



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS (FCS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGCP)

KARINY CRUZ NOGUEIRA MARRA

**ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE WOLFGANG STREECK
E O CASO BRASILEIRO**

Goiânia

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

KARINY CRUZ NOGUEIRA MARRA

3. Título do trabalho

ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE WOLFGANG STREECK E O CASO BRASILEIRO

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **KARINY CRUZ NOGUEIRA MARRA, Discente**, em 10/05/2022, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Francisco Mata Machado Tavares, Professor do Magistério Superior**, em 16/05/2022, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2886962** e o código CRC **41F317A9**.

Referência: Processo nº 23070.013216/2022-21

SEI nº 2886962

KARINY CRUZ NOGUEIRA MARRA

**ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE WOLFGANG STREECK
E O CASO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estudos Políticos Contemporâneos.

Linha de Pesquisa: Economia Política.

Orientador: Prof. Doutor Francisco Mata Machado Tavares.

Goiânia

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Marra, Kariny Cruz Nogueira
ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE
WOLFGANG STREECK E O CASO BRASILEIRO [manuscrito] /
Kariny Cruz Nogueira Barra. - 2022.
83 f.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, Goiânia, 2022.

1. Estado dívida; . 2. Crise fiscal; . 3. Austeridade; . 4. Democracia..
I. Tavares, Francisco Mata Machado , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **30** da sessão de Defesa de Dissertação de **KARINY CRUZ NOGUEIRA MARRA**, que confere o título de Mestre(a) em **CIÊNCIA POLÍTICA**, na área de concentração em **Estudos Políticos Contemporâneos**.

Ao/s **vinte e dois dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e dois**, a partir da(s) **18 horas**, no(a) endereço eletrônico **meet.google.com/wfn-parz-qvh**, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE WOLFGANG STREECK E O CASO BRASILEIRO”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Francisco Mata Machado Tavares - PPGCP/UFG** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Tiago Camarinha Lopes - PPGCP/UFG**, membro titular interno; Professor(a) Doutor(a) **Hugo Fanton Ribeiro da Silva FFLCH/USP**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Francisco Mata Machado Tavares**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **vinte e dois dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e dois**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Mata Machado Tavares, Professor do Magistério Superior**, em 26/08/2022, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Camarinha Lopes, Professor do Magistério Superior**, em 26/08/2022, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlo Patti, Coordenador de Pós-graduação**, em 30/08/2022, às 13:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3038902** e o código CRC **DE98444D**.

AGRADECIMENTOS

A maior gratidão que poderia ter é dedicada aos meus pais, que mesmo prevendo as dificuldades do caminho por mim escolhido, jamais desanimaram e se mantiveram ao meu lado nos diversos momentos em que me isolei em excesso e em que os obstáculos apresentados por essa pesquisa pareciam intransponíveis. Agradeço também a minha irmã, que também é minha melhor amiga, cuja constante disposição em me manter animada e focada possibilitou que os custos percebidos na elaboração deste trabalho fossem toleráveis.

Agradeço aos meus amigos, Lara e Lucas, que mais uma vez acompanharam a minha jornada na escrita de um trabalho acadêmico, bem como todas as aventuras e desventuras que este ofício pode proporcionar.

Ao meu orientador, Francisco Tavares, agradeço pela confiança que mais uma vez depositou em mim e pela liberdade que tive para desenvolver este trabalho. Agradeço por seu esforço e empenho para que encontrássemos as respostas que buscávamos, e ainda buscamos, possibilitando que este trabalho fosse mais do que apenas mais uma pauta de pesquisa. O que disso não foi possível realizar é de minha exclusiva responsabilidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFG, sua coordenação, professoras, professores e servidoras e servidores da Secretaria, sou grata pela oportunidade do mestrado. Agradeço ainda pela receptividade do Programa em relação a estudantes originários de áreas diversas, no meu caso do Direito, e pela possibilidade de de fato aprender o que é uma pesquisa científica.

Sinto-me muito grata também ao Grupo de Estudos Sócio-fiscais da UFG que com os encontros, debates e atividades contribuíram imensamente para que esse trabalho acontecesse.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar em que medida a noção ideal-típica do Estado dívida elaborada por Wolfgang Streeck, que se debruçou em perceber os contornos da crise financeira e fiscal do capitalismo atual, se aplica ao Estado brasileiro posterior à Emenda Constitucional nº 95. Especificamente, propõe-se a revisão bibliográfica a respeito das bases do Estado moderno sob a ótica do orçamento e da tributação, levando a cabo a hipótese de que esses dois vetores também são capazes de explicar as relações de poder. Perceber os pontos fortes e fracos da teoria a partir de um profundo mapeamento da teoria em si, mas também dos contextos teórico, histórico, econômico e político.

Inicialmente, a partir de autores que formularam críticas diretas à teoria da crise apresentada por Streeck, como Jürgen Habermas, Adam Tooze (2017), Jerome Roos (2019), Melinda Cooper (2017) e outros que podem ser utilizados como contraposição, Mark Blyth (2017) por exemplo, levantamos a hipótese de que o endividamento público não é uma variável independente, como sugerida. Na realidade, o endividamento sempre fez parte da política fiscal dos Estados, tendo relevante papel, inclusive, na evolução dos Estados capitalistas (ROOS, 2019). Dessa forma, muito embora seja evidente que as taxas elevadas da dívida pública trouxeram relevantes consequências para o mundo após 2008, ela não é um problema intrínseco, muito menos o fator ou condição determinante para os problemas democráticos que se seguiram.

Por essa razão, no que se refere ao caso brasileiro, a tese apresentada por Streeck se mostra incapaz de explicar os contornos da situação fiscal e política do país, uma vez que Streeck ignora um aspecto central da dinâmica entre os credores da dívida e o Estado. Não se trata de uma questão meramente econômica, em que se tem uma dívida crescente que precisa ser paga por um devedor que encontra cada vez mais dificuldades em saldar suas dívidas, mas se trata de uma questão política.

A situação peculiar em que se encontra o Brasil, no que se refere a suas finanças públicas, tendo em vista as medidas de austeridade extremas que tem sido aplicadas no país, não podem ser explicadas pela concepção do Estado Dívida, ou pela confrontação do *Staatsvolk* pelo *Marktvolk*.

Palavras-chave: Estado dívida; Crise fiscal; Austeridade; Democracia.

ABSTRACT

The main objective of the present research was to analyze to what extent the ideal-typical notion of the debt State elaborated by Wolfgang Streeck, who focused on understanding the contours of the financial and fiscal crisis of current capitalism, applies to the Brazilian State after the Constitutional Amendment n°. 95. Specifically, we propose a bibliographic review regarding the foundations of the modern State from the perspective of budget and taxation, carrying out the hypothesis that these two vectors are also capable of explaining power relations. Understand the strengths and weaknesses of the theory from a deep mapping of the theory itself, but also of the theoretical, historical, economic and political contexts.

Initially, from authors who have directly criticized the theory of crisis presented by Streeck, such as Jürgen Habermas, Adam Tooze (2017), Jerome Roos (2019), Melinda Cooper (2017) and others that can be used as a contrast, Mark Blyth (2017) for example, we hypothesized that public debt is not an independent variable, as suggested. In fact, indebtedness has always been part of the fiscal policy of states, playing a relevant role, including in the evolution of capitalist states (ROOS, 2019). Thus, although it is evident that high public debt rates had relevant consequences for the world after 2008, it is not an intrinsic problem, much less the determining factor or condition for the democratic problems that followed.

For this reason, with regard to the Brazilian case, the thesis presented by Streeck is unable to explain the contours of the country's fiscal and political situation, since Streeck ignores a central aspect of the dynamics between debt creditors and the State. It is not merely an economic issue, in which there is a growing debt that needs to be paid by a debtor who finds it increasingly difficult to pay off his debts, but it is a political issue.

The peculiar situation in which Brazil finds itself, with regard to its public finances, in view of the extreme austerity measures that have been applied in the country, cannot be explained by the conception of the Debt State, or by the confrontation of *Staatsvolk* by the *Marktvolk*.

Keywords: State debt; Tax crisis; Austerity; Democracy.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos e Hipótese de Pesquisa.....	6
1.2 Aspectos Metodológicos	7
1.3 Organização do Texto	8
2 NEOLIBERALISMO E O ESTADO DÍVIDA.....	10
2.1.1 O Estado Moderno	11
2.1.2 A crise de legitimação do capitalismo tardio	16
2.1.3 Do Estado Fiscal ao Estado Dívida	23
2.2 A Revolução Neoliberal	30
2.2.1 A literatura contemporânea sobre o Estado e Democracia.....	37
3 AS LIMITAÇÕES DO ESTADO DÍVIDA	42
3.1 Seria a especulação realmente um problema?	43
3.2 Será mesmo um Estado Dívida?.....	47
3.3 – O Povo do Estado e o Povo do Mercado.....	51
3.4 – Neoliberalismo e Neoconservadorismo.....	54
4 O ESTADO DÍVIDA E O CASO BRASILEIRO.....	58
4.1 Como a Academia brasileira tem recebido o trabalho de Streeck.....	59
4.2 A Crise da Dívida Brasileira	61
4.3 Neoliberalismo brasileiro e estabilização econômica	64
4.4 Austeridade institucionalizada	67
4.5 O debate político-orçamentário do Novo Regime Fiscal Brasileiro	71
4.6 Será o Estado brasileiro um Estado Dívida?	72
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira que assolou as democracias ricas do capitalismo e se espalhou para o restante do planeta em 2008 trouxe à baila, dentre outras coisas, o debate sobre o retorno dos Estados intervencionistas, que até então haviam sido retirados de cena em função do avanço do neoliberalismo. Isto porque, a crise marcou o início de uma corrida dos Estados para recuperação do crescimento econômico, por meio de resgates e recapitalização do sistema bancário quebrado, elevando as taxas de endividamento público. O déficit fiscal daí resultante levou os Estados a aplicarem uma medida recorrente: a austeridade. Desde então, a busca dos Estados pela recuperação do crescimento econômico passou, geralmente, por uma sequência de políticas que buscam reduzir gastos orçamentários e tornar a tributação mais flexível para permitir a reabilitação da economia.¹

Nas democracias ricas do mundo, sobretudo Europa e EUA, onde os eventos relacionados à crise se mostraram mais evidentes, é perceptível que a defesa de políticas de austeridade vem acompanhada de uma justificativa clássica: cortar o orçamento, reduzir a dívida pública para resgatar a confiança e, conseqüentemente, garantir o crescimento econômico (BLYTH, 2017; STREECK, 2018). A crise financeira, transformada em crise da dívida soberana,² intensificou o debate político e econômico sobre a necessidade de controlar e restringir as despesas orçamentárias.

Nesse contexto, a política fiscal dos Estados ganhou foco e movimentou diversos pesquisadores a investigarem as causas, a formatação e as possíveis conseqüências desse fenômeno que de uma forma ou de outra afetou todo o planeta. Inevitavelmente, a “crise do Estado fiscal”³ foi um dos temas que galgou lugar no debate contemporâneo da economia política. Wolfgang Streeck, um dos nomes que se debruçou

1 Essa ideia está ancorada na tese da “austeridade expansionista”, de acordo com a qual ocorre uma expansão da economia quando os gastos do governo são reduzidos, na medida em que essa redução é acompanhada por um aumento em outros componentes da demanda agregada, como consumo privado, investimento privado e exportações líquidas (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2019). Nesse caso, a função do investimento privado é especialmente importante, o que justifica a premissa de utilização da austeridade para aumentar a confiabilidade dos governos e atrair investimentos e, por conseqüente, crescimento econômico.

2 Mark Blyth argumenta que a crise atribuída à dívida pública é na realidade uma crise bancária. A crise da dívida pública, com algumas exceções, se deu em razão do resgate, da recapitalização do sistema bancário global, quebrado em 2008, que os fundos soberanos bancaram. Dessa forma, o que era uma crise essencialmente financeira, passou a ser uma crise da dívida pública pela assunção dos Estados dos custos do fracasso financeiro. (BLYTH, 2017),

3 Este é o nome que se dá à propensão, própria dos Estados capitalistas, para gastarem mais do que suas receitas garantem, gerando uma crise fiscal (O’CONNOR, 1997).

sobre esses eventos e contribuiu em larga medida para a compreensão sócio-política do contexto, atribui a crise fiscal contemporânea ao processo de desenvolvimento do capitalismo no que ele nomeia de “revolução neoliberal” (STREECK, 2013).

Streeck é sociólogo e diretor emérito do *Max Planck Institute for the Study of Societies*, em Colônia, onde tem liderado pesquisas inovadoras sobre temas como democracia fiscal (STREECK; MERTENS, 2010), austeridade (STREECK; MERTENS, 2011), comportamento eleitoral (MANOW, 2005) e competição tributária (GENSCHEL, 2001). Sua pesquisa, centrada na economia política do capitalismo, tem grande relevância no debate sociológico e econômico atual em razão de suas contribuições teóricas, com análises sobre a crise do capitalismo contemporâneo, mercado de trabalho, mudanças institucionais, o surgimento do Estado Dívida, renovação da sociologia pública, neoliberalismo e o futuro da União Europeia.

O início de sua trajetória intelectual foi marcado pelo objetivo de provar a possibilidade de reconciliação entre capitalismo e democracia presente no Estado de bem-estar europeu. Já nos anos 1990, com o avanço da globalização e triunfo ideológico do neoliberalismo, seu trabalho tornou-se cada vez mais preocupado com a compatibilidade entre a política redistributiva da social-democracia e a realidade emergente de uma economia mundial globalizada, o que ele procurou resolver apontando para a necessidade de produtivismo social e competitividade nacional (ROOS, 2019).

Pelos anos 2000, já na direção do MPIfG, Streeck deixa de apostar fichas na viabilidade do compromisso feito no pós-guerra e na social-democracia. Após os eventos de 2008, seu trabalho tem passado por uma profunda revisão da incompatibilidade inerente entre capitalismo e democracia, bem como denunciado os elementos de corrosão da ordem social do capitalismo (ROOS, 2019).

Em *Tempo comprado*, texto base para o estudo ora apresentado, a proposta analítica de Streeck trata a crise financeira e fiscal do capitalismo atual como parte de um processo de dissolução do regime do capitalismo democrático europeu, iniciado no fim dos anos de 1960 (STREECK, 2018). Streeck argumenta que a crise do euro poderia ser melhor entendida a partir da teoria da crise proposta pela segunda geração da teoria crítica frankfurtiana.

Isto porque, teóricos como Habermas e Offe estavam certos ao formularem nos anos de 1970 que o capitalismo democrático do pós-guerra enfrentava problemas de legitimação irremediáveis. Todavia, o que esses teóricos subestimaram foi a capacidade do capital de manter o nível de acumulação privada, ao mesmo tempo em que consegue

manter a harmonia social (STREECK, 2018). É desse ponto que Streeck parte sua análise sobre a crise financeira e fiscal atual.

A crise de 2008 é tratada de uma maneira ampla, identificando o fenômeno não como caso isolado, mas como parte e “etapa de uma sequência histórica” em três fases: inflação dos anos 1970; endividamento estatal dos anos 1980; endividamento privado dos anos 1990 (STREECK, 2018). A estrutura conceitual da argumentação passa por três vias paralelas e interligadas: a sequência de crises econômicas da inflação, o endividamento estatal e o endividamento privado; o desenvolvimento político fiscal do Estado Fiscal para Estado endividado até o Estado de consolidação; bem como o contínuo deslocamento da arena do conflito de classes para cima, do mercado de trabalho passando pelo Estado de bem-estar social ao mercado de capital (STREECK, 2018).

Nessa perspectiva, Streeck argumenta que o regime de conciliação entre capitalismo e democracia presente na Europa no período do pós-guerra foi desmantelado pela transformação neoliberal iniciada nas duas últimas décadas do século 20. Marcada pela redução sistemática da intervenção estatal, bem como da participação popular e do atendimento de demandas redistributivas, a revolução neoliberal⁴ teria levado ao limite a experiência do capitalismo democrático, demonstrando uma contradição inerente entre o capitalismo e a democracia (STREECK, 2013).

A política fiscal dos Estados também foi em larga medida afetada pela doutrina neoliberal, levando à transformação do Estado fiscal schumpeteriano ao Estado dívida (STREECK, 2013). O endividamento público em larga escala ocorrido na Europa a partir dos anos 1970, marcou o início da transição do Estado Fiscal, o qual é financiado majoritariamente pelos tributos arrecadados dos cidadãos, para o Estado dívida, cujo financiamento a partir da tributação já não se faz mais suficiente, levando os Estados a buscarem alternativas de financiamento recorrendo a empréstimos privados (STREECK, 2018).

O alto endividamento público corresponde à emergência de um novo povo constituído pelos credores da dívida, *Marktvolk*, o qual se contrapõe ao povo do Estado, *Staatstvolk*, que é o detentor legítimo do poder sobre o Estado (STREECK, 2018). Streeck argumenta que isso ocorre em função da relação política dos Estados estar cada vez mais

4 Streeck conceitua “revolução neoliberal” como o processo que começou na década de 1970 e essencialmente aboliu as economias mistas das três décadas do pós-guerra, resultando num crescente papel dos mercados, incluindo os mercados internacionais, na governança político-econômica de países democráticos.

pautada na confiança dos mercados, contratos, serviços da dívida do que nos direitos civis, opinião pública e lealdade de seus eleitores (STREECK, 2018). Dessa forma, o povo do Estado se vê cada vez mais impotente na determinação do curso de suas respectivas economias em proveito do mercado que, como credor da dívida, passa a determinar a política orçamentária dos Estados.

Essa desdemocratização teria sido desenhada pela radical expansão dos mercados financeiros, pela entrega decisória das políticas monetárias aos Bancos Centrais declarados independentes, por não responderem à democracia, e, por fim, um sistema fiscal cada vez mais regressivo, justamente pela incapacidade institucional e política de taxar o sistema financeiro e as grandes fortunas. Dessa forma, os Estados estariam presos aos desejos do mercado, sendo comeditos à austeridade permanente (PIERSON, 2001) e continuadas reformas neoliberais dilapidadoras de direitos sociais.

Agora, o Estado não responde tão somente as contribuintes que arrecadam tributos, mas também, e talvez primordialmente, aos credores da dívida pública. É a partir disso que surge uma nova configuração política, o Estado dívida. Esse novo tipo de Estado é resultado da crise do Estado fiscal, ou da busca pelo adiamento dos efeitos da crise fiscal, de modo que grande parte de suas despesas são cobertas mediante empréstimos e não pela arrecadação de tributos, o que culmina na acumulação cada vez maior da dívida pública (STREECK, 2018).

A política desse Estado pode ser definida por cinco pontos principais: 1) a soberania do Estado já não pertence exclusivamente ao povo, mas essa é dividida com o mercado financeiro, credor da dívida; 2) os serviços da dívida pública têm prioridade na política estatal em detrimento dos serviços de interesse geral; 3) o Estado luta pela confiança de seus credores através de medidas de austeridade fiscal; 4) a influência da opinião pública sobre os governos dá lugar a índices de confiança; e 5) as eleições cada vez mais cedem terreno a audiências contínuas com agentes do mercado financeiro (STREECK, 2018).

Os eventos que sucederam a crise de 2008 nos países centrais e deram munção para a formulação conceitual do Estado dívida de Streeck parecem ter aparecido no Brasil de maneira similar. Já no início dos anos 2000, ainda sob a direção dos governos do Partido dos Trabalhadores, as políticas fiscal, monetária e econômica do país têm sido regidas sob a lógica neoliberal de sobreposição dos interesses do mercado, do serviço da dívida e rentabilidade de investimentos em detrimento de políticas sociais, de desenvolvimento humano, demandada pelos cidadãos (TAVARES; BENEDITO, 2018).

Desde 2014, quando o país se deparou com uma recessão econômica, a implementação de reformas neoliberais e políticas de austeridade fiscal com o intuito de promover maior confiabilidade administrativa, para atrair investimentos e, assim, retomar o crescimento econômico, tem se intensificado. Em 2016, foi aprovado o Novo Regime Fiscal Brasileiro – Emenda Constitucional nº 95 - a mais extrema entre as medidas, em função de sua longevidade, abrangência e rigidez (TAVARES; SILVA, 2020; TAVARES; RAMOS, 2018), uma vez que se trata de matéria constitucional, a qual estabelece um teto aos gastos primários, limitando e controlando as contas públicas pelo período de 20 anos.

A Emenda Constitucional n. 95, que determina o teto de gastos orçamentários, aplica-se ao âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme o caput de seu artigo 101. Disso decorre que a Lei Orçamentária Anual, disposta no §5º, art. 165 da Constituição Federal, acatará a limitação dos gastos em relação aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; bem como à seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades, administração direta e indireta, fundos e fundações a ela vinculadas, excluindo-se, dessa forma, os gastos de investimentos das empresas públicas da União.

O Novo Regime Fiscal estabelece quinze limites individualizados, conforme seu artigo 102, calculados pela mesma metodologia, a qual toma como referência a despesa primária paga em 2016. Isso significa que durante a vigência da EC/95 – de 2017 a 2036 – o exercício de 2016 demarcará o limite orçamentário dos três Poderes, MPU e DPU, admitindo apenas atualização monetária pelo IPCA.

O cálculo se fará da seguinte forma: para o exercício de 2017 fixou-se o valor de 7,2% como fator de correção que corresponde ao índice de inflação esperado para 2016 e registrado na LDO; nos exercícios subsequentes far-se-á o cálculo com base nos limites do exercício anterior, corrigidos pelo índice IPCA.

O congelamento de gastos não foi a única medida de austeridade fiscal adotada pelos governos brasileiros. A Reforma da Previdência aprovada no Congresso Nacional tem como escopo equilibrar o déficit fiscal e, da mesma forma, garantir maior confiabilidade aos investidores e credores da dívida. No entanto, adota-se a Emenda Constitucional nº 95 como objeto de estudo e marco histórico no presente trabalho em função de sua excepcionalidade: trata-se de uma medida longa, serão 20 anos de congelamento dos gastos primários; possui uma rigidez constitucional ausente em

qualquer outra medida de ajuste fiscal do período democrático, uma vez que não poderá ser revista em seu primeiro decênio; tem abrangência substancial, uma vez que desconsidera o crescimento econômico e populacional.

Dessa forma, diante de uma medida de austeridade tão extrema, faz-se necessário abordar análises que resultem numa explicação plausível de tais eventos, percebendo em que medida é possível adequar o conceito de ‘Estado Dívida’ àquilo que caracterizou os processos de desdemocratização e deconstitucionalização ocorrentes no Brasil a partir de 2016. Trata-se de entender quais aspectos econômicos e políticos são capazes de respaldar tamanho arrocho fiscal em detrimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, através da teoria de Streeck. Nessa mesma perspectiva, acredita-se que o estudo proposto também é capaz de contribuir para a construção de uma teoria explicativa do papel do Estado no *status quo* neoliberal, num país latino americano como o Brasil.

1.1 Objetivos e Hipótese de Pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa está em analisar em que medida a noção ideal-típica do Estado dívida elaborada por Wolfgang Streeck se aplica ao Estado brasileiro posterior à Emenda Constitucional nº 95. Especificamente, propõe-se a revisão bibliográfica a respeito das bases do Estado moderno sob a ótica do orçamento e da tributação, levando a cabo a hipótese de que esses dois vetores também são capazes de explicar as relações de poder. Perceber os pontos fortes e fracos da teoria a partir de um profundo mapeamento da teoria em si, mas também dos contextos teórico, histórico, econômico e político.

Inicialmente, a partir de autores que formularam críticas diretas à teoria da crise apresentada por Streeck, como Jürgen Habermas, Adam Tooze (2017), Jerome Roos (2019), e outros que podem ser utilizados como contraposição, Mark Blyth (2017) por exemplo, levantamos a hipótese de que o endividamento público não é uma variável independente, como sugerida. Na realidade, o endividamento sempre fez parte da política fiscal dos Estados, tendo relevante papel, inclusive, na evolução dos Estados capitalistas (ROOS, 2019). Dessa forma, muito embora seja evidente que as taxas elevadas da dívida pública trouxeram relevantes consequências para o mundo após 2008, ela não é um problema intrínseco, muito menos o fator ou condição determinante para os problemas democráticos que se seguiram.

1.2 Aspectos Metodológicos

Os objetivos e hipóteses de pesquisa foram escolhidos com o intuito de empreender uma contribuição minimamente relevante para o debate teórico atual da economia política, que aborda os diversos aspectos do capitalismo contemporâneo, o que será feito por meio da pesquisa teórica e suas ferramentas metodológicas.

Primeiramente cabe ressaltar que o “estado da arte” do Pensamento Político Brasileiro é ainda significativamente incipiente na Ciência Política brasileira. As pesquisas teóricas avançaram bastante em quantidade nos últimos 40 anos, mas ainda se caracterizam por uma abordagem metodológica deficiente (LYNCH, 2016), ao passo que os estudos de análise quantitativa, as pesquisas empíricas, avançaram tanto em quantidade como em qualidade e tem ocupado a maioria das publicações dos principais periódicos da ciência política brasileira (LEITE, 2015).

Apesar dessa lacuna, o presente estudo teórico buscará empreender uma abordagem contextualista sócio-histórica, em relação à teoria apresentada por Wolfgang Streeck, especificamente sobre os elementos políticos, históricos, sociais e econômicos que levaram à conformação do Estado dívida. Essa abordagem envolve não só decifrar textos, mas também os situar em seu contexto histórico; envolve também perceber os processos, relações e conflitos sociais nos quais os pensadores estavam inseridos aos produzirem suas teses (WOOD, 2012).

Nesse sentido, passaremos a identificar e mapear, a um só tempo, qual o problema que essa teoria quer resolver e se consegue, de maneira plausível, apresentar respostas a esse problema. Ainda, qual o ponto de partida teórico, quais teorias são utilizadas para que seja possível realizar tais formulações? Essa teoria é apresentada em qual mundo, em qual o contexto? O desenrolar da pesquisa se dará, basicamente, nas respostas a essas perguntas.

Além disso, serão utilizados dados empíricos secundários ao longo da discussão teórica, cujas fontes são dados socioeconômicos já coletados pelo FMI, Banco Central e SIDRA IBGE, para aprofundamento na argumentação empreendida por Streeck, em especial para inferir a pertinência ou não do conceito de Estado Dívida ao Brasil atual.

1.3 Organização do Texto

O presente trabalho está estruturado em três capítulos além deste introdutório e de um contendo algumas conclusões. O segundo capítulo resgata as bases teóricas, os fundamentos históricos e as aplicações do conceito de Estado dívida, para que seja possível redigir uma abordagem crítica dessa categoria, em especial como elemento de contraste ao schumpeteriano Estado fiscal. Para tanto, julgamos necessário iniciar passando pela diferenciação da economia e do Estado feita por Weber, a fim de compreender a conformação da crise aqui estudada. Depois, são trazidas para o debate as teorias da crise de Frankfurt, que são o ponto de partida para Streeck elaborar sua própria teoria da crise. Ainda, procuramos apresentar o contexto histórico no qual esta teoria é elaborada, bem como o ambiente intelectual no qual Streeck escreve e as demais teorias do Estado e da democracia contemporâneas.

O terceiro capítulo discute os críticos à teoria elaborada por Streeck, na perspectiva de entender, em primeiro lugar, se o conceito de Estado dívida se sustenta, percebendo-se se o endividamento público alcançou o paroxismo como sugerido, a ponto de superar o financiamento estatal por meio da tributação. Além disso, cabe analisar a hipótese de que a compra de tempo, ou seja, a especulação, teria dado o contorno do arranjo fiscal e democrático contemporâneo, apresentado por Streeck na conceituação do Estado dívida.

O caráter nacionalista desta teoria política também é ponto de análise neste terceiro capítulo, bem como as críticas aos processos de imigração, sobretudo na Europa. Ainda, o povo endividado sobre o qual Streeck fala e defende possui uma conformação cultural e familiar específica, o que também está observado neste capítulo. Por fim, no contexto do Estado dívida os elementos da democracia fiscal apresentados não consideram os direitos fundamentais como uma condição necessária para implementar políticas democráticas, o que vai de encontro com princípios distributivos importantes para a disposição orçamentária.

No quarto capítulo, o conceito de Estado dívida é abordado no contexto brasileiro pós Emenda Constitucional nº 95 e demais medidas de austeridade e supressão de direitos sociais que a sucederam. Recentemente, os argumentos apresentados por Streeck tem sido utilizados como ponto de partida para análise da situação brasileira, razão pela qual se faz necessária uma investigação da aplicação ou não desse conceito ao caso do Brasil.

Por isso, neste capítulo compilamos os principais estudos publicados e investigamos se o Estado brasileiro contemporâneo é um Estado dívida ou se ainda se financia por meio da arrecadação de tributos, ou seja, se ainda é um Estado fiscal. Além disso, cabe analisar a trajetória brasileira em contraste com a trajetória dos países centrais, objeto de estudos de Streeck, percebendo os diferentes contextos e as peculiaridades do sul global.

2 NEOLIBERALISMO E O ESTADO DÍVIDA

A tensão entre capitalismo e democracia marcou o quadro teórico das análises recentes da economia política, sobretudo com o avanço do neoliberalismo. O contexto histórico de desmonte do Estado de bem-estar e a impossibilidade cada vez mais evidente de conciliação entre capitalismo e demandas sociais democráticas, trouxeram diversas análises a respeito dessa nova configuração social.

A razão neoliberal reduziu a vida em sociedade à métricas econômicas e os cidadãos ao *homo oeconomicus* (BROWN, 2015), ao mesmo tempo em que dividiu o poder dos eleitores sobre o Estado com o mercado financeiro internacional (STREECK, 2018). A Globalização transformou os Estados-nação em Estados Competição, mercantilizando a vida social nacional em prol de um aumento concorrencial em âmbito internacional (CERNY). As instituições democráticas adquirem um aspecto cada vez mais evidente de uma casca formal, em que decisões políticas saem da arena democrática para o círculo fechado de uma elite político-econômica, levando as sociedades para um estado de pós-democracia (CROUCH).

Todos esses pontos, evidenciados pela literatura recente, ressaltam o contexto de crise e desmoronamento da aliança entre capitalismo e democracia, dando espaço para o emergir de uma nova era, em muito caracterizada por atributos neoliberais. Esse novo *status quo* demanda o estudo pormenorizado de seu surgimento, forma de ser e influenciar o mundo. Por isso, este primeiro capítulo pretende mapear a teoria da crise formulada por Wolfgang Streeck, em especial a noção conceitual do Estado dívida e seus desdobramentos, na tentativa de contribuir criticamente para a compreensão dessa nova conjuntura e de que maneira o Estado, enquanto instituição política, está inserido nela.

Inicialmente, voltaremos aos autores que explicaram o processo de constituição do Estado moderno, percebendo sua coevolução com a própria modernidade capitalista. A partir disso, indicaremos as bases teóricas que informam a noção de Estado Dívida em Streeck, seu ponto de partida, que são as teorias da crise marxistas empreendidas nos anos 1970, que apontavam para um problema de legitimação do capitalismo tardio e a releitura feita por Streeck dessas teorias a partir dos acontecimentos históricos que as sucederam. Por fim, passa-se, num segundo momento, à exposição do contexto histórico e do ambiente intelectual em que Streeck escreve, de modo a se especificar e, a um só tempo, identificar-se similitudes entre o Estado Dívida e outras formulações críticas contemporâneas.

Este trabalho parte da abordagem empreendida pela sociologia fiscal, a qual pesquisa a cultura, política e economia a partir das finanças públicas, numa perspectiva diferente das teorias ortodoxas do pensamento econômico, entendendo o sistema fiscal não somente como sintoma, mas como causa, na medida em que possui o condão de movimentar a sociedade civil em suas reivindicações e dar o contorno das políticas estatais (MARTIN; PRASSAD, 2009). Ademais, a sociologia fiscal enquanto campo de estudos autônomo se faz necessária para preencher as lacunas existentes entre economia e sociologia (BACKHAUS, 2002), bem como possibilita perceber os princípios que regem as decisões sobre a alocação de receitas e despesas públicas, e a distribuição do peso fiscal pelas classes econômicas (O'CONNOR, 1997).

O padrão de comportamento das finanças públicas - receita e despesa - influencia fortemente a dinâmica política e social de uma sociedade, sendo possível perceber os interesses, objetivos, as relações de poder que envolvem o Estado a partir das decisões, que são essencialmente políticas, sobre de onde tirar suas receitas e onde colocar os seus gastos (GOLDSCHIED, 1994). É a partir dessa premissa que Goldscheid consegue afirmar que “as lutas fiscais são a forma mais antiga de luta de classes⁵” (GOLDSCHIED, 1994, p. 202, tradução nossa). Os embates políticos sobre onde tributar e onde colocar os gastos públicos movimentaram a história por longos séculos e o continua fazendo. Não à toa para Schumpeter o aspecto fiscal da sociedade é o melhor caminho para entender e explicar a história, economia, política e cultura da sociedade, sendo a história fiscal o trovão da história do mundo (SCHUMPETER, 1991).

2.1.1 O Estado Moderno

Uma escolha teórica quanto às narrativas e conceitos que explicam as origens e a constituição do Estado Moderno, nesse primeiro momento do trabalho, será fundamental para uma melhor averiguação dos pontos fundantes da teoria postulada por Wolfgang Streeck, sobretudo em sua análise a respeito da do Estado contemporâneo e das crises política e econômica.

Para tanto, fez-se necessário recorrer a Max Weber⁶ e sua compreensão da modernização da sociedade como um processo de racionalização universal-histórico. A

5 “Tax struggles were the oldest form of class struggle (...)”

6 Lançaremos mão da teoria weberiana sobre a modernidade por meio de uma fonte secundária, qual seja o estudo de Habermas apresentado no “Teoria do agir comunicativo”. Vol.1.

modernidade, tal como a concebemos, é fruto de uma racionalização própria do ocidente. A ciência moderna, submetida a provas e experimentos controlados e sistematizados; a arte, cuja atividade cultural é institucionalizada; a sistematização do direito; a administração racional do Estado por meio do funcionalismo público; a empresa capitalista operando em busca do lucro (HABERMAS, 2012) e outras coisas mais, são formas de manifestação de uma racionalidade surgidas especificamente no ocidente e em nenhum outro lugar.

De acordo com Max Weber (2015), as origens do Estado moderno, ou racional, estão diretamente relacionadas com a evolução do capitalismo no ocidente. A disputa por poder dos Estados nacionais, concorrentes por capital, culminou no nascimento da burguesia nacional e, por conseguinte, no capitalismo moderno. O que se seguiu deu o contorno do que viria a ser a era moderna do capitalismo, qual seja uma economia de mercado, livre de intervenções políticas e um Estado organizado racionalmente, isto é, burocrático.

Essa transformação se dá paulatinamente, passando pelo mercantilismo, antecessor direto do capitalismo moderno, que era marcado por um Estado cuja política econômica e fiscal atendia aos interesses dos príncipes e interferia diretamente na vida mercantil e comercial das cidades (WEBER, 2015). A racionalidade nasce quando cai por terra o capitalismo irracional, orientado para oportunidades fiscais, coloniais e monopólios estatais e surge um capitalismo orientado para oportunidades de mercado, autônomo, sem intervenções particularistas (WEBER, 2015).

Com efeito, a modernidade capitalista é marcada pela diferenciação e autonomização entre economia e Estado. De modo que a confusão entre a vontade do príncipe e transações comerciais e econômicas, entre o público e o privado, deixa de existir.

“De maneira semelhante a Marx, Max Weber concebe a *modernização da sociedade* como *autonomização e diferenciação* da economia capitalista e do Estado moderno. Os dois se complementam em suas funções de modo que se estabilizam reciprocamente. O cerne organizacional da economia capitalista é constituído pela empresa capitalista, que - está separada da economia doméstica e

- com auxílio da contabilização do capital (contabilidade racional)
- orienta decisões de investimento de acordo com chances de mercados de bens, de capitais e de trabalho,
- emprega de maneira eficiente as forças de trabalho formalmente livres e
- utiliza tecnicamente os conhecimentos científicos.

O cerne organizacional do Estado, por sua vez, é constituído pelo aparato estatal, que

- com base em um sistema fiscal centralizado e perenizado
- dispõe de um poder militar permanente e conduzido de maneira centralizada,

- monopoliza a legislação e o emprego legítimo da força e
- organiza a administração burocraticamente, isto é, sob a forma de um corpo de funcionários especializados.” (HABERMAS, 2012, p. 289)

Nesse sentido, a sociedade moderna é erigida, nos termos de Weber, por uma economia autônoma, cujas decisões estão orientadas para a obtenção de lucros e se encontra separada da vida doméstica e da política, bem como por um Estado organizado burocraticamente e, portanto, racional.

Outro olhar sobre as origens do Estado moderno, o olhar da Sociologia Fiscal, contribui imensamente para a compreensão desse processo. Inicialmente, cabe ressaltar que o Estado nem sempre foi despossuído de propriedades próprias e necessitante de um sistema de contribuição para sustentação da máquina pública, como se configura o Estado capitalista. Tal mudança na vida pública da sociedade é relativamente recente, ou seja, surge em conjunto com o Estado moderno (GOLDSCHIEDL, 1994).

Antes disso, no período feudal ou anterior ao capitalismo, era comum que o Estado possuísse um largo conjunto de propriedades, que pertenciam à propriedade pessoal do suserano. As contribuições fiscais dos súditos eram raras, existindo somente para suplementar os recursos da coroa em momentos de guerra, por exemplo, (GOLDSCHIEDL, 1994). Ali era considerado natural o Estado ser rico, de modo que o processo chamado por Goldscheild de “expropriação do Estado” é algo essencialmente moderno.

O emergir desse Estado despossuído está evolutivamente ligado ao avanço do capitalismo (GOLDSCHIEDL, 1994). Com o desenrolar e aprofundamento de processos de acumulação privada, característico do sistema capitalista, iniciou-se uma progressiva separação entre o Estado e a economia, visto que a propriedade foi colocada de maneira autônoma nas mãos da burguesia e a propriedade pública, ou a coisa pública, é colocada sob a regência exclusiva do Estado, que agora não tem fontes próprias de financiamento a não ser pelo sistema de contribuição fiscal (O’CONNOR, 1977).

A tributação como instituição organizada foi resultado de um longo e conflituoso processo histórico. Antes dessa forma institucional de contribuição, o suserano cobrava tributos de seus súditos em situações extraordinárias, principalmente para o financiamento de guerras (GOLDSCHIEDL, 1994; SCHUMPETER, 1991). Em momentos de guerra era comum que os recursos pessoais dos reais, que se confundiam com recursos públicos, não fossem suficientes para sustentar os gastos decorrentes dos

combates, o que levava o rei a cobrar tributos com a finalidade específica de financia-los. Esse foi o ponto de partida para a transformação que seria concretizada posteriormente.

Norbert Elias (1994) descreve o estágio inicial dessa transformação como um deslocamento no controle e poder exercidos sobre propriedades territoriais. Inicialmente o controle de certas terras era exercido por famílias de guerreiros, as quais tinham direitos a dízimos e serviços em relação àqueles que viviam nas terras, depois, esse controle passa pela centralização de poder militar e arrecadação de tributos, legatário de vários conflitos e lutas. Essa mudança e os conflitos políticos subsequentes, marcaram o início gradual do sistema fiscal moderno e derrocada do sistema existente no feudalismo (ELIAS, 1994).

Dessa maneira, em combinação com a gradual transformação da sociedade e a mudança nas relações de poder dentro dela, as ajudas ocasionais a senhores de estados ou territórios, cobradas para custear campanhas específicas, resgate, dotes a filhas ou dotação aos filhos, acabaram por assumir o caráter de pagamentos habituais (ELIAS, 1994). Expandindo-se lentamente os setores monetário e comercial da economia, a medida que uma dada casa de senhores feudais se tomava a Casa do rei, com jurisdição sobre uma área sempre maior, as *aide aux quatre cas* feudais transformaram-se em tributação (ELIAS, 1994).

Contudo, a consolidação do sistema fiscal moderno, e conseqüentemente do Estado moderno, ainda viria a seguir com a separação definitiva entre as esferas pública e privada. Sob a regência do Príncipe não havia o que hoje se entende por interesse público, uma das principais características do Estado Moderno. Joseph Schumpeter (1991) argumenta nesse sentido, constatando que naquele momento se poderia entender como interesse do Estado era confundido com os interesses do Príncipe, visto que não havia ali separação entre público e privado.

“O príncipe possuía sua soma de direitos e posições de poder para seu próprio benefício, de modo que suas frases de bem público, ali e muito mais tarde, não tinham outro significado que, por exemplo, expressões similares pronunciadas por um dono de fábrica de hoje. A distinção da lei natural entre a persona publica e a persona privata do príncipe, portanto, não simplesmente permaneceu não reconhecida na época por causa de análise legal ou sociológica deficiente, mas não tinha base factual e não teria significado⁷ (SCHUMPETER, 1991, p. 103, tradução nossa).”

7 “The prince owned his sum of rights and positions of power for his own benefit, so that his phrases of public welfare then and much later had no other meaning than, for example, similar expressions uttered by a factory owner of today. The natural law distinction between the persona publica and the persona privata of the prince did, therefore, not simply remain unrecognized at the time because of deficient legal or sociological analysis,~ but it had no factual basis and would have been meaningless.”

Nessa fase, os suseranos controlam as oportunidades monopolizadas, acima de tudo a receita de seus domínios - conforme diz Iuvencius Ursinus - como se fosse propriedade privada sua. E é nesse sentido, também, que devemos compreender a frase atribuída ao rei: "Eu sou o Estado" (ELIAS, 1994). Todavia, a partir do momento em que os conflitos em torno da tributação se intensificaram foi possível definir uma separação institucional entre público e privado. Expressões como "coisa pública", "pátria" e mesmo "Estado" são usadas pela primeira vez, geralmente em oposição às figuras de príncipes e reis.

É dessa maneira que o sistema fiscal do período feudal é eliminado e a transição determinante para o Estado Moderno tem sua afirmação definitiva. Com a crise da economia individual do Príncipe, bem como as revoltas populares em torno do sistema fiscal, já não poderia existir um sistema em que esfera pública e privada se confundissem. O que antes não passava de uma ideia de bem comum, agora passa a se transformar nos elementos alicerçantes da concepção de interesse público do Estado, ou seja, "[...] foi criada uma esfera privada que seria agora confrontada pela esfera pública como um elemento distinguível. Fora da "exigência comum" nasceu o Estado."⁸ (SCHUMPETER, 1991, p. 106, tradução nossa).

Nesse sentido, a Revolução Francesa foi a última etapa necessária para o início desse novo sistema, o capitalismo. No que se refere ao sistema fiscal, a ideia ali surgida de uma redistribuição do ônus fiscal, sem mais isenções e privilégios gozados pela nobreza, bem como o emprego de receitas em finalidades que não os interesses do rei, mas da sociedade em geral foi decisiva para o que veio a seguir (ELIAS, 1994).

Esse momento histórico abre as portas para um sistema fiscal administrado burocraticamente que se torna a base da autonomia estatal, criando seus próprios órgãos administrativos e se tornando um poder separado da esfera privada, um poder público limitado pela lei e fiscalizado pelo povo. Dessa forma, o Estado moderno é propriamente um Estado fiscal: Estado expropriado, sem riquezas próprias e dependente da arrecadação de tributos de seus contribuintes para manter-se (GOLDSCHIED, 1994; SCHUMPETER, 1991).

8 "[...]and that thereby a private sphere was created which was now to be confronted by the public sphere as a distinguishable element. Out of the "common exigency" the state was born." Ibidem, p. 106

2.1.2 A crise de legitimação do capitalismo tardio

A história do capitalismo moderno é marcada por um momento em que o mercado capitalista e políticas democráticas puderam ser, em tese, unificadas. O pacto social estabelecido no pós Segunda Guerra, nos países centrais e a larga demanda de direitos sociais implicada pelo Estado de bem-estar ampliou as definições de democracia. Até então, sobretudo no século XIX, o capitalismo estava dirigido por um constitucionalismo liberal que era refratário a políticas democráticas, foi tão somente com o emergir de partidos socialistas que essa demanda foi pautada de forma contundente (ELEY, 2002).

Com efeito, a transformação que culminou no capitalismo democrático não foi fruto de uma evolução natural ou prosperidade econômica, mas sim do conflito, do confronto violento, de crises, das massas trabalhadoras organizadas para reivindicar a democracia (ELEY, 2002).

O capitalismo democrático se refere às democracias ricas, especialmente os Estados Unidos e Europa ocidental, que passaram pelo processo keynesiano de regulamentação da economia e Estado de bem-estar social. Ali ,existe um novo acoplamento entre Estado e economia (HABERMAS, 1999), em que a economia é guiada por uma aliança tecnocrática entre governos e grandes empresas, a fim de garantir um crescimento econômico estável e superar a suscetibilidade do capitalismo a crises - anseio bastante legítimo diante da necessidade de reconstrução do pós-guerra (STREECK, 2018).

As teorias da crise da Escola Frankfurt dos anos 1970 conceituaram essa conformação social de “capitalismo tardio” e a partir disso refletiram sobre seus problemas e contradições inerentes, bem como a sua viabilidade. O termo capitalismo tardio se refere ao estágio avançado de acumulação que é característico, por um lado, da organização do mercado de bens, capitais e trabalho, bem como pela concentração de corporações empresárias nacionais e multinacionais, e por outro lado, da intervenção do Estado onde há falhas de funcionamento do mercado. Esse *modus operandi* se contrapõe ao capitalismo liberal, predecessor do capitalismo tardio, em função do alargamento da atuação estatal na economia, mas jamais se aproxima de uma economia planificada, uma vez que o mercado e os critérios de rentabilidade seguem sendo o mecanismo de regulação (HABERMAS, 1999).

Desta forma, o Estado de bem-estar, em contraposição à perspectiva do *laissez-faire*, atuava diretamente na economia através de instrumentos keynesianos, de investimento público, regulamentação, proteção social - numa espécie de conciliação entre as necessidades da classe trabalhadora e da classe dos capitalistas – para evitar o surgimento de desastrosas crises cíclicas. Ocorre, todavia, que essa configuração dentro do sistema capitalista, no qual os meios de produção são privados e, conseqüentemente, existe uma acumulação privada de riquezas, não poderia manter-se sem muitas turbulências e foi exatamente sobre isso que as teorias da crise se debruçaram.

Segundo Claus Offe ([1972]1984), esse Estado é caracterizado por uma estrutura com quatro determinações, que dão o contorno de sua relação com a economia: a primeira delas é a privatização da produção, de modo que o poder público é estruturalmente impedido de organizar a produção de acordo com seus próprios critérios; segundo, o Estado depende indiretamente do volume da produção privada, através do sistema tributário, uma vez que é impedido de produzir riqueza própria; por essa razão, em terceiro lugar, o Estado tem a acumulação privada como ponto de referência, já que depende dela pra obter seus recursos; e, por último, o Estado depende, também, de legitimação, uma vez que está sob as condições do sistema democrático. Trata-se, portanto, de um Estado que faz parte de uma estrutura e que não é, bem assim, um instrumento de dominação de classes como a teoria marxista ortodoxa afirma, mas uma estrutura ambivalente nas sociedades capitalistas.

Essa estrutura pode ser melhor compreendida através da dicotomia de interesses do capital, quais sejam o capital global e o capital individual. O primeiro representa os interesses gerais do modo de produção capitalista, os quais demandam cada vez mais a atuação estatal para garantir o processo de acumulação privada, seja por um ordenamento jurídico que regule as relações de troca ou por políticas diretas de crescimento econômico.

Já o capital individual é formado por grupos de capitalistas com interesses e demandas específicas, geralmente a otimização de seus lucros individuais. Para estes o Estado se apresenta como um corpo estranho, parasitário, uma vez que absorve parcelas de valor, por meio do sistema tributário, por exemplo, que diminui suas receitas em vez de somar-se ao capital variável, emprega um trabalho consumidor de valor (serviços públicos) e não um trabalho gerador de valor. Por isso, essas unidades buscam reduzir o “desperdício” de capital despendido pelo Estado, se colocando contra ele (OFFE, 1984).

De acordo com James O'Connor ([1973]1977), ainda, existe uma interpenetração entre mercado e Estado, de modo que os interesses do primeiro são traduzidos e interpretados pelo segundo, a fim de garantir a sobrevivência e expansão do capitalismo, tanto em termos de necessidades mercadológicas, como de relação entre trabalhadores e capitalistas. Com efeito, não há que se falar em instrumento de dominação de classes propriamente, uma vez que diante da complexidade de interesses, o Estado atende às necessidades de manutenção do sistema, e não a uma classe exclusivamente. Esse Estado é, portanto, parte de uma estrutura que tem como empreendimento a manutenção do sistema, mesmo porque depende dele para continuar existindo.

Por essa razão, surge ao Estado a tarefa de integrar todos os elementos da população num sistema coerente, de conquistar a lealdade das massas, de legitimar-se a si mesmo, à sociedade e ao sistema de modo geral. (O'CONNOR, 1977). A grande questão para as teorias da crise é que o sistema capitalista possui uma tendência inerente à paralisação das relações de troca, isto é, as engrenagens do sistema eventualmente enrijecem e entram em crise. Isto é evidente, sobretudo, na medida em que o capitalismo se desenvolve e mecanismos autocorretivos, defendidos pelas teorias liberais que apontam para a existência de uma mão invisível do mercado, se tornam cada vez menos eficazes (OFFE, 1984).

O Estado de bem-estar do capitalismo tardio aparece, nesse contexto, como medida de correção das inevitáveis crises do sistema. As intervenções do aparato estatal-keynesiano são, assim, utilizadas para bloquear as consequências econômicas e sociais das crises de depuração (OFFE, 1984). O que as teorias da crise previram, de uma maneira ou de outra, foi que esse Estado de bem-estar, inicialmente instituído para evitar crises, ou ao menos lidar com as consequências desastrosas dessas crises, também entraria em colapso.

De acordo com Jürgen Habermas ([1973]1999) as crises econômicas no capitalismo se dão na distribuição e consumo dos resultados da produção, é atípica uma crise econômica que se dê por problemas de produção em si, ou da relação trabalho e capital. Por essa razão, como a tendência à crise é determinada pela queda na taxa de lucro, e o Estado não pode contrariá-la, ocorrerá, no máximo, a introdução de mediações de cunho político para promover um resultado final adequado. Segundo esta tese, o Estado de bem-estar não rompe com a lógica e política do capital, mas dá continuidade a ela e está, portanto, sujeito às crises cíclicas do capitalismo.

“Se no capitalismo tardio persistem tendências à crise econômica, isso significa que a intervenção do Estado no processo de valorização obedece, como antes dos mecanismos de mercado, às leis econômicas que operam nesse sentido. espontaneamente e, portanto, sujeitas à lógica da crise econômica que se expressa na tendência decrescente da participação nos lucros. Segundo esta tese, o Estado continua a política do capital com outros meios” (HABERMAS, 1999, p.87, tradução nossa).⁹

Com o surgimento de falhas de funcionamento do mercado, isto é, crises econômicas, a ideologia burguesa de trocas equivalentes declina. Isso acontece porque o re-acoplamento dos sistemas econômico e político, que acontece na medida em que o Estado passa a intervir ativamente nas relações de produção, demanda cada vez mais legitimação (HABERMAS, 1999).

De acordo com Offe, ainda, o capitalismo industrial se desenvolveu a certo ponto que a evolução de instituições propriamente não capitalistas é inevitável, levando o sistema a uma contradição decisiva. Cada vez mais o setor de serviços, privados e estatais, que não geram mais-valia, se tornam imprescindíveis para que o sistema de acumulação privada consiga se manter. A contradição que surge da socialização do trabalho para a manutenção do capitalismo promove conflitos políticos e sociais, em função da dificuldade de manutenção de consenso, que anunciam uma crise de legitimidade da forma do capitalismo tardio (OFFE, 1984).

Os conflitos se expressam por duas vias. No plano social, a ambiguidade do avanço do trabalho não produtivo (concreto) pode levar a uma ruptura da lógica de acumulação privada e, portanto, demanda cada vez mais um equilíbrio de legitimidade. Diferente do trabalho abstrato, que indefere o conteúdo da produção e se orienta a partir do fato de mercado, o trabalho concreto é executado por decisões e exige qualificação do trabalho, bem como a identificação com as tarefas de trabalho.

Dessa forma, a vendabilidade ou rentabilidade não seriam mais os critérios de resultados desse tipo de trabalho, mas sim sua qualidade imediata. Essa dinâmica exige uma justificação e legitimação para as quais a obtenção de lucro não é suficiente. Para Offe isso poderia levar os trabalhadores a uma ruptura com a lógica da acumulação, uma vez que não seria para estes uma justificativa suficiente para legitimar o sistema.

9 “Si en el capitalismo tardío persisten las tendencias a la crisis económica, ello significa que la intervención del Estado en el proceso de valorización obedece, tal como antes los mecanismos del mercado, a las leyes económicas que operan de manera espontánea y están sometidas, por lo tanto, a la lógica de la crisis económica que se expresa en la tendencia decreciente de la cuota de ganancia. De acuerdo con esta tesis, el Estado continúa la política del capital con otros medios.”

No plano político estatal, a crise de legitimação parte da contradição entre o alargamento das funções estatais, que não são capitalistas, mas são destinadas à manutenção da produção de lucro e reprodução do trabalho. Dessa contradição surgem conflitos sociais resultantes, por um lado, das reivindicações por políticas distributivas do Estado e, por outro lado, de iniciativas anti-estatais que se colocam contra o arranjo fiscal desse Estado de bem-estar. Esse conflito mostra o limite da capacidade de conciliação entre capitalismo e democracia.

A necessidade cada vez maior de legitimação faz surgir outras formas de crise, em especial a crise política. O sistema político requer um funcionamento que pressupõe a lealdade das massas o mais difundido possível e decisões administrativas do Estado impostas com autoridade. As crises em relação à lealdade das massas, por um lado, são crises de legitimidade e acontecem quando o Estado ao cumprir os imperativos e necessidades vindas do mercado deixa de atender às demandas da população e encontra descontentamento ou desaprovação. As crises em relação às decisões administrativas, por outro lado, são chamadas de crise de racionalidade e se dão pela eventual impossibilidade de o Estado atender aos imperativos vindos do mercado (HABERMAS, 1999).

“[...] eu defendo que as sociedades do capitalismo tardio, assumindo que não superaram a tendência as crises inerentes ao capitalismo são ameaçadas por pelo menos uma das possíveis tendências à crise. A contradição fundamental do sistema capitalista leva ao fato de que, *ceteris paribus*, ou 1) o sistema econômico não produz a quantidade necessária de valores consumíveis, ou então 2) o sistema administrativo não fornece decisões racionais no grau necessário Ou 3) o sistema de legitimação não fornece motivações generalizadas no grau requerido, ou, finalmente, 4) o sistema sociocultural não gera, no grau requerido, um "sentido" motivador da ação.” (HABERMAS, 1999, p.93, tradução nossa)¹⁰

Esta crise de racionalidade da administração pública é fruto da contradição inerente ao capitalismo tardio, em que o processo de acumulação depende cada vez mais de planejamento político e intervenção do Estado. Esta é a sua origem: o cumprimento das tarefas de organização da economia por parte do Estado questiona a estrutura da disposição privada sobre os meios de produção (HABERMAS, 1999). No capitalismo tardio, com a crescente socialização das atividades econômicas, surge uma contradição

10 “[...] sostengo que las sociedades del capitalismo tardío, suponiendo que no hayan superado la proclividada las crisis que es inherente al capitalismo, se encuentran amenazadas por una, al menos, de las posibles ten- dencias a la crisis. La contradicción flindamental del sistema capitalista lleva a que, *ceteris paribus*, o bien 1) el sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles, o bien 2) el sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido, o bien 3) el sistema de legitimación no procure motivaciones generalizadas en el grado requerido, o bien, por último, 4) el sistema sociocultural no genere, en el grado requerido, «sentido» motivante de la acción.”

que é a dependência cada vez maior do capital de elementos externos à lógica de acumulação.

Além de tudo isso, esse Estado intervencionista, que já não se limita a assegurar as condições gerais de produção como o Estado liberal, mas deve criar condições de valorização do capital e crescimento econômico através de infraestrutura, progresso tecnológico, formação profissional, saúde, seguridade social etc, acaba contando com uma crise crônica de suas finanças (HABERMAS, 1999). Isto porque o fisco deve arcar com os custos de uma produção cada vez mais socializada, ao mesmo tempo em que conta com recursos fiscais escassos.

Essa dinâmica impõe ao aparelho estatal a tarefa de aplicar tais recursos com racionalidade suficiente para evitar crises econômicas e, conseqüentemente, um déficit de legitimação. Quando as crises econômicas surgem e são amortecidas pelo Estado e transformada em um déficit sistemático das finanças públicas, desaparece o véu que naturalizava os problemas decorrentes da contradição fundamental da produção social realizada com vistas a interesses não generalizáveis (HABERMAS, 1999). Assim que a gestão da crise pelo Estado falha, ele é então punido com um déficit de legitimação.

Os problemas de legitimação, portanto, aparecem de maneira intransponível e inevitável. Esse sistema que existe a partir da contradição entre o modo de produção capitalista, que perquire a acumulação privada de riquezas, e sua cada vez mais flagrante dependência de recursos socializados, externos à lógica capitalista, não poderia escapar da insatisfação das massas e a conseqüente perda de sua lealdade.

Em *Tempo comprado* (2018), escrito mais de 40 anos depois das formulações acima apresentadas, Wolfgang Streeck traz uma análise crítica dessa perspectiva. A contradição que surgiu do casamento forçado entre capitalismo e democracia e os problemas de legitimação surgidos daí, se mostraram evidentes nos acontecimentos históricos posteriores a 1970.

Ocorre que, para surpresa das teorias da crise, os problemas de legitimação não vieram por parte das massas, dos dependentes de salário que se insurgiram contra a lógica capitalista, mas por parte dos capitalistas. Cada vez mais as empresas, indústrias e associações se organizaram em torno do objetivo comum de liberalização e desregulamentação da economia, privatização e expansão interna e externa de seus mercados, numa resistência às restrições impostas pelo capitalismo democrático pactuado após 1945. Ademais, ao contrário do que se imaginou com as greves e protestos de 1968,

houve uma larga assunção da população à cultura do consumo e trabalho alienado (STREECK, 2018).

Para garantir a paz social diante a resistência dos capitalistas às restrições de uma economia mista, isto é, o avanço do neoliberalismo, a política estatal comprou com dinheiro tempo ao sistema capitalista, postergando os efeitos sociais dessa transformação, garantindo a lealdade das massas ao projeto neoliberal. A partir dos dados fornecidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Streeck analisa o desenvolvimento das políticas econômicas de 7 países ao longo de quatro décadas, percebendo de que maneira as compras de tempo ocorreram.

A primeira compra aconteceu já nos anos 1970 quando, em função da revolução neoliberal, os reforços direcionados a empregos seguros, aumento de salários e proteção social diminuíram. Assim, na tentativa de evitar uma crise de legitimação, foi aplicada uma política monetária que contemplou aumentos salariais que excediam o crescimento produtivo, elevando as taxas de inflação em todo o mundo (STREECK, 2018). A segunda compra de tempo veio com a crise fiscal dos Estados nos anos 1980, surgida pelo déficit fiscal decorrente da larga proteção social ainda em vigor. Uma vez que o aumento da tributação já era inviável politicamente, a alternativa dos Estados para lidar com o déficit e postergar os efeitos da crise foi o endividamento público que aumentou vertiginosamente (STREECK, 2018).

Por fim, a terceira compra de tempo ocorreu nos anos 1990 e consistiu políticas de facilitação do endividamento privado, numa espécie de devolução às famílias da responsabilidade dos serviços antes prestados pelo Estado, como saúde, educação, previdência, etc. Aqui o Estado se limita a permitir que os indivíduos se endividem por sua conta e risco para garantir o consumo de serviços essenciais (STREECK, 2018).

Como dito acima, as teorias da crise falharam por não perceberem de onde vinha a real crise de legitimação, que não foi por parte das massas, mas sim por parte do capital ao procurar transpassar as dificuldades de acumulação privada impostas pela regulamentação da economia, instituída pelo keynesianismo e Estado de bem-estar.

“O problema das teorias da crise de Frankfurt nos anos 1970 residia no fato de não terem atribuído qualquer intencionalidade ou capacidade estratégica ao capital, uma vez que o tratavam como aparelho, não como agência, como meio de produção, não como classe. Portanto, tiveram de fazer as contas sem o levar em consideração. Na obra de Schumpeter, para não falar de Marx, “o capital” ainda era considerado foco de turbulência permanente, perturbação constante da sociedade econômica moderna – o ponto de partida para uma “destruição criadora” contínua, forçado a acalmar pelo socialismo inevitável da burocracia”. (STREECK, 2018, p. 67).

A teorias da crise de Frankfurt falharam por não estarem preparadas para as mudanças econômicas que vieram e principalmente pelo foco no Estado e democracia, em detrimento da economia. Essas teorias não perceberam, e nem poderiam, a chegada do neoliberalismo, a assunção da população ao trabalho alienado e o consumo, bem como os desdobramentos da crise econômica e fiscal.

2.1.3 Do Estado Fiscal ao Estado Dívida

O Estado Fiscal – expropriado, sem riquezas próprias e dependente da arrecadação de tributos de seus contribuintes para manter-se – chegará ao limite. Esse foi o diagnóstico dado por Goldscheid e Schumpeter na primeira metade do século XX, o que foi bastante discutido logo após a Primeira Guerra Mundial, de acordo com os quais chegaria o momento em que o Estado não conseguiria, por via fiscal, as receitas necessárias para sua sustentação. A capacidade do Estado Fiscal de arrecadar dos contribuintes os meios necessários para a prestação dos serviços exigidos, mais cedo ou mais tarde, deixaria de ser suficiente (GOLDSCHIED, 1994; SCHUMPETER, 1991).

Isto se deve ao processo identificado por Adolph Wagner ([1883]1994), mais conhecido como a “lei de Wagner”, segundo o qual existiria uma tendência a expansão das atividades do Estado nas sociedades industriais, na medida do crescimento econômico, tanto para garantir um aumento do nível civilizacional, como o próprio modo de produção da economia privada (STREECK, 2018). Nesse sentido, a tendência dos Estados é constantemente ter sua participação aumentada, sem que com isso se aumentasse a tributação para arcar com as despesas dos serviços públicos cada vez mais demandados. Visto que, sendo expropriado, o Estado fiscal não dispõe de outros recursos além da tributação para o cumprimento de suas tarefas, quando esse momento chegasse, a solução seria a recapitalização do Estado por meio de atividades empresariais públicas (GOLDSCHIED, 1994).

Esse debate é abandonado durante o Estado de bem-estar, mas é retomado por James O’Connor nos anos de 1970. A crise fiscal, para O’Connor, se daria em função das disputas políticas em torno do orçamento público. Cada grupo econômico-social, desde grandes empresas e investidores ricos, pequenos empresários e proprietários, trabalhadores assalariados médios e pobres, demandam do Estado um enorme nível de gasto orçamentário, muito embora ninguém esteja disposto a pagar a conta (O’CONNOR, 1997). A crise fiscal, portanto, coloca o Estado numa encruzilhada: os contribuintes se

veem constrangidos por qualquer aumento da parcela de tributos retirados de suas receitas; ao mesmo tempo em que a capacidade dos Estados de financiarem seus gastos por meio de tributos se torna cada vez mais reduzida.

A disputa política pelo orçamento público se torna emperrada pela incapacidade do Estado de atender às demandas por orçamento público. Na medida em que não existem receitas, a alternativa é ignorar as necessidades por mais gastos públicos ou até mesmo inadimplir aqueles já existentes. Nessa dinâmica, a decisão sobre quem suportará o peso da crise fiscal e a subjacente crise social que ela agrava é essencialmente política, e reflete os conflitos distributivos (O'CONNOR, 1997). Quem pagará pelo aumento dos gastos públicos, caso a alternativa seja o aumento da tributação? Quais despesas serão cortadas, caso a alternativa seja controlar os gastos públicos? Não há leis de mercado que possam solucionar essa questão, mas decisões políticas (O'CONNOR, 1997).

Essa percepção sobre a crise do Estado fiscal desenvolvida por O'Connor deixou o rastro do questionamento sobre a viabilidade do sistema fiscal tal qual está formatado pelo capitalismo, até os acontecimentos que culminaram em 2008. A premissa teórica da qual O'Connor parte para desenvolver sua argumentação é a de que o Estado capitalista para ser viável deve desempenhar duas funções essencialmente contraditórias: acumulação e legitimação. Ou seja, o Estado deve criar e manter as condições necessárias para acumulação de capital, mas também as condições para criar harmonia social, garantindo que sua legitimidade não seja abalada pela aberta utilização de seus instrumentos para promover a acumulação de capital de uma classe às custas de outra (O'CONNOR, 1997; OFFE, 1984).

O resultado é, por um lado, o aumento dos gastos públicos para atender as expectativas de bem-estar da população no geral e assim garantir a legitimidade e, por outro, a função de acumulação impede que o Estado aumente sua arrecadação a fim de cobrir os altos gastos orçamentários, levando a um déficit orçamentário cada vez maior (ROOS, 2019). O'Connor argumenta que essa contradição inerente ao Estado capitalista levaria à derrocada do sistema capitalista como um todo. Todavia, o que O'Connor não previu, e que nos foi mostrado nas últimas décadas, foi a capacidade do capital e do Estado de lidar com a crise através de empréstimos governamentais em larga escala, adiando, bem assim, os efeitos sociais da crise fiscal (ROOS, 2019).

O mérito de Streeck teria sido justamente perceber que a evolução do capitalismo, promovida pela transformação neoliberal, atualizou a crise do Estado fiscal.

Essa atualização levou a uma nova configuração institucional do Estado, o Estado dívida, substituindo o Estado fiscal (STREECK, 2018). A nova configuração do Estado moldou, por conseguinte, uma nova relação entre Estado e demandas sociais distributivas, bem como a relação de poder entre cidadãos e mercado (STREECK, 2018).

Atualmente os Estados cobririam grande parte de suas receitas tomando empréstimos e não arrecadando tributos, o que leva a uma acumulação de dívida pública que toma uma porcentagem cada vez maior de suas receitas fiscais (STREECK, 2018). O nível da dívida pública dos Estados Unidos na década de 1970, por exemplo, era de 42,6% do produto nacional, em comparação com 89,6%, em 2010 (STREECK, 2018). Por essa razão, a ideia de que a dívida pública paga a si própria, uma vez que a emissão de dívida contribui para a formação da capital social, acumulação de capital, gera empregos e tangencialmente expande a base tributária, como defendida por O'Connor, já não se sustentaria atualmente.

Desde de 1980, quando os países centrais iniciaram uma escalada de endividamento público para garantir seu financiamento, diante de uma arrecadação tributária insuficiente, o Estado Fiscal seria substituído pela Estado Dívida enquanto configuração institucional real. Os serviços da dívida pública passam a tomar uma parcela cada vez mais significativa do orçamento dos Estados, remodelando sua relação com a distribuição de oportunidades sociais de vida, assim como as relações de poder entre cidadãos e os mercados.

“O Estado democrático governado pelos cidadãos e, enquanto Estado fiscal, alimentado por eles, transforma-se no Estado democrático endividado mal sua subsistência deixa de depender exclusivamente das contribuições dos cidadãos para passar a depender, em grande parte, também, da confiança dos credores.” (STREECK, 2018, p. 125)

Essa situação seria tributária da razão neoliberal e do processo de acumulação de riquezas privadas. A concorrência fiscal a que estão sujeitos os Estados nacionais, com a liberalização da economia, bem como a globalização, possibilitaram ao capital escolher a jurisdição fiscal mais atraente, no sentido de permitir maior acumulação. Disso se segue uma tendência do governo a diminuir a carga tributária sobre grandes empresas, para evitar a evasão de capital e também para melhorar incentivos de desempenho e impulsionar o crescimento econômico (STREECK, 2018). Nesse ponto, o aumento da arrecadação para sanar a crise fiscal já é impensável.

Tudo isso acontece ao mesmo tempo em que a responsabilidade relativa às prestações sociais, sobretudo a saúde, educação, seguridade social e até mesmo a

responsabilidade pelo nível de emprego, são devolvidas à sociedade pelo Estado (STREECK, 2018). Nesse sentido, a evolução do Estado moderno até o ponto atual, corresponde a um enxugamento da capacidade tributária dos Estados, ao mesmo tempo em que corta as despesas com prestações sociais. Essas duas vias do Estado garantem a acumulação de capital pela não tributação dos mais ricos, por um lado, e a privatização de serviços públicos, por outro. Fica evidente, bem assim, que a atual crise das dívidas expressa uma intensificação do conflito distributivo e aumento exponencial das desigualdades sociais.

“O nexó político entre o endividamento do Estado e a distribuição da riqueza só se torna patente quando o financiamento das dívidas dos Estados no período de transição neoliberal é encarado como consequência de uma tributação demasiado baixa das camadas da população que tem patrimônio. Quanto menos o sistema fiscal exigir da propriedade dos mais abastados e de seus herdeiros, em prol da comunidade, tanto mais desigual será a distribuição da riqueza, o que se manifesta, entre outras coisas, numa taxa de poupança mais elevada na faixa superior da sociedade.” (STREECK, 2018, p.122)

Com efeito, é palpável que a narrativa criada pela teoria política da economia convencional, de acordo com qual a crise fiscal dos Estados teria se dado pelo excesso de exigências e reivindicações sociais oriundas do processo democrático, naquilo que é chamado de “tragédia dos comuns”, não se sustenta. A perspectiva dessa teoria é que a democracia, bem como as demandas sociais, teria pilhado os recursos públicos à escassez, gerando a crise fiscal atual. Todavia, os fatos revelam que a pilhagem das finanças públicas não ocorreu por parte da população em suas reivindicações, mas sim pelo capital, sobretudo os grandes bancos no contexto da crise de 2008.

Ademais, as reivindicações sociais e democráticas são os fatores de perturbação da confiança do capital. Trata-se de um conflito de distribuição entre mercado e população, dependentes de lucro e dependentes de salário. Na medida em que as reivindicações sociais avançam, o capital teme impedimentos à acumulação e procura outra jurisdição capaz de atender suas demandas, deixando para trás um contexto de crise e desemprego.

Nessa linha, o aumento nos níveis de endividamento público iniciado em 1980 e intensificado após 2008, demarcam, para Streeck, uma nova etapa da relação entre capitalismo e democracia. A característica definidora desta nova etapa é a transição gradual do Estado fiscal clássico em um Estado dívida neoliberal, ou um Estado que cobre uma grande parte, possivelmente crescente, de suas despesas por meio de empréstimos

em vez de impostos, acumulando assim uma montanha de dívidas que precisa financiar com uma parcela cada vez maior de sua receita (ROOS, 2019)

Para Streeck, isso é resultado do adiamento da crise do Estado fiscal através da compra de tempo, fazendo surgir uma nova formação política com suas próprias leis, qual seja o Estado dívida (STREECK, 2018). A característica chave desta nova formação política é a emergência de credores privados do Estado, a quem Streeck se refere de forma um tanto controversa como o *Marktvolk*, ou o povo do mercado, como um segundo eleitorado ao lado do *Staatsvolk* dos cidadãos comuns.

“Há muitos motivos para considerar que o surgimento do capital financeiro como um segundo povo – um povo do mercado, que rivaliza com o povo do Estado – constitui uma nova fase da relação entre capitalismo e a democracia na qual o capital deixou de influenciar a política apenas indiretamente – por meio do investimento ou não em economias nacionais – e passou a influenciá-la diretamente – pelo financiamento ou não do próprio estado.” (STREECK, 2018, p. 128)

Essa situação se mostra mais intensamente após 2008 por não haver qualquer garantia de que os Estados consigam pagar aos credores suas dívidas que subiram bastante desde então. Por isso, os credores buscam garantias, por meio da influência nas decisões políticas, de que seus créditos serão pagos.

Dessa forma, surgiria uma nova “classe de titulares de direito e outorgantes de autoridade no Estado endividado” que seriam os mercados financeiros credores da dívida, não se resumindo mais aos cidadãos ou “povo”, os quais estão em constante conflito a respeito do orçamento público (STREECK, 2018).

“(…) Um Estado democrático endividado só pode satisfazer seus credores se os cidadãos continuarem colaborando. Se aparecer aos olhos deles como o braço prolongado de credores, existe o perigo de se recusarem a obedecer. Ao mesmo tempo, um Estado desse tipo só pode afirmar sua legitimidade perante seus cidadãos – e, em especial, perante os contribuintes que lhes restaram, apesar da internacionalização – se seus credores estiverem dispostos a financiar e refinar suas dívidas sob condições aceitáveis para ele e para os cidadãos. Essa disponibilidade diminuirá ou desaparecerá se um Estado for demasiado ao encontro dos desejos de seus cidadãos, gastando recursos que poderão faltar no serviço da dívida. A orientação de um Estado endividado por uma das duas partes é decidida pelo poder relativo delas.” (STREECK, 2018, p. 128)

Dentro dessa conjuntura de como se deu o Estado dívida, Streeck apresenta sete aspectos da política desse novo tipo de Estado, demonstrando como se dá as relações de poder ali presentes:

- 1) Inicialmente ele percebe uma redução da soberania nacional em função do aumento do endividamento público, submetendo a política dos governos à disciplina dos mercados. Segundo ele, a restrição da soberania nacional por parte das forças do mercado equivale a uma diminuição significativa da liberdade democrática, ou seja, da possibilidade do povo decidir a respeito das políticas de seus respectivos Estados, e essa restrição se dá justamente pelo aumento do poder do povo do mercado na medida em que este se torna cada vez mais imprescindível ao financiamento do Estado (STREECK, 2018). Nesse sentido, os Estados dívida, dependentes em larga medida do mercado financeiro, dispõem cada vez menos de soberania nacional.
- 2) Em segundo lugar, a prioridade do capital em relação ao povo do Estado – prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral – é patente da política do Estado dívida e isso se dá por meio de ferramentas que impedem a margem de manobra dos governos democraticamente eleitos em relação a sua política fiscal. Disso se sai, por exemplo, dispositivos consagrados ao status constitucional de impedimento a qualquer endividamento lastreado por anos e governos a fio (STREECK, 2018). Aqui seria perceptível uma reformulação do direito de falências aplicada à política financeira estatal. “que direitos têm prioridade em caso de falência? Na perspectiva dos credores, é preciso garantir que o “haircut” necessário não se realize à sua custa, mas à custa dos pensionistas e dos beneficiários de seguros de saúde – portanto, que os Estados exerçam sua soberania apenas em relação aos povos do Estado, não do mercado.” (STREECK, 2018, p.130).¹¹.
- 3) O terceiro ponto trata da austeridade. O vínculo do mercado ao Estado é a confiança, ao contrário do povo do Estado que se vincula pela lealdade. Para obter essa confiança, sobretudo em tempos de crise, os Estados promovem uma corrida para demonstrar ao mercado que estão dispostos e capazes de garantir a acumulação privada. Uma dessas formas é barrar

11 Aqui também é importante apresentar um paralelo relativo ao estudo da Pistor quando se refere às características do capital, sendo a prioridade uma delas. Nesse caso, seria possível afirmar que a prioridade do capital substitui a democracia?

os obstáculos democráticos sociais que a população pode opor, criando instrumentos que limitam as despesas públicas com garantias permanentes e, portanto, imunes à substituição de governos pelas eleições.

- 4) Dentro do espectro da austeridade fiscal, surge para o Estado endividado, bem como aos mercados, a preocupação em relação ao crescimento econômico, uma vez que os cortes excessivos nas despesas podem prejudicar o crescimento econômico nacional e o crescimento reduz a taxa de endividamento, facilitando o serviço da dívida aos Estados, ao passo que a estagnação econômica aumenta a probabilidade de incumprimento.
- 5) A posição da classe média nessa nova configuração social e política é outro ponto relevante. Para Streeck, ela se mantém tanto entre o povo do Estado como cidadãos normais, mas com interesses no serviço seguro da dívida pública em razão das poupanças. “A questão que se apresenta a esse grupo é a de saber o que lhe seria mais prejudicial; um incumprimento do Estado em relação ‘aos mercados’, que reduziria as poupanças investidas, ou um corte de prestações sociais para impedir esse incumprimento.” (STREECK, 2018, 131).
- 6) Outro aspecto é sobre o conflito distributivo entre o povo do Estado e o povo do mercado. Trata-se de um deslocamento da luta de classes em torno da vida social, para uma luta de classes em torno dos serviços da dívida. O conflito se dá com o mercado financeiro, de um lado, que se beneficia da integração internacional e de mercados globais, uma vez que pode escolher em qual jurisdição investir, podendo mudar rapidamente seus investimentos ao perderem a confiança, bem como os proprietários com sua necessidade de investirem parte de seu capital em títulos da dívida para proteger suas carteiras. Por outro lado, porém, existe a possibilidade dos Estados tanto de recorrer a medidas de regulamentação, como promover um desendividamento unilateral, reestruturando as dívidas a seus critérios.
- 7) Por fim, com a globalização e liberalização da economia, os mercados contam com a “comunidade dos Estados” para garantir seus direitos em relação aos estados endividados. No capitalismo atual, os mercados financeiros têm interligações internacionais, o que significa dizer que o

colapso de um Estado tem diversos efeitos externos em outros Estados e por essa razão um Estado em risco está sujeito à pressão de outros Estados para o cumprimento de suas obrigações perante os credores, mesmo que isso se dê à custa de seus cidadãos.

Para Streeck a política do Estado dívida, constituída nos 7 pontos acima apresentados, se torna ainda mais esquiva ao controle democrático na medida em que se concretiza como política internacional, sobretudo no caso da Europa (STRECK, 2018). O fato de a governança internacional, aqui representada pela união europeia, ter sido encarregada de supervisionar e regular a política fiscal dos governos nacionais ameaça fazer com que o conflito entre capitalismo e democracia seja resolvido definitivamente a favor do capitalismo. Os Estados nacionais são pressionados a vincular-se a políticas fiscais que respeitem os princípios da justiça de mercado, de modo a imunizar de forma duradoura os mercados contra intervenções políticas discricionárias.

Por isso, a política do endividamento seria regida por uma diplomacia financeira internacional, a qual se encarrega de supervisionar e regular a política fiscal dos governos nacionais. Os Estados nacionais são pressionados a vincular-se a políticas fiscais que respeitem os princípios da justiça de mercado, de modo a imunizar de forma duradoura os mercados contra intervenções políticas discricionárias.

A crítica de Streeck a essa diplomacia financeira se dá, acima de tudo, pela submissão da soberania nacional ao bom comportamento do país em relação aos mercados financeiros globais, às organizações internacionais e, especificamente à União Europeia que é expressão visível dessa dinâmica.

2.2 A Revolução Neoliberal

O processo de transformação neoliberal que, para Streeck, teria resultado num novo tipo de Estado, o Estado dívida, é marcado pela busca sistemática por um enxugamento cada vez maior das responsabilidades estatais em relação ao crescimento econômico, pleno emprego, seguridade social e direitos sociais que haviam sido garantidos pelo Estado de bem-estar (STREECK, 2018). Essa transformação neoliberal da economia e do papel do Estado foi responsável pela atualização da crise do Estado fiscal, desembocando numa restrição cada vez maior da margem de atuação dos Estados,

tendo o crescente endividamento público como um dos fatores que potencializaram esse processo (STREECK, 2018).

Wendy Brown (2015) afirma que o neoliberalismo conforma, dentre outras coisas, um conjunto de políticas econômica que traduzem o princípio basilar de afirmação de mercados livres. Isso inclui uma longa e atordoante lista de políticas e práticas próprias da razão neoliberal que reproduzimos abaixo.

“(…) desregulamentação de indústrias e fluxos de capital; redução radical das provisões e proteções do estado de bem-estar para os vulneráveis; bens públicos privatizados e terceirizados, que vão desde educação, parques, serviços postais, estradas e bem-estar social até prisões e militares; substituição de regimes fiscais e tributos progressivos por regressivos; o fim da redistribuição da riqueza como política econômica ou político-social; a conversão de cada necessidade ou desejo humano em um empreendimento lucrativo, desde a preparação para admissões em faculdades a transplantes de órgãos humanos, de adoções de bebês a direitos de poluição, de evitar filas a garantir espaço para as pernas em um avião; e, mais recentemente, a financeirização de tudo e o crescente domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo na dinâmica da economia e da vida cotidiana.” (BROWN, 2015, p. 28, tradução nossa)¹².

Com efeito, ainda de acordo com Brown, a crítica às políticas econômicas e estatais neoliberais apontam para alguns de seus efeitos corrosivos. Em primeiro lugar, é perceptível a intensificação das desigualdades sociais, em que os estratos mais altos da sociedade acumulam maior riqueza, enquanto os estratos mais baixos são pauperizados. Depois, os efeitos da mercantilização são tão gritantes que fazem surgir uma comercialização antiética, em que tudo pode ser comercializado, trazendo à tona a máxima de que o dinheiro tudo pode comprar. Além disso, é notável a crescente aproximação entre o capital financeiro e o Estado, bem como a grande influência que as corporações têm sobre as decisões políticas e econômicas. Há ainda que se falar no estrago feito à economia pela liberdade do capital financeiro, sobretudo no que diz respeito às bolhas especulativas e a flutuação do mercado financeiro.

Todo esse processo se inicia, para autores como Streeck, com a derrubada do capitalismo democrático que tinha uma configuração política e econômica que garantia a descomodificação (STRECK, 2016; CERNY, 2000).

12 “These include deregulation of industries and capital flows; radical reduction in welfare state provisions and protections for the vulnerable; privatized and outsourced public goods, ranging from education, parks, postal services, roads, and social welfare to prisons and militaries; replacement of progressive with regressive tax and tariff schemes; the end of wealth redistribution as an economic or social-political policy; the conversion of every human need or desire into a profitable enterprise, from college admissions preparation to human organ transplants, from baby adoptions to pollution rights, from avoiding lines to securing legroom on an airplane; and, most recently, the financialization of everything and the increasing dominance of finance capital over productive capital in the dynamics of the economy and everyday life.”

O Estado de bem-estar, que assegurou uma reconciliação entre capitalismo e democracia, é resultado da conjuntura do pós-guerra que demandou uma configuração social e econômica de estabilidade e bem-estar social pautadas em ferramentas keynesianas de regulamentação da economia e intervenção estatal.

Durante algum tempo, quase 30 anos, essa configuração se manteve aceitável para o capital, devido à necessidade de reconstrução após a guerra. No entanto, a partir dos anos de 1970 houve uma manifestação no sentido contrário, uma busca por um mercado livre e um Estado não intervencionista. Nesse momento, o contrato social estabelecido em prol de um capitalismo democrático e uma econômica planejada foi rompido (STRECK, 2018).

A causa dessa ruptura, segundo Streeck, são problemas de acumulação enfrentados transformados em problemas de legitimação, por parte do capital, do casamento forçado entre capitalismo e democracia:

“(…) retrospectivamente, a história da crise do capitalismo tardio desde os anos 1970 afigura-se como desenvolvimento da tensão, muita antiga e fundamental, entre o capitalismo e a democracia – como dissolução progressiva de um casamento forçado, arranjado entre ambos depois da Segunda Guerra Mundial. Ao se transformar em problemas de acumulação, os problemas de legitimação do capitalismo democrático perante o capital exigiram como condição para sua solução que a economia capitalista se libertasse cada vez mais da intervenção democrática. Assim, o lugar de garantia de uma base popular para o capitalismo moderno transferiu-se da política para o mercado”. (STRECK, 2018, p. 53).

Essa ruptura, todavia, não se deu ao mero acaso. Da noite para o dia os donos do capital não decidiram simplesmente abrir mão do pacto para a paz a fim de defender uma maior liberalização jurídica para expansão do capital. Houve um movimento organizado e deliberado internacionalmente que advogava em prol das liberdades individuais, que, segundo os autores desse movimento, haviam sido solapados pela inclusão de direitos sociais e econômicos à lista de direitos básicos através da democracia (SLOBODIAN, 2018).

Uma das principais vozes desse movimento foi Hayek. Hayek se posiciona teoricamente entre os liberais libertários, cujo ponto de disputa é o debate entre liberdade e igualdade. Criticando os adeptos da justiça distributiva, Hayek afirmava que nivelar as diferenças poderia solapar a liberdade individual, sendo algo, portanto, incompatível com uma sociedade livre. Afinal, para que o princípio da justiça distributiva se realize seria necessário uma profunda transformação organizacional da sociedade, o que culminaria num sociedade autoritária em que o estado decidiria o que cada indivíduo deveria fazer e

como deveria fazê-lo, o que é, mais uma vez, incompatível com uma sociedade livre (HAYEK, 1983).

Dessa forma, a partir da premissa de que os princípios da liberdade precisavam ser resgatados diante do exagerado avanço da democracia e ascensão do terceiro mundo, Hayek organizou a Mont Pèlerin Society, o que chamou de “o movimento neoliberal”, em conjunto com nomes tais quais Mises, Röpke, Robbins, Milton Friedman e George Stigler (SLOBODIAN, 2018). O foco era principalmente garantir o direito a manter investimentos estrangeiros, movimentar livremente o capital, romper com a ideia de soberania, uma vez que era incompatível com uma economia autônoma (SLOBODIAN, 2018). Nasce, assim, uma batalha não só intelectual, mas também política para resgatar valores liberais em prol de direitos negativos e liberdade econômica.

A ruptura com o Bretton Woods foi determinante nesse processo. A crise vivida pela ITO (International Trade Organization), que em conjunto com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, formava o trio institucional do Bretton Woods, culminou no fracasso das proposições keynesianas na Conferência de Havana em 1948. Estava determinado, dessa forma, o início da derrocara da ordem econômica e política do pós-segunda guerra, e aberto um caminho fértil para as ideias neoliberais (SLOBODIAN, 2018).

O que veio depois foi uma subsequente derrubada dos limites impostos pelas ferramentas keynesianas. Havia sido derrubada a hegemonia daquilo que Keynes havia formulado como maneira de equacionar conflitos internos por meio da administração estatal doméstica, bem como em âmbito internacional por meio de um sistema monetário e de uma estrutura institucional que fosse capaz de “garantir flexibilidade para liquidez internacional (international Clearinf Union e Pacotes de Reconstrução), promovendo o comércio com acordos multilaterais (GATT), controlando o sistema financeiro (inclusive com controle de capitais) e zelando pela paz internacional (ONU).” (ROSA, 2016, p. 120).

Sem uma estrutura institucional limitadora, o sistema financeiro rompe com a produção de fluxos de investimento e passa a ter um caráter especulativo (PRATES, 2005). É sintomático, portanto, o aumento da instabilidade econômica mundial a partir de 1980, quando houve a ascensão do neoliberalismo, com o aumento da volatilidade das taxas de juros e conseqüentemente o aumento da incerteza em relação ao retorno dos investimentos e da produção.

Essa instabilidade e incerteza se mostram já no início dos anos 1970, em que não se sabia se os investimentos de capital produtivos seriam suficientes para assegurar o pleno emprego – pauta fundamental da política dos Estados de bem-estar social. Por essa razão recorreu-se a uma política monetária que acomodou os aumentos salariais mesmo não havendo um crescimento produtivo correspondente, a fim de salvaguardar a paz social, o que levou a altas taxas de inflação em todo mundo (STREECK, 2018). Essa política marcou o início do processo de ‘compra de tempo’ para assegurar a harmonia social.

O segundo momento se deu a partir dos anos 1980, o sistema de seguridade social passa a ser comprometido em função da elevada taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que figuras como Thatcher e Reagan lançam um ataque aos sindicatos e, conseqüentemente às reivindicações por pleno emprego, bem como às políticas típicas do Estado de bem-estar social. A perda de legitimidade sistêmica e o conseqüente aumento de conflitos sociais em razão dessas políticas era iminente, de modo que os Estados compraram tempo mais uma vez para adiar os efeitos da crise (STREECK, 2018) É nesse momento que, segundo Streeck, se inicia a “era do endividamento público”. Os Estados recorrem às instituições privadas de crédito para conseguirem arcar o deficit fiscal causado pela crise (STREECK, 2018).

Os efeitos disso foram vistos já em 1990 quando os governos pressionados por seus credores a respeito da capacidade de pagamento da dívida começaram a se preocupar com o peso orçamentário dos serviços da dívida em seus orçamentos (STREECK, 2018). A resposta, mais uma vez foi a compra de tempo através de uma segunda onda de liberalização dos mercados de capitais que desencadeou num rápido aumento do endividamento privado (STREECK, 2018). O endividamento privado, portanto, aparece como uma substituição do endividamento público dando início ao que é chamado por Colin Crouch de “keynesianismo privatizado”.¹³

Assim, tanto a inflação, o endividamento público e endividamento privado serviram para adiar os efeitos da crise do capitalismo democrático, assegurando por um tempo a retirada de políticas de bem-estar sem grandes perturbações. Todavia, assim como as primeiras duas correções se exauriram, o endividamento privado também chegou a um limite mais ou menos uma década depois. Surge um novo problema então, o

13 O keynesianismo privatizado corresponde a expansão de crédito para assalariados vulneráveis, que se endividam por sua conta e risco para compensar a ausência de prestações sociais por parte do Estado (CROUCH, 2009).

acúmulo de dívidas inadimplentes das famílias que recorreram ao sistema bancário para bancarem o consumo de serviços que o Estado já não oferecia mais (ROOS, 2019) (STREECK, 2018).

A crise de crédito de 2007 e o subsequente crash de Wall Street de 2008-09 marcaram o fim dramático da compra de tempo através do endividamento privado, obrigando os Estados a voltarem a intervir em uma escala sem precedentes, endividando-se ainda mais para resgatar as instituições financeiras. Dessa forma, após 2008 os Estados que até então haviam avançado no caminho de se retirar da economia, reduzindo a intervenção estatal com privatizações e desregulamentação, são forçados a voltar ao jogo com a tarefa de limpar as ruínas deixadas pela crise financeira (STREECK, 2018).

O poder público assumiu a conta do fracasso daqueles que eram “grandes demais para falir” e, portanto, dignos de resgate por serem relevantes ao sistema (BLYTH, 2017). Isso desemboca, inevitavelmente, num salto da dívida pública dos Estados, que posteriormente levará a uma “crise da dívida soberana” que é, na realidade, uma crise bancária transmutada (BLYTH, 2017).

O que se segue dessa conjuntura são políticas de austeridade¹⁴ como solução para reestabelecer o equilíbrio orçamentário dos Estados e movimentar a economia. Essa prática surge a partir da ideia de uma “austeridade expansionista”, de acordo com a qual ocorre uma expansão da economia quando os gastos do governo são reduzidos, na medida em que essa redução é acompanhada por um aumento em outros componentes da demanda agregada, como consumo privado, investimento privado e exportações líquidas (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2019). A busca por investimento se torna central, nesse caso, para o crescimento econômico.

A partir disso, se exige por parte da política fiscal, por um lado, incentivos ao desempenho para reanimar o crescimento econômico - por meio de uma carga tributária reduzida, subsídios, renúncia fiscal, por exemplo – e por outro lado, nos escalões mais baixos da distribuição dos rendimentos, por meio da redução dos salários e das prestações sociais (STREECK, 2018).

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

A confiança dos mercados para realização de investimentos se torna um aspecto central na política dos Estados nesse contexto. Com a liberalização da economia e a globalização o capital conta com uma maior margem de manobra para realocar seus investimentos, buscando sempre o negócio mais lucrativo. Isto porque a nova configuração da economia global, em prol da qual os neoliberais advogaram, é regida por uma quebra de fronteiras que permite aos donos do capital escolherem os países com o sistema jurídico, políticas econômicas e fiscais com maior possibilidade de retorno e proteção aos seus investimentos.

Em momentos de crise a “confiança” dos mercados desce abaixo do mínimo necessário para os investimentos. “Os detentores de capital podem deslocar seu capital para o estrangeiro ou depositá-lo na economia monetária, retirando-o para sempre ou temporariamente do circuito econômico de uma jurisdição política que deixou de ser digna de confiança – gerando desemprego e baixo crescimento.” (STREECK, 2018, p.106)

Dessa forma, é inevitável que os Estados iniciem uma corrida competitiva e de adequação para atrair investidores a fim de impulsionar suas economias. Com a possibilidade que os donos do capital têm em mãos de retirarem seus investimentos de determinado país que eventualmente possuam uma legislação hostil, como a taxação de grandes fortunas, por exemplo, e migrarem para outro mais receptivo, os governantes tendem a assumirem uma política econômica de preservação do capital. Essa tendência não se dá necessariamente pela vontade dos estados de defenderem o capital, a questão é que ao preservar o capitalismo os estados buscam preservar a estabilidade social e consequentemente suas próprias instituições (PISTOR, 2016).

Seria extremamente oneroso para os governantes bancarem as consequências de uma evasão de capital em função de políticas sociais ou que buscassem regulamentar a economia. Por essa razão, os estados cedem às exigências do capital para garantir a permanência ou mesmo atrair investimentos, ainda que isso constanja sua própria soberania popular.

“Os estados que esses cidadãos constituem como “nós, o povo” oferecem prontamente suas leis a detentores de ativos estrangeiros e arrendam seus tribunais para fazer cumprir a lei estrangeira como se fosse de origem doméstica, mesmo que isso os prive da receita tributária ou da capacidade de implementar as preferências políticas de seus próprios cidadãos.” (PISTOR, 2016, p. 8, tradução nossa).¹⁵

15“ The states these citizens constitute as “we, the people” readily offer their laws to foreign asset holders and lease their courts to enforce foreign law as if it were home- grown, even if this deprives them of tax revenue or the ability to implement the policy preferences of their own citizens.”

É dessa forma que a soberania popular é oprimida na contemporaneidade. Em momentos de crise, como a crise econômica de 2008, é necessário aos donos do capital proteger seus ativos e, como não poderia ser diferente, buscam essa proteção através de mecanismos legais que garantam que seu capital não será atingido.

Nesse contexto surgem políticas de austeridade, em que o estado toma medidas fiscais para assegurar que a tributação não comprometa o capital, ocorrendo muitas vezes renúncias fiscais ou flexibilização da tributação, bem como promoção cortes orçamentários para alcance de superávit primário como garantia ao capital que os estados conseguem pagar os serviços da dívida pública, ainda que tais práticas sejam onerosas demais para seus cidadãos.

2.2.1 A literatura contemporânea sobre o Estado e Democracia

Já em 2000, Philip G. Cerny apontava para o impacto da globalização e do neoliberalismo na configuração política dos Estados e economias capitalistas. O avanço desses processos corresponde ao declínio progressivo das variações nacionais do capitalismo e à transformação do Estado-nação num Estado cada vez mais guiado pela competição do mercado internacional, em detrimento de objetivos e interesses domésticos.

A globalização enquanto fenômeno político significa, imperiosamente, que o campo de disputa política passa a ser determinado menos por processos nacionais, operados institucionalmente por meio do Estado, e mais por processos transnacionais entre diversos Estados, o que é capaz de erodir as identidades nacionais, economias nacionais e a capacidade estatal (CERNY, 2000).

O neoliberalismo, por sua vez, promove uma mercantilização política que impele os Estados da era global a atuarem primordialmente no aumento concorrencial da produtividade doméstica em âmbito internacional. A liberalização, a desregulamentação e a privatização, frutos da lógica neoliberal, não reduziram o papel geral da intervenção estatal, mas ao contrário, eles simplesmente mudaram os meios de intervenção de burocracias descomodificadas, que atuavam diretamente na promoção de proteção social, para burocracias de mercado.

Essa conjuntura foi responsável pela transformação do Estado de bem-estar, ainda imbuído no Estado-nação do capitalismo moderno, no Estado competição, que

representa sobretudo o conflito entre a globalização econômica e o caráter nacional do Estado-nação, o modo como este opera suas instituições e políticas. A crise do Estado de bem-estar é em parte resultado da incapacidade de isolar as economias nacionais da economia global, as tentativas ocorridas nesse sentido resultaram numa combinação de estagnação de inflação (CERNY, 2000).

Diferentemente do Estado de bem-estar que assumia a prestação de serviços sociais, impulsionando a descomodificação da força de trabalho, o Estado competição devolve ao mercado a prestação desses serviços para tornar a economia nacional mais competitiva em âmbito internacional. Essa dinâmica reflete no esvaziamento do caráter nacional do Estado-nação e do *Gemeinschaft*, e a perda cultural de elementos que confluem na busca de um bem comum nacional.

Ademais, as restrições internacionais e transnacionais que são capazes de limitar até mesmo a atuação de governos muito bem administrados, levam à potencial crise da democracia liberal. Isto ocorre em parte também pelo potencial antidemocrático que surge nos Estados ao executarem decisões vindas dos mercados mundiais e darem margem à ascensão de organizações autônomas dotadas de poder pelos governos, como no caso de regimes internacionais semelhantes ao quango (CERNY, 2000).

Colin Crouch (2004) percebe, nesse cenário, um paradoxo na democracia do início do século XXI. Ao mesmo tempo em que existe o avanço inédito da adoção de eleições livres em países antes ditatoriais como os que formavam a União Soviética, da América Latina, Ásia e África do Sul, existe, por outro lado, o esvaziamento das democracias estabelecidas, nos países centrais, compondo uma conjuntura chamada por Crouch de “pós-democracia”.

A democracia prospera quando existem oportunidades concretas de participação popular ativa, através de discussões e organizações autônomas que são capazes de afetar a vida pública e influenciar na agenda política. A ascensão da pós-democracia acontece quando, apesar de as eleições continuarem existindo e mudarem os governos, a massa dos cidadãos se torna passiva, até mesmo apática, facilmente manipulada pelas elites (CROUCH, 2004). Assim, o jogo político feito por trás da cena eleitoral, onde as políticas de fato são decididas entre o governo e uma elite pautada por interesses de mercado

Uma “pós-democracia” não se confunde com uma “não-democracia”, de modo que todos os elementos formais da democracia permanecem existindo virtualmente (CROUCH, 2004), como eleições livres, direitos civis, liberdades individuais, mas os

canais de decisão política são ocupados por uma elite mercadológica e a capacidade de influência política dos cidadãos é enfraquecida.

O ponto alto da democracia acontece com a metodologia keynesiana na Europa ocidental e no entreguerras nos EUA, com o Estado de bem-estar, e seu ponto baixo, a pós-democracia, se inicia com o impacto da crise do petróleo na economia keynesiana, avanço do neoliberalismo e globalização.

A lógica neoliberal trouxe a ideia de que os cidadãos modernos não precisam do Estado como já precisaram antes, que eles são mais capazes de alcançar seus objetivos através do mercado econômico que pela política, muito embora essa lógica não pareça se aplicar aos lobbies corporativos. A globalização, por sua vez, provocou um estado de competição por investimento entre os Estados, uma vez que se as grandes corporações - que se assentam institucionalmente na forma de firmas globais - não estão satisfeitas com a regulação ou regime fiscal de um país, logo procuram outro que lhes oferecem melhores condições, deixando preceitos democráticos para trás.

Nesse cenário, o Estado de bem-estar se torna residual, aumentando os níveis de pobreza; os sindicatos são marginalizados; o encarceramento e violência policial aumentam; a distância social entre ricos e pobres aumentam exponencialmente, bem como a tributação se torna cada vez menos redistributiva (CROUCH, 2004). Todos esses elementos demonstram um retorno a níveis semelhantes ao período pré-democrático.

Wendy Brown (2015) compõe esse quadro teórico adicionando uma análise de fundo filosófico mais aprofundado, em que percebe as maneiras como o neoliberalismo, além de reduzir todos os aspectos da existência a termos econômicos, tem desfeito elementos básicos da democracia, afetado vocabulário, cultura política, formas de cidadania, transformando todo o imaginário democrático.

Através do discurso de posse proferido por Barak Obama em janeiro de 2013, Wendy Brown demonstra de que maneira se dá a política de Estado sob o neoliberalismo. Todo vocabulário de proteção a direitos civis e sociais, como educação, saúde, reforma imigratória, luta contra as diversas formas de discriminação e violência estavam justificados nos termos de contribuição ao crescimento econômico e competitividade dos EUA. Toda a agenda política e social estava direcionada a buscar a melhor forma de estimular a economia, garantido prosperidade, sobretudo na recuperação da recessão induzida pela crise financeira de 2008.

Significa dizer que “os compromissos do Estado democrático com a igualdade, liberdade, inclusão e constitucionalismo estão agora subordinados ao projeto

de crescimento econômico, posicionamento competitivo e valorização do capital.” (BROWN, 2015, p.26, tradução nossa)¹⁶. Significa dizer, ainda, que todas as esferas da existência humana estão subordinadas à lógica de mercado, reduzindo pessoas em atores de mercado, capital humano e *homo economicus*.

Diferente do liberalismo clássico, tudo no neoliberalismo é econômico e só econômico, toda vida política e social é esvaziada (BROWN, 2015). Nesse sentido, o neoliberalismo transforma a vida pública numa dinâmica empresarial, em que os cidadãos se veem como membros de uma empresa, e mesmo a si próprios como uma empresa. Essa nova configuração traz um impacto significativo na capacidade do povo, ou *demos*, de influenciar e conduzir os governos, levando à erosão de preceitos democráticos básicos.

Todas essas teorias, incluindo a do Estado dívida de Wolfgang Streeck, convergem na conclusão de que o neoliberalismo trouxe uma nova configuração política, tanto do Estado propriamente dito, como da relação do Estado com o mercado e do Estado com os cidadãos.

O Estado competição de Cerny ilustra o que Streeck chama de diplomacia financeira internacional – diplomacia construída já sob os impactos da crise de 2008 -, na qual os Estados nacionais são pressionados a se submeterem a uma lógica internacional e transnacional de competição de mercado, na qual se deve atender a um padrão de políticas econômicas e fiscais que mais beneficie as grandes corporações e os mercados internacionais para evitar a fuga de investimentos para outros países, enquanto os povos ficam restritos a suas localidades.

Com efeito, o processo de comodificação que corresponde ao avanço do Estado competição, também se faz presente na dinâmica do Estado dívida na medida em que os serviços públicos sociais são cada vez mais privatizados e precarizados em prol das demandas do mercado, sobretudo dos serviços da dívida.

A cena democrática passa a ser estabelecida por uma nova base constitutiva, especialmente no que diz respeito à possibilidade de exercício da soberania popular. Há uma crescente preponderância dos mercados (*Marktvols*), compostos por credores da dívida pública, sobre os povos (*Staatvols*), compostos de eleitores, no que se refere à influência sobre os governos e decisões políticas. De modo que a implementação de serviços de interesse geral cede terreno à imposição dos serviços da dívida, a opinião pública passa a ter uma influência cada vez menor na agenda política, enquanto agentes

16“(…) that democratic state commitments to equality, liberty, inclusion, and constitutionalism are now subordinate to the project of economic growth, competitive positioning, and capital enhancement.”

do mercado passam a ter audiências contínuas com o governo, determinando os rumos das decisões políticas.

Nesse sentido, muito embora os governos continuem sendo substituídos pelo voto e os direitos civis permaneçam existe um esvaziamento democrático, em que todos os elementos formais da democracia permanecem, mas a soberania popular é enfraquecida, no que Colin Crouch chamou de pós-democracia. A mercantilização da vida política, a redução de todas as esferas da existência ao *homo oeconomicus*, demonstra o giro civilizacional provocado pelo neoliberalismo que foi capaz de erodir e desfazer o *demos*, fazendo desaparecer a capacidade dos povos de influenciar direta ou indiretamente os governos, como colocado por Wendy Brown.

3 AS LIMITAÇÕES DO ESTADO DÍVIDA

Não existem dúvidas da relevância e impacto que o trabalho de Wolfgang Streeck teve desde a sua publicação. Diversos foram os artigos, capítulos de livros, ensaios, dentre outros, que trataram as formulações teóricas apresentadas pelo autor. O que não poderia ser diferente diante de uma grande teoria e largo escopo explicativo.

Esses trabalhos passaram em parte pela validação do que Streeck propõe, e em outra parte pela crítica, evidenciando as limitações da teoria e propondo novos encaminhamentos.

Este capítulo procurará elencar os principais trabalhos que apresentaram críticas diretas a Streeck, a fim de, dessa forma, melhor compreender as limitações e possibilidades da teoria aqui estudada. Para além das críticas diretas, também serão apresentadas algumas outras propostas teóricas que demarcam os problemas e potenciais da teoria do Estado Dívida.

O capítulo se inicia apresentando os pontos falhos das teorias econômicas heterodoxas em relação à especulação, na qual Streeck se insere. A perspectiva apresentada por Martijin Konings é a de que a insistência dos críticos de esquerda em relação à especulação não só não foi capaz de possibilitar uma análise adequada do neoliberalismo, como representou um ponto cego a estas teorias.

Prosseguimos com a análise do Estado Dívida proposto por Streeck, apresentando as principais críticas que demonstram que Estado contemporâneo ainda vive de tributo, não só de dívida. Na realidade ele sempre emitiu dívida pública a altos níveis, não sendo um evento exclusivo da atualidade.

Há ainda o debate a respeito posição conflituosa entre os intitulados Povo do Estado e Povo do Mercado, através da crítica apresentada por Adam Tooze. Bem como a reflexão a respeito da constituição social do Povo endividado defendido e reivindicado por Streeck, sendo um povo que pertence à família tradicional, averso à libertação social das mulheres, como afirma Melinda Cooper.

Trata-se, bem assim, de um capítulo dedicado a evidenciar as fronteiras daquilo sugerido por Streeck como uma possibilidade explicativa da realidade dos Estados e economias contemporâneos.

3.1 Seria a especulação realmente um problema?

A crítica heterodoxa ao capitalismo costuma ter uma visão bastante específica a respeito da especulação financeira, entendendo-a como uma aposta irresponsável no futuro e como promotora do acúmulo periódico de estruturas insustentáveis e pesadas no topo de reivindicações fictícias.

Martijn Konings (2018) traz à baila um debate a esse respeito, no sentido de apontar as fragilidades táticas da teoria heterodoxa em suas críticas à especulação, evidenciando, sobretudo, o beco sem saída político em que esse entendimento resulta. Na realidade é possível dizer que a especulação não é um problema em si, a depender do ponto de análise.

Konings é professor de economia política e teoria social da Universidade de Sydney e tem se dedicado nos últimos anos ao estudo sobre o neoliberalismo, especulação financeira, dentre outros temas, junto com nomes como Melinda Cooper. Em seus últimos estudos, como o *Capital and Time* aqui estudado, tem mostrado uma crítica aguçada da dinâmica político social do neoliberalismo, não apenas no que se refere aos ortodoxos, mas à própria crítica heterodoxa.

Nesse sentido, a análise de Konings se mostra aliada ao estudo aqui empreendido, uma vez que consegue demonstrar os pontos problemáticos não apenas da razão neoliberal, mas do próprio posicionamento daqueles que buscam combater o neoliberalismo.

Assim, de acordo com Konings, o ponto cego das críticas à especulação parte de sua concepção sobre o dinheiro e o valor como algo intrinsecamente relacionado ao trabalho, quando, na realidade, o dinheiro contemporâneo é basicamente uma combinação paradoxal de ficção e fato. Sabe-se perfeitamente que o dinheiro se trata de uma promessa e, no entanto, isso de forma alguma prejudica sua capacidade de funcionar como um valor inteiramente real, como um padrão objetivo para uma ampla gama de interações humanas (Konings 2018).

Dessa forma, é indubitável que a esse respeito as teorias ortodoxas podem ter bastante relevância e utilidade para uma melhor compreensão do assunto. Para se compreender a dinâmica da especulação no neoliberalismo, em que a financialização está estabelecida, é preciso pensar no dinheiro como algo fictício também.

Em sua ânsia de rejeitar a compreensão ortodoxa do dinheiro, a teoria heterodoxa geralmente tem sido cega para o trabalho feito a partir dessa concepção, como

ela articula e adiciona força aos imaginários reguladores e à estruturação afetiva da vida capitalista.

Por óbvio, argumentar que devemos levar as concepções ortodoxas do dinheiro mais a sério não implica necessariamente é sugerir não que devemos celebrar suas credenciais descritivas, isto é, assumir suas prescrições por completo. Mas é fato que se deve considerá-las seriamente como uma expressão de um imaginário particular que tem certos efeitos.

Na teoria econômica ortodoxa, nenhuma tensão entre o valor fictício e o real é aparente. É precisamente porque o dinheiro nada mais é do que uma ficção contábil, um numerador arbitrário para facilitar as trocas, que ele pode impor respeito como uma medida objetiva e neutra e servir como uma fonte de autoridade inquestionável (Konings 2018).

O fato é que não há como conhecer a fundo o neoliberalismo utilizando as mesmas ferramentas teóricas que não acompanharam o desenvolvimento desse novo *status quo*. Por essa razão, pode-se encontrar alguns obstáculos na percepção sobre o neoliberalismo entendendo, por exemplo, o dinheiro, ou o valor, como trabalho. Talvez aqueles que evocam o valor/dinheiro como algo fictício tenham tido mais sucesso na compreensão da razão neoliberal.

Existe na razão neoliberal uma ruptura com o liberalismo econômico clássico, especialmente no que diz respeito à incerteza, eventualmente presente na economia. Enquanto o liberalismo clássico estava interessado principalmente em evitar ao máximo a incerteza do futuro, o neoliberalismo valoriza a imprevisibilidade (Konings 2018).

“Isso significa que a razão neoliberal é caracterizada por uma preocupação com a temporalidade que permanece ausente ou suprimida no liberalismo econômico clássico e na economia neoclássica. Ele não imagina o dinheiro como uma solução única e simples para o problema da troca, mas vê as finanças como uma forma de construir um futuro desconhecido. Está mais interessado na financeirização do que na mercantilização (Cooper 2008: 10), mais tomado pelas promessas e perspectivas de investimento do que pela utilidade imediata do consumo, mais engajado no papel gerador da especulação do que na estase do equilíbrio geral.” (tradução nossa, 2018, p. 23)¹⁷

¹⁷ “This means that neoliberal reason is characterized by a concern with temporality that remains absent or suppressed in classic economic liberalism and in neoclassical economics. It does not imagine money as a simple one-off solution to the barter problem, but views finance as a way to construct an unknown future. It is more interested in financialization than commodification (Cooper 2008: 10), more taken with the promises and prospects of investment than the immediate utility of consumption, more engaged with the generative role of speculation than the stasis of general equilibrium.”

Por essa razão, manter o mesmo padrão de análise dessa nova configuração econômica e política não parece trazer resultados eficazes. É preciso produzir novos métodos de análise compatíveis com a demanda explicativa do neoliberalismo.

Os estudos críticos têm dificuldade em reconhecer essa racionalidade da governança financeira. Vendo o neoliberalismo como uma crença ingênua nas propriedades autorreguladoras dos mercados, esses estudos falharam em engajar as maneiras pelas quais as políticas neoliberais têm sido capazes de mobilizar suas próprias fontes específicas de coesão e resiliência. Tem sido propenso a anunciar prematuramente o fim do neoliberalismo e a ver a persistência do neoliberalismo como um fenômeno excepcional, um desvio de um modelo normativo que dispõe um governo misto (Konings 2018).

A racionalidade neoliberal se desloca no paradoxo que engendra uma tensão entre a necessidade pela especulação e a antecipação da certeza (Konings 2018). Ao mesmo tempo em que a economia é movida pelo risco, norteadas por uma suposta neutralidade, também anseia prever a segurança de investimentos.

Nessa nova dinâmica, o Estado só pode dar tempo, não garantias rígidas de valor. Os resgates que eventualmente ocorrem aos bancos quando os investimentos falham são, eles próprios, intervenções altamente especulativas que envolvem um grande deslocamento e exigem uma resposta, reacendendo a racionalidade preventiva ao mesmo tempo que tornam aparentes suas contradições (Konings 2018).

A austeridade nesse processo se apresenta como um vetor de insegurança, precariedade e instabilidade, muito embora tenha sido capaz de valorizar ainda mais o capital. De fato, especulação e austeridade não devem ser vistas como parte do mesmo movimento de desencaixe: o impulso de austeridade é o movimento pelo qual o capital assegura seus investimentos especulativos e valoriza suas ficções (Konings 2018).

O modelo teórico apresentado por Streeck condena a especulação, como boa parte das críticas formuladas ao neoliberalismo. Sua análise se inicia, como pontuado no capítulo anterior, pelo esquema histórico em três fases que permitiu aos Estados avançados comprarem tempo para adiar o momento da verdade, quando o conflito entre cidadãos trabalhadores e o capital se tornaria intransponível.

Essa compra de tempo é para Streeck um enorme obstáculo ao equilíbrio fiscal e econômico que ele propõe ser necessário para o resgate de padrões democráticos. Nessa linha, práticas especulativas implementadas pelos Estados, como inflação e

endividamento público, são colocadas como um dos motores que desencadearam a crise do capitalismo democrático.

Entretanto, essa análise representa uma característica peculiar da crítica heterodoxa ao neoliberalismo que é a visão da especulação como algo intrinsecamente improdutivo.

Outro autor que também será largamente utilizado neste trabalho é o professor Adam Tooze, o qual é professor de história econômica na Universidade de Cambridge e tem sido nos últimos anos um dos maiores críticos diretos ao trabalho de Streeck. A crítica de Tooze a Streeck se apresenta sobretudo ao fato de que Streeck ao evitar uma crítica marxista acaba caindo no discurso ortodoxo liberal. Nesse sentido, questiona principalmente a forma como Streeck aborda a relação entre economia e política, entendendo que essa é a principal dificuldade em aceitar com seriedade as conclusões a que Streeck chega.

Assim, cabe aqui apresentar alguns pontos levantados por Tooze. No que se refere à inflação, para Streeck o processo inflacionário dos anos 1970 não passava de uma artimanha pela qual, através do dinheiro, eram canalizados recursos para a luta distributiva que não estavam, ainda, realmente disponíveis (Tooze 2014). Para ele, a possibilidade de uma sociedade atrair recursos que ainda não são reais do futuro para o presente, seja através de empréstimos, públicos ou privados, ou através da inflação, é simplesmente insustentável.

Sob o signo de sua metáfora orientadora do tempo comprado, Streeck está muito disposto a aceitar a política conservadora pelo valor, a naturalizar a campanha deflacionária neoliberal do início dos anos 1980 como uma necessidade econômica inescapável (Tooze 2014).

Por outro lado, ao contrário do que Streeck afirma e de sua frequente inquietação a respeito da inflação, a verdade é que estas medidas especulativas podem auxiliar em larga medida a recuperação de economias e a própria luta distributiva.

Ao se pensar na repressão financeira entre 1945 e meados dos anos 1950, por exemplo, quando a rápida inflação do pós-guerra ajudou a pagar as dívidas acumuladas pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, é possível perceber o mérito da utilização de recursos inflacionários na política econômica.

O mesmo se pode dizer a respeito do endividamento público que pode ser um forte veículo de estabilização econômica e social. O fato é que os níveis de dívida desses países hoje ainda são modestos em comparação com o que eram em 1945. Mas no

esquema histórico de Streeck, esse uso positivo da inflação ou do endividamento público como parte de uma consolidação fiscal socialmente justa não tem lugar (Tooze 2014).

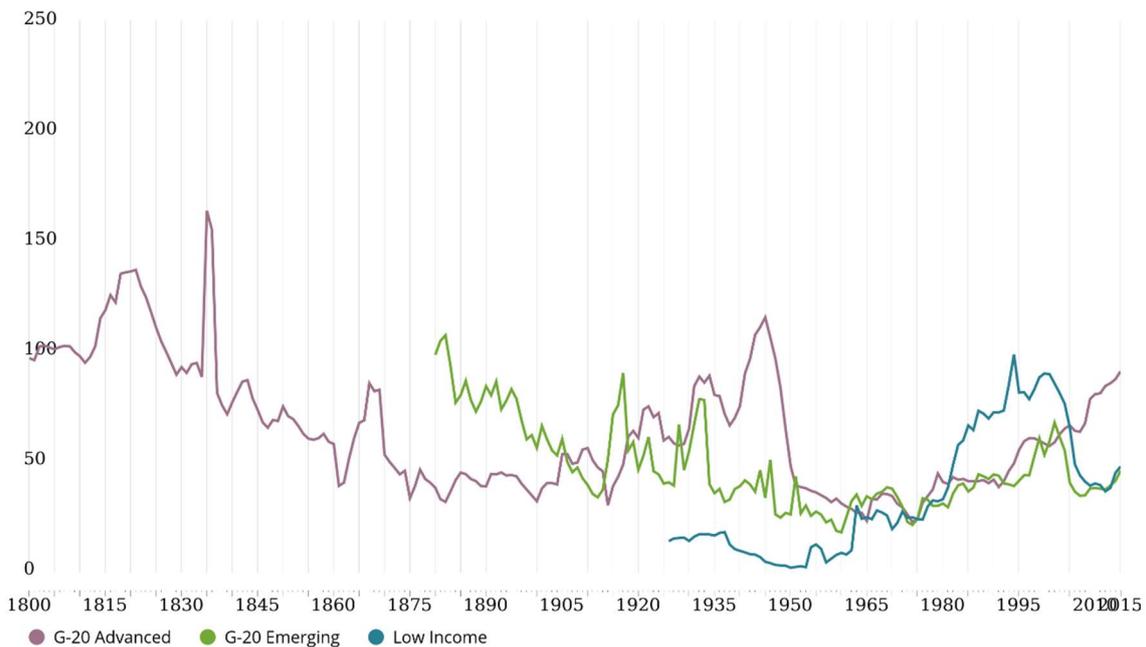
3.2 Será mesmo um Estado Dívida?

Um dos principais méritos do trabalho de Streeck foi perceber a mudança no comportamento dos governos em relação ao mercado financeiro, sobretudo no que se refere à sua política fiscal. É notável o aumento expressivo do endividamento público dos Estados avançados a partir dos anos 1980.

Por outro lado, além do largo aumento no endividamento público, também é notável a diminuição dos calotes à dívida, os credores parecem ter cada vez mais garantias de que os Estados irão honrar o pagamento da dívida. Isso se deve, sobretudo, à financialização da economia, que fortaleceu o sistema financeiro a ponto de ser impensável para um Estado não pagar seus empréstimos, se não quiser duras represálias econômicas e políticas (Roos 2019b).

Nessa linha, o aumento nos níveis de endividamento público iniciado em 1980 e intensificado após 2008, demarcam, para Streeck, uma nova etapa da relação entre capitalismo e democracia. A característica definidora desta nova etapa é a transição gradual do Estado fiscal clássico em um Estado dívida neoliberal, ou um Estado que cobre uma grande parte, possivelmente crescente, de suas despesas por meio de empréstimos em vez de impostos, acumulando assim uma montanha de dívidas que precisa financiar com uma parcela cada vez maior de sua receita (Roos 2019a)

Todavia, se analisarmos os dados da dívida pública dos Estados ao longo do tempo, a partir de uma projeção histórica, é possível perceber que não há novidade no alto índice atual de endividamento dos Estados. Na realidade, as finanças públicas sempre se comportaram dessa maneira, com uma alta porcentagem de débito em relação ao PIB.



©IMF, 2021, Source: Fiscal Affairs Departmental Data

A partir dos dados demonstrados na projeção acima, produzida a partir de dados coletados pelo Fundo Monetário Internacional, podemos concluir que o endividamento público alcançou altos patamares desde o início de sua contabilização, sobretudo no que diz respeito aos países avançados do G-20. O aumento do endividamento a partir dos anos 1980, apesar de ser substancial, não é incomum.

Desde o surgimento do Estado Moderno, os governos recorreram inúmeras vezes ao endividamento público para custear suas políticas, especialmente as guerras que sempre demandaram uma larga escala de recursos públicos. O ostensivo endividamento público não é, portanto, característico das últimas décadas, mas sempre existiu, inclusive no curso do Estado Fiscal clássico.

Dessa forma, a partir da ampliação histórica do objeto de análise, não é possível concluir que o Estado Fiscal de Schumpeter tenha passado por uma expressiva transição em suas finanças, a ponto de se transformar no Estado Dívida.

No que se refere aos países emergentes, a lógica do Estado dívida é ainda menos explicativa. A curva do endividamento nas últimas décadas caiu, demonstrando uma queda no endividamento público, ao contrário do que ocorreu nos países avançados e deu ensejo à análise de Streeck.

A construção dessa noção ideal-típica do Estado dívida cunhou uma série de críticas da comunidade científica que merecem ser apresentada em paralelo às ideias

apresentadas por Streeck. Partindo inicialmente da crítica direta apresentada por Adam Tooze, historiador e professor da Universidade de Yale que se dedicou a analisar os estudos de Streeck, tanto a respeito da forma como Streeck trata a dívida pública, como ao neologismo do povo do Estado, ou *marktvolk*, é possível fazer as seguintes observações.

A tamanha preocupação que Streeck apresenta em relação à dívida pública poderia levar alguém a confundi-lo com um teórico da escola austríaca (Tooze 2017). A insistência na dívida como expressão do desequilíbrio entre capitalismo e democracia, ou como forma de os governos comprarem tempo, adiando o enfrentamento da falta de arrecadação suficiente, transforma a dívida pública em um problema em si mesmo que não é ponto pacífico entre as teorias que abordam o assunto.

Se pegarmos, por exemplo, o que os nekeynesianos dizem sobre a dívida pública, iremos perceber que não se trata necessariamente de um problema econômico intrínseco. A trajetória do endividamento público para resgate a partir de 2008 assegurou o funcionamento da economia, algo que somente o poder público poderia empreender, e, por conseguinte, muito embora o aumento da dívida tenha comprometido parte do orçamento público, possibilitou que os fatos econômicos de incidência tributária continuassem ocorrendo e que o Estado continuasse arrecadando.

Ainda, numa perspectiva marxista é possível inclusive questionar a veracidade histórica desse novo tipo de configuração da política estatal apresentada por Streeck pelo fato de, de certa forma, sempre ter existido tanto um Estado fiscal quanto um Estado Dívida (Roos 2019a). Muito embora seja perceptível uma intensificação da dependência dos Estados capitalistas por crédito privado e do conflito distributivo em torno dos serviços da dívida no contexto atual, não é possível afirmar que essa configuração política, esse “novo” tipo de Estado, seja de fato algo novo¹⁸. Na realidade, o poder de tomar empréstimos foi tão fundamental à evolução do Estado moderno quanto a tributação¹⁹ (Roos 2019a).

18 Marx já havia observado no Volume I do Capital como o aumento da dívida nacional marcou com sua marca a era capitalista. Ao tratar do surgimento do capitalismo moderno Marx destaca que o nascimento do sistema de crédito público serviu como 'uma das principais alavancas da acumulação primitiva', permitindo que as receitas fiscais sejam transformadas em capital por meio do serviço dos juros da dívida do governo, alimentando assim a ascensão de uma distinta 'aristocracia das finanças' (Roos 2019a)(Roos 2019a)(Roos 2019a)(ROOS, 2019)

19 “Não é por acaso, a este respeito, que as lutas distributivas sobre tributação e reembolso da dívida pública foram centrais para muitas das convulsões políticas definidoras da era capitalista, desde o tumulto dos Ciompi na Florença da era moderna e a revolta holandesa contra os Habsburgos Espanha , à Revolução

“Na verdade, os elevados níveis de dívida pública da era neoliberal não são de forma alguma sem precedentes - e nem precisam necessariamente ser interpretados como um problema per se. Os "estados fiscais" de rápido crescimento do período imediato ao pós-guerra tinham, na verdade, uma relação dívida/PIB significativamente mais elevada do que seus sucessores "estado dívida" de hoje (ver figura 1). A diferença é que, depois da guerra, essas dívidas foram amplamente infladas por meio de uma política de 'repressão financeira', enquanto sob o neoliberalismo os principais bancos centrais do mundo seguiram uma política monetária muito mais amigável ao credor de flexibilização quantitativa combinada com juros historicamente baixos cotações.” (ROOS, 2019, p. 10, tradução nossa).²⁰

Dessa forma, faz mais sentido considerar o Estado tributário e o Estado dívida não como categorias mutuamente excludentes, mas como uma relação positiva em que as duas categorias se influenciam constantemente. Em termos práticos, podemos dizer que o aumento do endividamento público acarreta um eventual aumento da arrecadação tributária (Roos 2019a).

Isto porque, historicamente, a tributação moderna se desenvolveu também como forma de pagar dívidas do governo, muitas vezes acumuladas em tempos de guerra, sendo a capacidade de se comprometer com o pagamento das dívidas o pré-requisito necessário para a tomada de empréstimos (Roos 2019a).

A forma de lidar com o endividamento público foi tomando novas formas ao longo do tempo até se chegar ao estado atual. Antes da segunda guerra mundial, por exemplo, era comum que Estados altamente endividados regularmente deixassem de pagar suas dívidas, adotando uma política de inadimplência (Roos 2019a). Hoje se adota a austeridade fiscal como resposta ao endividamento público elevado, sendo essa sim uma nova política imprimida pelo neoliberalismo e não o Estado dívida apontado por Streeck:

“O que realmente caracteriza a era neoliberal, então, não é a ascensão do 'estado dívida' como uma formação política historicamente distinta, mas sim o afastamento do default soberano (antes da Segunda Guerra Mundial) e da repressão financeira (após a Segunda Guerra Mundial) a uma insistência generalizada no reembolso total e baixa inflação em um contexto de endividamento público relativamente alto. Na verdade, os governos há muito dependem do crédito privado, mas historicamente têm usado uma variedade de maneiras para lidar com dívidas insustentáveis. A atual política de austeridade

Gloriosa na Inglaterra e às Revoluções Americana e Francesa um século depois”.(Roos 2019a)(Roos 2019a)(Roos 2019a)(Roos 2019a) (ROOS, 2019,p. 09, tradução nossa)

20 “As a matter of fact, the high public debt levels of the neoliberal era are by no means unprecedented – and nor do they necessarily need to be construed as a problem per se. The rapidly growing ‘tax states’ of the immediate postwar period actually had significantly higher debt-to- GDP ratios than their ‘debt state’ successors do today (see figure 1). The difference is that, after the war, these debts were largely inflated away through a policy of ‘financial repression’, whereas under neoliberalism the world’s leading central banks have pursued the much more creditor-friendly monetary policy of quantitative easing combined with historically low interest rates.”

só é necessária na medida em que o default soberano e a política monetária inflacionária tenham sido excluídos como alternativas "aceitáveis"(ROOS, 2019, p. 10, tradução nossa)²¹

Assim, o endividamento público não é um problema em si mesmo, uma vez que permite o crescimento econômico, gera empregos e, por conseguinte, possibilita a arrecadação tributária e tem sido uma forma de financiamento utilizada pelos Estados há bastante tempo. O problema é a solução apresentada pelo neoliberalismo para lidar com o pagamento da dívida, que pressupõe uma consolidação sistêmica do orçamento público tencionando ainda mais a relação entre capitalismo e democracia e transformando a dívida pública em relação de poder.

3.3 – O Povo do Estado e o Povo do Mercado

Na medida em que os Estados no curso do capitalismo administram suas crises por meio de dívidas públicas, isso constitui uma nova espécie de dependência entre Estados e mercados (Tooze 2017). Essa dependência afeta o processo democrático que constitui os Estados, uma vez que os governos passam a responder a figuras – os credores – que constituem eleitores, ou seja, a dívida pública inclui os credores no processo de decisão política sem que eles façam parte do povo que constitui o Estado, elege seus governos e possuem uma relação pública e política pautada em legalidade e direitos civis.

O problema que Tooze apresenta é o salto que Streeck faz a partir dessa relação, evidentemente problemática, para a constituição de um novo povo, o povo do mercado, com todas as consequências que isso traz para o debate da teoria constitucional (Tooze 2017). É inegável que o mercado exerce cada vez mais influência nas decisões políticas e que os Estados têm sido cada vez mais abordados numa perspectiva comercial e contratual. No entanto, é incongruente afirmar que desse contexto não um novo povo.

“O que não é convencional – mas na verdade, francamente alarmante - é a extensão de Streeck do termo Volk. Sua cunhagem, Marktvolk, sugere a existência, em oposição ao povo próprio, o Staatsvolk, de outro Volk, definido por seu mistério, seu desenraizamento e falta de fé, sua abordagem comercial e contratual do mundo: o "povo do mercado". Para uma sociologia crítica, sem dúvida é importante anatomizar a elite financeira transnacional. Eles formam

21 “What truly characterises the neoliberal era, then, is not the rise of the ‘debt state’ as a historically distinct political formation, but rather the shift away from sovereign default (prior to World War II) and financial repression (after World War II) to a widespread insistence on full repayment and low inflation in a context of relatively high public indebtedness. In truth, governments have long depended on private credit, but have historically used a variety of ways to deal with unsustainable debt loads. The current policy of austerity is only necessary insofar as sovereign default and inflationary monetary policy have been foreclosed as ‘acceptable’ alternatives.[62]”

redes. E existem maneiras de estudá-los. Mas uma coisa que os operadores dos mercados financeiros não são, mesmo no sentido mais amplo da palavra, é um Volk, um povo étnico nacional, a menos que se queira evocar teorias de conspiração favorecidas pelo alt-right. Não se desejaria imputar isso a Streeck. Mas sua escolha de palavras não é apenas infeliz: ela também sugere um profundo equívoco analítico.”(TOOZE, 2017, p. 3, tradução nossa)²²

Se pegarmos a análise feita por Katharina Pistor, é possível perceber que essa influência do Capital sobre as políticas do Estado, bem como sua priorização em detrimento dos não proprietários, não só é antiga e anterior ao endividamento público. Essa influência se dá inclusive por uma via jurídica. O capital é antes de tudo um atributo legal que ajuda a criar e proteger a riqueza (PISTOR, 2016). A partir de institutos jurídicos tais quais contrato, propriedade privada, lei de falências, títulos de crédito dentre outros, o capital consegue garantir sua prioridade entre credores, sua durabilidade através da herança, sua convertibilidade em diversas reservas líquidas de valor e sua universalidade, ou capacidade *erga omnes* (PISTOR, 2016).

A codificação do capital, no entanto, não é mérito dos neoliberais, ou seja, algo recente. O processo de empoderamento do capital a partir do direito é antigo e remonta desde o mercantilismo e das primeiras disputas jurídicas pela propriedade privada, que se deu mais intensamente com o cercamentos (PISTOR, 2016). O fato é que o capital e o capitalismo poderiam não existir sem amparo legal e o poder coercitivo do estado na retaguarda para garantir o cumprimento da lei.

Os direitos de propriedade, por exemplo, foram na realidade adquiridos em cortes por advogados contratados para defender a possibilidade de se obter um título de propriedade sobre determinado pedaço de terra. Esse processo remonta o período feudal quando, com os cercamentos, isso começou a mudar a partir de processos litigiosos em que se buscava obter o título de propriedade sobre as terras cercadas (PISTOR, 2016). Dessa forma, muito embora seja possível afirmar que após 2008 houve um aumento do poder dos mercados sobre os Estados em função do elevado endividamento, essa

22 “What is not conventional – what is, indeed, frankly alarming – is Streeck’s extension of the term Volk. His coinage, Marktvolk, suggests the existence, opposed to the proper people, the Staatsvolk, of another Volk, one defined by its mysteriousness, its rootlessness and faithlessness, its commercialised and contractual approach to the world: the ‘market people’. For a critical sociology, it is no doubt important to anatomise the transnational financial elite. They form networks. And there are ways of studying those. But one thing that the operators of the financial markets are not, even in the loosest sense of the word, is a Volk, a national ethnic people, not unless one wants to evoke conspiracy theories favoured by the alt-right. One wouldn’t wish to impute that to Streeck. But his choice of words isn’t merely unfortunate: it also suggests a profound analytical misconception.”

dinâmica não é nova, mas esteve sempre presente pela interferência constante do capital através de seu poder jurídico e econômico.

Outro problema apontado pelo Tooze é que a transformação do mercado em *volk* traz ao povo nacional um caráter de neutralidade em relação ao capital internacional, ou mesmo pode levar alguém à impressão de que os dois estão justapostos. A realidade, todavia, demonstra que em situações de eleições democráticas de governos de esquerda, ou seja, quando o povo do Estado decide por políticas alternativas, o dinheiro movido contra tais governos não é necessariamente estrangeiro, os primeiros a se movimentaram são cidadãos ricos e insatisfeitos (Tooze 2017)

“Afim, são os próprios capitalistas de uma nação, cujas carteiras tendem a ser mais pesadamente voltadas para ativos locais que podem agora ser vulneráveis a impostos ou pior. Eles também são mais propensos a ter opiniões políticas fortes e estão ao alcance de seus oponentes vingativos. Em 2015, foi a fuga de capitais domésticos, tanto quanto a especulação internacional, que pressionaram o Syriza. Foram os oligarcas locais, não os fundos de hedge em Connecticut, que enviaram ameaças de morte a inspetores fiscais intrusivos. A hashtag ‘This is a Coup’ que se tornou viral no verão de 2015 foi uma metáfora. Golpes reais, como o recente no Brasil, são encenados por pessoas que são cidadãos arraigados, totalmente pagos, que por isso mesmo estão prontos para fazer qualquer coisa para defender seus interesses.”(TOOZE, 2017, p. 04, tradução nossa)²³

Assim, as influências privadas que as políticas dos Estados sofrem não implicam necessariamente na constituição de um povo – com todas as consequências teóricas que essa palavra envolve. As classes mais ricas, bem como aqueles que são donos do capital, fazem parte de um *Statvolk*, isto é, fazem parte de uma nação e respondem a seu respectivo Estado. A questão é que, em função do poder econômico que possuem, sua relação com o Estado não se resume somente a direitos civil, eleições, opinião pública e lealdade, mas também por meio de exigências em torno da necessidade de investimentos, pagamento da dívida e crescimento econômico.

Também é possível perceber que o esquema *Statvolk* x *Marktvolk* se mostra frágil ao trazer uma análise simplista em relação aos conflitos que envolvem o Estado. Essa disputa por poder político entre cidadãos e mercado não ocorre num isolamento

23“‘It is a nation’s own capitalists, after all, whose portfolios tend to be most heavily weighted towards local assets that may now be vulnerable to taxation or worse. They are also more likely to hold strong political views and are within easy reach of their vengeful opponents. In 2015 it was domestic capital flight as much as international speculation that put pressure on Syriza. It was local oligarchs, not hedge funds in Connecticut, who sent death threats to intrusive tax inspectors. The ‘This is a Coup’ hashtag that went viral in the summer of 2015 was a metaphor. Actual coups, like the recent one in Brazil, are staged by people who are rooted, fully paid-up citizens, who for that very reason are ready to go to any lengths to defend their vested interests.’”

diático. Os Estados não estão simplesmente alternado entre demandas dos cidadãos e demandas dos mercados. Eles têm que lidar com outros Estados, que estão eles próprios fazendo malabarismos com suas relações com os cidadãos e com os mercados. E o estado, o Staat que constitui o Staatsvolk, tem uma identidade, lógica e interesses próprios e está ele próprio emaranhado numa complexa teia (Tooze 2017).

Não há dúvidas de que a teoria da crise apresentada por Streeck é capaz de explicar em larga medida a intensificação da tensão entre capitalismo e democracia com a chegada do neoliberalismo, bem como suas consequências ao comportamento dos Estados. Todavia, sua análise a respeito da dívida pública, que a coloca como um problema *per se*, e a elevação dos mercados ao status de *volk* não só são passíveis de duras críticas como reúne inadvertidamente munição às teorias ortodoxas que defendem que o orçamento público precisa ser urgentemente consolidado (Roos 2019a)

3.4 – Neoliberalismo e Neoconservadorismo

Um dos flancos em que o Estado de bem-estar foi atingido pela ascensão da razão neoliberal, pode-se dizer, foi ao colocar a família, novamente, como entidade essencialmente privada e como estruturante social, retirando do Estado a responsabilidade e os custos pelo amparo social das famílias.

Desde o ingresso das mulheres no mercado de trabalho assalariado, o modelo de família tradicional - com uma divisão sexual bastante definida, em que o homem é responsável pelo sustento da família e a mulher pelo cuidado do lar e dos filhos - começou a definir.

O avanço do movimento feminista, com reivindicações que pautaram a liberdade social, sexual e econômica das mulheres marcou o início de uma transformação que afetaria diversos pontos da sociedade, tanto político, social e econômico.

A resposta neoliberal ao colapso da família tradicional pode ser descrita, em primeiro lugar, como adaptativa. Por um lado, já na segunda metade do século XX, ao contrário dos conservadores sociais, os neoliberais estavam interessados em incluir o trabalho recente de ex-donas de casa em um mercado expandido de serviços domésticos, pretendendo criar novos mecanismos para precificar os riscos de, por exemplo, discriminação racial ou sexo inseguro (Cooper 2017).

É fato que não existe forma de libertação social, ao que parece, que os economistas neoliberais não possam incorporar em um novo mercado de serviços contratuais ou de crédito de alto risco.

Por outro lado, apesar da “privatização” e flexibilização da estrutura familiar e os efeitos que desoneram o Estado e o contribuinte em relação à proteção da família, os neoliberais estão particularmente preocupados com os enormes custos sociais que derivam do colapso da família tradicional estável: os custos incorridos, por exemplo, por mulheres que optam pelo divórcio sem culpa, mulheres que têm filhos fora do casamento; e o fato de que esses custos recaem, ao contrário do que se esperava, sobre o governo e o contribuinte, e não para a família ou para os indivíduos (Cooper 2017).

Apesar dessa contradição, economistas neoliberais e juristas apostam fortemente no reestabelecimento da família privada como a principal fonte de segurança econômica e uma alternativa abrangente ao Estado de bem-estar.

Para tomar como exemplo a situação dos EUA, se a reforma da previdência social se concentrou singularmente na questão da promoção do casamento e da formação familiar responsável nas últimas décadas, é graças à colaboração contínua entre neoliberais e conservadores sociais neste ponto em particular (Cooper 2017).

Todavia, o apego ao formato tradicional de família não se restringe à ala dos neoliberais e conservadores, podendo ser encontrado, também, no discurso de alguns críticos de esquerda que passaram a tecer argumentos que questionam o processo de libertação social e econômica das mulheres no século passado.

Esses críticos estão preocupados particularmente com a forma com que o capitalismo neoliberal é destrutivo à vida familiar. A ideia de que as relações de trabalho flexíveis introduzidas pela reforma neoliberal de alguma forma desabilitaram as obrigações de longo prazo de amor e paternidade é difundida entre os teóricos sociais de esquerda, interessados nos efeitos do modernismo tardio sobre as estruturas da vida íntima (Cooper 2017).

Os enormes custos sociais que derivam do colapso da família tradicional estável, que passam pelo divórcio e possível não planejamento familiar por parte de mães solteiras, são encarados com bastante inquietação por esses teóricos em decorrência do fato de que esses custos recaem sobre o governo e o contribuinte, e não para a família privada.

Em suma, parece que a família tradicional foi substituída por uma família flexível da mesma forma que o emprego fordista foi substituído por um emprego flexível, durante o mesmo período e também em todo o mundo ocidental (Cooper 2017).

Entretanto, apesar de as preocupações desses teóricos serem pautadas por um viés crítico, tais análises podem ser facilmente confundidas com aquelas emitidas pelos conservadores sociais.

Wolfgang Streeck apresenta argumentos contundentes nesse sentido. Streeck se apresenta bastante preocupado com o desmantelamento das relações de trabalho estabelecidas no padrão do pós-guerra na Europa, qual seja do Estado de bem-estar. Para além da relação de trabalho, o desmantelamento da família instituída por esse mesmo padrão, chamada de família fordista, constituída por um trabalhador assalariado do sexo masculino e uma esposa e mãe que fica em casa cuidando dos filhos, também é um ponto de preocupação.

Streeck observa que a segurança econômica da era do Estado de bem-estar foi baseada em uma divisão sexual do trabalho rigidamente aplicada que relegou as mulheres a formas de emprego precárias e de baixa remuneração e indexou o salário do trabalhador fordista aos custos de manutenção de esposa e filhos em casa.

“Neste ponto, o antifeminismo de Streeck torna-se evidente. Era feminismo, afinal de contas, o que primeiro desafiou as formas jurídicas e institucionais da família fordista, encorajando as mulheres a buscar um salário independente em igualdade com os homens e transformando o casamento de uma obrigação contratual de longo prazo em um contrato que poderia ser dissolvido à vontade. Ao fazer isso, feministas (que ele imagina como classe média) roubaram das mulheres (que ele imagina como classe trabalhadora) a segurança econômica que vinha do casamento com uma trabalhadora fordista.” (COOPER, 2017, p. 11, tradução nossa)²⁴

Nessa linha, a ideia de Streeck a respeito da transformação social intuicionada pela reivindicação das mulheres é a de que o feminismo ajudou os gerentes das empresas a generalizar a norma de emprego precário e promover a flexibilidade no local de trabalho, comprometendo a segurança de todos os trabalhadores.

O declínio da família, portanto, seria um sinal mais visível da insegurança social do neoliberalismo. De acordo com Streeck e demais críticos que seguem a sua

²⁴ “At this point, Streeck’s antifeminism becomes overt. It was feminism, after all, that first challenged the legal and institutional forms of the Fordist family by encouraging women to seek an independent wage on a par with men and transforming marriage from a long- term, noncontractual obligation into a contract that could be dissolved at will. In so doing, feminists (whom he imagines as middle class) robbed women (whom he imagines as working class) of the economic security that came from marriage to a Fordist worker.”

linha, durante os anos de regressão social, a família tornou-se uma instituição muito mais fluida e frágil, agravando a insegurança no trabalho e a sensação geral de insegurança (Cooper 2017).

É essa a concepção que Streeck tem a respeito da composição social do pós-guerra e Estado de bem-estar que ele busca saudosamente defender. O povo do Estado apresentado por Streeck como o povo oprimido pelo povo do mercado e carente de autodeterminação é um povo constituído por uma família tradicional que relega as mulheres à posição privativa de esposa e mãe.

Não há qualquer crítica que pontue a necessidade de libertação social dessas classes, mas há, ao contrário, críticas no sentido de retornar ao estágio de privação das mulheres, sob o argumento de precarização e flexibilização do trabalho.

Nessa esteira, as limitações da análise apresentada por Streeck não são apenas de ordem econômica e política, mas também social, uma vez que a crítica por ele emitida contra o neoliberalismo é cega em relação à luta política e social daqueles que buscam um lugar de dignidade, como a população negra, LGBTQ+ e as mulheres.

4 O ESTADO DÍVIDA E O CASO BRASILEIRO

Se nos países capitalistas avançados do norte global a reconfiguração da política econômica para um esquema neoliberal desmontou de maneira contínua o Estado de bem-estar do pós-guerra, como pontuado por Streeck, a introdução desse ideário diante do contexto institucional brasileiro apresentará sentido distinto, que buscaremos explorar ao longo deste capítulo.

A trajetória da reforma neoliberal no Brasil se inicia passando pela crise da dívida pública com a forte concepção de promover o equilíbrio das contas públicas através do ajuste fiscal, bem como a promulgação da Constituição Federal de 1988 que já abre caminho para um regime fiscal de viés neoliberal e posteriormente com os governos seguintes que levaram a cabo uma política econômica que culminou na privatização de empresas estatais e austeridade fiscal.

Ao contrário do que se viu nos países que basearam a análise de Streeck, o Brasil possui uma história institucional própria e bastante distinta dos países que vivenciaram a utilização de ferramentas keynesianas. A transformação neoliberal chega no Brasil no momento de transição de um regime autoritário para um regime democrático, no momento em que se está em vias de promulgar uma constituição que tem como base preceitos democráticos, de igualdade social e em prol de direitos sociais, sem precedentes no país.

Nesse sentido, ao contrário da narrativa de que o neoliberalismo surge como marco da derrocada de direitos sociais, do Estado de bem-estar, e da democracia, no Brasil o neoliberalismo surge acompanhado de uma forte movimentação política que conseguiu derrubar o regime militar e instaurar em seu lugar um Estado Democrático de Direito.

Contudo, a literatura brasileira que aborda o tema da política fiscal e faz menção ao trabalho de Streeck, parece ter recepcionado seus apontamentos teóricos sem maiores críticas, fazendo paralelos com o fenômeno ocorrido no norte global, aplicando a teoria ao Brasil como se fossem situações equiparáveis. São diversas as citações dos apontamentos de Streeck a respeito do Estado dívida e a situação da democracia nos países ricos com a chegada da reforma neoliberal. Todas elas, no entanto, são utilizadas para corroborar os argumentos de pesquisa, ou seja, no sentido positivo, sem a elaboração de críticas à teoria.

Entretanto, como se verá ao longo deste capítulo, a história brasileira, ou mais especificamente, a história da democracia e das finanças brasileiras possuem

peculiaridades que divergem em muito da história dos países desenvolvidos, objeto de estudo dos trabalhos recentes de Streeck. Por essa razão, o intuito deste capítulo é realizar uma abordagem crítica da teoria do Estado dívida em relação ao Brasil, entendendo suas limitações e possibilidades explicativas.

4.1 Como a Academia brasileira tem recebido o trabalho de Streeck

Ao acessar o Portal de Periódicos da plataforma CAPES/MEC, a fim de pesquisar os trabalhos que utilizam os estudos de Streeck como referencial teórico e abordam as questões aqui estudadas para o caso do Brasil, foi possível encontrar alguns poucos trabalhos que fazem análise direta, sendo que a maioria apenas faz alguma menção a esses pontos. A pesquisa feita no Portal de Periódicos se deu a partir das seguintes palavras chaves: “Estado Dívida”, “Brasil”, “Streeck”, “Povo do Mercado”.

Existe, contudo, um trabalho encontrado nos resultados da pesquisa que aborda diretamente tanto a teoria de Streeck como a questão das finanças públicas brasileiras, qual seja o artigo de Elida Graziane Pinto, publicado na ABRASCO, sob o título “Budgetary-financial erosion of social rights in the Constitution of 1988”.

O intuito deste capítulo será iniciar a discussão a respeito das possibilidades explicativas dos pontos apresentados por Streeck em “Tempo Comprado” à situação brasileira. Para tanto, utilizaremos como ponto de partida os argumentos utilizados no trabalho de Elida, uma vez que este é capaz de traduzir a forma com que os pesquisadores brasileiros tem recepcionado a obra de Wolfgang Streeck.

O trabalho de Elida Graziane Pinto se inicia com o apontamento de que há no Brasil um processo de mitigação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988, em nome de um equilíbrio fiscal, processo que se estabeleceu através dos fortes ajustes fiscais implantados no país ao longo das décadas de existência da CF/88.

A partir das políticas de austeridade institucionalizadas, ocorreu um direcionamento do país nos últimos anos que promoveu um esvaziamento dos sistemas de direitos fundamentais em prol de uma estabilização monetária e do pagamento da dívida pública.

As DRUs, por exemplo, seriam um marco importante nesse processo. A partir delas as receitas destinadas à promoção e efetivação dos direitos à educação e saúde seriam continuamente mitigadas. Além disso, nos últimos anos existiu um progressivo

desestímulo aos estados e municípios por parte da União, no que se refere ao apoio político e orçamentário a implementação de políticas voltadas pra saúde e educação.

O fato é que nos mais de trinta anos de existência da Constituição de 1988 existe um processo de desconstrução do constitucionalismo então estabelecido, sob o pretexto de reduzir significativamente o tamanho do Estado (Pinto, 2019).

Nessa esteira, o Novo Regime Fiscal aprovado em 2016 acentuou criticamente o paradigma da consolidação fiscal no Brasil, uma vez que impôs profundos limites aos gastos primários pelo tempo de 20 anos, tempo em que os direitos fundamentais estarão largamente prejudicados em razão da limitação de recursos.

Elida atribui isso às mesmas causas do fenômeno ocorrido no norte global e teorizado por Streeck, qual seja a existência de um Estado largamente endividado e que culminou numa disputa entre 2 povos: O povo do Estado, os cidadãos, e o povo do mercado, os credores da dívida.

Nesse sentido, nas últimas décadas o povo do Estado tem perdido repetidas vezes a disputa sobre o controle do Estado com o povo do mercado, de modo que as políticas estatais tem se embasado na preferência dos mercados, procurando conquistar sua confiança, implementando austeridade para sinalizar a capacidade de pagamento da dívida pública.

Basicamente, Élida faz um paralelo entre a ideia do *Statvolk* e *Marktvolk* desenvolvida por Streeck, com a situação brasileira atual, que vive uma crise de sua política, uma crise econômica e uma crise fiscal. O entendimento, bem assim, que a derrocada democrática no Brasil se deu também pela perda de controle dos cidadãos sobre o Estado e aumento do poder do mercado financeiro em razão do endividamento público. Apresenta como argumento as políticas de austeridade fiscal no país, que surgiram durante os anos de vigência da CF/88.

Contudo, é importante perceber que a marcha neoliberal no Brasil não é algo recente, mas, ao contrário, teve sua origem concomitantemente ao emergir do período democrático no país. A própria constituição, como demonstraremos a seguir, traz elementos de preceitos neoliberais, no que se refere à política fiscal.

O caso brasileiro deve ser encarado a partir de suas peculiaridades quando posto sob os olhos de teorias e análises feitas para o fenômeno ocorrido no norte global. É evidente que num mundo globalizado os efeitos do que ocorre nos pais centrais são sentidos em diversas partes do mundo, é inevitável. Entretanto não há como recepcionar tais pontos de vista esquecendo-se que a trajetória brasileira é bastante diferente.

4.2 A Crise da Dívida Brasileira

Inicialmente, achamos importante começar a análise elegendo a crise da dívida pública dos anos de 1980 como ponto de partida da atual crise fiscal no país. É evidente que existem diversos pontos na história brasileira que poderiam ser considerados o ponto pé inicial da crise e, portanto, poderiam servir de marco inicial para a presente análise. Contudo, levando-se em conta que a dívida pública possui um papel de grande importância não só na teoria de Streeck mas nos próprios discursos que estiveram presentes no debate público brasileiro, utilizados na defesa da austeridade fiscal, nada mais conveniente que começar a análise da crise no Brasil a partir desse momento.

É fato que o endividamento público brasileiro chegou a altos níveis nos anos de 1980, chegando a ser um dos principais países endividados da América Latina, com uma grande cobertura oferecida pelos bancos comerciais americanos (Almeida, 2015).

O Estado desenvolvimentista entabulado durante o regime militar tinha como principal forma de financiamento do setor produtivo os empréstimos externos, grande parte dos avanços industriais alcançados durante o regime se devem ao financiamento através de endividamento por capitais estrangeiros. Não obstante, é fato que a redução da dependência obtida em relação ao setor produtivo, teve como contrapartida a elevação da dependência financeira em relação ao sistema financeiro internacional (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

Nesse sentido, a crise da dívida instaurada na década de 1980 marcou o início da derrocada do modelo de Estado desenvolvimentista, existente no Brasil por diversos regimes políticos. A busca pela independência do setor produtivo, com o lançamento, por exemplo, do II Plano Nacional de Desenvolvimento em 1974, resultou às finanças públicas brasileira uma virada estrutural que, por sua vez, colocaria em xeque o modelo desenvolvimentista do Estado no país.

A crise do petróleo de 1979 rendeu ao Brasil um agravamento nas transações correntes, bem como elevou as taxas de juros a níveis extraordinários. Em função de tais problemas, uma onda de inadimplências surgiu no sul global por volta de 1982, iniciando pelo México. Em resposta, o FMI disponibilizou recursos para os Bancos Centrais de tais países na tentativa de evitar uma paralização no sistema de créditos comerciais (Almeida, 2015).

O Brasil foi um dos beneficiados dos créditos emergenciais do FMI, o país recorreu ao auxílio na tentativa de amenizar os danos econômicos instaurados pela crise.

Entretanto, não foi capaz de cumprir com a maior parte das exigências e requerimentos da alta cúpula do Fundo, uma vez que não possuía condições políticas de empreender reformas tendentes a desindexar a economia e controlar as finanças públicas brasileiras, como requerido pelo órgão.

É notável um certo grau de disposição dos órgãos do sistema financeiro americanos, tais quais FMI, Banco Mundial, Federal Reserve entre outros, naquele momento, em cooperar com o devedores (Almeida, 2015). Essa disposição foi capaz de evitar um colapso do sistema financeiro internacional, mas não evitou a crise e a estagnação em países como o México e o Brasil.

A “década perdida”, como se chamou os anos de 1980 que comportaram a crise econômica dos países latinos, foi arrebatadora para a vida política do Brasil e suas finanças públicas. A partir desse momento o Estado vê-se cada vez mais prisioneiro da necessidade de servir à própria dívida pública (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

A relação com FMI se tornou ainda mais errática e irregular, já que o Brasil não obtinha condições políticas de cumprir com as metas impostas pelo Fundo, bem como aplicar as políticas econômicas sugeridas. Além disso, as renegociações se tornaram impraticáveis, bem como os desencontros com a comunidade de credores se tornaram ainda mais incisivos.

A situação fiscal do país nesse período foi ainda mais agravada pela crise econômica com redução do ritmo de crescimento econômico que resultou na redução da arrecadação tributária bruta. Nesse período, a resposta do Estado à crise se deu na proteção dos capitais privados, absorvendo eventuais prejuízos e incorporando empresas falidas ou suas dívidas, além de preservar subsídios e incentivos a formas arcaicas de produção. Como resultado, a dívida externa foi amplamente estatizada, de modo que o Estado passou a responder por cerca de 75% do seu total (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

Além disso, a estatização da dívida externa veio acompanhada de um crescimento exponencial da dívida interna, o que provocou, ao fim e ao cabo, uma substituição de endividamento externo por um endividamento interno (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

É nesse contexto econômico e em meio à mudança de regime de 1985 que é declarada a moratória de 1987, quando o Brasil, após muito tempo, se viu pela primeira vez impossibilitado de continuar honrando seus compromissos externos. Apesar das transformações implementadas pelo Estado desenvolvimentista, é certo que o setor

financeiro do país sempre foi o mais errático no processo de fortalecimento do sistema produtivo (Almeida, 2015).

As dificuldades econômicas, bem como a crise fiscal dos anos 80 que fragilizaram em larga medida o Estado, especialmente no que se refere a redução de sua capacidade econômica de condução do sistema capitalista nacional, tiveram um papel importante na degradação do regime militar e em sua derrocada a partir do governo que se instaurou em 1985.

As crises dos anos 1980 e a consequente dificuldade de condução do Estado do sistema capitalista nacional, o que culminou em sua fragilização, deu o contorno da derrocada do regime militar. O esquema de sustentação política regional do regime foi fortemente enfraquecido pelo aprofundamento das divergências político-partidárias, causado pela redução da capacidade financeira do Estado (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). Nesse contexto, as reivindicações da sociedade civil já não encontravam bloqueios fortemente resistentes por parte Estado.

A crise fiscal brasileira se deu, todavia, num contexto expressivamente diferente do ocorrido nos países centrais do capitalismo. O movimento se deu no sentido de libertação do mercado das amarras keynesianas e do controle das massas a partir da democracia, bem como pela gradativa redução da arrecadação tributária e lançamento de títulos da dívida pública no mercado financeiro.

O período neoliberal começou com uma liberação do orçamento público do controle democrático por meio da legislação de consolidação fiscal nos anos 1980 e 1990, às custas da diminuição do Estado de bem-estar (Streeck, 2018). No Brasil, a crise fiscal ocorre no momento da transição democrática e crise de um modelo voltado a garantir o eixo de acumulação característico de uma hegemonia urbano-industrial.

Ao contrário do que se deu nos países centrais, em que o neoliberalismo se instaurou reduzindo o controle democrático e os direitos sociais, no Brasil o neoliberalismo se instaurou no contexto de derrubada de um regime autoritário militar e de transição para o regime democrático, a partir de uma constituição cujo texto normativo apresenta uma larga defesa e garantia de direitos sociais.

A CF/88 surgiu no contexto de crise da dívida, de modo que seu próprio texto já foi uma forma de sinalização para instituições como o FMI e os credores da dívida de que haveria um regimento normativo que nortearia as finanças públicas no sentido de garantir o pagamento da dívida. A nova ordem democrática, que surgiu com a transição

do regime militar, apesar de suas premissas voltadas à implementação de políticas de bem-estar e seguridade social, já nasceu neoliberal.

A constituinte produziu um texto normativo que traz não só o paradoxo do financiamento de direitos sociais através de tributação regressiva, como dedica um extenso capítulo de seu texto às finanças públicas e às regras de controle fiscal (arts. 163 a 169), sinalizando que a dívida pública teria um marco regulatório com características de pacto social.

Apresenta-se assim, de modo contraditório, uma tentativa de institucionalizar ao mesmo tempo um estado de bem-estar social concomitante a um regime de forte arrocho fiscal. Neste aspecto, a CF/88 pode ser compreendida como um desdobramento institucional do compromisso de ajuste fiscal sedimentado durante a década de 1980 e assumido pelo Estado na fundação da nova ordem, o regime democrático.

Os anseios partilhados pelos organismos internacionais de financiamento, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e pela burguesia nacional, são perfeitamente compatíveis com o compromisso com o equilíbrio das contas públicas, cujas tentativas de alcançar esse equilíbrio tem sido pautada em políticas de forte ajuste fiscal, antes e agora.

Essa compatibilidade se expressa através da estruturação dos marcos normativos que regulam o manejo do orçamento público mediante rigorosas vedações à postulações de despesas primárias, criando a ideia de uma necessária responsabilidade do gestor no uso do dinheiro público.

Portanto, é inevitável concluir que a austeridade alcançou o Brasil mesmo antes da CF/88 e através dela foi possível implementar no país um regime fiscal traduzido num verdadeiro pacto social a respeito das contas públicas, que demarca um modelo de forte controle das despesas, numa clara sinalização para o mercado financeiro interno e externo de que a gestão pública irá assegurar a institucionalização da austeridade para pagamento da dívida.

4.3 Neoliberalismo brasileiro e estabilização econômica

Os anos que se seguiram a “década perdida” foram marcados por diversas tentativas de negociar com os credores da dívida e com o FMI, bem como por políticas que promulgaram um forte ajuste fiscal no país, com a justificativa de que para restaurar

os parâmetros econômicos do Brasil era necessário promover um equilíbrio das contas públicas.

O impacto da crise da dívida externa que determinou os desdobramentos da década perdida, fez romper a coalizão política que sustentava o regime militar, bem como o Estado desenvolvimentista de Vargas. A transição democrática que se seguiu redefiniu a posição de diversos segmentos sociais e políticos, a relação do Brasil com o exterior e sua economia.

A economia brasileira nesse período de transição foi marcada por oscilações bruscas de crescimento, recessão, estagnação, altos índices de inflação, deterioração das finanças públicas e fragilidade política do Estado em relação à economia (Sallum Jr. & Goulart, 2017).

Nesse momento de forte instabilidade política e crise econômica, surgiram no país basicamente duas forças sociais e políticas que viram a dar o contorno da situação política do Brasil nos anos seguintes. Tratava-se, por um lado, do ideário liberal pautado por segmentos da tecno-burocracia do Estado, que visualizavam um reformismo orientado pelo receituário neoliberal e, por outro lado, tinha-se os sindicatos de trabalhadores que defendiam uma alternativa distributiva ao antigo desenvolvimentismo (Sallum Jr. & Goulart, 2017).

Os desdobramentos dessa dualidade de forças no país seriam definidos não muito depois do início da transição democrática. Já na segunda metade da década de 80 a elite brasileira, bem como a grande empresa estavam partidários de uma perspectiva mais liberal, de combate ao caráter estatista da política brasileira até então, denunciando o intervencionismo marcado pelo regime militar, especialmente no que se refere ao controle de preços, além da forte crise fiscal em que o país se encontrava naquele período.

A chegada do ideário neoliberal no país naquele período abriu espaço para a consolidação de um novo Estado, diferente do Estado desenvolvimentista que intervinha fortemente na economia. Agora a perspectiva era de alcançar um Estado que se colocasse fora da economia, ao menos que não intervisse tão fortemente nas forças produtivas.

Esse ideal neoliberal foi traduzido mais fortemente no governo de Fernando Henrique Cardoso. A estabilidade monetária passa a ser central na agenda política do governo de Cardoso, desde a implementação do Plano Real com Cardoso no Ministério da Fazenda, o que substitui a perspectiva do Estado varguista cuja centralidade estava no crescimento econômico e no emprego (Sallum Jr. & Goulart, 2017).

Nesse período, o Banco Central tornou-se o principal responsável pela definição das metas de inflação associando-as a uma política monetária rígida, bem como elevando os níveis de juros e, a partir de 1999, a um regime de câmbio flutuante. É fato que o Banco Central nesse período atuou com enorme independência em relação ao resto do governo e aos ministérios econômicos (Sallum Jr. & Goulart, 2017).

De outro lado, houve uma notável redução da intervenção estatal na economia, na medida em que empresas estatais estratégicas foram inseridas num processo de privatização, como é o caso da companhia Vale do Rio Doce. Além disso, passou-se a adotar o modelo de agências reguladoras em diversos setores como telecomunicações e elétrico.

No plano fiscal, o governo de Cardoso manteve a perspectiva neoliberal de equilíbrio das contas públicas. Por mais que tenha seguido um modelo menos rígido do que aquele recomendado pela ortodoxia neoliberal, a política do governo ainda foi marcada pela manutenção do forte ajuste fiscal herdada do pior período da crise da dívida. Essa política de ajuste fiscal foi institucionalizada no final do governo com a promulgação da Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que procurava, basicamente, promover o equilíbrio das contas públicas. Através dessas medidas, a política neoliberal se tornou hegemônica no país, podendo-se dizer em definitivo que o Brasil já era de fato um país neoliberal.

O governo que sucedeu a Cardoso em última instância não modificou muitas das reformas liberais implementadas naquele período. Manteve-se vigentes a eliminação dos privilégios das empresas nacionais, os regimes de concessões públicas na relação com o capital privado, as regras para a gestão fiscal equilibrada e a autonomia operacional do Banco Central (Sallum Jr. & Goulart, 2017).

Apesar disso, é fato que o governo Lula recuou no que se refere ao reformismo neoliberal presente no governo de Cardoso. Muito embora política do governo tenha sido fortemente pautada pelo liberalismo econômico, o processo de privatizações foi interrompido, buscou-se uma maior presença do Estado na vida social, bem como a proteção às empresas de capital nacional, principalmente às pequenas empresas, as políticas foram pautadas por uma melhor distribuição da renda e proteção aos trabalhadores mais pobres.

Basicamente, o governo de Lula buscou conciliar o projeto político implementado por Cardoso com uma política social e distributiva mais robusta. Manteve os níveis de ajuste fiscal do governo anterior, mas buscou atender as demandas da

população mais pobre. O lulismo inseriu interesses do trabalho no orçamento público e buscou equilibrá-los com os interesses do capital, caracterizando-se como um “reformismo fraco sem confronto da ordem” (Singer; 2012).

Dessa forma, muito embora tenha sido um governo posicionado à esquerda do espectro político, o governo de Lula foi, assim como o de Cardoso, fator condutor da instauração e fortalecimento do neoliberalismo no Brasil.

4.4 Austeridade institucionalizada

A promulgação da CF/88 representa para o Brasil um marco histórico de rompimento com a ordem constituída no regime militar e a inauguração de um novo modelo de Estado e sociedade, dedicada a preceitos democráticos e de promoção de igualdade e seguridade social. Apesar disso, o texto normativo da nova constituição traz consigo também um novo regime fiscal, que muito embora esteja inserido num contexto de progressista, dedica um extenso capítulo de seu texto às finanças públicas e às regras de controle fiscal (arts. 163 a 169), sinalizando que a dívida pública teria um marco regulatório com características de pacto social.

Apresenta-se assim, de modo contraditório, uma tentativa de institucionalizar ao mesmo tempo um estado de bem-estar social concomitante à consolidação fiscal. Neste aspecto, a CF/88 pode ser compreendida como um desdobramento institucional do compromisso de ajuste fiscal sedimentado durante a década de 1980 e assumido pelo Estado na fundação da nova ordem.

Tal situação pode ser compreendida a partir do conceito trazido por Evelina Dagnino (2004) de “*confluência perversa*”, que ocorreu no Brasil e América Latina no período de transição democrática, que consubstanciou uma crise discursiva que deu o contorno da situação atual desses países. De acordo com Dagnino:

Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. (DAGNINO, 2004).

No caso brasileiro, a transição democrática enfrentou um dilema surgido a partir da confluência perversa que se coloca pelo confronto de dois processos distintos. O primeiro se dá pelo alargamento dos institutos democráticos, cujo marco é a Constituição

de 1988, expressado pela crescente participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão política.(Dagnino, 2004)

Por outro lado, existe um outro processo que surge a partir da implementação do neoliberalismo, marcada pela eleição de Collor em 1989. A partir disso se inicia o desenvolvimento de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel assistencial, garantidor de direitos, existindo no lugar um encolhimento das responsabilidades sociais do Estado perante a sociedade civil (Dagnino, 2004).

“Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação”. (DAGNINO, 2004).

No que se refere às finanças públicas, o processo de adequação da sociedade brasileira ao modelo neoliberal se expressa pela implementação de políticas de austeridade, que se dá, desde o início, por um processo de institucionalização de políticas austeras que se chocam com o modelo de bem-estar instituído pela CF/88.

A compatibilidade do compromisso de manutenção do equilíbrio das contas públicas com os anseios partilhados pelos organismos internacionais de financiamento, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e pela burguesia nacional se expressa através da estruturação dos marcos normativos para manejo do orçamento por meio de rigorosas vedações para consecução de despesas, criando a ideia de uma necessária responsabilidade do gestor no uso do dinheiro público.

O processo de institucionalização da austeridade no país seguiu através de novas ferramentas. Já na década de 90 o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Fundo Social de Emergência através da EC de Revisão nº 01/1994. O principal objetivo deste Fundo era o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal” e a “estabilização econômica” através da flexibilização do destino de parte dos recursos para despesas vinculadas utilizados para custeio de ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, bem como outros programas de relevante interesse econômico e social.

O Fundo foi a primeira tentativa de desvincular receitas federais, de modo que o governo poderia utilizar recursos constitucionalmente vinculados ao orçamento da seguridade social com liberdade para destinar os recursos para outros fins.

É com a EC nº 27/2000 que este mecanismo recebe o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). De acordo com o art. 1º da Emenda, entre 2000 e 2003, 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União seria desvinculado de órgão, fundo ou despesa, sem qualquer especificação a respeito da finalidade prioritária da desvinculação. Ou seja, a liberdade de manejo orçamentário estava ligada à possibilidade de desvio em relação a preceitos de construção de um Estado de bem-estar social para garantir a consolidação fiscal e a consequente liquidez dos títulos da dívida pública.

Concomitante a isso surge o Programa de Estabilização fiscal (1998) que mais tarde iria culminar na Lei de Responsabilidade fiscal. Os problemas com a dívida externa, herança do período final do regime militar, ainda é bastante presente nesse período, razão pela qual existe o intuito de promover um regime de metas fiscais capaz de equilibrar as contas públicas e responsabilizar aqueles que não cumprirem com as metas de poupança orçamentária.

A LRF conecta-se à CF/88 pelo fato de ser uma Lei complementar responsável por regulamentar o abrangente art. 163 da Carta Magna. O compromisso genérico com a manutenção do equilíbrio das contas públicas, resultado de um pacto social realizado num momento de intensa mobilização popular, é preenchido pelo conteúdo político da austeridade justamente num momento de refluxo da agitação nas ruas. Além da previsão do Anexo de metas fiscais (art. 4º, §§ 1º e 2º), também são estabelecidos limites e controles de gastos com pessoal dos três poderes, em todas esferas da federação (arts. 19, 20, 21 e 22).

O regime de metas fiscais, conforme institucionalizado pela LRF, serviria para aferir quanto das despesas correntes da atividade estatal foram poupadas para garantir uma trajetória controlada da relação PIB-dívida, em outras palavras, para garantir a liquidez do Estado frente a seus credores. Seu resultado positivo ou negativo não está diretamente relacionado ao desempenho da economia real, mas quanto teria ou não sido poupado para pagamento da dívida pública.

Trata-se, portanto, de um indicador político acoplado a um indicador econômico, já que serviria para medir o grau de austeridade do governo num determinado exercício fiscal. Nesse sentido, cumpre dupla função: uma econômica, ao calcular o montante poupado para o pagamento do serviço da dívida; outra política, ao demonstrar

aos credores o quanto o governo esteve comprometido com a ideologia neoliberal. Dessa forma, com a LRF o regime de austeridade fiscal iniciado pelo CF/88 é institucionalizado no Brasil.

Os anos que seguiram a LRF tiveram o mesmo clima político no que se refere aos ajustes fiscais, não houve qualquer política fiscal capaz de modificar os rumos da austeridade fiscal no Brasil, mas ao contrário, não faltaram oportunidades para prosseguir com o arrocho fiscal. Até que em 2016 o Brasil foi palco de um golpe institucional que culminou no impeachment da presidente Dilma, o qual foi acompanhado da medida de austeridade fiscal mais drástica, jamais vista pelo país anteriormente, quiçá por qualquer outro país.

A Emenda Constitucional n. 95, que determina o teto de gastos orçamentários, aplica-se ao âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme o caput de seu artigo 101. Disso decorre que a Lei Orçamentária Anual, disposta no §5º, art. 165 da Constituição Federal, acatará a limitação dos gastos em relação aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; bem como à seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades, administração direta e indireta, fundos e fundações a ela vinculadas, excluindo-se, dessa forma, os gastos de investimentos das empresas públicas da União.

O Novo Regime Fiscal estabelece quinze limites individualizados, conforme seu artigo 102, calculados pela mesma metodologia, a qual toma como referência a despesa primária paga em 2016. Isso significa que durante a vigência da EC/95 – de 2017 a 2036 – o exercício de 2016 demarcará o limite orçamentário dos três Poderes, MPU e DPU, admitindo apenas atualização monetária pelo IPCA.

Trata-se, portanto, de uma medida extrema, que congela a possibilidade de gastos primários do país pelo período de 20 anos, desacoplada do aumento populacional e que vem como um novo paradigma do regime fiscal brasileiro, que por sua vez, traz uma ruptura com o regime político instituído pela CF/88.

4.5 O debate político-orçamentário do Novo Regime Fiscal Brasileiro

Com a recessão de 2014, a dinâmica econômica do país se modificou bastante, chegando a alcançar uma queda no PIB de 8,1%²⁵, além da produção industrial que encolheu em 12,9%²⁶, a produção e prestação de serviços perde investimentos, o desemprego chega à taxa de 13,7% da população economicamente ativa²⁷, o salário mínimo real cai drasticamente e as famílias consomem menos.

A partir de 2017, no entanto, a economia brasileira passa a dar sinais de recuperação e fim da recessão. O PIB cresce cerca de 1% em 2017²⁸, a taxa de desemprego cai em 2018 para 11,9% da população economicamente ativa²⁹ e a produção se mostra estável, sem maiores retrações. Isso demonstra, mais do que qualquer outra coisa, que apesar do fim da recessão a recuperação econômica do Brasil se dá ainda muito lentamente, podendo-se dizer que se trata da mais lenta recuperação de toda história de ciclos recessivos do Brasil.

Toda essa situação esteve presente em várias partes do globo com a Crise Econômica de 2008. Países como a Grécia, por exemplo, tinham à época da crise do crédito uma enorme dívida pública decorrente dos vários empréstimos tomados pelo governo grego para sustentar os gastos públicos. Para reverter o quadro da crise, a Grécia adotou pesadas políticas de austeridade, pressionada pela UE e FMI, a fim de balancear as contas públicas possibilitando o pagamento da dívida, o que até o momento não chegou nem perto de acontecer.

O Brasil vive situação diferente. A dívida pública líquida se encontra em parâmetros sustentáveis em relação ao PIB, cerca de 51,2%³⁰, o que torna a dívida um problema econômico para o país são os elevados juros dá à economia o aspecto fictício em detrimento do aspecto stricto calcado na geração de valor. O sentido da dívida pública no Brasil, portanto, se daria como forma de impor restrições a amplos segmentos sociais, especialmente aos mais pobres (BIN, 2010). Não obstante, o equivocado discurso de insustentabilidade da dívida pública ensejou ajustes fiscais com o fito de balancear as contas públicas. Adotou-se, por exemplo, a Emenda Constitucional 95, ou Novo Regime

²⁵ IBGE e Ministério da Fazenda (projeções).

²⁶ IBGE <https://www.ibge.gov.br/>.

²⁷ idem

²⁸ idem

²⁹ idem

³⁰ idem

Fiscal, a qual estabelece um teto vintenário aos gastos primários, possibilitando, a princípio, o pagamento da dívida pública.

Partindo dessa hipótese, a solução seria aumentar o superávit primário e então suprir a necessidade econômica do país. Dentre algumas das possibilidades que realizariam tal intento, como, por exemplo, a reforma tributária, o congelamento dos gastos primários em período suficiente para o retorno esperado, 20 anos, fora escolhido e disseminado como a única alternativa possível. Pregou-se repetidas vezes que diante da crise medidas drásticas deveriam ser tomadas, sacrifícios deveriam ser feitos para o Brasil voltar a crescer.

Nos últimos anos o Estado tem administrado suas finanças com uma elaboração e execução de um orçamento seletivo. Por um lado, tem-se a prática recorrente de desvinculação de receitas e renúncias fiscais concedidas em circunstâncias questionáveis, prejudicando a arrecadação da fazenda pública e manutenção de privilégios. Do outro lado, os juros são parte relevante da dívida, como se pode ver dos índices alcançados em 2015 em que a dívida pública bruta chegou à porcentagem de 66,5 do PIB, sendo os juros responsáveis por 9,2% do PIB nesse aumento da dívida³¹.

Ademais, considerando-se que de fato a dívida pública seja insustentável – o que, como se viu acima, não é uma verdade – e que nesse caso se faz necessária uma reestruturação orçamentária para possibilitar investimentos e crescimento do setor produtivo, ainda assim o teto de gastos não seria eficaz para recuperar a economia brasileira. A EC/95 não é e nem poderia ser a única opção para “concertar” as finanças públicas no Brasil e proporcionar crescimento econômico.

Impuseram-se ajustes fiscais no Brasil sob a justificativa da necessidade, a qual respaldaria qualquer meio para resolução da emergência, mas que, no fim das contas, se mostra tão somente uma subjetividade de quem detém o poder de decidir o que é necessidade ou não. Afinal, existiam alternativas para recuperação da economia brasileira que prescindiam de um congelamento dos gastos primários e conseqüente suspensão dos direitos fundamentais e sociais, imanentes ao Estado Democrático de Direito.

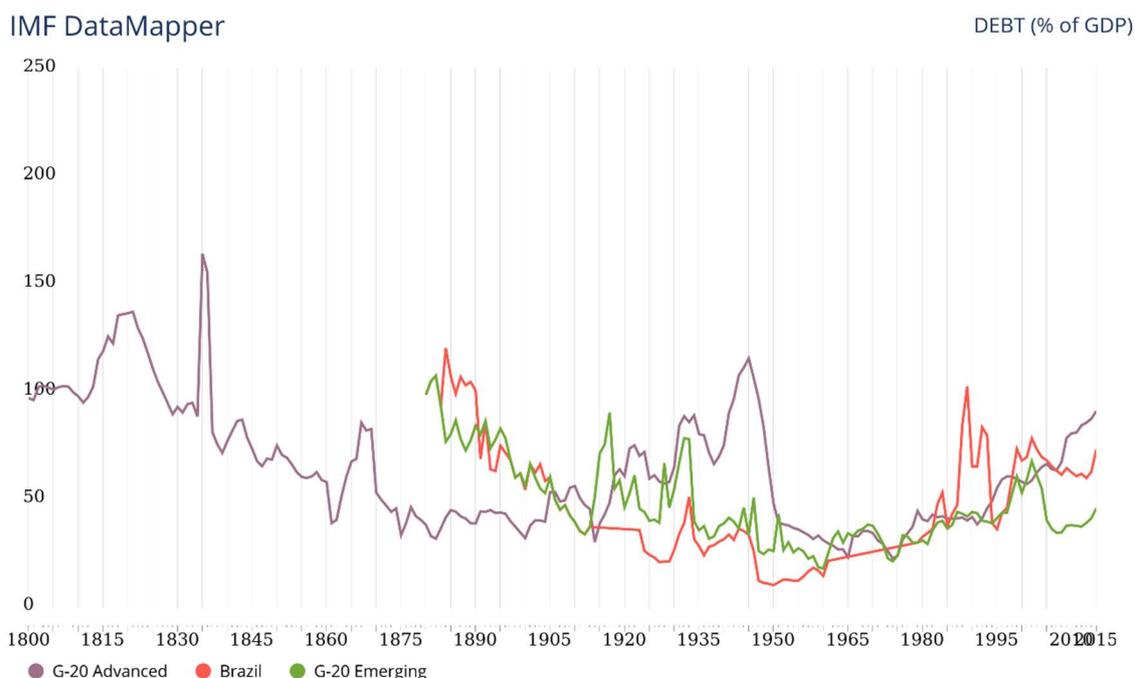
4.6 Será o Estado brasileiro um Estado Dívida?

³¹ www.ipeadata.com.br

O processo pelo qual o neoliberalismo foi instaurado no Brasil se deu de forma significativamente diferente daquela ocorrida nos países centrais. Ao contrário da Europa e EUA, a reforma neoliberal não chegou acompanhada da derrocada de direitos democráticos e do Estado de bem-estar. As políticas neoliberais chegaram ao Brasil justamente no momento de transição de um regime autoritário para um regime democrático, no momento em que a sociedade está bastante preocupada com o futuro social, pensando em políticas distributivas e direitos sociais.

A dívida pública externa naquele momento chegou a um patamar inédito, como apresentado anteriormente neste capítulo. A CF/88 é instituída em meio à crise da dívida e em meio a uma conjuntura que era largamente favorável a fortes ajustes fiscais, não à toa que o regime fiscal instaurado pela constituição compartilha a perspectiva de equilíbrio fiscal e austeridade.

De toda forma, o caminho trilhado entre o crescimento da dívida pública e a reforma neoliberal se deu no Brasil de uma forma bastante diferente daquela analisada por Streeck. Não se tratou aqui de uma compra de tempo para o governo dos Estados evitarem a crise de legitimação que a chegada do neoliberalismo provocaria, tratou-se apenas das decisões políticas de um Estado desenvolvimentista e do resultado da crise econômica.



©IMF, 2021, Source: Fiscal Affairs Departmental Data

Como se pode depreender da série histórica acima, com dados retirados do FMI a respeito da relação dívida/PIB do Brasil e demais países, a partir da década de 80 a dívida pública brasileira tem oscilações, chegando ao seu pico nos anos 80, no final do regime militar, e diminuindo a partir de então. Isso demonstra que não há uma relação direta entre o aumento da dívida pública e a instauração da reforma neoliberal no país, como disposto no modelo explicativo de Streeck. Na realidade, o índice da dívida diminui e se estabiliza com o início do período neoliberal.

Como apresentado anteriormente nesse trabalho, Streeck dedica sua análise ao problema da dívida pública, entendendo-a como um problema de ordem econômica, num discurso que se assemelha em grande medida ao discurso proferido pela ortodoxia neoliberal. Como também foi apresentado num momento anterior desse trabalho, o endividamento público não pode ser encarado com um problema em si mesmo, visto que através do endividamento para investimento na economia, pode-se obter um aumento da base fiscal do Estado, o que, por sua vez, teria o condão de aliviar a crise fiscal. Isto é, a dívida pública em si não pode ser considerada um problema econômico irremediável como Streeck e os neoliberais parecem entender.

Contudo, não se pode pensar que o discurso da austeridade expansionista, adotada pelos neoliberais, é despropositada. O interesse nos níveis da dívida e a adoção de políticas de austeridade não se dá por uma preocupação de ordem econômica. Na realidade a dívida pública se apresenta com um problema de ordem política e não econômica, como apresentado por Streeck. É através da dívida pública que um pequeno grupo da elite, que comanda o mercado financeiro, tem exercido poder sobre os Estados.

Nesse ponto, é possível fazer um paralelo às ideias apresentados por Michael Kalecki (1943) em seu famoso texto "*Political Aspects of Full Employment*", autor citado diversas vezes por Streeck, por sinal. Ali Kalecki disserta sobre as razões de o investimento público a partir do endividamento para alcançar o pleno emprego encontrar enorme oposição entre a classe dos grandes empresários, mesmo que a condição do pleno emprego possa gerar um alto nível de lucro para estes.

A questão apresentada por Kalecki é simples: se o alcance do pleno emprego a partir de uma retomada sintético que o governo é capaz de oferecer não colide com o lucro, mas ao contrário, é capaz de aumentar o seu índice por não envolver nenhuma tributação adicional, então por que razão o empresariado não aceita tais condições?

Para tal pergunta Kalecki apresenta três pontos. Primeiro a classe empresarial não gosta da interferência do governo no problema do emprego; segundo, não gosta do direcionamento do gasto do governo para o investimento público e subsídio ao consumo de massa; e terceiro, não gosta das mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego.

A partir do sistema de livre mercado, o nível de emprego depende do estado de confiança para investimento privado. Se a confiança é reduzida, há uma queda nos níveis de investimento que interfere diretamente na produção e geração de empregos. Isso dá aos capitalistas um poderoso controle sobre a política governamental, sob o argumento que tudo o que puder abalar esse estado de confiança deve ser evitado, a fim de impedir a ocorrência de uma crise econômica (Kalecki, 1943). Uma vez que existe uma interferência governamental nessa dinâmica para alcançar o pleno emprego, o estado de confiança prezado pelos capitalistas já não seria mais o motor de desenvolvimento econômico, o que tiraria grande poder político de suas mãos.

Já no que se refere ao investimento público e subsídio ao consumo de massa, a oposição dos capitalistas dá por um viés ético, de acordo com a ideia de que “você deve ganhar o seu pão no suor”, ou traduzindo para uma ideia mais contemporânea “ensine a pescar, não dê o peixe”. Por essa razão, a possibilidade de se alcançar o pleno emprego e diminuir desigualdades a partir da interferência do Estado encontra forte oposição entre a classe dos empresários.

Por fim, as consequências políticas de um regime de pleno emprego é um dos fatores que impedem fortemente o apoio dos capitalistas a qualquer medida nesta direção. Sob um regime de pleno emprego permanente, a demissão deixaria de desempenhar o seu papel enquanto “medida disciplinar”. A posição social do patrão seria prejudicada, e a autoconfiança e consciência de classe da classe trabalhadora cresceria. As greves por aumentos salariais e melhorias nas condições de trabalho criariam tensão política (Kalecki, 1943).

Nesse sentido, mesmo existindo a possibilidade de se alcançar um estado de coisas com alta produção, emprego, lucros e direitos, os capitalistas não se dispõem a aderir a tais medidas diante da possibilidade de perderem poder político frente às políticas governamentais e sobre a classe trabalhadora.

A lógica apresentada por Kalecki, e esquecida por Streeck, pode ser traduzida para a situação aqui estudada. É fato que os credores da dívida pública possuem consciência de que a austeridade fiscal não aumentará as chances dos Estados endividados

de pagarem as suas dívidas, mas ao contrário, provocarão um engessamento econômico que impedirá cada vez mais que os Estados consigam orçamento suficiente para honrar o pagamento da dívida pública.

Entretanto, mesmo diante de tal situação, os credores insistem que a política adequada para os Estados endividados é a austeridade fiscal. Nenhuma razão econômica é capaz de explicar esse posicionamento, que levado às últimas consequências não é capaz de ensejar qualquer coerência. A única explicação possível para essa situação passa pelo viés político, qual seja o interesse dos credores em garantirem poder político sobre os Estados endividados através da permanência dos afeitos da dívida, implementando políticas de austeridade. A austeridade fiscal é mais uma forma de controle político de uma elite sobre o Estado e a classe trabalhadora.

Todavia, a situação do Brasil se mostra de maneira peculiar. As políticas de austeridade, ou seja, os meios de controle do mercado sobre o Estado, tem sido nos últimos anos medidas extremas que não só engessam o aparato estatal e as possibilidades políticas do país, mas parecem atacar o próprio Estado, inviabilizando seus meios de sustentação.

É o caso da EC/95, que impôs um teto de gastos vintenário, mas também da recente EC/109 que de maneira geral tem como objetivo reduzir gastos públicos sociais, adotando medidas como a redução do poder de compra dos servidores a partir do congelamento de salários, a suspensão de concursos e a limitação de investimentos.

O fato é que o Brasil pós Novo Regime Fiscal não pode ser explicado a partir da teoria do Estado dívida, nem por parâmetros europeus. Não se trata de um Estado que tem limitado suas políticas à gestão de dívida pública, como apresentado por Streeck, mas é um Estado que tem sua sustentação dilapidada sucessivamente, de modo que tem se tornado um Estado inerte e incapaz, cada vez mais à parte da gestão econômica e social do país.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi um esforço no sentido de perceber as potencialidades e limitações da noção ideal-típica do Estado Dívida apresentada por Wolfgang Streeck. Cabia a esta pesquisa apreender a teoria, mapeando seus principais argumentos e a contrapondo contra as principais críticas a ela apresentadas. Sendo que o principal objetivo contido na pesquisa era perceber o potencial explicativo da teoria do Estado Dívida para o caso brasileiro, delimitado no período pós vigência do Novo Regime Fiscal.

É inegável que a teoria do Estado Dívida de Streeck é capaz de demonstrar diversos pontos críticos da crise fiscal e econômica que tem afetado os Estados em todo mundo nas últimas décadas. Bem como é capaz de demonstrar os efeitos do neoliberalismo nas finanças públicas, nas relações de poder e na democracia dos Estados do mundo globalizado.

O fato de Streeck ter observado e discutido a forma com que os credores da dívida pública têm se utilizado de suas prerrogativas para exercer poder sobre os Estados em detrimento de seus eleitores na atualidade, muito embora não seja novidade na vida política, demonstra a relevância das observações de Streeck para a ciência política de modo geral.

Entretanto, o caminho traçado por Streeck para a formulação de sua teoria encontra alguns obstáculos, como pode ser demonstrado no terceiro capítulo deste trabalho. O obstáculo central percebido por esta pesquisa é o aspecto contraditório da forma com que Streeck entende o papel da dívida pública e conseqüentemente a maneira com que os donos do poder, ou credores da dívida nesse contexto, se utilizam do endividamento público para se manterem dominantes.

O ponto de partida de Streeck para discutir o papel da dívida pública nas relações de poder parece ser o mesmo dos adeptos da escola ortodoxa, que costumam justificar a implementação de políticas de austeridade, como bem pontuado por Adam Tooze. Isso, por si só, já demonstra um limite claro da teoria, por não perceber o aspecto crítico desse pressuposto e seus desdobramentos.

Também demonstra que a própria ideia de um Estado Dívida não pode ser concebida como se tratando de um fenômeno essencialmente novo, tendo como parâmetro os níveis de endividamento público, uma vez que a dívida pública sempre foi

utilizada como forma de financiamento do Estado e em níveis muito superiores aos atuais em diversos momentos da história.

Ademais, mais uma vez Streeck se coloca ao lado do conservadorismo ao pensar as relações de gênero envolvidas no avanço do neoliberalismo que culminou na derrocada do Estado de bem-estar europeu, como bem apresentado por Melinda Cooper. Streeck relega o aspecto social de sua análise a uma posição substancialmente acrítica, sem perceber as complexidades das relações de gênero envolvidas nas transformações econômicas e políticas do pós anos 80, trazendo à tona o que pode ser chamado de neoconservadorismo.

No que se refere ao Brasil, Streeck pode ser utilizado como um suporte para a análise da realidade brasileira, mas utilizar esta teoria como referencial teórico primário para explicar o Brasil, atual pode levar a resultados e conclusões, para dizer o mínimo, vagas. A situação peculiar em que se encontra o Brasil, no que se refere a suas finanças públicas, tendo em vista as medidas de austeridade extremas que tem sido aplicadas no país, não podem ser explicadas pela concepção do Estado Dívida, ou pela confrontação do *Staatsvolk* pelo *Marktvolk*.

Isto se dá pelo fato de Streeck ter ignorado um aspecto central da dinâmica entre os credores da dívida e o Estado. Não se trata de uma questão meramente econômica, em que se tem uma dívida crescente que precisa ser paga por um devedor que encontra cada vez mais dificuldades em saldar suas dívidas. Mas se trata de uma questão política, uma vez que os credores da dívida não estão interessados num adimplemento puro e simplesmente, exercer o poder através dessa dívida é o que de fato está em pauta.

Dessa forma, há que se avançar mais na pesquisa sobre a situação brasileira após o marco da EC/95. Não se trata simplesmente de um problema relacionado à dívida pública de forma direta, mas é, sim, um problema de ordem política, que tem o seu berço no avanço do neoliberalismo.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. **Austerity: When It Works and When It Doesn't**. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2019.

ALMEIDA, P. R. De. (2015). *O Brasil E O Fmi Desde Bretton Woods : 10(2)*.

BACKHAUS, Jürgen G. Fiscal Sociology: What For? **American Journal of Economics and Sociology**, vol. 61, p. 55-77, 2002.

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

BROWN, Wendy. **Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution**. New York: Zone Books, 2015.

CERNY, Philip G. **Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State**, in GERMAIN, Randall D., *Globalization and its Critics*. St. Marin'

COOPER, Melinda. 2017. *Book Review: Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism*. Vol. 26.

CROUCH, Colin. **Post-democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.

CROUCH, Colin. Privatised Keynesianism : in. **The British Journal of Politics and International relations**, v. 11, p. 382–399, 2009.

DAGNINO, E. (2004). Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 3(5), 139–164.

ELEY, Geoff. **Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850–2000**. New York: Oxford University Press, 2002.

ELIAS, Norbert, **O processo Civilizador**, 2 vol, , Rio de Jnaieiro, Jorge Zahar Editor, 1994.

GENSCHEL, Philipp. Globalization, tax competition, and the fiscal viability of the welfare state. **MPIfG Working Paper**, No. 01/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, maio de 2001.

GOLDSCHIEID, Rudolf, **A Sociological Approach to Problems of Public Finance**, in

MUSGRAVE, Richard A, PEACOCK, Alan T., *Classics in the theory of public finance*, st. Martins Press, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío**. Madrid: Cátedra, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo**. Vol. 01. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HAYEK, Friedrich A. **Os Fundamentos da Liberdade**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo : Editora Visão, 1983.

KONINGS, Martijn. 2018. *Capital and Time: For a New Critique of Neoliberal Reason*.

KALECKI, M. (1943). *Political Aspects of Full Employment* (pp. 1–9).

LEITE, Fernando. **O campo de produção da Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens**. 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

LYNCH, Christian Edward. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº19. Brasília, janeiro - abril de 2016, pp. 75-119.

MANOW, Philip. National Vote Intention and European Voting Behavior, 1979–2004 Second Order Election Effects, Election Timing, Government Approval and the Europeanization of European Elections. **MPIfG Discussion Paper**, 05/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, novembro de 2005.

MARTIN, Isaac Willian, MERHOTRA, Ajay K., PRASSAD, Monica, **The thunder of history: the origins and development of the New Fiscal Sociology**, in *The New Fiscal Sociology: taxation in comparative and historical perspective*, Cambridge University Press, 2009.

O'CONNOR, James. **Usa: A Crise do Estado Capitalista**. Tradução de João Maia. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara

Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIERSON, Paul. **Coping With Permanent Austerity**, in PIERSON, PAUL, *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 2001.

PINTO, É. G. (2019). Budgetary-financial erosion of social rights in the constitution of 1988. *Ciencia e Saude Coletiva*, 24(12), 4473–4478. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25092019>

PISTOR, K. **The Code of Capital: how the law creates wealth and inequality**. Princeton: Princeton University Press, 2019

PRATES, D. M. (2005). **As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.iececon.net/prates/Prates7.pdf>.

ROOS, Jerome. From the Demise of Social Intellectual Trajectory of Capitalism’: The Democracy to the ‘End of Wolfgang Streeck. **Historical Materialism**, p. 1–28, 2019.

ROOS, Jerome. 2019b. *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*.

ROSA, Everton Sotto Tibiriçá. **A econômica monetária de Keynes: a moeda e o sistema financeiro a serviço da produção ou a administração financeira estatal – Campinas SP: [s.n.], 2016.**

SALLUM JR., B., & Goulart, J. O. (2017). O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24(60), 115–135. <https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>

SALLUM JR., B., & Kugelmas, E. (1991). O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. *Estudos Avançados*, 5(13), 145–159. <https://doi.org/10.1590/s0103-40141991000300009>

SCHUMPETER, Joseph A. **The Economics and Sociology of Capitalism**. [S.l.]: Princeton University Press, 1991.

SINGER, André Vitor. (2012), “Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador”. São Paulo: Companhia das Letras.

STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. An Index of Fiscal Democracy. **MPIfG Working Paper 10/3**, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, abril de

2010.

STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary? **MPIfG Discussion Paper 11/12**, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, julho de 2011.

STREECK, Wolfgang. The Politics of Public Debt Neoliberalism , Capitalist Development , and the Restructuring of the State Wolfgang Streeck. **MPIfG Discussion Paper 13/7 The**, 2013.

STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?** Essays on a failing system. London: Verso, 2016.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, Francisco Mata Machado; BENEDITO, Sérgio Mendonça. Pós-democracia no Sul Global: Uma Leitura Sócio-fiscal dos Confrontos Políticos e da Ruptura Institucional no Crepúsculo da Nova República Brasileira (2003 - 2017). **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 179-196, 2018.

TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O NOVO REGIME FISCAL BRASILEIRO E A DEMOCRACIA: INTERPRETAÇÕES SOBRE UMA INCOMPATIBILIDADE. **Bol. Goia. Geogr.** (Online). Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018.

TAVARES, Francisco Mata Machado; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma Agenda de pesquisas sobre democracia e Austeridade. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.63(2): e20180320, 2020.

TOOZE, Adam. **A General Logic of Crisis**. *LRB*, p. 1–6, 2017.

TOOZE, Adam J. 2014. “Who Is Afraid of Inflation? The Long-Shadow of the 1970s.” *Journal of Modern European History* 12(1):53–60. doi: 10.17104/1611-8944_2014_1_53.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. vol. 01. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. **LIBERTY AND PROPERTY: A Social History of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment.** London/New York: Verso, 2012.

WAGNER, Adolph. **Three Extracts on Public Finance**, in MUSGRAVE, Richard A, PEACOCK, Alan T., *Classics in the theory of public finance*, st. Martins Press, 1994.