos interessa investigar qual foi *modus operandi* do sistema da dívida durante esse momento histórico.

Podemos considerar que os governos brasileiros anteriores, pela coalizão de forças e interesses que representavam, não teriam como objetivo o questionamento sobre a atuação do sistema da dívida, mas ao contrário, estavam ali para legitimá-lo e criar mecanismos que permitissem a sua atuação ampliada.

Da metade dos anos 60 até meados dos anos 80 estávamos numa ditadura militar apoiada pelos Estados Unidos e por isso submissa aos interesses imperialistas que utilizavam os países periféricos, num primeiro momento como um espaço onde o capital excedente do centro pudesse se reproduzir, de maneira produtiva através das empresas multinacionais e através de empréstimos aos governos para o financiamento de mega-projetos de infraestrutura,

Com a mudança no cenário da economia mundial, e a crise que se instala durante a década de 70, esse capital passa a se reproduzir de uma outra forma, através do aumento das taxas de juros internacionais que transforma a dívida pública em um mecanismo financeiro, em que não há uma contrapartida real, mas apenas ampliação de seus instrumentos de financeirização, como por exemplo através da securitização.

No período subsequente (1985/2001), os governos que se sucederam também não tinham historicamente nenhuma vinculação com os trabalhadores e com as suas bandeiras de luta e, por isso, a eles, não interessava discutir e/ou problematizar o sistema da dívida e as suas consequências.

O mesmo não se pode afirmar sobre o Partido dos Trabalhadores (PT), na sua origem, como resgatado no capítulo 5, estavam organizações e pessoas oriundas de organizações e movimentos que pautavam na agenda pública temas diretamente vinculados às lutas sociais como a moradia, transporte e contra a carestia. Além disso, a conjuntura de arrocho salarial e de crise da dívida externa colocava na pauta a discussão sobre o seu “peso” para os países periféricos e gerava questionamentos acerca do papel do FMI e da aceitação por parte desses países da imposição de condicionalidades para a renegociação da dívida externa.

Essas constatações embasavam a discussão de propostas, no âmbito do Partido e do Programa de Governo do PT, como por exemplo, no de 1990-1994, de rompimento com o Fundo, de questionamento sobre os programas de ajustes impostos e a suspensão do pagamento da dívida externa. Esses questionamentos aparecem no I e no II Congressos e no Programa de Governo de 1990-1994, o que vai sendo, colocado de lado a partir do momento em que o campo majoritário do partido adquire hegemonia e direciona as ações do Partido para vencer as eleições presidenciais, através de alianças com partidos de centro direita e o abandono de bandeiras históricas do partido.

Mesmo com esse giro conservador, o Partido e mais 49 entidades, ainda em 2000 fizeram parte do Plebiscito Não Oficial da Dívida Externa<sup>120</sup> realizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O Plebiscito ocorreu entre os dias 2 e 7 de setembro de 2000 e teve em todo o país a votação de 5.475.115 e deste total 96,5% votaram **não** à continuidade do acordo com o FMI, ao pagamento da dívida externa sem a realização de uma auditoria e à continuidade do pagamento pelos três níveis de governo da dívida interna.

Essa postura ambígua do Partido e do candidato sobre a dívida vai ser responsável no segundo semestre de 2002 pelo que Paulani (2008) vai denominar de “terrorismo eleitoral”, por sobressaltos na cotação do dólar, que chega a ser cotado a quase R\$ 4,00, o aumento do Risco Brasil<sup>121</sup> que se aproxima de 2000 pontos e uma expectativa de inflação de 11% para

---

<sup>120</sup> As três perguntas do plebiscito eram: a) O Brasil deve ou não manter o acordo com o FMI? b) O Brasil deve continuar pagando a dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição?

c) Os governos federal, estaduais e municipais devem continuar usando grande parte do orçamento público para pagar a dívida interna aos especuladores?

<sup>121</sup> As agências qualificadoras de risco surgiram no início do século XX com o objetivo de avaliar as ações de empresas privadas que comercializavam suas ações nas bolsas dos Estados Unidos. As principais agências, de acordo com Fattorelli (2013) são: Moody's (fundada em 1900), a Fitch (fundada em 1913) e a Standard & Poor's (fundada em 1941). Essas agências passaram a partir da crise dos anos 80 a avaliar a capacidade de solvência dos países credores, atribuíram o critério de risco zero para os Estados Unidos e os demais países são avaliados a partir da pontuação atribuída, que reflete o risco de não pagamento das respectivas dívidas. Essas agências, segundo a autora, fazem parte do sistema da dívida, a medida que divulgam o “risco País” forçam a um aumento da taxa de juros exigida para o refinanciamento de dívidas daqueles países que são subavaliados. A autora cita como exemplo a Troika. Além disso, essas empresas já fizeram avaliações positivas



2003 pelo Banco Central (GIAMBIAGI, 2004). Essa conjuntura demonstrava claramente a desconfiança da fração rentista do capital na disposição do governo Lula de efetivamente cumprir com o superávit primário, acertado com o FMI pelo governo FHC, como parte do prolongamento do acordo que foi realizado em setembro de 2002. Mesmo este acordo tendo sido assinado com a anuência do então candidato à presidência Lula.

Aqui há uma necessidade de enfatizar que entre os anos de 2000 e 2002 tanto o candidato Lula quanto o partido apresentam posturas contraditórias no que se refere ao gerenciamento da dívida pública. Em artigo no Jornal Valor Econômico em 2000<sup>122</sup>, em debate na TV Record<sup>123</sup> em 2 de setembro de 2002, o tema da dívida, dos altos juros e da geração de superávit primário é colocado como um problema a ser enfrentado e combatido pelo governo e no mesmo período, junho de 2002, na *Carta aos Brasileiros* que é assinada por ele, assegura o cumprimento dos compromissos assumidos com o FMI e a manutenção dos pagamentos dos serviços da dívida.

Da mesma forma no Programa de Governo (2003-2006), que é um documento do Partido, não há referências a qualquer mudança no tratamento da dívida, ao passo que em dois documentos “*Um outro Brasil é possível*” de junho de 2001 e no documento do encontro de Olinda no mesmo ano “*A ruptura possível*” há uma postura de ruptura com o sistema da dívida. Em síntese: “Em 2000, criticava-se a geração de superávits primários “para pagar os credores”. Em 2002, em contraposição, a subordinação da política fiscal à lógica da necessidade de honrar a dívida pública já tinha sido assumida.” (GIANBIAGI. 2004 p. 08)

Disso resulta a desconfiança da fração rentista do capital como enfatizado por Paulani (2008), o que exige do governo Lula a apresentação de resultados acima do que estava posto, como por exemplo, o aumento da meta de superávit primário de 3,75%, que era o acordado com o FMI para 2003, para 4,25% e ter a todo momento buscado demonstrar a sua disposição de não recuar no atendimento aos interesses do capital financeiro internacional e nacional, visto que pelo baixo nível de confiança deles no governo era preciso apresentar resultados mais ambiciosos do que o próprio capital esperava, para não deixar dúvidas sobre a disposição de realizar as etapas necessárias para consolidar a transformação do Brasil numa plataforma de valorização do capital rentista.

O capital financeiro, representado pelos investidores financeiros internacionais e os

---

de empresas como o *Lehman Brothers*, a *Worldcom* e a *Enron* que logo em seguida faliram, o que coloca em xeque a lisura de suas avaliações.

<sup>122</sup> O artigo “Nossas propostas para o Brasil” publicado em 02 de maio de 2000 no Jornal Valor Econômico *apud* Giambiagi, 2004, p. 7

<sup>123</sup> Citado por Giambiagi 2004.

grandes bancos nacionais, tem os seus interesses atendidos através da desregulamentação financeira, associada à política de juros altos e de estabilidade monetária. A necessidade de adquirir divisas através do aumento das exportações, visa a obtenção de fundos para o pagamento dos serviços da dívida, daí, segundo Boito Jr. (2006) a implementação de uma política comercial externa de “caça aos dólares” e que não questiona a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho que continua sendo subordinada e que promove a reprimarização da economia, segundo o autor:

Dessa maneira, temos, hoje, uma aliança entre, de um lado, um setor politicamente hegemônico, integrado pelo grande capital financeiro interno e estrangeiro, e um setor politicamente subordinado, integrado pela burguesia industrial voltada para a exportação e pela monocultura de exportação. O Estado brasileiro, representando o imperialismo e as finanças, redirecionou a produção industrial, resgatou do limbo a agricultura e unificou mais ainda o bloco no poder em torno do modelo capitalista neoliberal. (BOITO JR. 2006, p. 279)

Paulani (2008) vai caracterizar o modelo de gestão adotado pelo PT como de estabilidade/credibilidade, o que lhe impõe a adoção de práticas liberais até mais radicais do que as implementadas durante os oito anos de FHC, como a Reforma da Previdência e a Lei de Falências, por exemplo. “[...] um totalitarismo de mercado que ficou apenas nos sonhos de FHC.” (PAULANI, 2015, p.33).

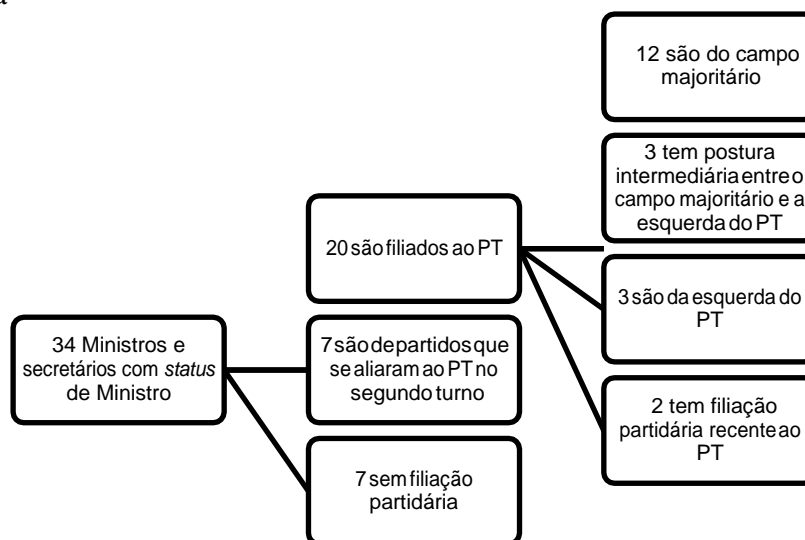
Marques e Mendes (2006) vão chamar a atenção para uma necessidade de compreender por que e como Lula foi eleito, dada “A facilidade com que o governo Lula e os principais dirigentes do PT assumiram a agenda do FMI e do Banco Mundial ainda pendente, que não havia ainda sido aprovada nos governos anteriores em parte pela oposição do próprio partido na Câmara de Deputados e no Senado, [...]” (MARQUES e MENDES, 2006. p. 63)

Entre elas a reforma da previdência, na medida em que diminui direitos historicamente conquistados pelos funcionários públicos, os empurra para a previdência privada, o que mobiliza um montante significativo de capital que sai da esfera pública para a esfera privada de valorização, que atua como uma complementação da valorização fictícia do capital através do sistema da dívida pública. Em síntese, o governo Lula: “[...] no lugar de ameaçar ou de questionar os interesses do grande capital, em especial do financeiro, tratou de sinalizar que se constituía guardião desses interesses, elevando o superávit primário e promovendo a reforma da previdência.” (ibi. p. 63)

A composição do governo Lula (2003-2006) também já vai despertar a atenção para a

forma contraditória como os diferentes interesses vão sendo acomodados, na busca por uma conciliação entre as tendências do Partido, os Partidos aliados e os interesses do mercado, de maneira especial, o financeiro. A figura 08 elaborada com base em Borges Neto (2003) traça o perfil do ministério e dos secretários com *status* de ministros do governo Lula.

**Figura 07:** Formação do Ministério do Governo Lula (2003-2010) com e sem filiação partidária



**Fonte:** Elaboração Própria com base em Borges Neto (2003).

Na figura 08 é possível perceber que o PT é majoritário na formação do Ministério, no entanto, a presidência do Banco Central foi para o PSDB com Henrique Meireles assumindo a pasta, executivo de confiança do mercado e originário do sistema bancário internacional. O Banco Central tem sido uma das instituições mais importantes na definição da política econômica, é responsável pelas definições da política monetária e cambial e também é o responsável legal pelo gerenciamento da dívida pública. Na seção 6 (subseção 6.1.5) será discutida a sua relevância e a postura do governo Lula sobre a sua autonomia operacional.

Além disso, o campo majoritário, que ocupa 12 dos 20 ministérios do PT, também representa a ala mais à direita do Partido e, como discutido no capítulo 5, foi responsável pelo transformismo a que o Partido foi submetido ao longo do tempo e pelo abandono de bandeiras históricas, como por exemplo, o questionamento sobre a dívida pública.

## 6.1 Primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006): Da Carta ao Povo Brasileiro à antecipação do pagamento dos serviços da dívida

### 6.1.1 Carta ao Povo Brasileiro e a materialização da guinada rumo aos interesses do capital rentista: elevação do superávit primário e da taxa de juros

Antes mesmo das eleições, em junho de 2002 o então candidato à presidência lança uma carta denominada de *Carta ao Povo Brasileiro*<sup>124</sup> que pode ser considerada como um recado para a fração rentista do capital de que lhe seria assegurada a “fatia” do fundo público, como segue no seguinte trecho:

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. [...] À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa [...] Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002)

Segundo Vidotto (2015), essa carta significou a renúncia antecipada de qualquer tentativa de redefinição de contratos e de reformulação do marco institucional herdado de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, demonstra também de maneira antecipada a disposição do então candidato a submeter-se aos interesses do capital financeiro, ensejando esforços, ainda durante a campanha, para ser aceito como gerenciador dos seus interesses frente à Presidência da República.

Ao assumir o governo em janeiro de 2003, em consonância com o que a *Carta ao Povo Brasileiro* já anunciara, o Presidente Lula não apenas mantém a política macroeconômica do seu antecessor, que tinha como base o tripé de regimes de metas de inflação, produção de superávits primários e regime de câmbio flutuante, mas a aprofunda.

Aumenta a meta de superávit primário firmada com o FMI de 3,75% para 4,25% do PIB para o ano de 2003 e eleva a taxa de juros SELIC de 25% ao ano para 25,5%. Essas medidas foram anunciadas pelo governo como uma necessidade de “acalmar” os mercados,

---

<sup>124</sup> A carta ao povo brasileiro foi divulgada em junho de 2002 quando da campanha eleitoral à presidência pelo então candidato Lula e entre outros assuntos garantia que haveria respeito aos contratos e obrigações do país, numa clara demonstração de que não haveria modificações em relação ao pagamento dos serviços da dívida pública, tema sobre o qual o Partido dos Trabalhadores sempre foi enfático quanto à necessidade de uma revisão dos contratos e da forma de pagamento, apoiando inclusive o Plebiscito Popular sobre a dívida externa em 2000.

sinalizando o seu compromisso com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e da inflação em níveis baixos, segundo Couto e Pereira (2015).

Tanto os meios de comunicação quanto o governo fizeram questão de reforçar a necessidade de manutenção da política macroeconômica como uma forma de manter as condições de governabilidade e os aliados do governo denominavam de “herança maldita” essa necessidade, como se não houvesse alternativa para a economia brasileira a não ser manter a política de “austeridade fiscal” e de geração de superávits primários.

Ressaltava-se a temeridade do retorno da inflação e de que o mercado financeiro internacional começasse a retirar os capitais especulativos que estavam no Brasil, sendo assim, não haveria alternativa para o novo governo, se não manter, pelo menos no curto prazo, a mesma condução na política econômica.

O argumento largamente utilizado de que o Brasil estava à beira do precipício e que o objetivo seria evitar que a economia voltasse a apresentar altos índices inflacionários, não se sustenta, visto que a inflação não era de demanda, o que justificaria a manutenção de altos juros com o objetivo de encarecer o crédito, inibir o investimento e com isso frear o consumo.

A inflação naquele momento (2003) era de custos, provocada pelo aumento do dólar, dessa forma, o que justificava, para Paulani (2008), os altos juros é a consolidação do país como plataforma de valorização financeira internacional. Mas segundo a autora, essa atitude gerava um certo desconforto para o governo, como afirma:” Mas num governo do Partido dos Trabalhadores, com as limitações que a sua história lhe impõe, é tão patente a contradição gerada com a adoção dessa política que o embaralhamento se torna uma necessidade.” (PAULANI, 2008, p. 30).

Muito embora considere que essa postura não foi algo que passou a existir a partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores chega à Presidência, “Longe de ser uma violação de seus mais caros princípios, adotada pela total impossibilidade de uma conduta distinta, ela se mostrou o caminho natural a ser seguido e foi conscientemente escolhida” (ibid. p.7). Essa escolha foi resgatada no capítulo 5, como as forças hegemônicas do Partido foram construindo esse caminho.

Para Borges Neto (2003) identifica-se uma contradição entre o Programa de Governo e a manutenção/aprofundamento da política macroeconômica do governo FHC “[...] há uma divergência clara entre as propostas de programa com que o presidente Lula disputou as eleições e as medidas econômicas que vem sendo implementadas (e as fundamentações com que vêm sendo justificadas).” (BORGES NETO, 2003, p. 08).

Não consideramos que há uma contradição tão profunda, como visto no capítulo 5, a

partir do Plano de Governo de 1994 e nos seguintes. Temas que se contrapõem aos interesses do capital financeirizado, como a gestão da dívida pública e todas as suas consequências econômicas, sociais e políticas para o país, por exemplo, passam a ser minimizados ou são deixados abertamente de lado, como foi o caso no Programa de Governo de 2006.

Embora, para o autor, já ficasse claro durante a campanha a busca por uma conciliação entre o atendimento aos interesses do mercado - principalmente no que se refere ao pagamento dos serviços da dívida - com o aumento do emprego e a diminuição das desigualdades sociais. A composição da chapa que disputou as eleições em 2002 e posteriormente a formação da equipe de governo demonstra a ausência de interesse pela ruptura.

A equipe econômica, incluindo os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, como também o Banco Central, estão direta ou indiretamente vinculados ao PSDB, merecendo destaque para o Presidente do Banco Central Henrique Meireles, que havia sido eleito deputado federal pelo PSDB<sup>125</sup> além de ser um representante do mercado financeiro internacional, tendo sido presidente internacional do Banco de Boston (Borges Neto, 2003).

Nesse sentido, a nomeação do presidente do Banco Central já é um indicador da política macroeconômica que seria implantada, como também do esforço que seria feito para o atendimento das exigências, e até ir além delas, pelo governo, como afirma o autor:

[...] pode-se dizer que o tamanho do superávit fiscal primário necessário para evitar o crescimento da relação dívida pública/PIB, pedra de toque das exigências do FMI e dos “mercados”, é determinado em grande medida pelas variáveis que ficam sob a responsabilidade do Banco Central (juros e câmbio). (BORGES NETO, 2003, p.12)

No entanto, para Paulani (2008), não havia o suposto abismo anunciado pelo governo que justificasse a manutenção da política macroeconômica anterior. Mesmo sendo tratada como medidas necessárias e passageiras, visando fazer com que o governo adquirisse a governabilidade nesse momento inicial, para a autora, “houve uma escolha deliberada por esse tipo de modelo, com plena e total consciência dos responsáveis por ela” (p.39). Segundo a autora, a situação econômica era conjuntural devido ao terrorismo eleitoral e não uma situação estrutural, e mesmo que a situação econômica ficasse mais complicada, o acordo assinado com o FMI já era o suficiente para fazer frente a essa mudança no comportamento da

---

<sup>125</sup> A eleição foi pelo estado de Goiás, com 183 mil votos. Em 2003 ele renunciou ao mandato e desfilou-se do PSDB e assumiu a Presidência do Banco Central nos dois governos Lula.

economia.

Sobre o sentido que adquire a governabilidade no neoliberalismo, a afirmação de Nakatani (2006) é esclarecedora:

O debate atual sobre a intervenção do Estado tende a convergir para o que os neoliberais defendem sob o nome de “governabilidade”, ou seja, governar segundo determinações do “mercado”, que nada mais é do que a aliança das frações de classes dominantes no poder, sob a hegemonia das frações financeiras nacionais e internacionais. Nesse sentido, a governabilidade pode ser traduzida por uma política de estabilidade monetária e cambial e de redução de déficits fiscais, com a geração de superávits primários necessários para o pagamento dos juros da dívida. (NAKATANI, 2006 p. 5)

Considerando como uma falácia, Paulani argumenta que esse tipo de credibilidade só se mantém com a permanência do ajuste fiscal, o juro real elevado e uma política monetária contracionista. Como afirma:

Depois que se entra nesse jogo, qualquer movimentação no sentido contrário leva de roldão a “conquista” tão duramente obtida e junto com ela, as supostas condições de “estabilidade” necessárias para o crescimento. [...] Escolheram o caminho “mais seguro”, que não afrontava interesses constituídos, internos e externos, que impunha de vez o rentismo como marca de nossa economia [...] que o mantinha, enfim, submisso aos imperativos da acumulação financeira que domina a cena mundial do capitalismo desde meados dos anos 1970. (PAULANI, 2008, p. 39)

Para Sícsú (2003), a política macroeconômica implantada pelo governo Lula teve como objetivo atender aos interesses do mercado financeiro e considera que esta confiança adquirida nessas bases, é um ativo volátil, como segue: “O objetivo do modelo adotado é apenas conquistar a credibilidade dos mercados financeiros [...] a credibilidade foi conquistada, embora seja um ativo volátil.” (SICSÚ, 2003, p. 311)

Para o autor, contrariamente ao que defendiam membros do governo e alguns intelectuais não existia um “plano B” nem a transição em curso, a manutenção do modelo econômico do governo anterior era uma decisão definitiva. O autor aponta a existência de modelos alternativos para o país, o que não existia era a disposição política do governo em adotá-lo.

[...] diferentemente do que pregam alguns governistas, demonstra-se que existem, sim, modelos alternativos que poderiam reduzir a taxa de desemprego e fazer a economia crescer e que, de forma alguma, romperiam com os compromissos financeiros existentes, não causariam sobressaltos,

não atemorizariam o empresariado e nem levariam o país a uma crise de governabilidade. (Ibid, p. 312)

Ainda segundo Sicsú, o plano econômico de Lula é o Plano de FHC ampliado e aprofundado, visto que este último não conseguiu aprovar a Reforma da Previdência nem a Lei de Falências, o que ocorreu no governo Lula. Como segue:

[...] o presidente Lula optou por seguir o caminho apontado pelo Plano A, ou seja, implementar o plano de FHC com muito mais intensidade e amplitude: é o Plano A+. Portanto, não há Plano B, e, se existir, jamais será colocado em prática, exatamente porque o Plano A+ tem como objetivo impedir qualquer mudança do modelo de política econômica. (ibidem. p. 314)

No que se refere aos números do superávit primário, embora não atinja a meta definida pelo governo, ele é maior do que os superávits ocorridos durante o governo FHC, como demonstra a Tabela 06. Na média dos 4 anos (2003-2006) o superávit foi de 2,44% do PIB, mais elevado do que a média do segundo governo FHC que foi de 1,93% o que corrobora com os argumentos apresentados anteriormente de que no governo Lula ocorre uma ampliação do papel do país como plataforma de valorização financeira, visto que a realização dos superávits não foi capaz de diminuir a sangria de recursos públicos, ao contrário, a aprofundou, como pode ser visto nos dados sobre os juros nominais pagos durante este mesmo período.

**Tabela 06:** Resultado primário e nominal do Governo Central (2003-2006)

Resultado primário (A)			Juros nominais (B)		Resultado nominal (A – B)	
Anos	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
2003	38.744	2,28	100.896	5,94	- 62.152	3,66
2004	52.385	2,70	79.419	4,09	- 27.034	1,39
2005	55.741	2,60	129.025	6,01	- 73.284	3,41
2006	51.152	2,17	125.827	5,31	- 74.475	3,14

Fonte: Banco Central do Brasil (2013a, 2013b) Ipeadata (2013a) *apud* COUTO e PEREIRA (2012) p. 94



Merece destaque a elevação dos juros nominais, que passam de R\$ 41,9 bilhões em 2002<sup>126</sup> para 100,9 bilhões em 2003, esse valor tem uma queda em 2004, mas volta a se elevar de maneira significativa nos dois anos seguintes chegando em 2006 a representar 5,31% do PIB contra 3,7% do segundo governo FHC.

Esses dados ratificam a análise de Boito Jr. (2006) de que no governo Lula ocorre uma manutenção do atendimento aos interesses do grande capital financeiro, característica que também se verifica nos dois governos neoliberais anteriores, Collor e FHC, como segue:

No interior do bloco no poder, a primeira coisa a destacar é a *hegemonia política* do grande capital financeiro, hegemonia política que se mantém ao longo de todo período neoliberal, do governo Collor ao governo Lula. [...] Isso significa dizer que a política econômica e social do Estado brasileiro [...] atende, prioritariamente, os interesses dos investidores internacionais e dos bancos e fundos de investimentos nacionais, articulando e subordinando os interesses das demais frações burguesas aos interesses das finanças. (BOITO JR. 2006, p. 272)

Em relação à taxa de juros SELIC, uma das bases do tripé da política macroeconômica mantida pelo governo Lula, esta embora tenha tido a partir de julho de 2003 uma redução, como pode ser visto na tabela 07, permanece em patamares muito altos, que têm, como efeito colateral, a limitação do acesso ao crédito e ao consumo e conseqüentemente inibe os investimentos produtivos, o que reforça a tese de Boito Jr. (2006) da hegemonia do capital financeiro frente aos interesses das demais frações de capital.

Na tabela 07 percebe-se uma queda significativa da taxa de juros SELIC no período, de um patamar médio de 23,37% em 2003 para 15,28% em 2006, mesmo assim esta taxa está entre as mais altas do mundo, o que por um lado, atrai investidores internacionais para a compra de títulos da dívida interna, que gera o seu aumento exponencial, por outro desestimula os investimentos produtivos.

Em suma, essa taxa de juros alta, se por um lado mantém os capitais voláteis internamente, por outro, eleva ainda mais a dívida pública interna, mantendo o país refém do atendimento aos interesses do capital.

---

<sup>126</sup> Como pode ser visto na Tabela 05 do capítulo 4 página 121.

**Tabela 07:** Taxa de juros SELIC acumulada no mês anualizada (2003-2006)

Meses/anos	2003	2004	2005	2006
Janeiro	25,06	16,32	17,93	17,65
Fevereiro	25,68	16,30	18,47	17,28
Março	26,32	16,19	18,97	16,74
Abril	26,32	15,96	19,32	16,19
Mai	26,31	15,77	19,61	15,70
Junho	26,09	15,80	19,75	15,18
Julho	25,36	15,77	19,72	14,98
Agosto	23,50	15,86	19,75	14,66
Setembro	21,02	16,09	19,61	14,17
Outubro	19,54	16,41	19,25	13,95
Novembro	18,31	16,96	18,87	13,65
Dezembro	16,91	17,50	18,24	13,19
Média	23,37	16,24	19,12	15,28

Fonte: Banco Central (2013c) *apud* Couto e Pereira (2012) p.95

De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida Pública: “As sucessivas altas da taxa Selic, que indexam a maior parte da dívida interna federal, favorecem diretamente os bancos, principais credores desta dívida”. (BOLETIM 13, AGOSTO 2005. p. 9) e são eles que apresentam a maior lucratividade durante o governo Lula se comparado com as empresas. Dados de Gonçalves (2012) ilustram essa afirmação, como pode ser visto no Quadro 05.

**Quadro 05:** Rentabilidade do Patrimônio Empresas e Bancos – 2003/2006

Ano	Rentabilidade do Patrimônio (%)		Ativos totais
	Bancos	Empresas	50 maiores bancos/ 500 maiores empresas (%)
2003	16,1	12,4	1,05
2004	12,8	11,3	0,97
2005	20,9	11,8	1,09
2006	19,1	11,7	1,17

Fonte: Elaborado própria com base em Gonçalves (2012). p. 22

No período analisado identifica-se uma elevação da rentabilidade do patrimônio dos bancos que sai de 16,1% em 2003 para uma taxa de retorno de 19,1% em 2006. No mesmo período a taxa de rentabilidade das empresas sai de 12,4% em 2003 e fecha o período com uma taxa menor 11,7%, ou seja, ao passo que ocorre um crescimento na rentabilidade dos bancos, o setor produtivo tem uma queda de 2003 para 2004 e segue no mesmo patamar durante o período. Esses dados ratificam a análise da Auditoria e chamam a atenção para o beneficiamento do setor financeiro frente ao setor produtivo, o primeiro apropriando-se de parte significativa do fundo público, através dos títulos da dívida interna.

Em análise realizada sobre as contas do governo federal no período compreendido entre 1995 e 2012, os autores Couto e Pereira (2015) apontam que o maior superávit primário ocorreu no primeiro governo Lula uma média de 2,44% do PIB ao ano. O mesmo resultado é apontado pelos autores em relação ao pagamento de juros nominais uma média de 5,34% do PIB<sup>127</sup>.

Esses dados corroboram com as análises que apontam o governo Lula não apenas como uma continuidade da política de FHC, mas especificamente no caso do gerenciamento do sistema da dívida, as medidas adotadas pelo governo e os resultados alcançados representam um aprofundamento no atendimento aos interesses do capital financeiro.

### **6.1.2 Cláusula de Ação Coletiva: renúncia à soberania nacional**

A Cláusula de Ação Coletiva (CAC) passou a ser inserida nos contratos de venda de títulos da dívida externa brasileira a partir de 29 de abril de 2003<sup>128</sup>, ou seja, logo nos

---

<sup>127</sup> A menor média do período segundo os mesmos autores ocorre no primeiro governo FHC: média anual de 0,72% do PIB em relação ao superávit primário e de 3,08% do PIB de juros nominais. Vale ressaltar, entretanto que a adoção de metas de superávits primários passou a ser utilizada apenas a partir de 1998 quando do acordo como FMI.

<sup>128</sup> Vale registrar a dificuldade de acesso a informações sobre a adoção da CAC relatada por Fattorelli no artigo *Mais poder para os bancos com a Cláusula CAC*. A autora relata que a Auditoria ao tomar conhecimento da adoção pelo governo da venda de títulos da dívida externa com a CAC procurou obter informações, sem sucesso, recorreu ao senado para que este fizesse a solicitação formal de informações e a senadora Heloisa Helena fez em março de 2006 através do requerimento 140/06, que foi respondido no final de abril com o seguinte teor: “Relativamente ao conteúdo das cláusulas vigentes sobre os bônus, as informações serão complementadas posteriormente, tão logo concluído o processo de tradução dos contratos”. (FATTORELLI, 2014. p 7). Em dezembro do mesmo ano, como as informações ainda não haviam sido enviadas, a senadora denunciou na tribuna, utilizando como base o artigo 50 parágrafo 2º da Constituição Federal que considera Crime de Responsabilidade o não fornecimento de informações, o Ministério da Fazenda então enviou cópia de três Acordos de Subscrição ainda em inglês, informando que eles serviriam de padrão para qualquer outra operação de venda de títulos com a CAC, mas os documentos estavam incompletos, faltavam os anexos. A Auditoria então empreendeu pesquisa na internet e localizou o documento “*Amendment N° 1, dated as of April 28, 2003, to the Fiscal Agency Agreement, between the Federative Republic of Brazil (the “Issuer”) and JPMorgan*

primeiros 100 dias do governo Lula. A sua adoção não foi objeto de aprovação no Congresso Nacional como determina o artigo 52 da Constituição de 1988 e o Regimento Interno do Senado nos seus artigos 389 a 392 que estabelece as regras para a apreciação dos pedidos de autorização de quaisquer operações de natureza financeira. (FATTORELLI, 2014)

A adoção dessa cláusula traz uma importante modificação em termos de autonomia e soberania dos países devedores visto que elege como Foro as Leis de Nova York<sup>129</sup> para dirimir qualquer dúvida sobre os contratos, o que significa uma renúncia de soberania dos países frente aos credores, a adoção de uma Cláusula que impõe tal condicionalidade logo no começo do governo Lula, para nós se apresenta como uma das evidências do transformismo do PT e da forma e conteúdo que esse fenômeno irá assumir durante o seu mandato.

Essa Cláusula ainda determina que para que sejam feitas modificações nos contratos, além do país devedor e o agente fiscal responsável (o banco<sup>130</sup> que negocia os títulos) estarem de acordo 85% dos detentores do valor da dívida devem também concordar com as alterações.

O Brasil se refere aos assuntos acima como “questões reservadas”. Uma alteração de uma questão reservada, inclusive das condições de pagamento de qualquer série de títulos de dívida designadas Cláusulas de Ação Coletiva, pode ser feita **sem seu consentimento**, se uma super-maioria de pelo menos 85% dos detentores de tais títulos concordarem com a alteração (isto é, os detentores de pelo menos 85% do valor principal agregado dos títulos de dívida em circulação). (FATTORELLI, 2014 p. 12)

A CAC faz parte dos mecanismos definidos pelo FMI cujo objetivo efetivo é o de aumentar o poder dos credores sobre os países devedores. Essa é uma estratégia utilizada pelo Fundo para todos os países devedores, nessa época a pressão se deu sobre o Brasil e o México, com visitas técnicas, entrevistas aos meios de comunicação desses países enfatizando a vantagem para estes caso implementassem tal cláusula. No Brasil esse “convencimento” também foi precedido de visita de representante do Tesouro dos Estados Unidos.

Além desses mecanismos, Fattorelli aponta alguns Princípios Constitucionais que foram

---

*Chase Bank (formerly known as TheChase Manhattan Bank), as Fiscal Agent (the “Fiscal Agency Agreement”)* na página <http://www.secinfo.com/d14D5a.2249.c.htm>.” (ibid. p. 8). Somente assim, foi possível acessar informações detalhadas sobre a adoção da CAC pelo governo brasileiro.

<sup>129</sup> Não é a primeira vez que a adoção do Foro estrangeiro é utilizado para dirimir qualquer questionamento em relação aos contratos da dívida externa. O relatório parcial da CPI da dívida pública de 1989, que inclusive não teve o seu relatório final aprovado, já apresentava essa denúncia de renúncia à soberania e em período anterior a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) já havia denunciado essa renúncia em contratos assinados pelo Brasil com 43 bancos estrangeiros. O que causa estranheza nessa operação atual é ela ter sido assinada em um governo do PT, demonstrando o transformismo pelo qual o Partido passou até chegar à Presidência da República em 2002.

<sup>130</sup> No caso do Brasil o agente fiscal para esses contratos, segundo Fattorelli (2014) é o JP Morgam Chase Bank.

desrespeitados com a adoção da CAC, os quais estão sintetizados no quadro 06.

**Quadro 06** – Síntese dos Princípios Constitucionais desrespeitados com a adoção da CAC

Princípios Constitucionais	Infração
Supremacia do Interesse Público	Ao eleger Foro internacional para resolver controvérsias jurídicas fere o princípio da supremacia do interesse público nacional, já que será utilizada legislação de outro país em detrimento da nacional.
Legalidade	Não há nenhum dispositivo legal que autorize a inclusão dessa cláusula para a venda de títulos da dívida pública.
Finalidade	Prioriza os interesses dos credores em detrimento dos interesses nacionais.
Razoabilidade	A troca de títulos antigos por novos, que agora utilizam uma cláusula que não estava prevista nos anteriores.
Motivação	Não há uma explicação para o porquê de utilizar uma cláusula que abre mão da soberania em benefício dos credores.
Publicidade	Dificuldade de acesso a informações a respeito da CAC, demora de envio de documentos, quando estes foram enviados estavam incompletos e o existente na internet está em inglês.
Moralidade Administrativa	Não existe transparência em relação ao uso da CAC
Eficiência	Representa sério comprometimento das contas públicas e do controle político e soberano sobre o endividamento.
Segurança Jurídica	Abre mão de utilizar a Constituição Brasileira como base para a resolução de litígio.

Fonte: Elaboração própria tendo como base Fattorelli (2014)

Tais evidências demonstram que o atendimento aos interesses do capital financeiro se sobrepõe a Princípios Constitucionais e que a decisão sobre as condições de renegociação da dívida externa passa a ser quase que exclusivamente dos credores, o que amplia a atuação do sistema da dívida de maneira permanente já que todos os contratos pós-2003 incluirão a cláusula CAC.

A adoção desse mecanismo logo no início do mandato de Lula indica que o governo muito rapidamente se submeteu às “regras do jogo” do capital financeiro e esforça-se para adquirir a credibilidade do mercado e manter a governabilidade nos moldes exigidos pelo

capital, independente das concessões que a partir de então precisarão ser feitas em termos de princípios e compromissos históricos do PT.

### **6.1.3 A contrarreforma da previdência e os fundos de pensão: a ampliação do campo de atuação do capital financeiro**

A contrarreforma<sup>131</sup> da previdência realizada pelo governo Lula nos oito primeiros meses do seu governo, através Proposta de Emenda Constitucional 40/2003 (PEC-40) precisa ser compreendida não apenas dentro da lógica de avanço do neoliberalismo com a flexibilização de direitos dos trabalhadores<sup>132</sup>, mas sobretudo, dentro da lógica do movimento do capital financeiro que busca se apropriar de uma fatia de capital que até então estava sob a tutela do Estado, através da Previdência Privada.

Essa contrarreforma que transfere uma parte significativa de recursos para a forma rentista do capital funciona como uma forma complementar de entrada no circuito do capital financeiro internacional. Segundo Paulani, (2008) esse capital tanto nacional como internacional vinha há duas décadas sendo cobiçado por este setor, já que os fundos de pensão funcionam como braço auxiliar da dívida pública, atuando como um mecanismo de extração da renda real da economia para alimentar o capital financeiro.

Granfmann (2003) indica o documento do Banco Mundial de 1994: *Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento* como sendo a base para a série de reformas dos sistemas previdenciários em diversos países do mundo, e as identifica dentro da lógica de ampliação dos espaços que passam a ser ocupados pelo capital financeiro, o trecho a seguir é ilustrativo:

---

<sup>131</sup> Adotaremos a definição utilizada por Granfmann de contra-reforma da Previdência como segue: Contra-reforma da previdência tem aqui o sentido de informar que a essência da proposta do governo restabelece níveis de relações entre patrões e empregados já superados no enfrentamento capital/trabalho. Ela é uma contra-reforma por ser regressiva, isto é, por retirar direitos de uma fração da classe trabalhadora brasileira, conquistados em muitas décadas de luta. Diferenciamos reforma de contra-reforma porque a primeira pode operar de modo progressista ao aumentar e estender direitos de uma dada categoria para a totalidade dos trabalhadores, enquanto a segunda persegue a meta contrária, vale dizer a de reduzir direitos. (GRANFMANN, 2003. p. 114)

<sup>132</sup> Fagnani (2011) destaca que o Chile realizou a reforma em 1981 o que abriu caminho para que nos anos 90 mais nove países da América Latina realizassem a Reforma da Previdência, Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, Bolívia, México, El Salvador, Panamá e República Dominicana. Alinhado com essa tendência o governo FHC tentou implementar a reforma, mas acabou fazendo apenas de maneira parcial, modificando o regime para a iniciativa privada.

[...] garante a abertura de um enorme e razoavelmente espaço de acumulação capitalista, ao desarticular os sistemas públicos de Seguridade Social em geral, e de Previdência Social em particular, para oportunizar para a Previdência Complementar espaços de crescimento que não poderiam existir, senão pela redução dos valores dos benefícios do sistema público e pela completa ou parcial destruição do sistema nominado “por repartição” ou por solidariedade. (GRANFMANN, 2003. p. 117)

O documento do Banco Mundial apresenta 3 argumentos base para a Reforma da Previdência, que foram amplamente utilizados pelo governo FHC<sup>133</sup>, muito embora este não tenha conseguido avançar no desmantelamento do sistema, exatamente pela atuação do PT e das Centrais Sindicais ligadas ao Partido, e que vai ser retomado, paradoxalmente, pelo governo Lula logo nos seus primeiros meses de governo.

Os argumentos são os seguintes: primeiro de que existe um grave problema demográfico já que a população está envelhecendo e em contrapartida está ocorrendo uma redução nos postos de trabalho, o que não é compatível com a manutenção do nível atual de seguridade social; o segundo argumento é a falência de inúmeros sistemas públicos de aposentadoria e cita como exemplo o Zâmbia e Venezuela, segundo Granfmann, exatamente aqueles que seguiram a risca o receituário neoliberal; o terceiro argumento apresentado pelo documento do Banco Mundial faz referência a um sistema de previdência público que beneficia os ricos em detrimento dos pobres.

A alternativa apontada pelo documento é, portanto, uma reforma desse sistema, centrando as suas modificações na diminuição dos direitos, de maneira especial dos funcionários públicos, o que segundo Granfmann “o segredo dos ataques à Previdência Social e aos servidores públicos, revela-se na urgente necessidade do modo capitalista de produção de encontrar novos montantes para financiar sua acumulação em mais um de seus momentos de crise” (ibid. p. 121)

O governo Lula e a sua equipe assumem o mesmo discurso imposto pelo Banco

---

<sup>133</sup> O governo FHC apresentou a Proposta de Emenda Constitucional 33 (PEC 33) em março de 1995 e ela ficou em discussão até julho de 1996 não conseguindo ser aprovada, “em razão da forte resistência a seu conteúdo, em que não faltou o firme posicionamento na época da Central Única dos Trabalhadores – CUT e do Partido dos Trabalhadores – PT. A proposta foi retirada e reformulada, sendo apresentada em 1997” (MARQUES. MENDES, 2004, p. 06). Ao final de 1998 a reforma proposta pelo governo FHC (PEC 20) foi aprovada, alterando tanto a aposentaria dos trabalhadores da iniciativa privada quanto dos servidores públicos, mas não conseguindo realizar todas as mudanças preconizadas pelo Banco Mundial, o que vai ser objeto da reforma do governo Lula. Mas nesse ínterim o governo FHC utilizou-se de Medida Provisória (nº 1.723 de 29/10/1998) e de Lei (nº 9,717 de 28/11/ 1998) para introduzir modificações no Regime Previdenciário dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, tendo como principal argumento a responsabilidade fiscal.

Mundial, utilizando inicialmente o discurso do déficit da previdência. Quando os sindicatos dos funcionários públicos começam a apresentar dados que desmentem tal argumento - segundo Grafmann (2003) esse fato se deu entre os meses de abril e maio de 2003 - a discussão central então foi deslocada para a redução dos ditos “privilégios” dos funcionários públicos e a necessidade de promover uma justiça social com modificações nos critérios para a aposentadoria dos funcionários públicos. A autora chama a atenção para o fato de que

[...] o discurso governamental pretende superar a grave concentração de renda. existente no país ao promover uma distribuição "da riqueza" no âmbito da força de trabalho: aquela empregada no serviço público deverá transferir parte de seus ganhos salariais para a parte da força de trabalho que sequer consegue postos de trabalho e por isto nada tem. (ibidem, p. 115)

A contrarreforma aprovada pelo governo causou impacto não apenas pelo conteúdo: 1) Fim da aposentadoria integral para servidores públicos; 2) Criação de um teto máximo de vencimento de R\$ 2.400,00, os servidores para terem um vencimento maior terão que contribuir para os fundos de previdência complementar e 3) Cobrança de contribuição previdenciária de 11% para os servidores aposentados, mas pela forma apressada, sem discussão<sup>134</sup> e pelas práticas que foram adotadas, para acelerar o processo de discussão e votação, com sintetizam Marques e Mendes (2004):

Além do conteúdo da reforma proposta pelo governo Lula, particularmente chamou a atenção o uso de práticas passadas, sendo evidente o desprezo aos princípios da doutrina previdenciária, a argumentação falaciosa e a truculência com que o “debate” foi administrado e a rapidez com que a reforma foi aprovada: a “toque de caixa”. (MARQUES. MENDES, 2004. p. 3)

Embora por parte do governo a estratégia tenha sido essa, a aprovação da contrarreforma não se deu sem resistência, tanto por parte dos funcionários públicos que protagonizaram a primeira manifestação contra o governo Lula<sup>135</sup>, como por parte de intelectuais<sup>136</sup> que historicamente apoiaram o PT e também por parte de parlamentares do

<sup>134</sup> Foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de agosto e no Senado em 19 de dezembro de 2003.

<sup>135</sup> Os funcionários públicos fizeram uma grande manifestação em Brasília nos dias 5 e 6 de agosto de 2003

<sup>136</sup> Um desses intelectuais foi o sociólogo Francisco de Oliveira que publicou artigo no Jornal Folha de São Paulo em 14/12/2003 apresentando os motivos de seu desligamento. O trecho a seguir ilustra adequadamente as razões que o fizeram deixar o PT: “Afasto-me porque não votei nas últimas eleições presidencial e proporcional no Partido dos Trabalhadores, reiterando um voto que se confirma desde 1982, para vê-lo governando com um programa que não foi apresentado aos eleitores. Nem o presidente nem muitos dos que estão nos ministérios nem outros que se elegeram para a Câmara dos Deputados e para o Senado da República pediram meu voto para conduzir uma política econômica desastrosa, uma reforma da Previdência anti-trabalhador e pró-sistema



partido<sup>137</sup>. A votação da contrarreforma foi responsável pelas primeiras expulsões de parlamentares do Partido<sup>138</sup>, como registra Marques e Mendes (2004): “os que votaram contra, junto com a senadora Heloisa Helena (Alagoas), acabaram sendo expulsos do partido e os que se abstiveram foram suspensos” (ibid, p. 8).

Os autores chamam a atenção também para o fato de que já no Programa de Governo de 2002 é apresentada a necessidade de realização da reforma da previdência como segue: “Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão da previdência social” e em trecho posterior repete literalmente um dos argumentos do Banco Mundial em relação à suposta solução do problema demográfico e a necessidade de garantir às gerações futuras a aposentadoria: [...] as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa jornada laboral” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002. § 47, *apud* MARQUES, MENDES, 2004. p. 8)

Mas o que indica efetivamente a relação direta entre a Contrarreforma da Previdência e o atendimento aos interesses do capital financeiro esta posto a seguir:

---

financeiro, uma reforma tributária mofina e oligarquizada, uma campanha de descrédito e desmoralização do funcionalismo público, uma inversão de valores republicanos em benefício do ideal liberal do êxito a qualquer preço --o "triunfo da razão cínica", no dizer de César Benjamin--, uma política de alianças descaracterizadora, uma "caça às bruxas" anacrônica e ressuscitadora das piores práticas stalinistas, um conjunto de políticas que fingem ser sociais quando são apenas funcionalização da pobreza --enfim, para não me alongar mais, um governo que é o terceiro mandato de FHC.”

<sup>137</sup> Os deputados Babá (Pará), Luciana Genro (Rio Grande do Sul) e João Fontes (Sergipe) e a senadora Heloisa Helena votaram contra a Reforma da Previdência.

<sup>138</sup> Trecho da reportagem “Direção do PT expulsa rebeldes e adverte radicais” da Revista Carta Maior de 14 de dezembro de 2003 também registra a expulsão da seguinte forma: “A reunião do Diretório Nacional do PT deste fim de semana, em Brasília, deixou um claro recado: não há espaço no partido para quem quer fazer oposição ao governo. Com o voto firme de dois terços da direção nacional (55 dos 84 integrantes), a senadora Heloisa Helena (AL) e os deputados João Batista Babá (PA), Luciana Genro (RS) e João Fontes (SE) foram expulsos por indisciplina e infidelidade partidária. Além disso, foi aprovada por ampla maioria a tese do Campo Majoritário que empenha total solidariedade ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.” Na mesma reportagem chama a atenção o destaque dado para o lugar onde a reunião do Diretório Nacional aconteceu, um luxuoso hotel em Brasília cujas diárias em dezembro de 2003 variavam entre R\$ 250 a R\$ 480 e as observações feitas a esse respeito pelo deputado federal Babá também são dignos de registro: “Babá disse que a escolha do local *simboliza o que aconteceu com o PT após a tomada do governo*. “Quando fundamos a CUT, em 1983, ficamos acampados no pavilhão da Vera Cruz (antigo estúdio de cinema), em São Bernardo. Dormíamos em colchonetes de três centímetros. Metade da delegação do Pará voltou com pneumonia”, lembrou. “Hoje, estamos aqui, nesse templo da burguesia. Poderiam ser mais discretos”, provocou Babá [...]” (CARTA CAPITAL, 2003, grifo nosso)

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida por fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídas por sindicatos (conforme Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo. (Ibid, p.8)

Esse trecho esclarece sem deixar espaço para dúvidas qual o verdadeiro objetivo da contrarreforma da previdência: transferir parte do salário dos trabalhadores para o capital financeiro, aqui está à essência da contrarreforma.

Os argumentos utilizados pelo Banco Mundial e que são repetidos no momento da apresentação e discussão da contrarreforma são mera retórica, falsos argumentos apenas para dissimular o real objetivo e serem utilizados pelos meios de comunicação de massa, pelos defensores dentro do governo e no Senado para atacar e destruir direitos, sem que isso apareça claramente para a maioria da população, fazendo com que se crie um apoio à contrarreforma, tratando direitos como privilégios e colocando como argumenta Grafmann (2003) uma “redistribuição de renda” dentro da própria classe trabalhadora, dos trabalhadores do serviço público para os da iniciativa privada, o que efetivamente é uma falácia. O objetivo é claro, atender aos interesses do capital financeiro mundial.

As medidas adotadas pela contrarreforma da previdência, especialmente a fixação de um teto para a aposentadoria, estimula a adesão dos servidores públicos aos fundos de pensão, para não terem uma redução significativa na sua renda quando da aposentadoria. Outro aspecto relevante do incentivo à criação dos fundos de pensão, por parte do capital financeiro, é que estes, ao contrário das empresas estatais que foram amplamente privatizados nos anos 90 e que também serviram como base para a materialização de parte do capital financeiro através da utilização de títulos da dívida como moeda de troca para compra das empresas privatizadas, a previdência privada tem uma característica peculiar: ela recebe a porte de recursos de maneira permanente, já que os seus pagamentos são feitos mensalmente pelos contratantes, e como afirma Grafmann: “[...] mais além, de operarem prioritariamente como capitais especulativos, aprofundam dramaticamente a alienação do trabalho quando pretendem os sindicatos (e os sindicalistas) empenhados na gestão deste negócio capitalista.” (ibid. p. 121)

Marques e Mendes (2004) reforçam esse entendimento do papel que os fundos de

pensão irão realizar a serviço do capital financeiro, enfatizando que o Brasil era o único país que ainda resistia a essa investida do capital financeiro nesse segmento e que agora, paradoxalmente no governo do PT que ajudou a derrotar, pelo menos parcialmente essas investidas do capital financeiro em momentos anteriores, como na reforma proposta por FHC, acaba consolidando esse espaço. O trecho a seguir ilustra essa afirmação:

[...] O Brasil, o único que até então havia resistido em abrir as portas para a criação e o desenvolvimento dos fundos de pensão por meio de reforma de seu sistema previdenciário, agora o faz a partir dos servidores públicos e mediante mudanças na legislação que permitirão aos sindicatos e centrais de trabalhadores organizarem fundos de pensão. (MARQUES, MENDES, 2004, p. 11)

Esse último ponto chama a atenção para o que efetivamente aconteceu durante o governo Lula com parte significativa de sindicalistas que passaram a operar os fundos de pensão de algumas categorias, que segundo Oliveira (2006) “A financeirização de par com a privatização das estatais deu lugar a uma nova classe criada para gerir os fundos de pensão que são – pasme-se! – de propriedade dos trabalhadores.” (OLIVEIRA, 2006, p. 286).

Mas para que essa atuação dos sindicatos gerindo parte dos recursos que passam a servir ao rentismo ocorresse, foi necessária a construção de uma imagem positiva de tal instrumento. Era preciso dissimular o objetivo central de tal operação, relacionando a atuação dos fundos, não como uma fonte de valorização de parte do capital fictício em tempos de crise de acumulação capitalista, mas como um instrumento de indução do crescimento e utilizando, como foi prática em todas as áreas do governo Lula, a conciliação de interesses entre o capital e o trabalho. O trecho a seguir de Santana (2017), ilustra adequadamente essa manobra:

Era necessário, portanto, incentivar a previdência complementar, particularmente as entidades fechadas. Mas isso deveria ser feito a partir da construção de uma imagem positiva dos fundos de pensão, que se relacionasse ao bem-estar coletivo e do trabalhador, sem que fosse colocada em evidência a aparente contradição de tal política em relação à ideologia do programa do PT. (SANTANA, 2017, p. 60)

O aumento da poupança interna que serviria como base para a ampliação dos investimentos foi utilizado como argumento pelo governo Lula para justificar a importância dos fundos de pensão e evidentemente encobrir o seu objetivo central.

Além disso, a possibilidade de que trabalhadores pudessem também gerir esses fundos poderia direcionar esses recursos para “atividades produtivas e “éticas”, contribuindo, dessa forma, para frear as práticas rentistas e especulativas e, ao mesmo tempo, estimular o nível de

atividade econômica, gerando emprego e renda, a partir de investimentos em infraestrutura.” (ibid, p. 61)

Em função dessa estratégia, a atuação de sindicalistas gerenciando esses fundos, vai aparecer como a possibilidade de que a classe trabalhadora possa participar ativamente do gerenciamento do capital, o que contribui de maneira negativa para uma aparente diminuição do antagonismo de classe e para a cooptação de parte do movimento sindical que passa a gerir recursos bilionários<sup>139</sup>, como se fosse possível uma convergência de interesses entre a classe trabalhadora e o mercado financeiro. Santana (2017) vai chamar a atenção para essa aproximação que é patrocinada pelo governo Lula:

A proposta de conciliação entre os interesses aparentemente antagônicos desses dois atores torna-se clara na interlocução que o presidente Lula buscou firmar entre os dirigentes tradicionais dos fundos (formados por altos executivos ligados ao mercado financeiro) e seus antigos interlocutores, formados fundamentalmente pelo movimento sindical, que deram apoio político e ideológico à política de estímulo aos fundos de pensão. (SANTANA, 2017 p. 62)

Oliveira (2003) vai inclusive denominar esses sindicalistas como sendo uma “nova classe social” como a elite do “sindicalismo brasileiro”, embora não possam, segundo o autor, serem considerados burgueses propriamente ditos porque não têm a propriedade nem são gestores de empresas privadas, mas estão “no posto crucial, onde o capital privado busca recursos para acumular. Esse ponto são os fundos estatais, de um lado, e os fundos institucionais, de outro ” (OLIVEIRA, 2003).

Ao analisar as consequências dessa nova elite do sindicalismo brasileiro, o autor identifica claramente a continuidade e aprofundamento da agenda neoliberal no governo Lula, que considera não apenas como continuidade do governo FHC, mas considera-o como aprofundamento dessa agenda, como argumenta:

É isso que explica recentes convergências pragmáticas entre o PT e o PSDB, o aparente paradoxo de que o governo de Lula realiza o programa de FHC, radicalizando-o: não se trata de equívoco, mas de uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e intelectuais *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e operários transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT. A identidade dos dois casos reside no controle (*sic*) do acesso aos fundos públicos, no conhecimento do “mapa da mina”. (OLIVEIRA, 2017 p.21)

---

<sup>139</sup> Os dois principais fundos de pensão a PREVI (Banco do Brasil) e a PETROS (Petrobrás) possuíam em 2004 um patrimônio estimado em R\$ 70 bilhões.

Dessa maneira, a contarreforma da previdência contribui de maneira efetiva para a consolidação da etapa rentista do capital na medida em que transfere parte dos salários para os fundos de pensão, enfraquece a luta de classe na medida em que opera a cooptação dos sindicatos e de suas centrais para o gerenciamento da previdência privada e alimenta ainda a formação do superávit primário para o pagamento dos serviços da dívida.

#### **6.1.4 A antecipação do pagamento de serviços da dívida (2005) como mecanismo de atendimento aos interesses do capital rentista nacional**

Outro movimento que explicita como os interesses da fração rentista do capital passa a se sobrepor a qualquer outro interesse ocorreu em 2005, quando o governo Lula resolveu antecipar o pagamento de títulos da dívida externa ao FMI que só venciam em 2007.

Esse movimento vai representar um atendimento a esses interesses, pelo fato de que os juros a serem pagos em 2007 estavam em torno de 4% e o pagamento antecipado se deu com base em uma taxa de juros em torno de 8% a 12,15%.

Com a taxa de juros interna mais alta do mundo, média de 19,13% em 2005, quase o dobro do segundo colocado, o México (6,1%), segundo Fattorelli (2006) o governo Lula resolveu fazer uma antecipação do pagamento ao FMI no valor de US\$ 15,5 bilhões de títulos da dívida externa que só iriam vencer em 2007, o que contribui de maneira significativa para aumentar um movimento que já vinha ocorrendo de transformação da dívida externa em dívida interna, esta se eleva de um patamar de R\$ 623,2 bilhões no final de 2002 para R\$ 1.093,5 trilhão no final de 2006, o que representa um crescimento de 75,5% no período<sup>140</sup>.

A antecipação do resgate dos títulos representou uma redução de 28,9% da dívida externa, e como visto anteriormente, impactou sobremaneira no crescimento da dívida interna, que por ser paga tendo como base os juros internos, exigiu um volume muito maior do fundo público destinado para tal fim, já que para obter recursos para a antecipação, o governo lançou títulos da dívida interna para captar recursos e assim fazer frente a esse pagamento, ou seja, a dívida apenas trocou de mãos e ficou mais cara.

O que ocorre é que esses títulos foram colocados à venda com uma taxa de juros em torno de 8% a 12,75% ao ano, ao passo que os títulos junto ao FMI tinham um juro ao ano em torno de 4%, como sintetiza, Fattorelli (2006):

---

<sup>140</sup> Esse aumento se comparado ao período do segundo governo de FHC é menor, visto que naquele momento a dívida interna cresceu 92,4%.

Portanto, na prática, o Brasil ANTECIPOU e ACELEROU o endividamento em títulos da dívida externa ao custo de cerca de 10% ao ano em dólares, aumentou o endividamento “interno” ao custo real de 13% ao ano (sendo que os investidores externos ganharam 35%) e ANTECIPOU o pagamento das dívidas junto ao FMI, cujo custo era de apenas 4% ao ano. (FATTORELLI, 2006, s.p)

Essa antecipação foi amplamente comemorada pelo governo e pela mídia, porta-voz privilegiada dos interesses do capital financeiro. O próprio presidente tratou da antecipação como sendo um feito histórico para o Brasil, apontando como uma demonstração da capacidade do país de caminhar com as próprias pernas.

O trecho a seguir da reportagem de 10 de janeiro de 2006 do Jornal O Globo é ilustrativa, com a manchete “Lula comemora pagamento antecipado ao FMI,” traz uma fala do Presidente enfatizando que essa antecipação é: “a superação vitoriosa de mais uma etapa da política econômica brasileira” e de que o país “já pode andar com as próprias pernas”. Ainda na reportagem, o então ministro da Fazenda Antonio Palocci também destaca a relevância de tal fato e ressalta que “foi uma decisão madura e sustentada em fatos econômicos sólidos”.

Na sequência da reportagem percebemos que além de destacar como positiva essa transformação de uma dívida mais barata em uma dívida mais cara, há também um esforço de apresentar tal medida como sendo parte de decisão autônoma do país e não um atendimento aos interesses do capital financeiro internacional. A citação de uma fala do então Ministro Palocci evidencia tal esforço: "nunca foi e nem poderia ser uma imposição do FMI, mas sim uma opção responsável de ajustar a economia do país e promover o crescimento econômico sustentado e a taxas elevadas."

O Jornal Folha de São Paulo também destaca essa antecipação. Em reportagem de 14 de dezembro de 2005 a manchete anuncia que “governo decide quitar toda a dívida com o FMI” e enfatiza que essa medida gerará uma economia de U\$S 900 milhões com os juros que não serão pagos pelo Brasil em função da antecipação. Destaca também a avaliação do então Presidente do Banco Central Henrique Meirelles "um momento histórico para o país". [...] "a melhora significativa dos fundamentos macroeconômicos no período recente, como consequência das decisões de política econômica do governo".

Em função da relevância dada pelo governo a tal feito, o tema foi objeto também de um pronunciamento do Presidente Lula em rede nacional de rádio e televisão no dia 16 de janeiro de 2006. O pronunciamento, com cerca de 9 minutos, além de anunciar a antecipação,

também destacou os efeitos positivos de tal medida, como pode ser lido no trecho a seguir:

[...] há poucos dias o Brasil zerou a sua dívida com o FMI. Com isso, deixamos de pagar juros, e com essa economia vamos poder investir mais em favor do nosso povo. Com soberania viramos uma página da nossa história. O Brasil vai caminhar com suas próprias pernas. Ao devolvermos ao FMI o dinheiro que estava à disposição do Brasil por conta da crise de 2001–2002 estávamos provando, dentre outras coisas, que não dependemos mais de empréstimos externos para continuar crescendo, podemos fazê-lo com nossos próprios recursos [...] (Lula 2006, *apud* TUDE e MILANNI, 2013 p. 91- 92).

Tude e Milanni (2013) destacam que o pagamento antecipado ao FMI virou uma espécie de “mantra” do governo no ano de 2006. Os autores destacam que em 100% dos discursos do Presidente Lula que abordaram relações com o FMI naquele ano, fez referência a essa antecipação.

Destacam também a importância dada pelo Presidente ao fato da desvinculação com o FMI ter se dado sem conflitos e sem rupturas, o que deixa claro a necessidade de autoafirmação da imagem de um governo de coalizão, que não representa risco para o atendimento dos interesses do capital rentista, mas ao contrário, está empenhado em atendê-los prontamente não restando mais resquício daquele Partido comprometido com as causas sociais, como afirma Demier (2003) “O PT das greves e das lutas é visto senão como um adolescente rebelde e contestatório que inevitavelmente caminha para um amadurecimento responsável familiar-profissional, livrando-se enfim das aventuras e inconseqüências da jovialidade”. (DEMIER, 2003 p.8)

### **6.1.5 A tão sonhada autonomia do Banco Central**

Discutir a autonomia ou não do Banco Central significa colocar em pauta a definição sobre regular ou não a atuação do mercado, de maneira especial o mercado financeiro, o que não é uma questão menor.

Significa, na prática, definir qual o papel e a abrangência que a atuação do governo deve ter na economia, e qual a sua capacidade de alterar a política macroeconômica quando houver necessidade de ampliar o emprego, ou os investimentos públicos, ou manter uma política monetária que atenda aos interesses do mercado financeiro.

A função principal da política monetária na economia brasileira historicamente tem sido o controle da inflação e a partir de 1999, com a adoção das metas inflacionárias, exigiu uma adequação da legislação para assegurar que esses objetivos fossem alcançados. Como chama a

atenção Maldonado Jr. (2003), “[...] uma política monetária centrada no combate à inflação só conquistará de fato a credibilidade junto aos investidores se houver dispositivos institucionais que assegurem o seu permanente compromisso com a estabilidade dos preços.” (MALDONADO JR. 2003 p. 5) e foi o que aconteceu com a aprovação da Emenda Constitucional 40/2003 logo nos primeiros meses de governo Lula.<sup>141</sup>

Em função disso, estabelecer a autonomia do Banco Central significa abrir mão da prerrogativa de definir o redirecionamento, quando necessário, sobre a política monetária e cambial, permitindo que os interesses rentistas do capital financeiro se sobreponham aos interesses do país. Inclusive, a autonomia e a adoção de metas inflacionárias pelos países é orientada pelo FMI.

Nakatani (2006) ressalta que ao cumprir com as suas funções dentro da ortodoxia econômica - emitir e controlar a quantidade de moeda, servir como banco dos bancos e do governo, guardar e administrar as reservas internacionais - o Banco Central converte dinheiro ocioso e as reservas bancárias, em capital monetário. Mas essa sua tarefa de diminuir a “ociosidade do dinheiro” também faz com que ele converta o déficit do Tesouro Nacional, a dívida externa e as reservas cambiais em dívida interna, sendo por isso, parte fundamental da etapa de financeirização do capital.

Daí decorre, a importância de discutir como a autonomia do Banco Central foi tratada durante os dois mandatos do Presidente Lula.

Em consonância com a manutenção do Plano A+ como definido por Sicsú (2003) e com a *Carta ao Povo Brasileiro* (2002), o governo Lula, embora não tenha formalizado a autonomia do Banco Central, de maneira indireta atribuiu-lhe autonomia operacional para a manutenção do tripé macroeconômico que deu sustentação à política econômica do governo FHC durante os seus dois mandatos: a manutenção das metas inflacionárias adotadas a partir de 1999<sup>142</sup>, geração de superávits primários e câmbio flutuante.

O governo Lula também refutou qualquer possibilidade de alteração da política

---

<sup>141</sup> O governo conseguiu aprovar no Congresso a PEC 21/1999 que alterou o artigo 162 da Constituição de 1988. Essa proposta havia sido apresentada pelo então senador José Serra (PSDB) e foi aprovada em abril de 2003, sendo transformada na Emenda Constitucional 40/2003. A principal modificação foi na redação do artigo no que se refere à regulamentação do sistema financeiro nacional, o artigo 162 remetia para uma Lei Complementar à regulamentação, e a emenda 40/2003 altera para Leis Complementares, o que abre o caminho para que, embora não haja a autonomia em termos institucionais do Banco Central, o governo possa apresentar uma proposta de autonomia do Banco Central, o que gerou uma série de debates acerca dessa medida, principalmente pelo fato, do Partido dos Trabalhadores ter sido um defensor da não autonomia enquanto oposição.

<sup>142</sup> A definição sobre as metas inflacionárias é uma atribuição do Conselho Monetário Nacional (COPON) e essas são executadas pelo Banco Central. Embora seja uma definição do COPON o Presidente do Banco Central tem assento no Conselho, junto com o Ministro do Planejamento e da Fazenda, o que em última instância, influencia na tomada de decisão



implementada até então, ao nomear Henrique Meireles como Presidente do Banco Central e mantê-lo durante os seus oito anos de governo com *status* de Ministro, evidenciou o papel que o BC teria. Pelo passado do Partido dos Trabalhadores vinculado a organizações e movimentos populares, a incerteza quanto à capacidade do mesmo atender aos interesses do mercado, nos parece, fez com que as medidas adotadas pelo governo Lula fossem até mais radicais do que as adotadas pelo seu antecessor, já que para o mercado nem o partido e nem o presidente inspiravam confiança de que iriam efetivamente cumprir com o que estava prometendo.

Nesse sentido, ainda durante a campanha, o PT fez questão de anunciar a autonomia do Banco Central como uma estratégia para se aproximar do mercado financeiro. Matéria publicada no jornal A Folha de São Paulo em 19 de outubro de 2002<sup>143</sup> ilustra adequadamente essa postura “A promessa de autonomia, medida que agrada ao mercado e vem sendo mencionada com ênfase por petistas nos últimos dias, integra o esforço do partido para passar a ideia de que está maduro para comandar a economia.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002, Caderno Brasil).

Durante a matéria, Guido Mantega apresenta argumentos para a autonomia do BC, deixando claro que essas seriam adotadas para garantir uma maior capacidade de gerenciamento da política monetária e de crédito e torná-la inerte às pressões políticas, “O que há hoje é uma autonomia informal do BC, mas que pode ser revogada por simples vontade do governante. Nós queremos contemplar a autonomia na legislação” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002, Caderno Brasil)

Na prática a autonomia se daria através de um mandato fixo por 4 anos do presidente e os diretores, que seriam cruzados com o de Presidente da República, ou seja, começaria no segundo ano de mandato de um presidente e iria até o segundo ano de mandato do presidente seguinte. O mesmo modelo de autonomia do Banco Central Britânico. Esses mandatos só seriam interrompidos se as metas definidas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo não fossem alcançadas.

Essas propostas de autonomia já faziam parte das tentativas de avanço institucional do neoliberalismo desde o governo de FHC com a apresentação da PEC 21/1999 que alteraria o artigo 162 da Constituição de 1988, e que paradoxalmente, FHC não consegue aprovar no Congresso, mas o governo Lula consegue logo nos seus primeiros meses de mandato. Maldonado Jr. (2003) reforça esse entendimento: “A proposta do Governo Lula de conceder

---

<sup>143</sup> A manchete era: *PT estuda a “autonomia operacional” do Banco Central.*

autonomia ao BACEN, dentro do arcabouço institucional atual, implicará, na verdade, na consolidação de uma estrutura neoliberal de banco central, que já estava em processo de implantação pelo Governo FHC.” (MALDONADO JR. 2003 p. 2)

Todo esse esforço para aumentar a credibilidade junto aos investidores durante a campanha eleitoral e posteriormente durante o mandato, tornou o governo refém dessa política macroeconômica, como ressaltado anteriormente por Paulani (2008), na medida em que qualquer movimento que colocasse em xeque as medidas em curso soaria para os investidores como um rompimento com as regras do “mercado” e poderia levar a uma fuga de capitais do país, como inclusive aconteceu em maio de 2006, quando atraídos pelo aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, investidores começaram a se desfazer de títulos do Brasil, fato que já retratamos no capítulo 5.

Esse é um tipo de atitude que exemplifica a relevância do Banco Central e justifica o interesse pela sua autonomia, pois quando é “necessário disponibilizar recursos”, para o atendimento dos interesses do capital estrangeiro, tais recursos não são considerados escassos. Disso decorre que o conceito tão caro ao neoliberalismo de austeridade fiscal desaparece completamente, ao contrário do que acontece com o contingenciamento dos gastos sociais.

Segundo Erber (2011), o Banco Central ficou durante o governo Lula no epicentro da política macroeconômica na medida em que a prioridade foi a estabilidade de preços. Que gera segundo o autor, ganhadores e perdedores, entre os principais perdedores está o Estado

[...] que pagou, em média, cerca de 6% do PIB ao ano à conta de juros no período 2003-2008, aproximadamente dez vezes o gasto no programa Bolsa Família. Dado que a tributação no Brasil é notoriamente regressiva, resulta uma maciça transferência de renda dos pobres para os ricos.” (ERBER, 2011, p. 42)

Mesmo sendo uma autonomia operacional, essa medida do governo Lula representou na prática mais uma demonstração de sua “opção preferencial” por ampliar a inserção subordinada do Brasil na etapa de financeirização do capital, ao repassar, mesmo indiretamente através do seu Presidente, para as mãos da fração rentista do capital - os bancos e os grandes investidores internacionais - as decisões sobre a política monetária, cambial e de crédito a serem adotadas.

### 6.1.6 A dívida em números

Antes de passarmos à apresentação e análise da dívida pública durante o primeiro mandato do governo Lula, faz-se necessário reforçar uma observação metodológica sobre os dados que serão utilizados e já apresentados na Introdução desta Tese. Iremos priorizar os dados que são divulgados pela Auditoria Cidadã por entendermos que eles refletem de maneira mais adequada os gastos efetivos que são realizados pelo governo com esses serviços.

Os dados relativos ao superávit primário divulgado pela Auditoria inclui não só aquele realizado pelo governo federal, mas também de estados e municípios, o que gera uma diferença a mais em relação aos dados que são divulgados pelo Banco Central e por alguns analistas. Ainda é necessário ressaltar que os valores divulgados pela Auditoria em relação ao pagamento dos serviços da dívida consideram os juros nominais que correspondem à atualização monetária da dívida, o que também tem sido alvo de questionamento acerca da metodologia utilizada por esta Instituição.

Sobre essa inclusão dos juros nominais no cômputo dos serviços da dívida, a CPI denunciou que o Banco Central tem contabilizado esse montante como Rolagem e como Amortizações indevidamente. No documento da Auditoria Cidadã *Os números da dívida* há um alerta sobre a forma como o Banco Central tem divulgado esses valores, que correspondem aos juros reais, ou seja, descontados a inflação medida pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) calculado pela Fundação Getúlio Vargas, esse desconto, segundo o documento da Auditoria, é feito apenas para os pagamentos da dívida, o que evidencia novamente, o tratamento diferenciado que esse tipo de despesa recebe pelo governo, visto que para as demais despesas são considerados os valores nominais, como segue:

Quando o governo apresenta, no Orçamento, apenas a despesa com os juros “reais” da dívida, há uma tremenda distorção na compreensão geral do efetivo gasto com a dívida pública, pois todas as demais rubricas orçamentárias estão embutidas da respectiva atualização e o governo não segrega tal parcela. Por isso, para fazer uma comparação dos gastos orçamentários em grandezas equivalentes, para obter o gasto efetivo com a dívida é necessário somar as rubricas “Amortização” e “Refinanciamento”, onde está embutida a parcela significativa dos juros que corresponde à remuneração da atualização monetária. (FATTORELLI e ÁVILA, 2007 p. 3)

O boletim nº 5 da Auditoria Cidadã da Dívida Pública de 14 de fevereiro de 2003 fazia um alerta para a necessidade do governo Lula romper com o sistema da dívida ou tornar-se

refém da política implementada por FHC, como segue:

Uma série de bombas de efeito retardado deixadas pelo governo FHC estão prestes a explodir no governo Lula. Elas foram estrategicamente armadas para que as políticas adotadas por FHC possam continuar durante o governo de seu sucessor e, caso o governo Lula não rompa com elas, em essencial com a Dívida, se transformará em um governo que será a mera continuação do anterior. (BOLETIM DA AUDITORIA CIDADÃ, nº 5, 2003. p. 5)

As armadilhas indicadas pelo Boletim se referiam à formação de superávit primário, que naquele momento era de R\$ 30 bilhões anualmente, mas os serviços anuais da dívida correspondiam a R\$ 100 bilhões. O resultado era uma precarização no atendimento às demandas nas áreas sociais para a formação desse superávit que não era suficiente para fazer frente aos serviços da dívida, então o governo tinha que lançar novos títulos no mercado para conseguir tal recurso, o que aumentava ainda mais dívida pública. Como visto na seção 1 deste capítulo, o que ocorreu de fato foi uma ampliação da meta de superávit primário pelo governo.

A outra armadilha era a queda das reservas cambiais. O governo FHC para evitar a alta do dólar, vendeu a partir de junho de 2002, mais de US\$ 9 bilhões, o que fez as reservas chegarem a um patamar de US\$ 14 bilhões. Segundo o Boletim: “[...] ficamos mais endividados e dependentes dos dólares do FMI para fecharmos nossas contas, que sempre necessitaram de aportes de capital externo”. (ibid. p. 5)

Ao fechar a análise sobre essas armadilhas, o Boletim alerta para a necessidade da realização da Auditoria da Dívida, como alternativa para romper com esse ciclo vicioso do endividamento:

Em suma: se o governo Lula não enfrentar de forma digna o processo do endividamento, auditando-o e recuperando aos cofres públicos o que foi saqueado durante os anos FHC, permanecerão todas as restrições atuais ao atendimento às necessidades sociais e ao crescimento econômico, mantendo-se as altas taxas de juros (necessárias para convencer o capital financeiro a continuar “financiando” o governo) e o desemprego. (BOLETIM DA AUDITORIA CIDADÃ, nº 5, 2003. p. 5)

Feitas essas observações, passemos à análise dos números da dívida pública no primeiro mandato do governo Lula. De acordo com os dados da Auditoria Cidadã durante o primeiro mandato do governo Lula foram pagos R\$ 685,5 bilhões de serviços da dívida interna e externa. Paradoxalmente, a dívida interna passou de R\$ 787 bilhões em 2003 para R\$ 1.093

bilhões em 2006. A dívida externa, segundo dados do Tesouro Nacional, durante o período teve uma redução no seu estoque de US\$ 234,4 bilhões em 2003 para US\$ 143,5 bilhões em 2006. Essa redução deve-se a dois fatores: a antecipação do pagamento ao FMI realizado em 2005 e a transformação de parte dessa dívida externa em dívida interna, através da venda de títulos.

O quadro 07 apresenta para o período os valores correspondentes à dívida interna, a dívida externa, os pagamentos efetuados de serviços e os gastos sociais.

**Quadro 06:** Gastos com a dívida interna, dívida externa e áreas sociais (2003-2016)

Ano	Dívida Interna (R\$ bilhões)	Dívida Externa* (US\$ bilhões)	Pagamento dos serviços da dívida interna e externa (R\$ bilhões)	Gastos sociais (R\$ bilhões)
2003	787	234,4	132,5	70,8
2004	857	203,6	139	84
2005	1.002	177,4	139	99
2006	1.093	143,5	275	180
TOTAL	-	-	685,5	433,8

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da Auditoria Cidadã 2004, 2005 e 2006 e

\*dados do Relatório Anual da Dívida Pública do Tesouro Nacional (2003, 2004, 2005 e 2006)

Os dados apresentados no quadro 07 evidenciam como as armadilhas alertadas pela Auditoria se efetivaram, seus efeitos sobre os gastos sociais e o aprofundamento da submissão do governo aos interesses do capital financeiro, já que durante o período, a despeito dos pagamentos realizados, registra-se um aumento do comprometimento do fundo público com o sistema da dívida, que como apresentado nas seções anteriores deste capítulo, foi também criada toda uma institucionalidade para que a atuação desse sistema se perpetuasse.

No ano de 2003 o governo federal destinou R\$ 132,5 bilhões ao pagamento dos serviços da dívida interna e externa, e para todos os gastos com as áreas sociais foram destinados R\$ 70,8 bilhões, e mesmo com todo esse volume de recursos destinados para os serviços da dívida, esta se elevou para um patamar de 58,2% do PIB em dezembro de 2003.

Esse mesmo comportamento de pagamento dos serviços da dívida e sua correspondente elevação também vai ocorrer durante o ano de 2004<sup>144</sup>, o governo destinou para o serviço da dívida interna e externa R\$ 139 bilhões ao passo que para os gastos sociais<sup>145</sup> foram

<sup>144</sup> Boletim n.12 de 31 de maio de 2005 da Auditoria Cidadã

<sup>145</sup> Os gastos são com as seguintes áreas: saúde, educação, assistência social, agricultura, segurança pública, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, organização agrária,

destinados o valor de R\$ 84 bilhões.

Só as despesas com juros nesse ano, representaram 7,29% do PIB. Mesmo assim, a dívida interna aumentou de R\$ 787 bilhões em dezembro de 2003 para R\$ 857 bilhões em dezembro de 2004. Em relação à dívida externa foram pagos de juros e amortizações US\$ 46,6 bilhões, e o governo recebeu como aporte dentro do acordo com o FMI o valor de US\$ 16 bilhões, isso significa que, descontando os recursos que entraram, foram enviados para o exterior R\$ 30 bilhões.

Como tem sido demonstrado ao longo dessa pesquisa, o sistema da dívida não atua apenas no sentido de garantir a remuneração do capital rentista no curto prazo. Esse sistema também vai gerando as condições para que no médio e no longo prazo, a sua remuneração esteja assegurada. Em paralelo à antecipação do pagamento ao FMI que ocorreu em 2005 e que transformou parte da dívida externa em dívida interna, tem-se uma proposta do Ministério da Fazenda para a adoção pelo governo do “déficit nominal zero” que correspondia a um ajuste fiscal de longo prazo, a ser executado pelos próximos 10 anos e tinha como objetivo a redução da razão dívida/PIB de 50% para 30%. A base do déficit fiscal zero consistia na redução das despesas correntes, excluindo as financeiras, em 6,5%, para isso a intenção era aumentar o superávit fiscal de 4,5% para 7% do PIB e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) de 20% para 40%.

Para alcançar tal objetivo, era necessário, segundo Fagnani (2011) uma nova rodada de reformas da Previdência e de restrições ao acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) criado no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social, cujo objetivo principal é o de ampliar o acesso a benefícios sociais, alterando o caráter focalizado das políticas sociais e dando-lhes um caráter universal.

Essa discussão encontrou resistência no âmbito do próprio governo, entre a ala mais ortodoxa - Ministério da Fazenda - e a ala mais moderada – Casa Civil. Em novembro de 2005 a então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff declarou-se contrária a tal ajuste, ao afirmar que para a redução da dívida pública o que deveria ser feito era a redução da taxa de juros e não a contenção dos gastos, como segue:

[...] Para a dívida pública não crescer, é preciso ter uma política de juros consistente, porque senão você enxuga gelo. Faço um superávit primário de um lado e aumento o estoque e o fluxo da dívida. [...] Discutir ajuste fiscal de longo prazo não é fazer projeção para dez anos com base em planilha. Fazer um exercício de números dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso País não é consistente. (O Estado de São Paulo *(sic)*. 9.nov.2005, *apud* FAGNANI, 2011, p. 9)

Pela dificuldade de consenso dentro do próprio governo e com a mudança que ocorreu na cúpula econômica em 2006, a substituição do Ministro da Fazenda Palocci por Guido Mantega, essa proposta saiu da pauta do governo.

Mas Ávila (2007), ao realizar uma análise sobre o PAC que foi lançado em 2007, portanto já no segundo mandato Lula, evidencia medidas que estão em consonância com a adoção do “déficit nominal zero.” No item *Medidas Fiscais de Longo Prazo*, são apresentadas ações a serem implementadas que são condizentes com tal propósito, como a limitação por 10 anos dos gastos com os servidores públicos, a limitação de reajustes do salário mínimo até 2011 e a criação do Fórum Nacional de Previdência Social, cujo objetivo seria o de propor uma nova reforma da previdência. No entanto, não é apresentada nenhuma medida que vise diminuir o crescimento da dívida pública, como por exemplo, a redução da taxa de juro, um dos principais mecanismos de elevação dos serviços da dívida.

No que se refere aos números da dívida pública, em dezembro de 2005 a dívida interna ultrapassa R\$ 1 trilhão, ela fecha 2004 em R\$ 857 bilhões, isso significa que “em apenas um ano esta dívida subiu nada menos que R\$ 145 bilhões, ou R\$ 276 mil por minuto!” (BOLETIM DA AUDITORIA CIDADÃ, nº 14, 2006, p. 2). Nesse ano, foram pagos de serviços da dívida interna e externa o valor de R\$ 139 bilhões. Os juros da dívida externa corresponderam a US\$ 13,5 bilhões e as amortizações US\$ 33 bilhões, ao passo que os gastos sociais representaram R\$ 99 bilhões. Vale ressaltar nesse ano, como analisado na seção 3 desse capítulo, que o governo realizou uma antecipação do pagamento de títulos ao FMI no valor de US\$ 15,5 bilhões.

Em 2005 o governo lançou os títulos A-Bond 2018 no valor de US\$ 4.508.511,00, cujo objetivo era o de resgatar antigos títulos C-Bond, além de já serem regidos pela Cláusula CAC já analisada anteriormente. Segundo Fattorelli (2014), tais títulos não poderiam ser recomprados pelo governo até o seu prazo final de resgate, que seria 2018 tendo que ser remunerados até então por uma taxa de juro de 8% ao ano.

Caso o governo quisesse resgatar esses títulos antes do vencimento, o que efetivamente ocorreu em 2007, teria que recorrer ao mercado secundário, que é aquele em que os detentores dos títulos revendem seus papéis para outros investidores, o que encarece os títulos, visto que eles são negociados por um valor maior do que o valor de face. Na prática, isso significa que o governo paga um valor mais alto pelo título do que o valor que pagou o primeiro investidor que adquiriu esses títulos do governo, ou seja, paga mais caro para recomprar o mesmo título.

A recompra que o governo fez em 2007 foi equivalente a US\$ 633 milhões dos títulos A-Bond, no entanto, o governo brasileiro pagou um valor de US\$ 710,28 milhões, ou seja, US\$ 71 milhões a mais do que havia recebido pela venda desses títulos anteriormente. A justificativa, dada pelo governo para essa recompra por um valor acima do de face, foi a de pagamento de juros pendentes sobre estes títulos e ao ágio.

Essa operação evidencia a atuação do sistema da dívida, e o seu objetivo de apenas retroalimentar o endividamento público, visto que os governos vendem novos títulos da dívida para pagar os serviços da dívida já contratada, o que já representa uma forma de apropriação do fundo público sem que haja uma contrapartida é apenas o funcionamento do mecanismo financeiro, e além disso, essa operação ainda é complementada por mecanismos de recompra cujo objetivo é o de ampliar as formas de expropriação nesses países.

Em 2006, último ano do primeiro mandato, registra-se a manutenção da tendência de elevação da dívida interna, que alcança R\$ 1.093 bilhões e a dívida externa US\$ 143,5 bilhões, a despeito do pagamento de R\$ 275 bilhões de serviços durante o ano.

A despeito do abandono de suas bandeiras históricas e do aprofundamento da agenda neoliberal como demonstrado até aqui, Lula é reeleito para o segundo mandato, o que gerou uma discussão em torno das razões que teriam contribuído para tal feito. Abordaremos na seção seguinte as análises propostas por Singer (2009), o Lulismo, e a de Francisco de Oliveira (2006), o carisma.



### 6.1.7 Entre o Lulismo e o carisma

Singer (2009) ao analisar o fenômeno do lulismo vai associá-lo a uma identificação de uma fração de classe que ele representa, segundo o autor: “[...] a expectativa de um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida” (SINGER. 2009 p. 89). Essa percepção de que o candidato Lula havia se desvencilhado da postura radical do sindicalismo de base, da sua associação às greves e do questionamento sobre a ordem estabelecida, serão para o autor, elementos explicativos da sua vitória eleitoral em 2006, já que “[...] os cerca de 30% de votos válidos que pareciam, então, constituir o teto do candidato quando, na realidade, eram o teto da esquerda, socialmente, limitada pela rejeição do subproletariado<sup>146</sup> no extremo inferior da renda.” (ibid. p. 90)

O que o autor apresenta como “abandono do radicalismo” nós consideramos como abandono das bandeiras de luta que serviram como “polo de atração” de segmentos sociais difusos para construir uma agenda comum de luta, que no final dos anos 70, se aglutinou em torno do PT.

Para o autor, havia no imaginário dos eleitores da classe de renda mais baixa, uma forte associação ao passado sindicalista de Lula e à vinculação direta à possibilidade de que ele (Lula) chegando ao poder poderia romper com a ordem estabelecida. Daí a sua rejeição entre essa fração de classe, como segue:

Mesmo em 2002, depois de unir-se a um partido de centro-direita, anunciar um candidato a vice de extração empresarial, assinar uma carta-compromisso com garantias ao capital e declarar-se o candidato da paz e do amor, Lula tinha menos intenção de voto entre os eleitores de renda mais baixa do que entre os de renda superior. (ibidem. p. 90)

Ao analisar a reeleição de Lula em 2006, Singer vai apontar o Bolsa Família, o aumento do poder de compras entre as camadas mais pobres, o aumento real do salário mínimo, a criação do crédito consignado em 2004 que permitiu o acesso ao microcrédito e da bancarização de pessoas de baixa renda e o acesso a empréstimos pela agricultura familiar como causas que explicam a adesão do “subproletariado” ao governo Lula, como segue: “O tripé formado pela Bolsa Família, pelo salário mínimo e pela expansão do crédito, somado aos referidos programas específicos, resultaram em uma diminuição significativa da pobreza a

---

<sup>146</sup> Subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER. Paul 1981. p. 22 *apud* SINGER. André. 2009. p. 98)

partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar.” (SINGER, 2009, p. 93)

Ao passo que a aceitação de Lula crescia entre a fração de classe do “subproletariado” Singer alerta para o fato de que o mesmo não ocorria com o PT, que teve redução no número da bancada federal de 91 em 2002 para 83 em 2006. Aqui vale ressaltar, e o autor não leva em consideração, de que no Brasil os eleitores de maneira geral não dão muita atenção ao voto para os cargos do Poder Legislativo (vereadores, deputados estaduais e federais, senadores). A maior atenção é dada para os candidatos aos cargos no Poder Executivo, o que pode também ter contribuído para essa diminuição no número de eleitos para a bancada federal do PT em 2006.

Seguindo a sua análise, Singer chama a atenção para o fato de que Lula teve aumento de votação nos estados do Norte e Nordeste, o que inclui os estados com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ao passo que o PT manteve a sua maior votação associada aos estados com maior IDH nas regiões Sul e Sudeste. Frente a esses dados o autor conclui:

A desconexão entre as bases do lulismo e as do petismo em 2006 pode significar que *entrou em cena uma força nova*, constituída por Lula à frente de uma fração de classe antes caudatária dos partidos da ordem e que, mais do que um efeito geral de desideologização e despolitização, indicava a emergência de *outra* orientação ideológica, que antes não estava posta no tabuleiro. Parece-nos que o lulismo, ao executar o programa de *combate à desigualdade dentro da ordem*, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar. (SINGER, 2009, p. 96)

Nos parece que essa análise personalista de Singer cumpre neste momento o mesmo papel que cumpriu na fundação do PT a imagem do mito fundador como descrito por Coelho (2005). Naquele momento, essa imagem de Lula serviu para que dentro do Partido, as ideias que não estivessem de acordo com o “Grupo de Lula” fossem consideradas como “anti-PT”, o que serviu como base para a construção da hegemonia da Articulação dentro do PT e seu posterior transformismo.

Agora, o objetivo é desvincular a imagem de Lula do Partido, tornando-o um mito, aquele que consegue, ao afastar-se do partido, trazer para si uma parte dos eleitores que não votavam no PT pela sua “radicalidade”, mas votam no Lula porque ele conseguiu por uma “nova via ideológica” unir o que parecia não combinar, ou seja, atender a interesses da burguesia e da classe trabalhadora.

Os dados apresentados ao longo desta tese demonstram que essa tal combinação não foi realizada. O que ocorreu, na divisão do fundo público, foi a continuidade das políticas

focalizadas que já estavam sendo adotadas pelos governos neoliberais anteriores de Collor a FHC e uma ampliação dos mecanismos que dão sustentação ao sistema da dívida.

Além disso, o lulismo reforça as análises feitas com base no senso comum de mudanças históricas a partir de indivíduos e não como resultado da luta de classe. A narrativa dos heróis da versão oficial da história contada a partir “dos de cima” e não como resultado da luta de classe. Sobre o lulismo, Oliveira (2006) vai considerar que essa “despetização” decorre de uma estratégia que foi sendo construída pelo marketing político e se forjou no vácuo deixado pelos outros candidatos que foram ao longo da campanha, por escândalos e gafes<sup>147</sup>, permitindo o crescimento de eleitores que começaram a identificar em Lula uma modificação em termos do que ele havia representado até então. O trecho a seguir nos ajuda a compreender as razões expostas por Oliveira:

Duda Mendonça resolveu ressaltar em Lula o que era inespecífico, vale dizer, o “Lulinha Paz e Amor”, procedendo à operação de “despetizar” o candidato. Ou, pegando carona em Musil, tratava-se de apregoar a qualidade de “um homem sem qualidades”. Tudo que ele havia declarado e representado antes já não tinha valor, e a campanha deveria ser livre, para prometer o céu, a terra e os peixinhos do mar. Numa versão diferente, era como repetir FHC quase uma década antes: “esqueçam tudo o que fui”. (OLIVEIRA, 2006. p. 27)

A hipótese utilizada por Singer (2009) é a de que o Presidente Lula ao afastar-se de aspectos do programa de esquerda do PT adotados até 2001 e no seu primeiro mandato ter mantido a política econômica de FHC - o que representa também a manutenção do pacto firmado com a burguesia pelo governo anterior, ou seja, o não rompimento com a ordem estabelecida - é o que garantiu a sua aceitação pelo subproletariado. Isto porque, o subproletariado não faz parte da fração de classe trabalhadora sindicalizada que se formou a partir dos anos 70, e que compreendia a necessidade de romper com o modelo econômico implementado pelo neoliberalismo. O trecho a seguir ilustra adequadamente a análise proposta pelo autor:

---

<sup>147</sup> A candidata do PFL Roseana Sarney foi envolvida em um escândalo de lavagem de dinheiro quando a Polícia Federal apreendeu US\$ 600.000 na empresa Lunus Participações de propriedade de seu esposo. O candidato Ciro Gomes ao referir-se à participação de sua então companheira Patrícia Pillar na campanha cometeu a gafe de dizer que ela se limitaria a “dormir com o candidato.”

O presidente vocalizou, então, o discurso conservador de que o seu governo não adotaria qualquer plano que pusesse em risco a estabilidade, preferindo administrar a economia com a “prudência de uma dona de casa”. Se ao fazê-lo estabelecia um hiato em relação ao seu próprio partido, em troca criava uma ponte ideológica com os mais pobres. [...] o pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, *corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe* (ibidem, p. 97-98)

Ao que Singer (2009) está considerando como o “pulo do gato” nós consideramos como transformismo, à medida que o PT, ao assumir o governo, transforma-se exatamente no seu contrário, em nome da governabilidade e da credibilidade exigida pelo mercado.

Oliveira (2006) vai incluir outro elemento, o carisma, para compreender como essas mudanças vão operar no governo e como essa nova posição do Presidente vai ser interpretada pelos aliados e adversários. Ele conclui que o carisma do Presidente tem operado um efeito anestesiante sobre as demandas populares que tinham crescido durante o governo de FHC, o que opera, para ele, uma espécie de sequestro da sociedade organizada. O autor vai enfatizar que é próprio do carisma se sobrepôr a quaisquer determinações da divisão de classe e conclui que:

[...] ele anula, sobretudo, a divisão de classes. O carisma é da ordem do mito e este é o avesso da política. A transferência do PT para o interior do governo imediatamente provoca a paralisia dos movimentos sociais. Aqui, em termos gramscianos, o amplo “movimento” da conquista do governo anula as “posições” anteriores, pois o partido da oposição transforma-se no partido da ordem. A perplexidade dos adversários e dos aliados, e principalmente dos próprios petistas de esquerda, é total. (OLIVEIRA, 2006, p. 30)

Oliveira (2010), no entanto, não deixa de reconhecer que o PT durante a sua história cumpriu uma tarefa importante, forneceu a “direção moral” da sociedade na resistência à ditadura e colocou em pauta a questão da pobreza e da desigualdade social no primeiro plano da política. Esse papel vai ser modificado à medida que o Partido passa a ter como objetivo ganhar eleições e quando do segundo governo Lula, quando este, para o autor, é alçado a mito, despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade, ele (Lula) a transforma em problemas de administração e esvazia a luta de classe, pois funcionaliza a pobreza.

Esse movimento já começa, para Oliveira (2010), durante o primeiro governo, quando

houve um “sequestro” dos movimentos sindicais e sociais. O autor exemplifica com a nomeação para Ministro do Trabalho de Jaques Wagner, um ex-sindicalista influente na CUT, outros ex-sindicalistas foram gerenciar os fundos de pensão e chega mesmo a questionar a postura do MST que para ele, não tem a mesma autonomia anterior, visto que o governo financia os assentamentos da reforma agrária.

Além do carisma, Oliveira (2006) vai observar que, contraditoriamente, o PT vai chegar a Presidência da República em um momento em que os trabalhadores, acuados pelo desemprego e pela precarização das relações de trabalho, como consequência do avanço da agenda neoliberal, estão mergulhados numa “avassaladora desorganização.” Essa desorganização vai abrir as brechas para a exclusão das classes da política, o que segundo ele não estava ocorrendo apenas no Brasil, mas também na Argentina (Kirchner) e na Venezuela (Chavéz) e essa exclusão não é ideológica, está diretamente relacionada à diminuição significativa do “núcleo duro” da classe trabalhadora, o operário industrial.

Por outro lado, esse momento de chegada ao poder central vai representar o momento de estatização do Partido que, nascido sob a égide da contestação da ordem vigente, passa a ser, segundo Oliveira (2006), agora como governo o Partido da ordem, o que vai gerar contradições na sua relação com segmentos com os quais historicamente dialogou e que estiveram também compondo os seus quadros, como os movimentos sociais e as organizações de classe.

Posta essa discussão, passemos à análise do segundo governo Lula (2007- 2010).

## **6.2 Segundo mandato Lula (2007-2010): A disputa entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo e a consolidação da economia brasileira como plataforma de valorização do capital financeiro**

No primeiro mandato o governo Lula, como discutido anteriormente, caminha a passos largos para a transformação do Brasil numa plataforma de valorização do capital financeiro, ainda durante a campanha com a *Carta aos Brasileiros*, e no exercício de seu mandato com a reforma da previdência, o aumento do superávit primário, a manutenção do tripé macroeconômico do governo FHC, a antecipação do pagamento de serviços da dívida ao FMI com a transformação de dívida externa mais barata em dívida interna mais cara e a autonomia operacional do Banco Central.

Mas a despeito das ações implementadas, Lula é reeleito em 2006 para um segundo mandato. Como visto no capítulo 5, o Programa de Governo (2007-2010) não apresenta nenhuma proposta de mudança no que se refere ao gerenciamento da dívida pública.

No segundo mandato, como será visto nas seções seguintes, os esforços de atendimento aos anseios do capital financeiro e o abandono e/ou pouca atenção a temas que durante a trajetória histórica do Partido dos Trabalhadores foram tão caros, evidencia ainda mais as contradições dessa experiência real e aponta para uma submissão aos interesses rentistas do capital, movimento que se amplia também em outros países e outras experiências que se auto definiam como de esquerda.

### **6.2.1 Desenvolvimentismo, crise e a dívida pública no segundo mandato do governo Lula**

Do ponto de vista do gerenciamento do sistema da dívida, o segundo mandato não vai se diferenciar muito do primeiro. Foi mantida a base da política macroeconômica de superávits primários, metas inflacionárias e câmbio flutuante e os efeitos da crise de 2008 nos Estados Unidos influenciaram no resultado do superávit primário, que na média dos 4 anos foi de 2% do PIB, menor do que a média do primeiro mandato 2,4%.

Se no primeiro mandato o cenário econômico mundial influenciou nos resultados positivos da economia nacional, no segundo mandato, o cenário de crise exigiu a adoção de medidas macroeconômicas que mitigassem os impactos internos da crise mundial. A tônica principal estava baseada no retorno dos investimentos governamentais que se materializariam, especialmente, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>148</sup>.

Essa retomada dos investimentos aliada à ocupação de cargos estratégicos no segundo governo por economistas de tradição desenvolvimentista, como, por exemplo, o Ministério da Fazenda comandado por Guido Mantega e a Casa Civil por Dilma Rousseff vai levar alguns autores<sup>149</sup> a caracterizar o segundo governo Lula como neodesenvolvimentista, o que vai ser amplamente questionado, como apresentaremos a seguir.

Nesse sentido, consideramos importante, sumarizar rapidamente as bases teóricas e históricas do desenvolvimentismo<sup>150</sup> para em seguida apresentar os argumentos que vão

---

<sup>148</sup> O PAC tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico, gerar emprego e melhorar a qualidade de vida da população. Para alcançar tais objetivos estava estruturado em grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Dados do governo apontam um aumento no investimento de 1,6% do PIB em 2006 para 3,3% em 2010 e um crescimento, apesar da crise de 2008, de 4,6% em média no período de execução do PAC (2007/2010).

<sup>149</sup> Para um aprofundamento sobre o conceito e as características do neodesenvolvimentismo consultar: Bresser Pereira (2010, 2011) Boito Jr (2013), André Singer (2015), Mattei e Magalhães (2011), Sicsú, Paula e Michel (2007). Para uma visão crítica sobre essa discussão, consultar: Gonçalves (2012), Sampaio Jr (2012).

<sup>150</sup> Não é possível a compreensão do segundo governo Lula sem a apresentação dessa discussão, entretanto, entendemos que nos marcos do nosso objeto de estudo, a síntese proposta por Sampaio Jr. (2012) “Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa” responde adequadamente a este objetivo, e por isso a utilizaremos nesta seção como referência. Esse alerta é feito dado a vasta literatura que trata sobre a temática desde a concepção cepalina de Raul Prebisch passando por Celso Furtado, entre outros

caracterizar o segundo governo Lula como neodesenvolvimentista, e apresentar a crítica a essa classificação, baseando-se em Sampaio Jr. (2012) e Gonçalves (2012).

### **6.2.1.1 Desenvolvimentismo versus neodesenvolvimentismo**

Para Sampaio Jr. (2012) o conceito de desenvolvimentismo foi utilizado nos países latino-americanos para designar o pensamento crítico sobre os dilemas e os desafios do desenvolvimento nacional frente ao círculo vicioso da dependência e do subdesenvolvimento. Destacam-se, de maneira especial, os trabalhos de Raul Prebisch e Celso Furtado.

De acordo com Gonçalves (2012), o que caracteriza o desenvolvimentismo é o trinômio: industrialização através da substituição de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo.

Bresser-Pereira (2010) identifica essa etapa do desenvolvimento dos países latino americanos, como o nacional desenvolvimentismo baseado na “[...] teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista latinoamericana.” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 2)

Segundo Sampaio Jr., a dupla articulação entre a situação de dependência externa e a extrema desigualdade entre as classes sociais no Brasil comprometia a capacidade de a sociedade controlar os fins e os meios do desenvolvimento no marco do capitalismo. Nesse sentido, a agenda política do desenvolvimentismo incluía o enfrentamento do imperialismo e a realização de reformas estruturais que modificassem a estrutura fundiária e atacassem os privilégios da burguesia dependente que se assentava sobre a miséria e a segregação social.

Nesse sentido, para ele, o desenvolvimento nacional supunha a subordinação da acumulação capitalista a uma vontade política que incluísse a todos nos benefícios do progresso técnico. Em suas palavras: “criar as bases materiais, sociais e culturais de uma sociedade nacional capaz de controlar o sentido, o ritmo e a intensidade do desenvolvimento capitalista” (SAMPAIO JR. 2012, p. 674).

Gonçalves (2012), ao sumarizar as características do nacional desenvolvimentismo brasileiro, chama a atenção para o fato de que no marco da economia política o objetivo seria deslocar o poder econômico dos grandes proprietários rurais na direção da burguesia industrial e no plano estratégico, o foco se assentaria no crescimento econômico baseado na mudança da estrutura produtiva e na redução da vulnerabilidade externa. No que se refere à política econômica, o nacional desenvolvimentismo, segundo o autor, entre outras ações, visaria à subordinação da política de estabilidade econômica à política de desenvolvimento.

A gênese e a falência do desenvolvimentismo estão vinculadas, segundo Sampaio Jr., ao apogeu e declínio do modelo de substituição de importações, que foi interrompido na América Latina com a instauração das ditaduras militares patrocinadas pelos Estados Unidos, que o autor vai considerar como uma contrarrevolução permanente e que vai consolidar “o regime do capital [...] como um capitalismo dependente [...] o regime burguês sedimentou-se como uma sociedade mercantil particularmente antissocial, antinacional e antidemocrática” (SAMPAIO JR. 2012, p. 676).

Do ponto de vista teórico, Sampaio Jr. chama a atenção para a mudança da concepção sobre os destinos dos países da América Latina, que constrói uma harmonização das contradições decorrentes da dependência. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto<sup>151</sup> (2004) são os pioneiros. Posteriormente Conceição Tavares e José Serra (1972)<sup>152</sup> vão ocultar, segundo o autor, o nexos entre a modernização do padrão de consumo, a tendência estrutural a concentração de renda e o subdesenvolvimento. Para ele: “Antes de superar as insuficiências do desenvolvimentismo, o movimento revisionista negava a própria realidade do subdesenvolvimento” (SAMPAIO JR. 2012, p. 677)

Segundo Bresser-Pereira (2010), os cientistas sociais estruturalistas não ignoravam a situação de dependência dos países latino-americanos, mas presumiam que o nacional-desenvolvimentismo construiria uma aliança entre a elite industrial nacional e as forças conservadoras vinculadas ao modelo primário exportador que caracterizava essas economias até então.

Essa estratégia foi chamada de “nacionaldesenvolvimentismo.” Esse nome tinha por objetivo enfatizar que, em primeiro lugar, o objetivo básico da política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva. (BRÉSSER-PEREIRA, 2010, p. 6-7)

Segundo o autor, eles eram nacionalistas porque reconheciam a existência do imperialismo econômico dos países centrais e a necessidade de fortalecimento do papel do Estado Nacional. Do ponto de vista teórico, o estruturalismo é, para o autor, a versão latino-americana da teoria econômica do desenvolvimento, ao passo que o nacional-desenvolvimentismo se apresenta como a estratégia de desenvolvimento implementada a

---

<sup>151</sup> No livro *Dependência e Desenvolvimento* (2004)

<sup>152</sup> No livro *Além da Estagnação* (1972)



partir dos anos 30 do século XX em alguns dos países latino americanos.

A falência do nacional desenvolvimentismo para Bresser-Pereira teria múltiplas causas: a exaustão do modelo de substituição de importações; a interpretação da dependência associada que ganha corpo nos anos 70; a crise da dívida externa nos anos 80; a onda neoliberal também nos anos 80; além disso, do ponto de vista teórico o surgimento da teoria neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo associada, segundo o autor, a política norte-americana de formação de quadro de economistas latino-americanos nos programas de doutorado daquele País e da Grã-Bretanha.

A alternativa passa a ser então a aplicação da agenda neoliberal nos países da América Latina a partir dos anos 90, cujo processo e suas consequências descrevemos no capítulo 4. Quando essa onda neoliberal começa a demonstrar os resultados de pífio crescimento econômico e piora nas condições de vida nesses países, estão dadas as condições para o que o autor vai denominar de novo desenvolvimentismo. O trecho a seguir ilustra essa constatação:

Desse modo, não surpreende que, quando se tornou evidente que o Consenso de Washington não estava provocando crescimento mas antes instabilidade financeira e aumento das desigualdades, uma reação tomou conta da América Latina. Ela começou inicialmente no nível político, com a eleição de uma sucessão de líderes nacionalistas e de esquerda, começando na Venezuela e incluindo a Argentina, o Brasil, a Bolívia, o Equador, a Nicarágua, o Paraguai e Santo Domingo (*sic*). (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 16)

Para Bresser-Pereira a partir dos anos 2000 alguns países da América Latina passam a buscar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, que irá do ponto de vista econômico se caracterizar pelo novo desenvolvimentismo e no plano político, pela eleição de líderes nacionalistas ou de centro esquerda. Para ele o novo desenvolvimentismo é:

[...] um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 17)

Bresser-Pereira apresenta de maneira sumarizada cinco principais diferenças entre o desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo que está reproduzido no Quadro 08 a seguir:

**Quadro 08 - O antigo e o novo desenvolvimentismo**

Antigo desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
1. A industrialização é baseada na Substituição de Importações	1. Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte
2. O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos	2. O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas
3. A política industrial é central	3. A política industrial é subsidiária
4. Atitude mista em relação aos déficits orçamentários	4. Rejeição dos déficits fiscais
5. Relativa complacência com a inflação	5. Sem complacência com a inflação

**Fonte:** Bresser-Pereira, 2010. p. 22

Essa discussão sobre o neodesenvolvimentismo, para Sampaio Jr. (2012), está circunscrita ao Brasil e diretamente vinculada a uma disputa de interesses dentro do governo Lula entre os monetaristas e aqueles que se autodefinem como desenvolvimentistas e em um restrito campo acadêmico. Em suas palavras: “Sua repercussão não ultrapassa as fronteiras da “província” e, mesmo no seu interior, circunscribe-se a pequenos círculos acadêmicos” (SAMPAIO JR, 2012 p. 678).

A conjuntura econômica de recuperação depois de quase trinta anos de estagnação vai servir de pano de fundo para os argumentos de que o País estaria passando por um novo surto de crescimento e em função disso, estaria se distanciando do receituário neoliberal e adotando uma terceira via que, para os neodesenvolvimentistas, baseava-se na conjugação dos aspectos positivos do neoliberalismo – a austeridade fiscal, a busca pela estabilidade da moeda, a busca pela competitividade internacional e a abolição a qualquer barreira à circulação do capital internacional - com os aspectos positivos do desenvolvimentismo que seria o crescimento econômico, retomada do papel regulador do Estado e atenção às questões sociais.

Essa sumarização de Sampaio Jr. encontra respaldo no seguinte trecho de Bresser Pereira (2011) o neodesenvolvimentismo vai representar “[...] um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional. É a alternativa à ortodoxia que vem se desenvolvendo na América Latina desde o início dos anos 2000 [...]”. (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 17)

Alguns defensores do neodesenvolvimentismo chegam a afirmar que ocorre um afastamento do receituário neoliberal na medida em que o governo abandona, de acordo com esses autores, a política ortodoxa que inibe o crescimento econômico e busca corrigir os graves problemas sociais causados pelas políticas neoliberais. Como sumariza Chaves (2015): “[...] 1) ser uma estratégia, que visa o crescimento econômico, alternativa à política

econômica ortodoxa que inspira o neoliberalismo [...] 2) corrigir os problemas sociais gerados pelas políticas neoliberais.” (CHAVES, 2015, p. 03)

Sicsù, Paula e Michel (2007) afirmam que o novo desenvolvimentismo para se concretizar exige tanto um mercado forte quanto um Estado forte. Baseando-se nas ideias de Keynes (1984), Polanyi (1980) e Stiglitz (1999) os autores vão argumentar que, diferentemente do liberalismo clássico que atribui ao mercado a capacidade de autorregulação e do atendimento dos interesses dos indivíduos, nas economias modernas e complexas, o Estado deve atuar no sentido de promover ações complementares à atividade do mercado, especialmente no que se refere a arbitrar e estimular a concorrência, controlar o desemprego, a inflação, a distribuição da renda e da riqueza.

Em relação ao Brasil esses autores consideram que o novo desenvolvimentismo “[...] busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual.” (SICSÙ, PAULA e MICHEL, 2007, p. 515)

Nesse sentido, seria possível caracterizar o governo Lula como neodesenvolvimentista em função do elevado grau de intervenção governamental adotado através de uma política fiscal expansiva – aumento de despesas e redução de tributos – que se materializaram através das ações do PAC voltadas para investimentos em infraestrutura, a redução de alíquotas de impostos sobre a produção, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para veículos, eletrodomésticos e material de construção para estimular o consumo interno, e mitigar os efeitos da crise de 2008, aliada a uma política de valorização do salário mínimo<sup>153</sup>. Como pode ser visto no quadro 09.

---

<sup>153</sup> Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2017) o salário mínimo teve durante os governos Lula (2003/2010) valorização real, o que significa que os reajustes anuais foram maiores do que a inflação calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Quadro 09 - Reajuste do Salário Mínimo 2003/2010**

Período	Salário Mínimo (R\$)	Reajuste Nominal (%)	INPC (%)	Aumento real (%)
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02

Fonte: DIEESE, 2017. p. 5

Paralelo a esses investimentos, o governo também ampliou<sup>154</sup> as políticas sociais focalizadas, de maneira especial, o Programa Fome Zero, tendo como carro chefe o Programa Bolsa Família que também serviu como base para aumentar o consumo interno, juntamente com uma política de incentivo ao crédito consignado, o que a partir de 2008 também foi utilizado como mecanismo de redução dos efeitos da crise internacional. Essa política de crédito também vai ser direcionada para as empresas, de maneira especial para o setor do agronegócio através do BNDES.

Para esses autores são essas políticas implementadas pelo governo Lula que permitem caracterizar esse segundo mandato como sendo neodesenvolvimentista, já que se pautaria, por um lado, em um retorno dos investimentos estatais e por outro, na adoção de políticas sociais que estariam atuando na redução da pobreza e conseqüentemente dos problemas sociais dela decorrente.

A síntese apresentada por Filgueiras e Oliveira (s/d) é esclarecedora a esse respeito:

O boom no setor exportador, as maiores taxas de crescimento do PIB, o acúmulo recorde de reservas internacionais, o aumento dos investimentos públicos, a drástica expansão do mercado de crédito e o aumento real do salário mínimo; enfim, todos os indicadores macroeconômicos mostram resultados melhores do que os dos governos anteriores. (FILGUEIRAS e OLIVEIRA, s/d, p. 1)

Para Sampaio Jr. (2012) existe uma supervalorização de alguns resultados econômicos positivos que são conjunturais e uma desconsideração proposital dos aspectos negativos da política econômica do segundo governo Lula, como segue: “A supervalorização dos fatos considerados positivos e a pura e simples desconsideração da realidade alimentam a mitologia

<sup>154</sup> Dados de Singer (2009) apontam que no período de 2003 a 2006 o Programa Bolsa Família passou de um patamar de R\$ 570 milhões para R\$ 7,5 bilhões atendendo cerca de 11,4 milhões de famílias.

de que a economia brasileira estaria passando por um ciclo endógeno de crescimento com distribuição de renda e aumento da soberania nacional” (SAMPAIO JR. 2012, p. 681)

Gonçalves (2012) ao se contrapor a essas ideias neodesenvolvimentistas, considera que o desenvolvimentismo no segundo governo Lula se deu às avessas, e nós concordamos com tal afirmativa. O autor vai definir da seguinte forma desenvolvimentismo às avessas; “[...] no Governo Lula ocorre o “nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado” visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista.” (GONÇALVES, 2012. p.7)

O quadro 10 apresentado por Gonçalves (2012) sumariza a contraposição entre as características do nacional desenvolvimentismo que os países da América Latina vivenciaram entre os anos 30 e 80 e as características da economia brasileira nos governos Lula.

**Quadro 10** - Características do nacional-desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo às avessas do Governo Lula

Nacional-desenvolvimentismo	Nacional-desenvolvimentismo às avessas – Governo Lula
Industrialização	Desindustrialização
Substituição de importações	Dessubstituição de importações
Melhora do padrão de comércio	Reprimarização das exportações
Avanço do sistema nacional de inovações	Maior dependência tecnológica
Maior controle nacional do aparelho produtivo	Desnacionalização
Ganhos de competitividade internacional	Perda de competitividade internacional
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Crescente vulnerabilidade externa estrutural
Desconcentração de capital	Maior concentração de capital
Subordinação da política monetária à política de desenvolvimento	Dominação financeira

**Fonte:** Gonçalves. 2012. p. 23

Uma das características principais do nacional desenvolvimentismo é a intensificação da industrialização tendo como base a substituição de importações. No período compreendido entre 2002 e 2010, Gonçalves aponta uma queda na relação entre o valor adicionado na indústria de transformação e o PIB de 18% para 12%. Quando se compara com o valor adicionado por setores, a mineração contribuiu com 5,5%, a agropecuária com 3,2% e a indústria de transformação com 2,7%, o que significa que “os diferenciais entre estas taxas de

crescimento informam, de fato, um processo de desindustrialização da economia brasileira no governo Lula” (GONÇALVES, 2012, p.7).

Marques e Nakatani (2006) já chamavam a atenção para esse processo de reprimarização da economia brasileira ainda no primeiro governo Lula. Os produtos básicos que representavam 22,8% do valor total das exportações em 2000 passam para 29,5% em 2005, já a participação dos produtos manufaturados e semimanufaturados apresentam queda de 59% para 55,1% e de 15,4% para 13,5%. “Soma-se a esse movimento, de intensificação da participação dos produtos básicos no total das exportações, o fato de que parte dos manufaturados apresenta baixa ou média intensidade tecnológica (IEDI, 2005), o que dá um sentido mais amplo à utilização do termo “reprimarização”. (MARQUES e NAKATANI, 2006, p. 245)

No que se refere à substituição de importações esta também vai se dar ao contrário no período. O que o autor vai denominar de “dessubstituição de importações” tendo como principal responsável a liberalização comercial, registrando um crescimento negativo de -1,1% em 2003-2007 e -1,6% em 2007-2010.

Outra característica apontada por Gonçalves (2012) do neodesenvolvimentismo às avessas é a reprimarização das exportações. Há uma queda de 56,8% para 45,6% no período de 2003/2010 da participação dos produtos manufaturados no valor das exportações, ao mesmo tempo, registra-se uma alta de 25,5% para 38,5% da participação de produtos básicos. Essa reprimarização decorre do *boom* nos preços das *commodities* e nesse sentido a necessidade de formação de superávit na balança comercial para geração de divisas que são utilizadas pelo governo para a formação das reservas cambiais, que irão dar garantias aos credores da capacidade do país de honrar os seus compromissos com os serviços da dívida, cumpre papel fundamental.

Além disso, a reprimarização reforça a concentração da propriedade fundiária, da riqueza e da renda, utiliza práticas retrógradas de produção, gera impactos ambientais crescentes pela monocultura, uso intensivo de agrotóxicos e da água. As *commodities* também se caracterizam pela alta volatilidade do seu preço no mercado internacional e pela capacidade de funcionar como uma correia de transmissão muito rápida das crises econômicas, aumentando a vulnerabilidade da economia interna a choques de demanda externos.

Em relação à maior dependência tecnológica, o indicador utilizado pelo autor é a relação entre as despesas com importações de bens e serviços intensivos em tecnologia e os gastos realizados com ciência e tecnologia no país. Essa relação aumenta de 2,4 em 2002 para

2,6 em 2006 e 3,7 em 2010 “[...] ou seja, há duplicação do grau de dependência tecnológica. Este fenômeno se aplica tanto a produtos das indústrias de média e alta tecnologia como a serviços tecnológicos.” (GONÇALVES, 2012, p. 11)

O autor também vai enfatizar o processo de desnacionalização da economia utilizando como critério a origem das empresas e o aumento do investimento estrangeiro direto (IED). Utilizando como parâmetro as 50 maiores empresas brasileiras, destas 26 são estrangeiras, em 2002 elas representavam 40,0% das vendas, em 2005/2006 38,4% e em 2009-2010 41,9%. Além disso, ocorre um crescimento do investimento estrangeiro direto no agronegócio, mineração e na extração de petróleo. Dados do Censo de Capital Estrangeiro de 2000, segundo o autor, apontam que o setor primário respondia naquele ano por 2,3% do estoque de IED no país, e no período de 2003-2009 passa a representar 15,4% do fluxo acumulado de investimento.

Esse cenário vai fazer com que, durante o governo Lula, a economia brasileira tenha perdas em relação à competitividade internacional de produtos manufaturados, o que reforça a desindustrialização e ganhos de competitividade nos produtos primários, o que reforça a reprimarização da economia. Segundo dados de Gonçalves (2012) o coeficiente de exportações aumenta na indústria extrativa mineral de 42,3% em 2002 para 68,9% em 2010, ao passo que o coeficiente da indústria de transformação em 2002 representa 11,6% e em 2010 15,7%.

No marco da nossa pesquisa, interessa de maneira especial o comportamento das três últimas características apresentadas no quadro 4, quais sejam: crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capital e dominação financeira, visto que elas estão diretamente relacionadas com o gerenciamento do sistema da dívida pública.

Quando se aborda a vulnerabilidade externa de um país é necessário diferenciar a conjuntural da estrutural. A primeira se refere ao acúmulo de reservas cambiais que seja suficiente para fazer frente aos compromissos internacionais do governo, ou seja, o pagamento dos serviços da dívida externa. No governo Lula, no período de 2003 a 2007, ocorreu uma baixa significativa na vulnerabilidade externa conjuntural, graças ao acúmulo de reservas cambiais advindas do crescimento das exportações de *commodities*, daí a vinculação do processo de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira com o sistema da dívida pública.

Nesse período (2003-2007) as reservas cambiais alcançaram o valor de US\$ 193,8 bilhões, segundo Krivochein (2014) “Esse momento oportuno retirou o país da condição de devedor líquido em moeda estrangeira para a condição de credor líquido,

quando observamos o montante de reservas superarem a dívida externa do país.” (KRIVOCHEIN, 2014 p. 127).

A vulnerabilidade externa estrutural está relacionada ao comportamento da esfera comercial, dependência de resultados favoráveis na balança comercial, na esfera tecnológica com a dependência da tecnologia produtiva externamente e na esfera produtiva real com a redução do grau de nacionalidade da economia. Todas essas esferas, como abordado anteriormente, apresentaram um alto grau de dependência da conjuntura externa favorável para as exportações de *commodities*, associada a uma queda das exportações de manufaturados e um processo de internacionalização da área produtiva, com o aumento da participação das empresas estrangeiras na produção geral. Esses fatores condicionam o aumento da vulnerabilidade externa estrutural e a dependência de entrada de investimentos estrangeiros diretos e indiretos. Para Krivochein (2014) a internacionalização crescente da economia brasileira aliada ao processo de reprimarização gera uma vulnerabilidade externa de via dupla: do ponto de vista comercial e produtivo.

Essa dependência vai aumentar a vulnerabilidade externa financeira que representa a necessidade de envio de remessas de lucros, de juros e dividendos para o exterior. Segundo Gonçalves

[...] a relação entre remessas de juros, lucros e dividendos e o superávit da balança comercial revela a dinâmica entre desequilíbrios de estoques e fluxos. Esta relação cai de 162,0% em 2002 para 101,8% em 2007 e sobe para 231,1% em 2010 [...]. o resultado é a crescente hiposuficiência do superávit comercial para cobrir despesas do passivo externo. Ou seja, o crescente desequilíbrio de estoque gera crescente desequilíbrio de fluxo de renda de fatores no Governo Lula. (GONÇALVES, 2012, p. 19)

Outra característica do desenvolvimentismo às avessas é a concentração de capital. Segundo Gonçalves (2012) essa concentração vai se dar no âmbito produtivo com o aumento do percentual de vendas das 5 maiores empresas no valor total das vendas do conjunto das 500 maiores empresas de 15,7% em 2002 para 19,3% em 2010. No sistema financeiro a concentração é ainda maior, aumenta de 56,8% em 2002 para 68,0% em 2010. Quando se desconta a participação dos bancos públicos (Caixa Econômica, Banco do Brasil e BNDES) essa concentração é ainda maior, aumenta de 29,5% em 2002 para 47,8% em 2010.



Essa concentração contribui para a dominação financeira, que é segundo Gonçalves “[...] evidenciada pela crescente relação entre os ativos totais dos 50 maiores bancos e das 500 maiores empresas do país no período 2003-2010 [...]. Esta relação aumenta de 0,99 em 2002 para 1,74 em 2010.” (ibid. p.22) Ainda segundo o mesmo autor a média de rentabilidade das maiores empresas é de 11,0% enquanto a taxa dos bancos é de 17,5% no período.

Essa rentabilidade está diretamente associada à manutenção de elevadas taxas de juros para atrair capital estrangeiro e retroalimentar o sistema da dívida. Em 2011 a *Economist Intelligence* e BBC Brasil realizaram levantamento em 24 países para identificar os custos da dívida pública e a relação dívida /PIB. O Brasil e a Turquia são os países que apresentam os custos mais elevados da dívida pública. O custo médio da dívida nesse grupo de países é de 4%, ao passo que no Brasil a média é de 8,6%. “Isto faz com que a relação entre pagamento de juros da dívida e o PIB no Brasil seja o segundo maior da amostra [...] a média desta relação para a amostra é de 2,0% e no Brasil é de 5,1%”. (GONÇALVES, 2012, p. 22).

Além de todos os argumentos utilizados por Gonçalves (2012) sobre o desenvolvimentismo às avessas do governo Lula, é esclarecedor o argumento de Bresser-Pereira para dissolver qualquer dúvida sobre o fato de que o governo Lula não foi desenvolvimentista nem rompeu com os interesses do capital internacional, fortalecendo a economia nacional, como advogam os neodesenvolvimentistas. Em artigo na folha de São Paulo em setembro de 2004 ao descrever diferenças entre o que ele chama de ortodoxia convencional (os neoliberais) e os desenvolvimentistas o autor faz a seguinte afirmação:

[...] tanto o novo desenvolvimentismo como a ortodoxia convencional são favoráveis ao equilíbrio fiscal, mas a motivação é diferente. Enquanto os primeiros querem, com isso, fortalecer o Estado no plano fiscal, os segundos estão essencialmente preocupados com a possibilidade de pagamento aos credores. É por essa razão que o novo desenvolvimentismo quer minimizar o déficit público enquanto que **a ortodoxia convencional visa um superávit primário que mantenha estável a relação dívida pública/PIB.** (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 3. **Grifo nosso**)

A suposta adesão do governo Lula ao novo desenvolvimentismo cai por terra a partir do argumento utilizado por Bresser-Pereira para diferenciar a ortodoxia convencional do novo desenvolvimentismo, qual seja, o tratamento dado à dívida pública, o trecho negrito na citação acima, evidencia que o governo Lula não apenas aderiu aos ditames do FMI mas aprofundou o receituário neoliberal, quando no primeiro governo aumentou a meta do superávit primário, e no segundo, a despeito da crise internacional, manteve esse superávit

como prioridade.

### **6.2.2 A inexistente repercussão sobre as conclusões do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida pública**

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública desenvolveu os seus trabalhos no período de agosto de 2009 a maio de 2010 e foi uma proposição do deputado federal Ivan Valente (PSOL- SP).

A CPI tinha como objetivo investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários desses pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país, e muito embora, como admitem o seu proponente e a Auditoria Cidadã da Dívida, não tenha alcançado plenamente o seu objetivo, lançou luz sobre fatos importantes e que requerem uma investigação mais aprofundada, como ressalta a Auditoria Cidadã no seu caderno de estudos sobre a dívida pública: “Apesar das limitações da CPI, as investigações revelaram importantes fatos que reforçam a necessidade da realização de completa auditoria dessa dívida” (FATTORELLI, 2012, p 33)

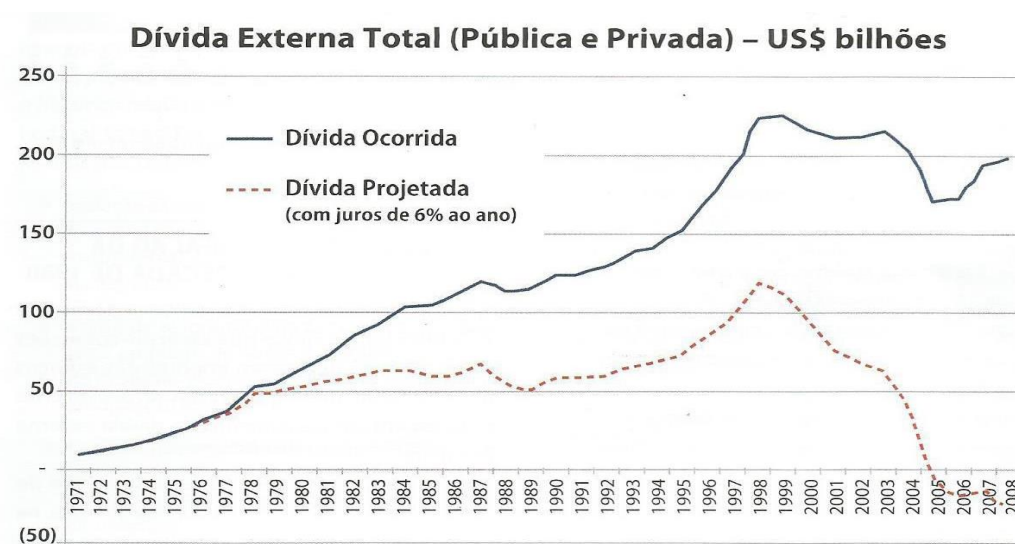
Uma das primeiras constatações da investigação foi a ausência de dados fiscais estatísticos consolidados sobre a dívida de períodos anteriores a 1991 quando tem início a apuração da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). O Banco Central, órgão responsável na estrutura do governo federal pelo acompanhamento da dívida pública, admitiu a inexistência de algumas informações sobre a dívida em função da desativação de sistemas de operação de dados utilizados à época e a dificuldade de repasse de outras informações pelo fato de parte da documentação estar arquivada em papel, o que demandaria por parte do Banco uma ampla pesquisa dada a complexidade das informações solicitadas. A justificativa para tal dificuldade foi o lapso de tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos (a tomada de empréstimos e assinaturas de contratos da dívida) e a solicitação da documentação.

O relatório final da CPI tendo como base os depoimentos colhidos, aponta que o fator mais importante para o crescimento da dívida pública tanto interna quanto externa foi a alta taxa de juros. Isso significa que o crescimento da dívida tem origem meramente financeira, não representa, portanto, nenhuma contrapartida em termos de promoção do crescimento econômico, serve apenas para alimentar o sistema da dívida. Esse mecanismo é retroalimentado pela própria dívida, na medida em que o governo para obter recursos para efetuar o pagamento dos serviços desta, coloca à venda novos títulos, ou seja, toma dinheiro

“emprestado” via venda de títulos para pagar a dívida antiga, em um mecanismo que a faz ir crescendo sem que haja nenhum aporte de novo capital, apenas a sua multiplicação pela venda de títulos.

A crise dos anos 80, por exemplo, decorreu do aumento das taxas de juros *labor e prime* que subiu de um patamar de 5% ou 6% ao ano para um patamar de 20,5%. Só esse movimento elevou significativamente a dívida externa brasileira. Como pode ser visto na figura 08, a CPI estimou que essa elevação, um artifício meramente financeiro, gerou um dano ao Patrimônio Público estimado em US\$ 223 bilhões.

**Figura 08:** Dívida Externa Total Ocorrida e Projetada (1971-2008)



Fonte: Fattorelli, 2012, p.35

Aqui vale ressaltar, ainda, a forma como ocorre esse aumento através de um mecanismo que é ilegal no Brasil, o anatocismo, a cobrança de juros compostos, ou seja, juros sobre juros e não apenas sobre o principal. Esse mecanismo vai exigir, como contrapartida, a manutenção de altas taxas de juros, para que estes títulos possam ser atrativos para os investidores, como também a manutenção de superávits primários para garantir que os mesmos serão remunerados, independente do que ocorra com a economia do país e geram em cadeia a necessidade de que o país seja bem avaliado pelas agências qualificadoras de risco, sob pena de verem esses capitais serem transferidos de um país para outro em questão de minutos.

É esse o real sistema da dívida, que a CPI identificou, mas que desde 2000 vinha sendo denunciado pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública em publicações, no sitio da instituição e

em vários outros espaços, mas que não conseguiram ter nenhum impacto sobre a forma como o governo Lula agenciou esse sistema.

O aumento da dívida externa foi um dos responsáveis pela crise dos anos 80, que abriu caminho para as ingerências do FMI na economia brasileira, visto que para a celebração de novos contratos e da negociação dos antigos, o Fundo impunha condicionalidades para o governo brasileiro, como já apontado no capítulo 3 desta tese. Uma das condicionalidades foi a exigência de que o Banco Central firmasse acordos com os bancos privados internacionais, por meio desses acordos, o BC assumiu também a dívida privada, o que gerou o processo de estatização da dívida. De acordo com Fattorelli (2012) “Essa pressão conjunta e articulada de credores configura claramente a ausência de equilíbrio entre as partes” (FATTORELLI, 2012, p. 34)

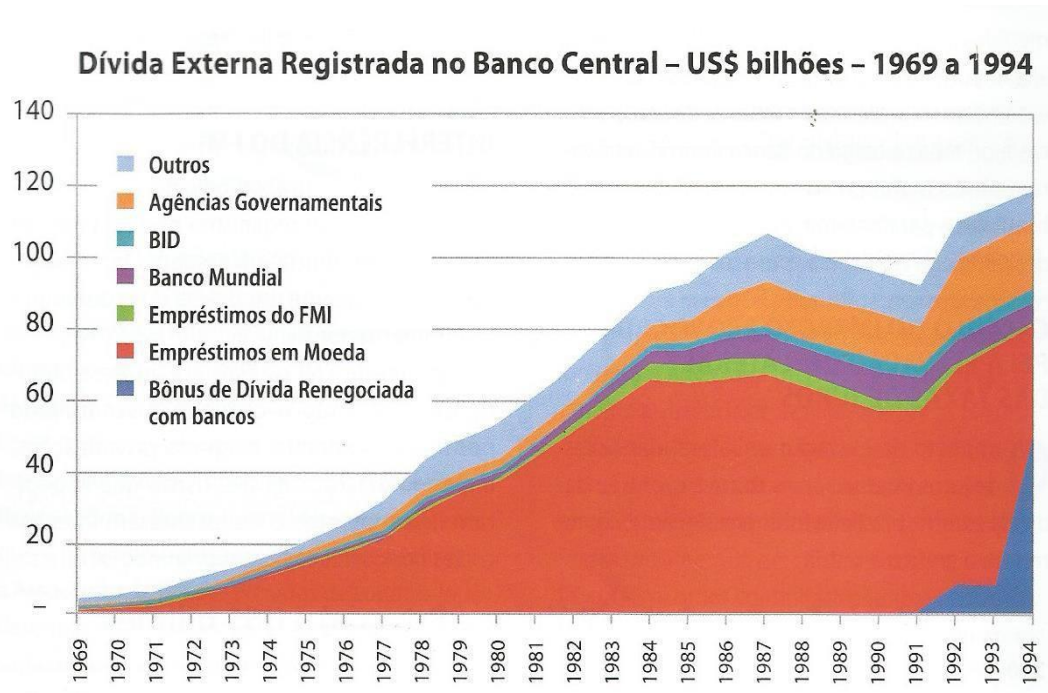
A CPI identificou fortes indícios de nulidade nessa transferência de dívida privada para o Banco Central, como segue:

Há fortes indícios de nulidade nessa transferência de dívida para o Banco Central, que na década seguinte, 1994, foi transformada nos denominados “bônus *Brady*”, títulos que depois serviriam como moeda para comprar as empresas estratégicas e lucrativas submetidas ao processo de privatização a partir de 1996. (ibid. p. 34)

Esse mecanismo de transformação de títulos em patrimônio público privatizado já foi analisado no capítulo 4 (seção 4.3.1), onde demonstramos como o sistema da dívida atua no sentido de transformar parte do capital fictício em capital real dando seguimento à acumulação flexível.

Segundo Fattorelli (2017) os documentos enviados à CPI não comprovam nem 20% da evolução do estoque da dívida externa com bancos privados internacionais durante a ditadura militar (anos 70) e esses documentos ainda comprovaram que os detentores majoritários da dívida externa são os bancos privados internacionais, e não o FMI, como “consolidou-se a crença popular generalizada de que aquele organismo seria o principal credor da dívida externa brasileira” (Fattorelli, 2012, p. 35). A figura 09 apresenta a composição dos credores da dívida externa até 1994, período em que foram disponibilizados os documentos para a CPI. A área em vermelho, empréstimos em moeda, indica os bancos internacionais.

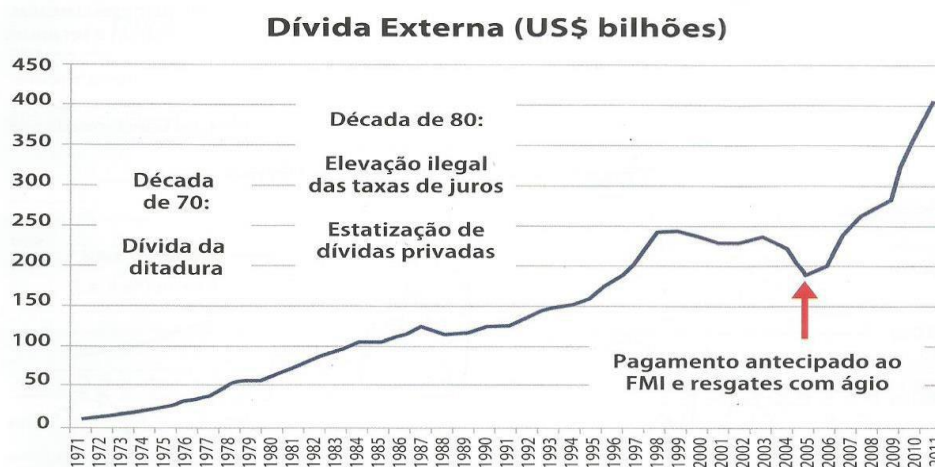
**Figura 09 - Dívida Externa por Credores 1969 - 1994**



**Fonte:** Fattorelli, 2012, p.36

A figura 10 resume às irregularidades identificadas pela CPI em relação à dívida pública externa, quais sejam a tomada de empréstimos durante a ditadura militar, o aumento da taxa de juros *prime e libor* nos anos 70 depois da contratação dos empréstimos a juros flutuantes e a estatização da dívida privada, tendo ainda o agravante de ter sido realizada em uma transação imposta pelo FMI, o que caracteriza uma ausência de equilíbrio entre as partes.

**Figura 10** - Síntese das irregularidades identificadas pela CPI nos contratos da dívida externa (1971- 2011)



Fonte: Fattorelli, 2012, p.33

Em relação à dívida interna, a análise da CPI ocorreu a partir de 1994, quando esta, em decorrência da implantação do Plano Real pelo governo FHC, teve uma significativa elevação. Os indícios de irregularidades, tendo como base o Relatório Final da CPI (2010) e Fattorelli (2012) estão sumarizados no Quadro 11.

**Quadro 11 -** Índícios de irregularidades apontados pela CPI da dívida pública sobre a dívida interna

Falta de transparência	Desaparecimento de documentos; falta de registro de juros nominais efetivamente pagos e dos fluxos de pagamento e recebimento; segredo em relação aos credores e insuficiência de informações sobre as razões para emissão da dívida
Assunção de dívidas privadas	Especialmente através do PROER <sup>155</sup> e do PROES <sup>156</sup>
Descumprimento de atribuições legais e constitucionais	Realização da auditoria prevista pela CF/88; regulamentação do artigo 30 incisos I e II da LRF sobre os limites globais para o endividamento
Danos patrimoniais	Decorrentes da prática de juros compostos (anatocismo); altas taxas de juros injustificadas.
Conflito de interesses	Especialmente na determinação da taxa de juros SELIC que é feita pelo COPOM em que a definição se dá nas reuniões com base em informações advindas de “analistas independentes” dos quais 95% representam o segmento financeiro, interessado e beneficiado pelas altas taxas de juros; definição da taxa SELIC sem a utilização de critérios matemáticos, mas com base em discussões técnicas, além do fato dos votos dos membros não serem divulgados.
Argumentos insustentáveis para os elevados juros	Argumenta-se que as elevadas taxas de juros são para controle inflacionário, no entanto, os preços administrados como as tarifas de energia, telefone, combustível que impactam diretamente sobre a inflação tem aumentos expressivos, o que gera um contrassenso nos argumentos
Danos à economia real	As altas taxas de juros impactam diretamente na produção e no consumo, já que elevam as taxas de juros praticadas pelos bancos privados para empréstimos para a produção (indústrias) e para o crédito ao consumidor, o que inibe a atividade econômica na sua esfera produtiva e estimula sobremaneira a esfera financeira
Políticas monetárias e cambiais equivocadas	Excessiva acumulação de moedas estrangeiras, através da formação das reservas cambiais que estimulam, através da compra por parte do governo de divisas internacionais, a maior entrada de moeda e consequentemente estimula os especuladores
Prejuízos do Banco Central	O Banco Central tem registrado recorrentes prejuízos, como por exemplo, R\$ 147 bilhões em 2009 e de R\$ 50 bilhões em 2010 (FATTORELLI, 2012, p. 47) decorrentes da necessidade de manter elevadas e crescentes reservas cambiais em dólar (seu ativo), desde 2005, e títulos da dívida interna em seu passivo. Esses prejuízos são cobertos pelo Tesouro Nacional, ou seja, pelo contribuinte através dos tributos arrecadados pelo governo, e como no Brasil a carga tributária é regressiva, esse peso recai sobre a classe trabalhadora.

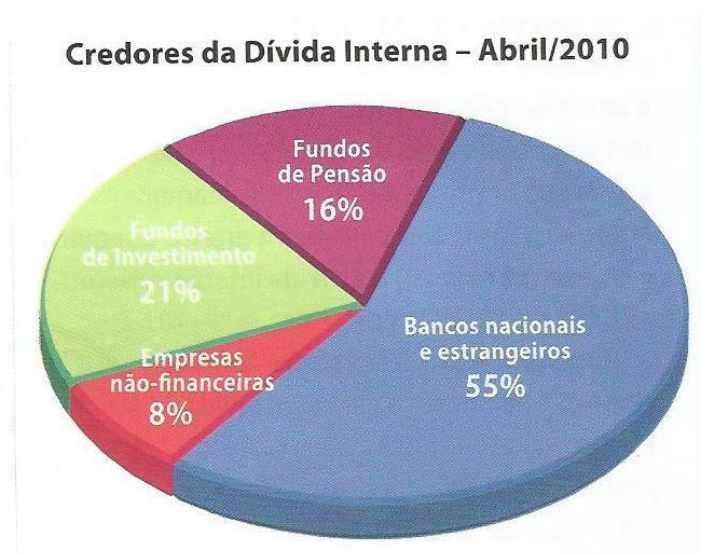
**Fonte:** Elaboração própria a partir de Fattorelli (2012) e Relatório Final da CPI da Dívida Pública (2010)

<sup>155</sup> O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) foi criado pelo governo federal em 1995 para socorrer 7 bancos privados que estavam com problemas financeiros, sendo eles, Banco Nacional, Banco Econômico, Banco Mercantil, Banco Bamerindus, Banco Banorte, Banco Pontual e Banco Crefisul. O montante injetado foi de R\$ 16 bilhões.

<sup>156</sup> O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) foi criado em 1996 com vistas a resolver os problemas de solvência dos bancos estaduais e prepará-los para o posterior programa de privatizações da rede bancária estadual em todo o país.

Além desses indícios de irregularidades, a CPI teve acesso a dados agregados, que permitiram identificar apenas por grandes setores os credores da dívida interna, visto que os deputados se negaram a solicitar a lista com os nomes dos detentores da dívida, como está apresentado na figura 12. Fattorelli enfatiza que esses dados precisam ser publicizados como ocorre em outros países, exemplificando com os Estados Unidos, e conclui: “considerando que a dívida é pública, seria de se esperar que os seus beneficiários fossem anunciados [...]” (ibid. p. 46)

**Figura 11 - Credores da Dívida Interna**



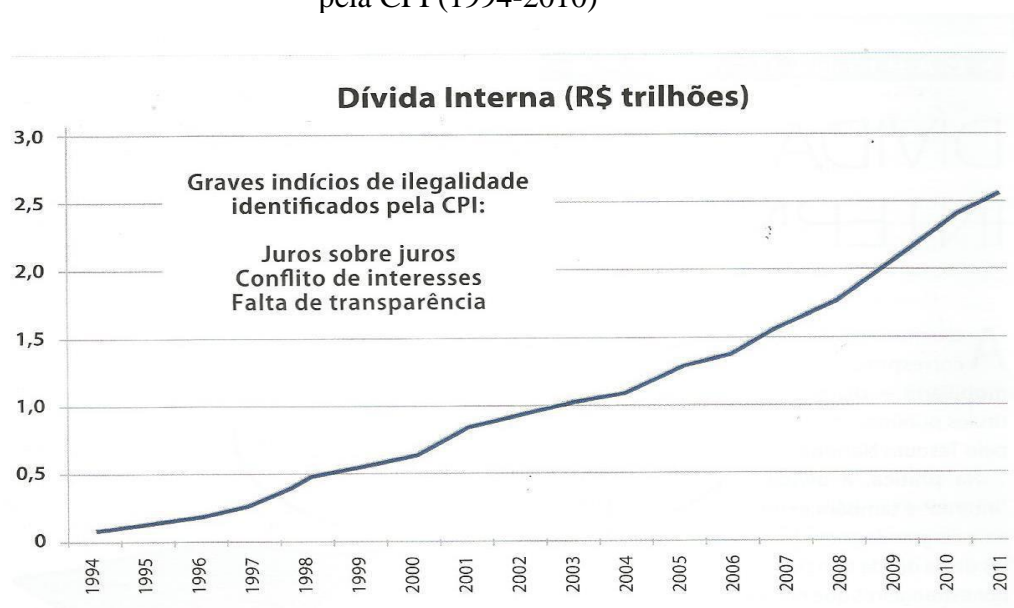
**Fonte:** Fattorelli, 2012, p.46

Outra irregularidade identificada pela CPI é a contabilização de pagamento de juros nominais pelo governo como se fosse amortização e como rolagem, esse “artifício” burla o artigo 167 da CF/88 em seu inciso III, que determina: “Art. 167. São vedados: [...] III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital” (CONSTITUIÇÃO DE 1988, art. 167). Isso significa que a CF/88 só autoriza a realização de emissão de nova dívida, segundo Fattorelli (2012) para a realização de amortizações, que correspondem a despesas de capital. Quando o governo contabiliza, de maneira irregular segundo a autora, os juros nominais como se fossem rolagem, burla essa vedação constitucional.



A figura 12 apresenta a evolução da dívida interna (1994-2010) ao longo do período de tempo analisado pela CPI e sintetiza os indícios mais graves que foram identificados pela Comissão.

**Figura 12** - Evolução da dívida interna e principais indícios de irregularidades identificados pela CPI (1994-2010)



Fonte: Fattorelli, 2012, p.46

### 6.2.3 A dívida Pública em números

Como já enfatizado anteriormente, o segundo governo Lula vai enfrentar a partir de 2008 uma mudança na conjuntura internacional que afeta sobremaneira a conjuntura econômica nacional, exigindo do governo a adoção de uma série de medidas, cujo objetivo foi de mitigar os efeitos internos dessa crise.

Esse conjunto de medidas teve como resultado uma queda do PIB em 2009 de (-0,1%) e com a redução na arrecadação em função da renúncia fiscal<sup>157</sup> adotada, o superávit primário foi de 2,06% do PIB (R\$ 64,5 bilhões), como pode ser visto no quadro 12, quase a metade do superávit de 2008 que tinha sido de R\$ 118 bilhões e o menor no período analisado. Em 2010 o superávit primário volta a crescer e praticamente se iguala ao alcançando em 2007 de R\$ 101 bilhões.

Esses dados revelam que, a despeito da mudança na conjuntura econômica, o governo

<sup>157</sup> Redução da alíquota do IPI para linha branca, material de construção e automóveis.

manteve como prioridade a realização de superávits primários. Essa “poupança forçada” é tratada pelo governo como uma obrigação que precisa ser cumprida, numa reprodução do discurso neoliberal de austeridade, que justifica o contingenciamento da despesa pública, com a retirada de recursos de políticas sociais para a sua formação.

**Quadro 12 - Superávit primário em % do PIB (2007-2010)**

Ano	Superávit Primário (R\$ Milhões)	% do PIB
2007	101	3,98
2008	118	4,07
2009	64,5	2,06
2010	101,6	2,78

**Fonte:** Elaboração própria com dados do Banco Central

Mesmo com a formação desses superávits, a dívida pública durante o segundo mandato do governo Lula apresentou um crescimento significativo, já que eles embora elevados, não foram suficientes para o pagamento dos serviços da dívida, comportamento também registrado durante o primeiro mandato, em função dos altos juros que são pagos, o que gera a necessidade de lançamento de novos títulos, o que retroalimenta o crescimento da dívida, como pode ser visto na Tabela 08 e no gráfico 02.

**Tabela 08 - Dívida Pública Interna e Externa – 2007/2010**

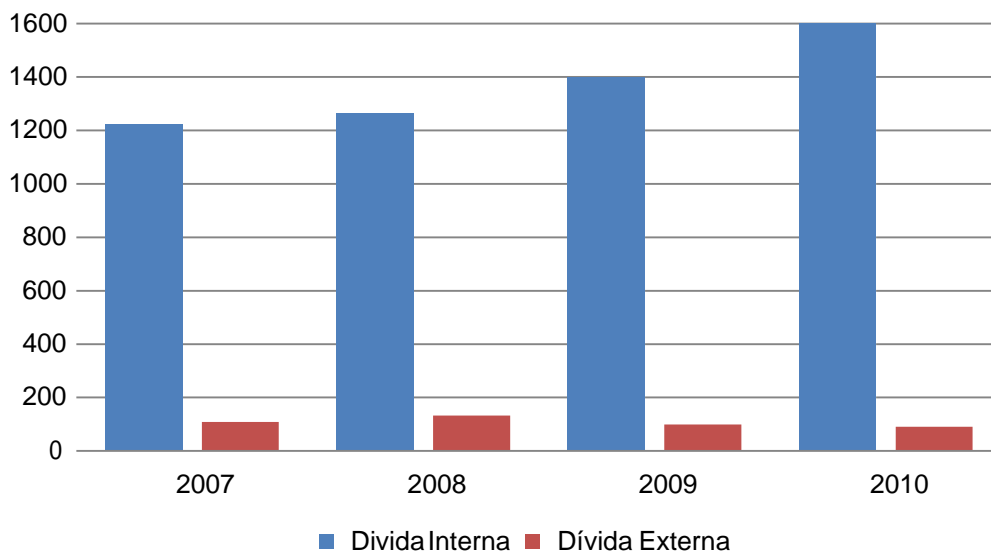
Anos	DPMFi R\$ Milhões	DPe R\$ Milhões
2007	1.224,9	108,8
2008	1.264,8	132,5
2009	1.398,4	99,0
2010	1.603,9	90,1

**Fonte:** Elaboração própria com dados do Ministério da Fazenda. 2008, 2009, 2010, 2011

O crescimento mais significativo ocorreu com a dívida interna, em função da antecipação do pagamento ao FMI realizada em 2005, operação que foi amplamente comemorada pelo governo, indicando inclusive como o pagamento da dívida externa e como uma das mais importantes realizações do mandato. Outro fator que contribuiu para tal elevação foi a manutenção de altas taxas de juros dentro da política macroeconômica do governo de controle inflacionário que, embora tenha sido rebaixada pelo governo, ainda

continuou figurando entre as mais altas do mundo, o que ocasionou, por um lado, a transformação da dívida externa em dívida interna e, por outro, a elevação significativa desta última.

**Gráfico 02:** Dívida Pública Interna e Externa 2007/2010



**Fonte:** Elaboração própria.

Esse crescimento foi de 31%, em termos nominais, o que representa R\$ 379 bilhões, embora alto, foi menor do que o registrado no período anterior (2003-2006) que foi de 49,5%. Essa redução deveu-se à queda na taxa de juros SELIC, como pode ser visto na tabela 09, em função da crise internacional ela foi rebaixada, ficando em média no período em 11%.

Esse volume de recursos demonstra que a despeito dos pagamentos que são realizados, que exigem cortes significativos nos gastos sociais impactando diretamente na oferta de políticas, não ocorre uma diminuição no seu valor, em função do mecanismo de financeirização que está por trás desse sistema, estimulado pela alta taxa de juros internas e pela venda de títulos pelo governo com o intuito de conseguir recursos que serão usados para o refinanciamento da própria dívida.

**Tabela 09** - Taxa de juros SELIC acumulada no mês anualizada (2007-2010)

Meses/anos	2007	2008	2009	2010
Janeiro	13,13	11,18	13,32	8,65
Fevereiro	12,93	11,18	12,66	8,65
Março	12,74	11,18	11,7	8,65
Abril	12,58	11,37	11,11	8,72
Mai	12,43	11,63	10,16	9,40
Junho	12,03	12,09	9,54	9,94
Julho	11,73	12,36	9,01	10,32
Agosto	11,43	12,92	8,65	10,66
Setembro	11,22	13,39	8,65	10,66
Outubro	11,18	13,66	8,65	10,66
Novembro	11,18	13,64	8,65	10,66
Dezembro	11,18	13,66	8,65	10,66
Média	11,98	12,35	10,10	9,80

**Fonte:** Banco Central (2013c) *apud* Couto e Pereira (2012) p.97

Uma outra forma de verificar o impacto da dívida sobre os gastos públicos é utilizando o Orçamento da União como parâmetro. O quadro 13 apresenta os dados relativos ao Orçamento Geral da União no período de 2007 a 2010 e os gastos relativos aos serviços da dívida, sem considerar os gastos com amortização. O comprometimento do Orçamento do Governo Federal com a dívida interna mais que duplica durante o período, saindo de um valor de R\$ 275 bilhões em 2007 para R\$ 635 bilhões em 2010. Ao passo que os gastos com Saúde têm uma queda de 5,17% para 3,91% durante o período, os gastos com Educação permaneceram com o percentual de cerca de 2% e a Assistência Social cai de 3,01% para 2,74% do Orçamento Federal. O que corrobora com o argumento de que ocorreu uma diminuição dos recursos direcionados para áreas sociais fundamentais, os quais foram redirecionados para os serviços da dívida.

**Quadro 13 - Síntese dos Gastos do Orçamento Geral da União com os serviços da dívida - exclusive amortização (2006-2010)**

Ano	Orçamento Geral da União R\$ bilhões	Pagamento dos serviços da dívida (sem amortização) R\$ bilhões	% dos pagamentos dos serviços da dívida sobre o Orçamento Geral da União	% de gastos com Educação	% de gastos com Saúde	% de gastos com Assistência Social
2007	775	275	30,59	2,58	5,17	3,01
2008	924	282	30,57	2,57	4,81	3,08
2009	1.068	326	35,57	2,99	4,64	3,09
2010	1.414	635	44,93	2,89	3,91	2,74

**Fonte:** Elaboração Própria com base em dados da Auditoria Cidadã. 2008, 2009,2011.

Nos anos de 2007 e 2008 foi destinado aproximadamente 30% do Orçamento para os serviços da dívida, enquanto que juntos os gastos realizados com Saúde, Educação e Assistência Social representaram 10,7% e 10,4% respectivamente, o que evidencia qual a prioridade do governo Lula durante esses dois primeiros anos do segundo mandato.

Em 2009 e 2010, esses montantes que já eram altos, se elevam ainda mais, 35% e 44% respectivamente, ao passo que os gastos relativos à Saúde (4,64%), Educação (2,99%) e Assistência Social (3,09%) praticamente não se alteraram em relação aos gastos realizados nos dois primeiros anos. Já em 2010, os gastos com a dívida atingem o maior percentual durante o governo Lula (44,93%), os montantes relativos à Saúde (3,91%) e Assistência Social (2,74%) apresentam o menor percentual para os quatro anos.

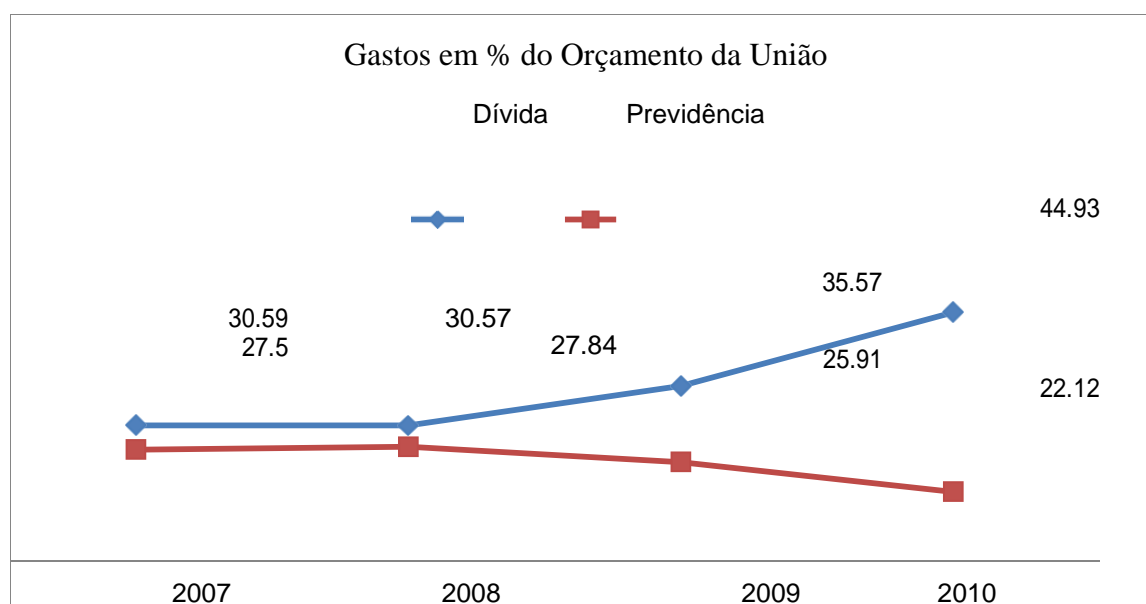
Outro parâmetro que pode ser utilizado nessa análise é o percentual dos gastos com Educação e Saúde em proporção do PIB, e compará-los com os gastos realizados com o pagamento dos juros da dívida. O quadro 14 apresenta esses dados, os gastos com educação em percentual do PIB permaneceram em torno de 1% durante todo o segundo governo Lula, os gastos com Saúde em 1,6% ao passo que os juros da dívida em 2007 e 2008 ficam em torno de 6% e nos anos de 2009 e 2010 em torno de 5% do PIB, apenas para o pagamento dos juros, sem considerar rolagem e amortizações.

**Quadro 14** - Gasto Público Primário Federal com Saúde, Educação e Pagamento de Juros da Dívida em % do PIB

Discriminação	2007	2008	2009	2010
Educação	0,8	0,9	1,1	1,2
Saúde	1,6	1,6	1,7	1,6
Pagamento de juros da Dívida	6,2	6,4	5,4	5,1

Fonte: Ministério da Fazenda. 2017

Entre os países do G20<sup>158</sup>, o Brasil em 2010 só ficou abaixo da Grécia em relação ao percentual do PIB destinado ao pagamento dos juros da dívida que foi naquele país de 5,4%. Quando comparado com os países da América Latina, a diferença é significativa: a Argentina destinou 1,5%, a Venezuela 0,80% e o Chile 0,28% do PIB para o pagamento dos juros em 2010.

**Gráfico 03** - Gastos com a Dívida e a Previdência em % do Orçamento da União 2007-2010

Fonte: Elaboração própria com dados da Auditoria Cidadã da Dívida Pública.

O gráfico 03 apresenta um comparativo entre os gastos realizados com a dívida pública e a Previdência Social. Chama atenção a diferença no volume de recursos que foram destinados durante o segundo governo Lula para os serviços da dívida e os destinados à Previdência, que o governo logo em 2003 promoveu a contrarreforma com o argumento de que era necessário diminuir direitos dos servidores públicos para assegurar que ao longo do

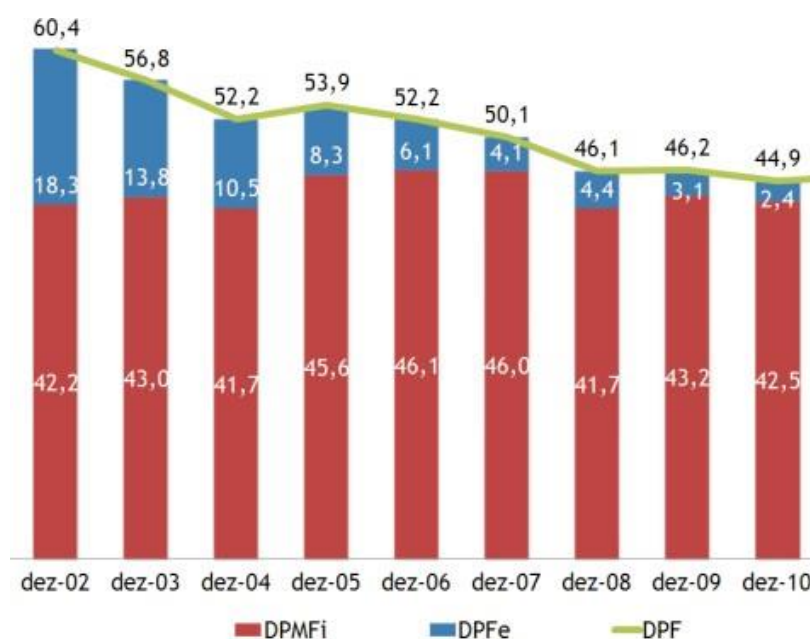
<sup>158</sup> Artigo *Peso de juros sobre dívida brasileira é o maior entre os países do G20* publicado no site da BBC Brasil, <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/>

tempo a previdência não “quebrasse.” Outro argumento utilizado era o envelhecimento da população, o que demandaria um maior volume de recursos para o atendimento das aposentadorias no futuro.

A Previdência tem sido, ao longo do tempo, frequentemente responsabilizada pelo déficit do governo e pelo seguido aumento de suas despesas, despesa que precisa ser “enxugada” como parte da agenda reformista do neoliberalismo. Os dados apresentados, demonstram o contrário, que a Previdência durante esses quatro anos consumiu em média 25,8% do Orçamento Geral da União, muito aquém da prioridade dada pelo governo para a dívida pública que consumiu uma média de 35,4% do Orçamento da União no período.

Saúde e Educação como visto anteriormente, padecem da mesma falta de prioridade em relação à destinação dos recursos públicos durante os dois governos Lula e mesmo com todos os indícios de irregularidades apontados pela Auditoria Cidadã e pela CPI em 2010, a dívida segue sendo a grande privilegiada na repartição dos recursos públicos no período em análise.

**Figura 13:** Comportamento da Dívida Pública Interna, Dívida Pública Externa e Dívida Pública Total em % do PIB (dez 2002 a dez 2010)



**Fonte:** Tesouro nacional. 2011, p.31

A figura 13 apresenta para todo o governo Lula (2003-2010) os gastos relativos aos serviços da dívida, incluindo as amortizações, em relação ao PIB. Algumas conclusões podem ser feitas a partir desses dados: a) houve uma queda na participação da dívida sobre o PIB de 60,4% para 44,9%; b) houve uma mudança significativa no perfil da dívida, passando praticamente a ser apenas dívida interna, já que no início do período (dez-2003) a dívida externa representava 18,3% do total e em dezembro de 2010 era de 2,4% do endividamento total; c) a dívida interna permaneceu em torno de 40% do PIB no período, tendo a sua menor participação em dezembro de 2004 quando representava 41,7% do endividamento total e a sua maior participação em dezembro de 2006 quando atingiu 46,1%.

Disso se depreende em primeiro lugar que, embora tenha havido essa redução da relação da dívida em proporção do PIB, esta continuou a sua tendência de elevação e a mudança no perfil trouxe ainda mais danos para os gastos públicos, em função da remuneração que se dá sob a taxa SELIC.

Apresentado esse quadro geral sobre os dois mandatos do Presidente Lula, cabe-nos agora - antes de buscar identificar elementos que nos permita compreender como o sistema da dívida agiu durante os governos Lula e por que não houve nenhum esforço para se contrapor a seu *modus operandi* – sumarizar esforços que foram feitos por diversos autores, no sentido de buscar compreender o significado dos governos Lula, uma tarefa que, ao nosso ver, ainda está incompleta dada a sua complexidade e proximidade histórica.

### **6.3 A difícil e incompleta tarefa de compreender o significado dos governos Lula**

Duas definições para o governo Lula nos ajudam a compreender o que efetivamente aconteceu com o sistema da dívida durante esse período. A primeira de Oliveira (2010) quando define esse governo como uma “hegemonia às avessas” e a de Borges Neto ((2003) quando o considera um “governo contraditório.”

Quais são as razões apresentadas por Borges Neto que apontam para a contradição? A primeira já começa no momento da composição da chapa que concorre à Presidência, a aliança com um partido de direita, o Partido Liberal (PL) e o candidato a vice-presidente, José Alencar, um dos maiores industriais do país, que para o autor cumpre “os objetivos de quebrar as resistências dos empresários a Lula e de trazer apoios nesta área.” (BORGES NETO, 2003. p. 8); outra razão apontada foi a composição do governo, um predomínio na área econômica de nomes vinculados ao PSDB e ao mercado.

Essa postura conciliatória dos inconciliáveis interesses de classe é uma marca que vai



ser buscada pelo partido quando assume o governo, e corroboramos com a definição de Borges Neto (2003) de que esse é um governo contraditório, e essa constatação o autor identifica já nos 100 primeiros dias de governo, como segue:

Os mercados que se inquietavam durante grande parte da campanha exultam; um governo eleito pela oposição de esquerda recebe de instituições como o FMI e o Banco Mundial elogios mais entusiasmados do que os que eram feitos ao governo anterior. Esta reviravolta se deve, naturalmente, à atuação da área econômica do governo. (BORGES NETO, 2003, p.7)

Sader (2010) também compactua dessa visão ao enfatizar que o governo assumiu formas contraditórias quando adotou políticas sociais e externa inovadoras e ao mesmo tempo manteve o continuísmo com a área econômica, mantendo o tripé da política macroeconômica de FHC. Ele afirma: “o governo assumiu formas contraditórias. Adotou políticas sociais e política externa claramente inovadoras e, ao mesmo tempo, manteve tanto a política econômico-financeira como a política agrícola tradicional” (SADER, 2010, p. 27)

A hegemonia às avessas é definida na apresentação do livro homônimo feito por Ruy Braga como sendo: “[...] histórias políticas, intelectuais e morais “dos de baixo” fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração em benefícios “dos de cima” (BRAGA, 2010, p.8).

Oliveira (2010) foi o autor que cunhou essa expressão pela dificuldade teórica posta para interpretar essa etapa do desenvolvimento histórico no Brasil. Para ele, os conceitos utilizados anteriormente são insuficientes para explicar os governos Lula, visto que não é possível caracterizar esse governo como patrimonialista, porque os administradores dos fundos de pensão gerenciam capital dinheiro. Não é patriarcalismo brasileiro a relação *Casa Grande Senzala* porque não é nenhum patriarca que exerce o mando, ao contrário, é um ex-metalúrgico, mas também não pode ser considerado como populismo, já que este foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária exportadora para a economia urbano-industrial.

Dessa forma, para Oliveira, é necessário construir novas reflexões, e o conceito que mais se aproximaria seria o de hegemonia, mas não na forma como foi elaborado por Gramsci. Ele teria que ser com o sinal invertido, ou seja, uma “hegemonia às avessas”. O conceito gramsciano de hegemonia estabelece a relação força + consentimento, para o autor, no caso do governo Lula, desaparece o termo força e o consentimento se transforma no seu avesso, ou seja, é a classe dominante que consente ser dominada.

Dessa maneira, para o autor supracitado, enquanto as classes dominadas tomam a

“direção moral” da sociedade, a dominação da burguesia se faz mais descarada. Comparando com o que ocorreu na África do Sul com o *Apartheid*, onde as classes dominadas derrubaram o regime mas se “renderam” ao neoliberalismo. “Assim, a liquidação do *apartheid* mantém o mito da capacidade popular de vencer seu temível adversário, enquanto legitima a desenfreada exploração pelo capitalismo mais impiedoso” (OLIVEIRA, 2010, p. 24).

No caso do governo Lula, a derrota do “*apartheid*” seria a criação do Bolsa Família, e enfatiza que ao “[...] elegermos Lula parece que desapareceu toda desigualdade e preconceito de classe”. Os dominados, ex-sindicalistas, atuam como se fossem capitalistas, gerindo fundos de pensão das estatais que representam parte significativa do sistema financeiro do país e financiam a dívida interna. O governo parece que comanda a política, porque dispõe de uma poderosa bancada na Câmara dos Deputados e no Senado. Essa nova “direção moral” não questiona a forma da exploração capitalista e, por isso, a hegemonia acontece às avessas, já que desaparece o termo força, utilizado por Gramsci para explicar a hegemonia da classe dominante.

No caso dos governos Lula, já não são os dominados que consentem mais os dominantes que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados. Como segue: “Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a “revolução moral”-derrota do *apartheid* na África do Sul e eleição de Lula e Bolsa Família no Brasil – que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada” (ibid. p. 27)

Paulani (2008), ao buscar explicar o que fez com que o governo Lula não rompesse com a política neoliberal implementada por FHC, mas ao contrário a ampliasse, aponta inicialmente o argumento utilizado por parte dos economistas ortodoxos e pelo governo, a TINA (*There Is No Alternative*), não há outra alternativa, a não ser a macroeconomia que prega o “[...] o ajuste fiscal “duro”, o juro real elevado, a política monetária contracionista, o câmbio flutuante, a livre movimentação de capital.” (PAULANI, 2008, p. 16).

O segundo argumento utilizado é o resgate da credibilidade do país que impõe uma política que impede o crescimento econômico em função das medidas adotadas que cunho contracionista. E essa relação credibilidade/vulnerabilidade de economias como a brasileira, para a autora, é necessária para a valorização dos capitais especulativos que se tornam em função dessa política cada vez mais poderosos. Para Paulani, como segue na citação abaixo, o caminho percorrido pelo PT e pelo governo Lula, embora contraditório, foi uma escolha pela continuidade, dado as benesses que essa aposta trazia para o governo e o capital rentista:

Longe de ser uma violação de seus mais caros princípios adotada pela total impossibilidade de uma conduta distinta, ela se mostrou o caminho natural a ser seguido e foi conscientemente escolhido. Pressionados a optar entre resistir a um curso que já estava em marcha e havia colocado o país numa armadilha – ou permanecer nesse caminho, o partido e seu líder maior não tiveram nenhuma dúvida: dando vazão ao conservadorismo que jazia logo abaixo da aparência contestadora trajada ao longo de mais de duas décadas (que lhes rendera a vitória nas eleições), escolheram a continuidade. (PAULANI, 2008, p. 7-8)

Coutinho (2010) tal como Oliveira (2010) vai basear-se em Gramsci para buscar compreender o significado dos governos Lula. Ele vai utilizar o conceito da grande e da pequena política. Para Gramsci a grande política estava vinculada às discussões sobre a formação do Estado e à luta pela destruição/manutenção de estruturas orgânicas econômicas e sociais, ao passo que a pequena política corresponde às questões parciais e cotidianas da vida pública para a manutenção hegemônica da mesma classe política.

A hegemonia para Gramsci se dá através do consenso e não da coerção. O consenso se dá pela aceitação resignada do existente como sendo o “natural” (COUTINHO 2010) no sentido de que a política não representa nada além da disputa entre as elites pelo poder, “[...] da transformação das ideias e dos valores das classes dominantes, em senso comum de grandes massas, inclusive das classes subalternas”. (COUTINHO, 2010, p. 31)

Para o autor mencionado, assiste-se com o governo Lula à consolidação do que já estava posto no governo FHC, “o predomínio entre nós da pequena política”, a medida que se tem por um lado o aprofundamento da agenda neoliberal e por outro, a cooptação pelo bloco no poder das principais lideranças de oposição. A continuidade da política econômica e social pelo governo do PT e o não recuo diante de formas sistêmicas de corrupção, para Coutinho, o assemelha com a prática do PSDB, de buscar tratar a economia apenas como uma questão técnica e não como uma questão que está na arena da política, Ressalta a prática da pequena política, e uma prática que atende a interesses em uma etapa específica do capitalismo, a da servidão financeira.

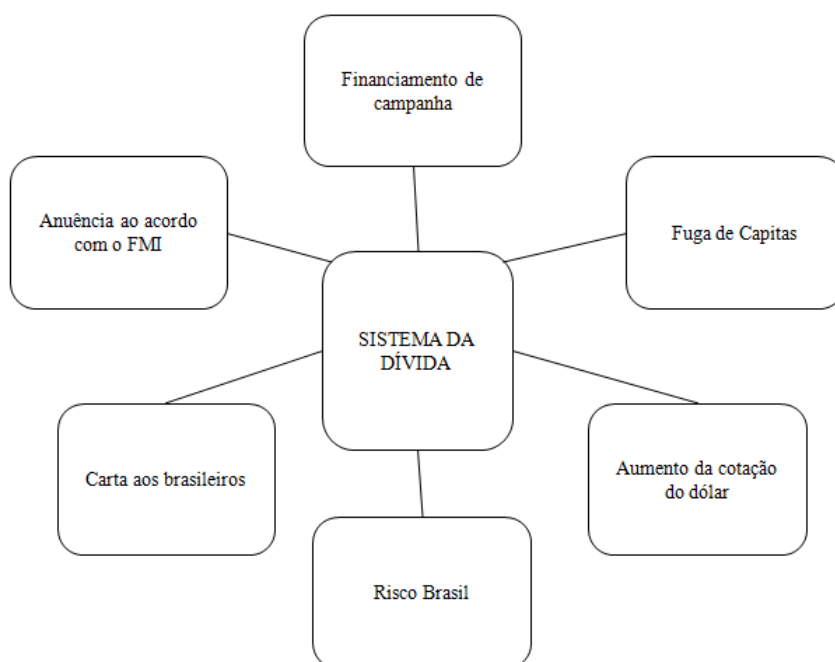
#### **6.4 Análise do sistema da dívida durante o governo Lula (2003-2010) como parte do movimento de mundialização do capital**

Esta seção objetiva sumarizar a forma como o sistema da dívida atuou durante os governos Lula. Durante todo este capítulo apresentamos o *modus operandi* desse sistema. Ele começa a atuar mesmo antes do Presidente Lula ser eleito. Já durante a campanha eleitoral em

2002 através do que Paulani (2008) nomeia como “terrorismo eleitoral” que se materializa na fuga de capitais voláteis do país, no aumento do risco país que chega a quase 2000 pontos, na alta do dólar que bate recorde chegando a ser cotado a quase R\$ 4,00, todas essas foram manifestações da capacidade que essa fração do capital tem de modificar as condições macroeconômicas dos países.

Paralelo e aliado a esse cenário, o PT também já dava sinais de que estava atento às condições impostas pelo capital financeiro e que não estava disposto a mudar essa relação de força. Essa sinalização ocorre com a *Carta aos Brasileiros*, a anuência à renovação do acordo do governo FHC com o FMI e da aceitação do financiamento da campanha eleitoral pelo sistema financeiro, responsável por 10% do volume total de recursos. A figura 14 apresenta a síntese da atuação do sistema da dívida ainda durante a campanha eleitoral para Presidente em 2002.

**Figura 14-** Síntese da atuação do sistema da dívida durante a campanha eleitoral para Presidente em 2002



**Fonte:** Elaboração própria.

Esse cenário já apontava que não teríamos modificações na política neoliberal adotada pelos dois governos anteriores (Collor e FHC). O que não se esperava era o aprofundamento dessa política: aumento do superávit primário para 4,25%, dos juros que chegam ao patamar de 26,5% e a contrarreforma da previdência feita de forma rápida, sem discussões e com impacto inclusive dentro do PT, com a saída de militantes históricos do Partido e com a

expulsão de deputados que não votaram favorável à proposta do governo.

Era um momento de afirmação, para o mercado, de que a continuidade estava assegurada em patamares mais elevados e de que o Partido estava disposto a romper qualquer compromisso que houvesse assumido anteriormente com a classe trabalhadora, em nome da governabilidade e de sua aceitação pelo mercado. Como já enfatizamos anteriormente no capítulo 5, as transformações que ocorreram com o PT não se deram a partir de 2002, mas começaram a surgir desde a derrota eleitoral em 1989.

Mas ainda havia espaço para consolidar o país como plataforma de valorização financeira tendo a dívida pública como instrumento central. A antecipação do pagamento ao FMI que ocorre em 2005 cumpre com essa tarefa. Com essa antecipação, o governo Lula realiza uma manobra só comparável ao que ocorreu durante a ditadura militar com a estatização da dívida externa, uma troca de títulos que estavam com uma taxa de juros em torno de 4% e foi paga com uma taxa que variou entre 8% e 12%. Além disso, a transformação de parte da dívida externa em dívida interna significa que os seus serviços a partir de então serão pagos tendo como base uma das taxas de juros mais altas do mundo, o que assegura aos credores uma parcela ainda maior do fundo público, e como já descrito nesta tese, transforma a dívida externa em dívida interna. A figura 15 apresenta a síntese da atuação do sistema da dívida durante os governos Lula (2003-2010).

**Figura 15** - Síntese da atuação do sistema da dívida nos governos Lula (2003-2010)



**Fonte:** Elaboração própria

Essa atuação representou uma sangria de recursos públicos para a fração rentista do capital financeiro nacional e internacional significativa. Segundo Valente (2009), a dívida interna aumentou em torno de R\$ 1 trilhão no período. Em dezembro de 2002 o seu valor era de R\$ 687,3 bilhões e chega em dezembro de 2010 a um valor de R\$ 1.682 bilhões.

Tão grave quanto o volume de recursos que foram destinados para a fração rentista do capital é a omissão do governo em colocar em prática mecanismos que sejam capazes de reverter esse quadro, como a realização da Auditoria que permitiria produzir relatórios que identificassem efetivamente a origem, o estoque da dívida, os mecanismos (anatocismo, aumento da taxa de juro *libor* e *prime*, estatização de dívida privada, transformação de dívida externa em interna) que alimentam o aumento da dívida e a tornam impagável.

Os trabalhos realizados pela CPI da Dívida e que foram sistematizados no *Relatório Final da CPI* cumpriram um papel importante na identificação de parte desses mecanismos, mas em função de sua limitação jurídica e da própria dificuldade de acesso a documentos - que foram ou negados pelo Banco Central ou não tiveram entre os membros da Comissão uma maioria que permitisse a sua solicitação aos órgãos competentes ou ainda a quantidade suficiente de assinaturas entre os membros da Comissão para convidar autoridades que foram responsáveis pelo gerenciamento da dívida durante os governos FHC e Lula, como ressaltado por Valente com anuência de parlamentares do PT em conjunto com o DEM e o PSDB<sup>159</sup> - muitos desses mecanismos ficaram apenas como indícios.

A despeito dessa limitação, os seus resultados poderiam ter sido utilizados pelo governo Lula para questionar esse sistema em Convenções Internacionais como, por exemplo, como apontado por Fattorelli (2009) a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados no seu artigo 62, que assegura a qualquer país questionar um contrato, caso as condições vigentes quando de sua assinatura sofram alterações significativas, nesse aspecto. O questionamento sobre o aumento vertiginoso da dívida externa ocorrida quando do aumento das taxas de juros *libor* e *prime* encontraria respaldo legal.

Outro aspecto que precisa ser considerado em relação à anuência do governo Lula com a atuação do sistema da dívida são as mudanças implementadas no que se refere à Previdência e à autonomia operacional do BC, que ampliam o raio de atuação do capital rentista e torna institucionalizadas as engrenagens que favorecem a sua ampliação.

---

<sup>159</sup> Pronunciamento do Deputado Ivan Valente (PSOL) no Plenário da Câmara dos Deputados em 31 de março de 2010. Disponível em [www.parlatube.com.br](http://www.parlatube.com.br)

## Considerações Finais

A presente tese teve como objetivo geral analisar as contradições existentes entre as definições programáticas do Partido dos Trabalhadores e a experiência concreta de governo (2003-2010) sobre o pagamento da dívida pública brasileira.

A hipótese que norteou tal pesquisa e que se confirmou ao final da mesma, foi a de que o PT ao longo de sua história foi passando por um processo de “transformismo”, o que o impediu, ao chegar ao governo, de se contrapor aos ditames do capital financeiro, buscando construir uma conciliação de classe, uma “humanização do capitalismo.”

Para chegarmos a tal conclusão, realizamos uma discussão teórica sobre o capital financeiro, sua gênese como capital auxiliar do processo de produção até a sua forma mais acabada, como capital rentista, que se reproduz de maneira especial, através do sistema da dívida pública nos países periféricos do sistema, apresentando um *modus operandi* que, embora tenha as suas particularidades em cada formação econômica específica, é um só em todo o capitalismo.

No caso específico do Brasil, esse sistema passou a operar de maneira mais visível a partir dos anos 60, quando as formas tradicionais de reprodução (capital produtivo) apresentavam sinais de esgotamento, através da queda da lucratividade das empresas e do excesso de capital sob sua forma monetária, que precisavam encontrar formas de valorização na esfera produtiva. Esse excesso de capital vai ser direcionado para os países periféricos, os eurodólares e os petrodólares, e para isso é necessário um conjunto de mudanças na legislação desses países para permitir a sua movimentação sem barreiras.

Esse capital entra na forma de capital produtivo, as empresas multinacionais que buscam mão de obra e matéria prima barata e em abundância, e na forma de capital financeiro, através de empréstimos realizados para os governos e a iniciativa privada, como está última também se insere na mesma lógica de tendência à queda na taxa de lucro. O espaço por excelência para essa reprodução passa a ser os governos, que, apoiados por ditaduras ou governos conservadores, realizam mudanças institucionais que “estatizam” esses empréstimos, assumindo a responsabilidade pelo seu pagamento, é o auge do endividamento externo. Paralelo a esse movimento, assiste-se ao aumento das taxas de juros *libor* e *prime* que, na época da tomada de empréstimos, eram flutuantes e estavam em torno de 4% e foram elevadas a um patamar de 20% ao ano, o que gerou uma elevação da dívida por mecanismos meramente financeiros e uma incapacidade dos países arcarem com os seus

pagamentos. No aspecto social, no final dos anos 70, aqui no Brasil, surge o que ficou conhecido como o “novo sindicalismo”, vinculado especialmente às montadoras de automóveis no interior de São Paulo, que vai ser o berço para a organização do Partido dos Trabalhadores, que vai, durante as duas décadas seguintes, desempenhar o papel de oposição nos espaços institucionais e disputar a Presidência da República.

Nos anos 80, como resultado da elevação das taxas de juros internacionais, os países endividados entram em crise e para evitar o que tinha acontecido nos anos 30, a suspensão do pagamento de parte dos empréstimos realizados não apenas nos países periféricos, mas também em alguns países centrais, a estratégia utilizada pelos credores foi a renegociação de maneira individualizada com os governos de cada país, impondo a partir de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI condicionalidades que resultaram na transformação de parte da dívida externa em dívida interna, através da colocação a venda de títulos de dívida passada para a aquisição de recursos para fazer frente às novas obrigações que surgiam com as renegociações.

Esse processo vai mergulhar os países periféricos em uma crise econômica profunda, em que aos graves problemas internos como a inflação e o desemprego, soma-se a crise da dívida externa. É também nessa década que o PT já formalizado enquanto partido passa a disputar eleições e em 1989 lança Lula como candidato a Presidente.

Os anos 90 aqui no Brasil se caracterizam pela implantação da agenda neoliberal, que tem seu início no governo Collor (1990-1992), seguimento no governo Itamar Franco (1992-1994) e aprofundamento nos oito anos de governo FHC (1995- 2002). Esse período vai ser marcado por uma série de modificações institucionais, de modificação do papel e da intensidade de atuação do Estado na economia, em consonância com a implantação do neoliberalismo. O sistema da dívida segue atuando, imprimindo ao capitalismo, aqui no Brasil, cada vez mais um perfil rentista, através da transformação acelerada da dívida externa em dívida interna, visto que esta última é remunerada com uma das mais altas taxas de juros do mundo, sustentada por uma política macroeconômica de formação de superávits primários e câmbio flutuante.

É nesse contexto, que o PT, em seguidas disputas para a Presidência da República sem obter êxito e vencendo eleições para prefeituras e governos estaduais, vai passando por um processo de “transformismo”, deixando de ser um partido vinculado aos movimentos e organizações dos trabalhadores, para se transformar em um partido da ordem, gerenciando o capitalismo na sua etapa rentista. O cenário nacional e internacional de refluxo das lutas sociais e a investida neoliberal vivenciada no Brasil também irão contribuir para essas



modificações no partido.

Essas transformações também vão sendo evidenciadas nos documentos do partido. No Primeiro Congresso e no Programa de Governo para as eleições de 1989, a problemática da dívida é discutida como o problema mais grave dos países periféricos e são definidas medidas a esse respeito, como a suspensão do pagamento e o fim dos acordos com o FMI. Essa postura vai sendo abandonada sistematicamente, chegando a desaparecer por completo no Quarto Congresso e no Programa de Governo para as eleições em 2006.

Esse “transformismo” vai se efetivando também através da formação de “quadros profissionais” dentro do partido para disputar as eleições e ampliar os recursos do fundo partidário. O financiamento de campanhas por empresas privadas, o distanciamento cada vez maior da cúpula do partido dos militantes e o uso do marketing político em substituição à atuação das lideranças fizeram com que o PT se transformasse em um partido da ordem.

Em 2002, dadas as consequências econômicas e sociais da adoção da agenda neoliberal por FHC conjugada à constatação de que nenhum candidato dos partidos de direita conseguiria se eleger, já que estavam diretamente associados à política econômica em execução, a classe dominante, como ressaltado por Arcary (2013) considerou a eleição de Lula como a saída institucional para a crise neoliberal, sem ameaçar o regime. Evidentemente não eram o Lula e o PT de 1989, mas naquele momento a sua eleição era funcional para evitar o aprofundamento da crise ou uma solução por fora da institucionalidade.

Mesmo assim perdurava a desconfiança na disposição do PT de dar continuidade à agenda de Collor e FHC. Apesar da *Carta aos Brasileiros* e da anuência ao acordo com o FMI durante a campanha eleitoral em 2002, havia o temor de que Lula sucumbisse às pressões internas de tendências do PT e dos movimentos sociais.

Em função disso, como apresentado nesta Tese, através da adoção e do aprofundamento da política macroeconômica de FHC (metas de inflação, superávit primário, apreciação cambial) associada ao aprofundamento da agenda neoliberal (contrarreforma da previdência, autonomia operacional do Banco Central), Lula buscou demonstrar para o “mercado” que efetivamente não havia mais espaço para o enfrentamento ao capitalismo e as suas formas de reprodução.

Tal cenário gerou as condições necessárias para que o Partido alcançasse o seu objetivo, ganhar as eleições presidenciais, mas o impediu de, quando eleito, romper com a ordem estabelecida e pôr em prática bandeiras históricas, entre elas, o questionamento sobre a dívida pública.

Não estamos querendo dizer que essa posição assumida pelo governo Lula era a única

possibilidade, que o partido não poderia ter rompido essas alianças depois de chegado ao poder e enfrentado esse sistema, atitude que tomou em relação a seus militantes históricos e movimentos sociais. O que estamos chamando a atenção é que essa possibilidade não estava posta para o governo, em função da decisão de construir a conciliação de interesses de classe, de “humanizar o capitalismo”, de construir um “socialismo petista”. Podemos exemplificar a crença no “socialismo petista” através dos argumentos utilizados pelo governo para o gerenciamento dos fundos de pensão pelos trabalhadores através das centrais sindicais.

Esse discurso retrata a compreensão de que seria possível “domesticar” o capitalismo e transformar trabalhadores em gestores de parte do capital financeiro. Realizar uma reforma do sistema dentro do marco institucional e não apontar para um rompimento.

A ampliação do seu leque de alianças, com partidos conservadores, também desempenhou um importante papel na composição e no perfil do governo, visto que estas foram firmadas tendo como base concessões, em nome de uma futura eleição, e como alerta Paulani (2008), passada a eleição, não há como voltar atrás, porque o discurso em torno da “credibilidade/governabilidade” vai sendo utilizado como justificativa para o governo atender a interesses que cada vez mais se distanciam dos antigos compromissos históricos do Partido e o aproximam dos interesses do mercado. Essa postura conciliatória vai ser mantida e aprofundada durante os governos Lula. No primeiro mandato (2003-2006), vai predominar a busca pela legitimação do governo junto à classe a que historicamente o PT se opunha e que também tinha uma maior rejeição pelo partido, em função disso, como forma de criar legitimidade junto ao “mercado” o governo foi aprofundando a política neoliberal de seus antecessores e a fração rentista do capital foi avançando em suas conquistas e exigindo cada vez uma fatia maior dos recursos públicos e aumentando a sua hegemonia, em uma disputa de interesses que foi sendo de maneira pactuada fazendo avançar os interesses do capital financeiro. Mas contraditoriamente, também ocorreu a adoção de políticas sociais que mesmo focalizadas, atenderam a interesses da classe trabalhadora, como por exemplo, o Fome Zero ou a política de valorização real do salário mínimo.

Na área da educação - o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - que ampliou a entrada de trabalhadores/as e de seus filhos/as na educação superior, não com a ampliação e/ou melhoria das Universidades Públicas, mas com o direcionamento desses recursos para as faculdades privadas. Ou ainda a ampliação da rede de Institutos Federais no país inteiro, que incluiu os filhos/as de trabalhadores/as em escolas de nível médio de qualidade, mas que atende também aos interesses do capital produtivo de ter a sua disposição mão de obra qualificada em maior

número, que permite o rebaixamento dos salários em função do “exército industrial de reserva”.

No segundo governo, como essa tentativa de conciliação de atendimento a interesses contraditórios havia funcionado e o seu resultado havia sido mais vantajoso em termos de acesso ao fundo público - como demonstrado ao longo da nossa pesquisa

- para a fração rentista do capital, ela vai ser mantida, agora em outro patamar.

O novo cenário na economia mundial (crise norte-americana de 2008) e as mudanças institucionais que já haviam sido realizadas, demandaram uma outra estratégia de atuação do governo, a política de subsídios e incentivos ao agronegócio, o aumento dos investimentos governamentais, como o PAC e a isenção e/ou redução de tributos para alguns setores.

A política direcionada para o agronegócio favoreceu o sistema da dívida, na medida em que permitiu a formação de saldos na balança comercial que foram utilizados para a formação do superávit primário, dando garantias para a fração rentista de que sua fatia do fundo público estaria assegurada. Essa nova estratégia de política econômica gerou uma ampla discussão sobre a caracterização do segundo governo Lula como neodesenvolvimentista, no entanto, as políticas que foram adotadas reforçaram ainda mais o papel periférico do Brasil na divisão internacional do trabalho e a sua consolidação como plataforma de valorização do capital financeiro.

No que se refere ao comportamento dos movimentos sociais e sindicais, houve por parte dos primeiros uma “acomodação”, à ideia de ter um “companheiro Presidente” e de que em algum momento, passada a transição e os efeitos da “herança maldita”, as suas demandas seriam atendidas. Essa postura foi sendo alimentada pelo próprio governo, na medida em que qualquer crítica ou questionamento acerca da política implementada era interpretada como munição para o inimigo, o que era funcional para o governo e para a classe dominante. Quanto à postura do movimento sindical, a principal central a, CUT, foi “absorvida” pelo governo, ocupando altos cargos ou gerindo importantes fundos de pensão.

Vale registrar como exceção o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Sua postura de independência do governo, quando, por exemplo em 2004, frente à morosidade da reforma agrária ameaçou reeditar o “abril vermelho” com ocupações em todo o país. E mesmo com eles, o governo manteve uma relação contraditória, exemplo disso foi o episódio em julho de 2003 quando o Presidente recebeu o MST e usou por alguns instantes o boné do Movimento. Quando questionado pela imprensa fez a seguinte declaração: "Já devo ter tirado umas 200 fotos com chapéu do MST na cabeça: vou continuar pondo." (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003. Caderno Poder).

Na sequência da mesma reportagem, a afirmação demonstra a crença na conciliação e na possibilidade do atendimento a todos os interesses: "Quero ter uma relação de respeito com os sem-terra, com os empresários agrícolas, com os empresários urbanos, com os trabalhadores." E ressalta a necessidade da reforma agrária e da compreensão acerca da dimensão política da mesma, como segue: "compromisso histórico" [...] necessidade social de se fazer justiça [...] mais importante do que apenas colocar a pessoa no campo. Não queremos transformar miseráveis urbanos em miseráveis rurais [...] a possibilidade de produzir ". E de maneira incisiva coloca a intenção de atendimento das distintas demandas, em tempos distintos: "As coisas vão acontecer cada uma no seu tempo. Nada será atropelado”.

Vale reiterar que o resultado dessas disputas vai forjando o perfil que o governo vai assumindo e aponta para um alinhamento cada vez maior em busca da conciliação de interesses entre as classes. Esses interesses são inconciliáveis, mas para o governo Lula existia esta possibilidade.

Consideramos que o momento histórico de um ciclo de crescimento da economia internacional e nacional que marca o primeiro mandato (2003-2006) aliado ao refluxo da organização dos trabalhadores e da acomodação de parte dos trabalhadores organizados, gerou as condições para que a disputa pelo fundo público não se desse a partir do enfrentamento, da luta de classe, mas pela via da concessão, que resultou segundo Chico de Oliveira (2010) na “despolitização da política” e na “funcionalização da pobreza” cuja materialização ocorreu com o Programa Bolsa Família.

Com a crise econômica mundial que começa em 2008, novamente o “fantasma” da queda da rentabilidade do capital ronda a economia mundial, e sob a égide do capital financeiro, o governo Lula através de uma política expansionista, criou as condições para a sua reprodução ampliada, o que permitiu minimamente a manutenção do pacto<sup>160</sup> da governabilidade.

O capital, tanto a sua fração produtiva (especialmente o agronegócio) e a financeira (sistema da dívida) gestaram as condições para a retomada de sua hegemonia. Disso resulta que o não rompimento com o sistema da dívida não foi uma traição do PT aos seus eleitores,

---

<sup>160</sup> Este vai começar a ser rompido em 2013, no governo Dilma Rousseff e se aprofunda com a não aceitação dos resultados da eleição presidencial em 2014, quando ela é reeleita. Os desdobramentos dessa crise desaguardam em um golpe institucional que sucede a um processo de impeachment sem provas. Passada a primeira etapa do enfrentamento, a etapa seguinte é de aprofundamento do golpe, com a adoção de medidas que atacam diretamente os direitos dos trabalhadores, a reforma trabalhista, por exemplo. Em relação ao PT e ao próprio Lula, que antes havia sido funcional ao atendimento de seus interesses, os ataques culminam em um processo de criminalização que resulta na sua prisão em 07 de abril de 2018 sem que haja provas e num processo sem trânsito e julgado, frente ao qual ainda cabiam recursos.

porque não estava pautada no Programa de Governo dos dois mandatos tal medida. Como também não derivou de uma modificação radical do PT ou do próprio Presidente Lula. Ela é resultado de um processo de disputas que foi sendo gestado ao longo da história do Partido, o “transformismo”, em que as forças internas que se colocavam favoráveis ao rompimento com o sistema da dívida foram derrotadas na disputa, o que abriu espaço para que a Articulação assumisse o direcionamento das ações do Partido e do governo.

Isso não significa que o governo foi submetido de tal forma a pressões que não teve condições de reagir. O que estamos enfatizando é que o que prevaleceu no governo foi o entendimento da possibilidade da pactuação entre as classes para que os interesses de ambos fossem atendidos. Isso gerou as condições para que o capital financeiro mantivesse os seus interesses atendidos dentro da lógica do rentismo.

É claro que esse processo contraditório foi permeado de disputas e de interesses que foram sendo moldados a partir da apropriação do fundo público.

Reformas estruturais que atingiram diretamente os servidores públicos, que cooptaram as centrais sindicais, que interessam tanto ao capital financeiro quanto produtivo, mas contraditoriamente, políticas que trouxeram minimamente no marco do capitalismo, atendimento parcial e focalizado a algumas demandas dos trabalhadores, como o aumento real do salário mínimo e ampliação do acesso a cursos superiores, por exemplo.

Para nós o não rompimento com o sistema da dívida é resultado do transformismo do PT e sua conseqüente forma contraditória de atendimento a interesses inconciliáveis. Ao abandonar bandeiras históricas e ir aproximando-se cada vez mais de pautas que estavam na agenda do dia do neoliberalismo e da fração rentista do capital, ao assumir a Presidência, não estava mais nos Programas de Governo desde 1994 a pauta de rompimento com o FMI e o questionamento ao sistema da dívida.

Essa discussão havia se diluído em análises gerais sobre a conjuntura da América Latina e sua inserção periférica no capitalismo e por isso não havia espaço dentro do governo Lula para a adoção de qualquer outro tipo de política macroeconômica e de enfrentamento ao sistema da dívida, senão aquela que foi adotada.

Disso decorrem as contradições dessa experiência, como o objetivo do governo não era o rompimento nem com os trabalhadores nem com os capitalistas, a estratégia utilizada então foi a busca pela conciliação dos interesses de classe. As condições históricas daquele período permitiram que, de maneira contraditória, o governo Lula atendesse os interesses da fração rentista do capital e da classe trabalhadora. Claro que a coalizão de forças favoreceu o atendimento com maior intensidade para os primeiros como demonstrado através da atuação

do sistema da dívida pública.

O que para nós reforça a tese de que o “transformismo” do PT capitaneado pela tendência majoritária, da qual faziam parte Lula, Palocci, José Dirceu e parte significativa do *staff* do governo, foi moldando, inicialmente, as modificações partidárias e posteriormente o direcionamento do governo que se caracterizou pela contradição e pela busca de conciliação. O PT tornou-se um partido da ordem e para gerir o capitalismo em sua etapa financeirizada foi necessário atender as suas exigências de reprodução, tanto no aspecto da criação de formas que assegurem a sua reprodução (reformas) quanto na manutenção das condições já existentes (política macroeconômica).

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Rodrigo de. **Dos interesses**. Revista Insight Inteligência. Ano IX. nº 36. 1º trimestre. Março 2007. Disponível em: < <http://www.insightinteligencia.com.br>. Acesso em 06/mai/2018

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 2002.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 5**. Brasília. 14 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida**. nº 10. Brasília. 10 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 12**. Brasília. 31 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 14**. Brasília. 14 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 19**. Brasília. 06 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 20**. Brasília. 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 26/nov/2016

\_\_\_\_\_ **Informativo da Auditoria Cidadã da Dívida Pública**. Brasília. Agosto de 2011. <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 30/abr/2018

ÁVILA. Rodrigo Vieira de. **“Dívida Interna”: A nova face do endividamento externo**. *Primer Simposio Internacional sobre deuda publica, auditoria popular y alternativas de ahorro y inversion para los pueblos de America Latina*. Caracas, Venezuela. 22 a 24 de setembro de 2006. Disponível em: < [http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Rodrigo\\_viera\\_de\\_Avila.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Rodrigo_viera_de_Avila.pdf)>. Acesso em: 26/nov/2016.

\_\_\_\_\_. **PAC: Programa de Atendimento aos Credores.** Associação dos Docentes da Universidade Federal de Pernambuco. ADUFEPE-SSIN. Março de 2007. Disponível em: <<http://www.capitalsocialsul.com.br>>. Acesso em: 30/abr/2018

BATISTA JUNIOR. Paulo Nogueira. **Plano real, dependência e dívida externa.** Maio 1999. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 03/mai/2016.

BENJAMIM. César. **A chegada do PT ao Poder.** IN: DEMIER. Felipe (Coord). **As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil.** Rio de Janeiro: Bom texto. 2003.

BIASOTO JUNIOR. Geraldo. **Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento do setor público.** In: Texto para Discussão. Campinas: UNICAMP. Nº 7, sd. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br>> Acesso em: 02/abr/2016

BIONDI. Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo. 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 21/abr/2018

BOITO JR, Armando. **As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil.** In: *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina. Gerardo Caetano (comp)* ISBN 987-1183-64-1 Buenos Aires: CLACSO, julio 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar>>. Acesso em: 28/jul/2017

\_\_\_\_\_. **Governo Lula: a nova burguesia nacional no Poder.** In: BOITO JR., Armando. E GALVÃO, Andréia (org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.** São Paulo: Alameda. 2013.

BORGES NETO. João M. **Um governo contraditório.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, nº 12, p. 7-27. Junho 2002. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/download?id>>. Acesso em: 26/nov/2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O novo desenvolvimentismo.** Jornal Folha de São Paulo. 19 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.bresser-pereira.org.br>>. Acesso em: 24/mar/2018

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina.** Texto para Discussão, São Paulo, n. 275, nov. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 24/mar/2018

BREVE, Nelson. **Direção do PT expulsa rebeldes e adverte radicais.** Revista Carta Maior. 14 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 11/abr/2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da CPI da Dívida Pública.** Brasília: maio de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 01/abr/2018.





COUTINHO. Mauricio C. **Do Capital Financeiro de Hilferding**. REVISTA Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, nº 35, p. 5-26, junho 2013 .5. Disponível em: <<http://www.revista.sep.org.br>> Acesso em : 02/mar/2016.

DAL MASO. Juan. **El marxismo de Gramsci: notas de lectura sobre los cuadernos de la cárcel**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones IPS, 2016.

DEMIER. Felipe (Coord). **As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil**. Rio de Janeiro: Bom texto. 2003.

ERBER Fabio S. **As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011.

FAGNANI. Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para Discussão. IE.UNICAMP, Campinas, nº 192, junho 2011. ISSN 0103-9466. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 27/mai/2018

FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública brasileira e seus impactos no desenvolvimento econômico**. Palestra ministrada no curso de Pós-Graduação em Direito Econômico na Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 14 de outubro de 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. ÀVILA, Rodrigo de. **Os números da dívida**. 2012. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br>>. Acesso em: 30/abr/2018.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Contrarreforma da Previdência**. Revista do Instituto Humanitas Unisinos IHU On-line. Edição 480. 07 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br>>. Acesso em: 25/abr/2018.

\_\_\_\_\_. **A dívida pública em debate**. Brasília: Inove Gráfica e Editora. 2012.

\_\_\_\_\_. (Org). **Auditoria Cidadã da dívida pública. Experiências e métodos**. Brasília: Inove Gráfica e Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. **Mais poder para os Bancos com a Cláusula CAC**. 2014. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br>> Acesso em: 06/jun/2018

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. *Em publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN:987-1183-56-9. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar>> Acesso em: 18/mar/2016

\_\_\_\_\_. Et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond. 2010

\_\_\_\_\_. GONÇALVES. Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto. 2007

FOLHA DE SÃO PAULO. **Nova classe social comanda governo Lula, diz sociólogo**. Caderno Brasil. Entrevista da 2ª. 22 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 15/abr/2018.

\_\_\_\_\_. **PT estuda a “autonomia do Banco Central”**. Caderno Brasil. São Paulo. 19 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10/mar/2018

\_\_\_\_\_. **Governo decide quitar toda a dívida com o FMI**. Sucursal de Brasília. Caderno Mercado. São Paulo, quarta-feira, 14 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 08/mar/2018

\_\_\_\_\_. **Voltarei a usar boné do MST, diz Lula**. Caderno Poder. São Paulo, 12 de julho de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 20/abr/2018

\_\_\_\_\_. **Reeleição foi aprovada sob FHC em 1997**. São Paulo, 02 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 20/abr/2018

\_\_\_\_\_. **FHC consultou candidatos para fechar acordo com FMI**. Caderno Mercado. São Paulo. Quinta-feira 08 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 08/mar/2018

FONTES, Virgínia. **A chegada do PT ao Poder**. IN: DEMIER. Felipe (Coord). **As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil**. Rio de Janeiro: Bom texto. 2003.

GERNER, Claus M. **O sistema de crédito e o capital fictício em Marx**. Ensaios FEE, Porto Alegre. p. 179-201, 1994. Disponível em: <<http://www.revistas.fee.tche.br>>. Acesso em: 18/mar/2016

GIANBIAGI. Fábio. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica; Qual é o limite para o aumento do gasto público?** Revista Planejamento e políticas públicas. nº 27. Jun/dez. 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30/abr/2018

GONÇALVES. Reinaldo. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Revista Sociedade Brasileira de Economia Política. São Paulo, nº 31 p. 5-30. Fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br>>. Acesso em: 10/abr/2018.

GRANFMANN, Sara. **A reforma da Previdência do governo Lula: argumentos e perspectiva de classe**. Revista Outubro. Nº 9. 2003. p. 117 a 124. Disponível em: <<http://www.outubrorevista.com.br>>. Acesso em: 09/abr/2018

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. vol.5. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,

2002.

GUEDES, Fábio. **Acumulação de capital via dívida pública: Contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal**. Dissertação. Universidade Federal da Bahia. 2007. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br>> Acesso em: 09/mar/2016

GUTTMANN, Robert. **As mutações do capital financeiro**. In: CHESNAIS, François. A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. Xamã. São Paulo. 1998. p. 61-96.

HARVEY, David. **Breve Historia del Neoliberalismo**. Tradução Ana Varela Mateos. Editora Akal. Madrid. 2007. Disponível: <http://www.teoriaeconomicatercersemestreri.files.wordpress.com>.>. Acesso em: 09/mar/2016

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. Nova cultural. São Paulo. 1985 (os economistas).

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: O breve século XX**. 2ª edição. 9ª reimpressão. Companhia das Letras. São Paulo. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Históricas e Estatísticas**. Disponível em: < <http://www.seiesestatisticas.ibge.gov>.> Acesso em: 30/mai/2018

KRIVOCHEIN, Conrado Chen Hsu Rodon. **A via dupla da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira: a crescente presença do capital estrangeiro no setor primário**. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2014. Disponível em: <<http://www.ppgeconomia.ufba.br>>. Acesso em: 16/abr/2018

LACERDA, Gislene Edwiges de. **O surgimento do Partido dos Trabalhadores: uma análise de documento pré-histórico de sua fundação**. Disponível em: < <http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a22.pdf> . Acesso em: 25/nov/2016.

LAPYDA, Ilan. **A “financeirização” no capitalismo contemporâneo: Uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey**. Dissertação Universidade de São Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 09/mar/2016

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1989.

LESBAUPIN, Ivo. MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da nação em dados**. Editora Vozes. Petrópolis/RJ. 2002.

LESBAUPIN, Ivo. **Uma análise do governo Lula 2003-2009: De como servir aos ricos sem deixar de atender aos pobres**. Novembro de 2009. Disponível em:< <http://www.iserassessoria.org.br>.> Acesso em: 05/mai/2018

KECK, Margaret E. **A estruturação do PT: legislação eleitoral e organização partidária**. Scielo Books. ISBN: 978-85-7982-029-8. Disponível em:< <http://books.scielo.org>.>. Acesso em: 23/nov/2016.

KUCINSKI, Bernardo. BRANFORD, Sue. **A ditadura da dívida**. 2ª edição. São Paulo: Editora brasiliense.1987.

MACHADO, João. **As eleições de 2002 e o significado do governo Lula — Uma contribuição ao debate dos desafios diante da esquerda brasileira**. Revista Espaço Acadêmico. Ano IV, nº 42. ISSN 1519-6186. Novembro de 2004. Disponível em: <<<http://www.espacoacademico.com.br/042/42cmachado.htm>. Acesso em: 29/nov/2016.

MARQUES. Rosa Maria. NAKATANI, Paulo. **O Governo Lula: estagnação e aprofundamento da subordinação financeira**. *Comentarios y debates*. Vol. 37. nº 147. *Octubre-diciembre/2006*. p. 241-255. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 04/mai/2018

MARX, Karl. **O Capital. Livro 3. O processo global da produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 1985.

\_\_\_\_\_. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1851/1852)**. Edição Ridendo Castigat Mores. Fonte digital: Néelson Jahr Garcia. 2000. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org>>. Acesso em: 04/out/2016

\_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. Edição Ridendo Castigat Mores. Fonte digital: Néelson Jahr Garcia. 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org>>. Acesso em: 04/out/2016

\_\_\_\_\_. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Série Pensamento e Ação vol. III. São Paulo: Editora Flama Limitada.1946

\_\_\_\_\_. **A Guerra Civil na França**. Edição Ridendo Castigat Mores. Fonte digital: Néelson Jahr Garcia. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org>>. Acesso em: 04/out/2016

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais. Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: uma análise para o período 2003-2015**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br> Acesso: 30/mai/2018

MOULIAN, Tomás. **Chile actual. Anatomía de un mito**. *Serie punto de fuga. Coleccion sin Norte*. Arcis Universidad. Chile. 1997.

MURUA. Gabriela. **Crítica ao debate sobre a teoria do capital financeiro de Hilferding**. Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ. Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e Marxismo – NIEPMARX. Encontro Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois. 30/set/2013 a 04/out/2013. Disponível em:< <http://www.niepmarx.com.br/MM2015/anais2013>> Acesso em: 02/mar/2016

NAKATANI. P. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital**. *Primer Simposio Internacional sobre deuda publica, auditoria popular y alternativas de ahorro y inversion para los pueblos de America Latina*. Caracas,

Venezuela. 22 a 24 de setembro de 2006. Disponível em: < [http://www.tiagosousa.org/wp-content/uploads/2012/01/Nakatani\\_Paulo.pdf](http://www.tiagosousa.org/wp-content/uploads/2012/01/Nakatani_Paulo.pdf)>. Acesso em: 21/mar/2018.

NAKATANI, P. HERRERA, R. **Crise Financeira ou...de superprodução?**. Versão modificada e atualizada do artigo “*Crise financière ou crise de surproduction? Éléments pour une critique marxiste des mesures anti-crise*”, elaborado para publicação na revista *La Pensée*. Disponível em: < [http://resistir.info/crise/crise\\_remy\\_paulo.html](http://resistir.info/crise/crise_remy_paulo.html)>. Acesso em: 09/mar/2016.

NETTO. José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2ª edição. São Paulo: Cortez. 1995.

O GLOBO. **Lula comemora pagamento antecipado ao FMI**. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 08/mar/2018

OLIVEIRA. Francisco de. **A dominação globalizada: Estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil**. IN: BASUALDO, Eduardo M; ARCEO, Enrique (orgs), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendências globales y experiências nacionales*. Buenos Aires: Clacso libros, 2006, p. 265-292. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf>>. Acesso em: 12/dez/2016.

\_\_\_\_\_ **Sociólogo Chico de Oliveira sai do PT**. Especial para a Folha de São Paulo. Folha de São Paulo. 14/12/2003. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 11/abr/2003

\_\_\_\_\_ **O Brasil depois de Lula**. In: Revista Versus. Contraponto. p. 31 a 46, abril de 2010. Disponível em:<<http://www.ie.ufrj.br>>. Acesso em: 15/abr/2018.

\_\_\_\_\_ **A Hegemonia às avessas**. IN: OLIVEIRA, Francisco. BRAGA, Ruy. RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_ **O momento Lênin**. Novos Estudos CEBRAP. nº 75. São Paulo. Julho de 2006. p. 23-47. Disponível em: < <http://www.scielo.br>> Acesso em: 22/abr/2018

OLIVEIRA, Gesner. TURROLA, Frederico A. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Revista Tempo Social. USP. Novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 26/jul/2016

OLIVEIRA. Luciana A. Aliagra Ázara. **Transformismo, hegemonia e subalternidade no pensamento de Gramsci**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte: 30 de agosto a 2 de setembro 2016. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br>>. Acesso em: 30/abr/2018

OLIVEIRA, Luciana A. Aliagra Ázara. **Revolução passiva e transformismo: a análise gramsciana sobre a democracia parlamentar.** Disponível em: <<http://www.sociologia-alas.org>>. Acesso em: 05/mai/2018

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congresso. 1º Congresso do PT. 1991.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Resoluções de Encontros e Congressos. 2º Congresso do PT. 1999.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Resoluções de Encontros e Congressos. 3º Congresso do PT. 2007.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Resoluções de Encontros e Congressos. 4º Congresso do PT. Resoluções sobre tática política de alianças aprovada no 4º Congresso do PT. 2010.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para a Elaboração do Programa de Governo. Resolução do 6º Encontro Nacional. Resoluções de Encontros e Congressos. 1998.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo 1990. Brasil urgente. Lula Presidente. Economia. 1989.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo 1994. Bases do Programa de Governo Lula Presidente uma Nova Revolução Democrática no Brasil. 1993.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo 2003. Coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos. 2002.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo 2007-2010. Lula de Novo com a Força do Povo. 2006.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Carta Compromisso. 1998.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Carta ao Povo Brasileiro. 2002.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores. 2005.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores.** 1980. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 14/set/2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso de Lula na 1ª Conferência do Partido dos Trabalhadores.** Resoluções e Congressos. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 14/out/2016.

PAULANI, Leda Maria. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.** Estudos Avançados. V. 23, n.66, 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 13/out/2013.

\_\_\_\_\_. **Economia e retórica: o capítulo brasileiro.** Revista de Economia Política. Vol. 26 nº 1 (101). Jan/mar 2006. p. 3-22. Disponível em: <<http://www.rep.org.br>>. Acesso em: 23/mar/2016.

\_\_\_\_\_. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômica.** São Paulo: Boitempo. 2008.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo financeiro, Estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil.** IN: OLIVEIRA, Francisco. BRAGA, Ruy. RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.** São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, Leda Maria; ALMEIDA FILHO, Neymeyer. **Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses de financeirização e da natureza do Estado na caracterização do Estado contemporâneo.** Revista Economia e Sociedade. Campinas. V. 20 n. 2 (42) agosto 2011. P. 243-272. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 28/jun/2017

\_\_\_\_\_. **Economia Brasileira: como entender o presente e a nova institucionalidade a partir do neoliberalismo.** Apresentação preparada para o 17º Seminário Econômico da Fundação CEEE – Porto Alegre. 12/11/2015. Disponível em: <[http://www.fudacaocee.com.br/seminário/econômico\\_2015/dois\\_leda\\_paulani.pdf](http://www.fudacaocee.com.br/seminário/econômico_2015/dois_leda_paulani.pdf)>. Acesso em 30/jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Acumulação e rentismo: resgatando a Teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo.** Disponível em:<<http://www.ifch.unicamp.br>>. Acesso em: 28/jun/2017

PINTO, Nelson Prado Alves. **A institucionalidade Financeira.** Revista Crítica Marxista, n.28, p.51-79, 2009. Disponível em: <http://www.efch.unicamp.br>> Acesso em: 10/abr/2016

POMAR, Valter. **A trajetória da tendência petista Articulação de Esquerda.** 2015. Disponível em:< <http://valterpomar.blogspot.com>.> Acesso em: 05/mar/2018

POULANTZAS, Nicos. Introdução. In: **O Estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal. 1985. p. 9-44



\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes. 1977.

PLIHON, Dominique. **Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais: um ponto de vista Keynesiano.** CHESNAIS. François. A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. Xamã. São Paulo. 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda Constitucional nº 16.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.> Acesso em: 20/abr/2018

QUEIRÓS Neto. José Batista de. **Neoliberalismo e o bloco no poder no Brasil durante o governo Lula.** Grupo de Estudos de Política da América Latina. GEPAL. Anais do V Simpósio Internacional Lutas sociais na América Latina. “Revoluções na América: passado, presente e futuro.” ISSN 2177-9503. 10 a 13 de setembro 2013. Universidade Estadual de Londrina. Paraná. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/simposios.html>>. Acesso em: 25/nov/2016.

RICCI, Rudá G. M. Salerno. **As origens das tendências no PT.** Disponível em: <<http://www.rudaricci.com.br/origens-das-tendencias-pt/>>. Acesso em: 26/nov/2016

SABADINI. Maurício de Souza. **Sobre o conceito de capital financeiro.** XVII Encontro Nacional de Economia Política / Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – 5 a 8 junho 2012. Disponível em: <<http://www.sep.org.br>> Acesso em: 18/mar/2016.

SABADINI. Maurício de Souza. **A política econômica do governo Lula: reformismo e submissão ao capital financeiro.** S/d. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/jec10/ponencias/714sabadini.pdf>, Acesso em: 06/mai/2018

\_\_\_\_\_; CAMPOS, Fábio Antonio de. **Hilferding e o nexos imperialista entre capital financeiro e a exportação de capital.** Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Texto para discussão 243. ISSN 0103-9466. Agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>> Acesso em : 18/mar/2016

SADER, Emir. GARCIA, Aurélio (org). **Brasil entre o PASSADO e o FUTURO.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

SALLUM JR. Brasília. KUGELMAS, Eduardo. **O leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80.** Estudos Avançados. v. 5. nº 13. p. 145-159. 1991. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br>>. Acesso em: 05/mar/2016

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** Revista de Serviço Social. nº 112. p. 672-688. Out/dez 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 09/abr/2018

\_\_\_\_\_ **Crônica de uma crise anunciada: Crítica à economia política de Lula e Dilma.** São Paulo: SG-Amarante Editorial, 2017.

SANTANA, Laudicéia Araújo. **As disputas pela repartição dos recursos orçamentários entre os programas de redistribuição de renda e o pagamento da dívida pública nos governos Lula (2003/2010).** Universidade Federal de Campina Grande/PB. UFCG. Programa de pós-graduação em Ciências Sociais. Plano de trabalho de doutorado. p. 1-20.

SANTANA, Mateus Ubirajara Silva. **Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT. fundos de pensão brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) no Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2017.. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br>>. Acesso em: 15/abr/2018

SANTOS, João Carlos Araújo dos. **A gestão da dívida mobiliária federal: observações sobre sua origem e evolução.** Dissertação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Instituto de Economia. 1994. Disponível em:< <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>> Acesso em: 02/mar/2016

SECCO, Lincoln. **Maior erro do PT foi seguir estratégia lulista de conciliação permanente.** Entrevista ao Jornal El País Brasil em 06 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/.](http://brasil.elpais.com/brasil/)> Acesso em: 26/nov/2016.

SICSÚ, João. **Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/>>. Acesso em 27/jul/2017

SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renault. **Por que novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política. Vol. 27 n° 4 (100) p. 507-524. Outubro-dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso: 24/mar/2018

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo.** Novos Estudos CEBRAP. n° 85. p. 83-102. Novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20/abr/2018

\_\_\_\_\_ **O PT.** São Paulo: Publifolha. 2001.

\_\_\_\_\_ **Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras. 2012

SOARES, José de Lima. **As centrais sindicais e o fenômeno do transformismo no governo Lula.** Revista Sociedade e Estado. Vol. 28. n° 3. Brasília. Set/dez.2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 09/abr/2018

TESOURO NACIONAL. **Relatório Anual da Dívida Pública 2003.** n° 1. Brasília: Janeiro/2004. Disponível em: < <http://www.terouro.fazenda.gov.br>> acesso em: 30/mai/2018

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual da Dívida Pública 2004**. nº 2. Brasília: Janeiro/2005. Disponível em: < <http://www.terouro.fazenda.gov.br>> acesso em: 30/mai/2018

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual da Dívida Pública 2005**. nº 3. Brasília: Janeiro/2006. Disponível em: < <http://www.terouro.fazenda.gov.br>> acesso em: 30/mai/2018

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual da Dívida Pública 2006**. nº 4. Brasília: Janeiro/2007. Disponível em: < <http://www.terouro.fazenda.gov.br>> acesso em: 30/mai/2018

TUDE, João Martins. MILANI, Carlos Sanchez. **A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 56. nº 1. Brasília. 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 08/mar/2018.

TOUSSAINT, Eric. **La Crisis de la deuda externa de America Latina em los siglos XIX y XX**. Mayo 2003. Disponível em: < <http://www.cadtm.org>>. Acesso em: 24/mai/2018

TUSSIE, Diana. **La Concertación de deudores: Las negociaciones financieras em America Latina**. Revista Análises nº. 20. Enero-abril 2015 p.197-214. Disponível em: < <http://www.olafinanciera.unam.mx>>. Acesso em: 24/mai/2018.

VEIGA, Larissa Mazolli. **As teorias marxistas sobre o imperialismo e a origem do capital financeiro**. Disponível em:<<http://www.secep.com.br>>. Acesso em 17/mar/2016.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **Carta – de despedida – aos brasileiros**. Teoria e Debate online. nº 147. 29 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/economia/carta-de-despedida-aos-brasileiros>>. Acesso em: 26/nov/2016.

VIEIRA, Rafaela. **O transformismo petista: considerações acerca das transformações históricas do Partido dos Trabalhadores no Brasil**. Memórias. Revista digital de historia y Arqueologia desde el Caribe Colombiano. Año 9. Nº 17. Barranquilla. Julio-Diciembre 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 30/abr/2018.