



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MÔNICA MATOS RIBEIRO**

**A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO  
CONTEMPORÂNEO EM UM CONTEXTO DE CRISE:  
UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO NO BRASIL**

**Salvador  
2018**

**MÔNICA MATOS RIBEIRO**

**A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO  
CONTEMPORÂNEO EM UM CONTEXTO DE CRISE:  
UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO NO BRASIL**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

**Salvador  
2018**

Escola de Administração - UFBA

R484 Ribeiro, Mônica Matos.

A administração política do capitalismo contemporâneo em um contexto de crise: uma análise dos gastos públicos da União no Brasil / Mônica Matos Ribeiro. – 2018.

265 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Despesa pública – Política governamental – Brasil. 2. Finanças públicas – Brasil. 3. Ciência da administração. 4. Capitalismo. 5. Crise econômica. 6. Política econômica – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 336

**MÔNICA MATOS RIBEIRO**

**A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO  
CONTEMPORÂNEO EM UM CONTEXTO DE CRISE:  
UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO NO BRASIL**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Aprovada em 16 de agosto de 2018.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos – Orientador  
Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof. Dr. Armino dos Santos de Sousa Teodósio  
Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

---

Prof. Dr. Renato Luís Pinto Miranda  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal de Alagoas

---

Prof. D. Elinaldo Leal Santos  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

---

Prof. Dr. João Martins Tude  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

Salvador  
2018

*Dedico este trabalho  
às minhas Mães, Evanita e Cocosinha,  
ao meu Lindo,  
e à minha irmã, Beth Matos.*

## AGRADECIMENTOS

A afirmação de que escrever uma tese é um ato solitário, é verdadeira, mas, o caminho que se percorre até o fechamento é resultado de uma jornada compartilhada com muitas pessoas.

Nessa longa, desafiadora e afortunada caminhada, tive a felicidade de contar com a dedicação e apoio de muitas pessoas que me ajudaram de diversas formas, direta e/ou indiretamente, para que eu concretizasse esta trajetória acadêmica. Todos foram e continuam sendo importantes na minha vida. Assim, não me sinto confortável para fazer aqui uma indicação de todos que me ajudaram a chegar até aqui, pois certamente correria o risco de esquecer alguns, o que seria injusto.

Por esta razão, vou me permitir realizar dois agradecimentos gerais na tentativa de contemplar a todos. Em primeiro lugar, reconhecemos a importância do apoio institucional para a realização dessa formação, dando especial destaque para a Escola de Administração da UFBA, particularmente ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração-NPGA, pela maestria de todo o corpo administrativo e docente, e para a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), pela concessão do meu afastamento das atividades docentes e apoio financeiro, através da Bolsa PAC que recebi no último ano. Esses apoios foram fundamentais para possibilitar minha dedicação integral aos estudos e desenvolvimento da pesquisa. Em segundo lugar, agradeço, de forma integral, a *Deus*, a *Nossa Senhora* e ao **Universo**.

Muito obrigada!

O **mundo administrado** se fortalece e se legitima por meio da instauração de tal ideologia [centrada nas determinações do capital], que possibilita o estabelecimento da harmonia total, pela degradação do senso crítico, favorecendo o conformismo e a reprodução do sempre igual. Ao mesmo tempo, ela oferece a vantagem de encobrir todas as causas profundas de angústias, promovendo, assim, uma aceitação do que está dado. Além disso, ao fortalecer o sentimento de fatalidade, dependência e obediência, ela **paralisa a vontade de mudar** qualquer aspecto das condições objetivas e relega todas as preocupações a um plano privado que promete uma cura para tudo por intermédio da mesma conformidade frente às coisas que impede uma mudança das condições. [...] reproduz o *status quo* no interior da mente dos indivíduos. (ADORNO, 2008, p. 187-188, grifos nossos).

[...] a ação governamental, que, para os fins desta argumentação, pode ser considerada como um fator externo ao mundo econômico, muito embora eu concorde com Marx que **a política e a administração não são fatores independentes**, e sim elementos do processo social que estamos analisando. (SCHUMPETER, 2017 [1942], p. 152, grifos nossos).

As **finanças públicas** são um dos melhores pontos de partida para uma **pesquisa da sociedade**, especialmente, embora não exclusivamente, de sua vida política. (SCHUMPETER, 2017 [1942], grifos nossos)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Apud O'Connor (1977, p.16)

RIBEIRO, Mônica Matos. **A Administração Política do Capitalismo Contemporâneo em um Contexto de Crise: uma análise dos gastos públicos da União no Brasil.** 265 f. il. 2018. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2018.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo, em um contexto de crise, tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos da União entre os anos de 1980 a 2017. Parte-se do pressuposto de que, em um contexto de crise do capitalismo e de supremacia do capital financeirizado, foi engendrada uma administração política que se caracteriza pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações do mercado. Nesse cenário, os gastos públicos tornaram-se um espaço de disputas das classes e suas frações na busca pela apropriação dos recursos públicos. A partir das categorias analíticas definidas com base no campo da administração política, base teórica da pesquisa, foi analisada a dinâmica das finanças públicas no Brasil, dando especial ênfase ao movimento dos gastos públicos. Com essa matriz analítica, buscou-se apreender aspectos relacionados à ciência da administração que têm sido, de forma limitada, contemplados por outras ciências, especialmente pela economia e ciência política. Quanto aos procedimentos metodológicos, é uma pesquisa qualitativa de caráter sócio-histórico. Constatou-se que o movimento dos gastos públicos brasileiros nos últimos 37 anos priorizou os ganhos da classe capitalista em detrimento dos interesses da coletividade. Como resultado da pesquisa, observou-se que esse comportamento tem se refletido nos baixos níveis de crescimento econômico nas últimas décadas, demonstrando não apenas os equívocos da gestão das relações sociais de produção como também que o capital privado, ao ocupar o espaço antes reservado ao Estado, não tem logrado alcançar o propalado e desejado nível de crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro.

**Palavras-chave:** Ciência da Administração. Administração Política. Finanças Públicas. Gastos Públicos no Brasil.



RIBEIRO, Mônica Matos. **The political administration of contemporary capitalism in a context of crisis: an analysis of the Union's public expenditure in Brazil.** 265 f. ill. 2018. Doctoral Dissertation – School of Administration, Federal University of Bahia, 2018.

## ABSTRACT

This research aims to understand how the nature of the political administration of contemporary capitalism in a context of crisis has reflected and guided the conduct of Brazilian public finances, particularly regarding the behavior of public spending between the years 1980 to 2017. It is assumed that in a context of crisis of capitalism and the supremacy of the financialized capital, a political administration was structured that is characterized by the strong decentralization of the actions of the State and the increasing and amplified centralization of determinations of the market. In this scenario, public spending has become a space for class disputes and their fractions in the search for the appropriation of public resources. From the analytical categories defined based on the theory of political administration, theoretical basis of research, the dynamics of public finances in Brazil were analyzed, with special emphasis on the movement of public expenditure. With this analytical matrix, we sought to understand aspects related to the science of administration which has not been contemplated by another sciences, especially economics and political science. As for the methodological procedures, it is a qualitative research of socio-historical character. It was found that the movement of Brazilian public spending in the last 37 years prioritized the gains of the capitalist class to the detriment of the interests of the collectivity. As a result of the research, it has been observed that this behavior has been reflected in the low levels of economic growth in the last decades, demonstrating not only the mismanagement of the social relations of production but also that private capital, occupying the space previously reserved for State has not been able to achieve the desired level of growth and economic development in Brazil.

**Keywords:** Administration Science. Political Administration. Public finances. Public Expenditure in Brazil.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01	Bases Teórico-Metodológicas de Administração Política do Capitalismo Contemporâneo (pós-anos 1970)	88
Gráfico 01	Evolução dos Gastos Obrigatórios e Discricionários em % do PIB	205
Gráfico 02	Evolução das Despesas Totais da União: valores absolutos em R\$ bilhão	210
Gráfico 03	Evolução das Despesas Corrente e de Capital da União: valores absolutos em R\$ bilhão	212
Gráfico 04	Evolução das Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão	213
Gráfico 05	Evolução das Despesas de Capital da União: valores absolutos em R\$ bilhão	213
Gráfico 06	Taxas de Juros Selic e IPCA: anual em %	215
Gráfico 07	Despesas com Juros: 2016	217
Gráfico 08	Evolução das Outras Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão	226
Gráfico 09	Evolução dos Investimentos Públicos	233
Gráfico 10	Evolução dos Investimentos Públicos da União: valores absolutos em R\$ bilhão	233
Gráfico 11	Despesas Públicas da União por Grupo em %: 1980 a 2017	237

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Dívida Pública do Governo Central (países selecionados) – % do PIB	221
Tabela 02	Demais Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão	229
Tabela 03	PIB – Série histórica	230
Tabela 04	Despesa da União em %	239

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCIB	Banco de Compensações Internacionais na Basileia
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
FED	Federal Reserve
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NEI	Nova Economia Institucional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP. Int. Orc.	Operações Intra Orçamentárias
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>O DEBATE DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO</b>	24
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA	24
2.2	BASES PARA A COMPREENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA	30
2.3	A CRISE DE 1929/1930 E A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O CAPITALISMO	35
2.4	NOVOS ARRANJOS SOCIOECONÔMICOS E A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO PÓS-ANOS 70	43
2.4.1	<b>Análise da crise da administração política do capitalismo contemporâneo à luz do pensamento crítico da economia política e da administração política</b>	47
2.4.2	<b>Novos arranjos do capitalismo financeirizado: características, desafios e perspectivas da atual administração política</b>	66
<b>3</b>	<b>O DEBATE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO</b>	89
3.1	O PAPEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS À LUZ DA GESTÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	89
3.2	AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM MARXISTA DE O'CONNOR SOBRE AS FINANÇAS 'ESTATAIS'	112
3.3	AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM MINSKYANA SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS	121
3.4	AS ABORDAGENS (NEO)LIBERAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS	127
3.4.1	<b>A Teoria da Escolha Pública</b>	127
3.4.2	<b>A Nova Economia Institucional</b>	138

<b>4</b>	<b>O DEBATE DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO NO BRASIL</b>	162
4.1	FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: A DISCUSSÃO ORIGINÁRIA ENTRE OS ANOS DE 1940 A 1970	162
4.2	AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL	168
4.3	ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS DO BRASIL À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA	191
4.3.1	Análise geral do comportamento do orçamento público	192
4.3.2	O comportamento das Despesas Correntes: a conta “Juros e Encargos da Dívida”	214
4.3.3	A atuação das Despesas Correntes: a conta “Outras Despesas Correntes”	225
4.3.4	Análise do desempenho das Despesas de Capital: a conta “Investimentos”	231
4.3.5	Reflexões finais acerca do movimento dos gastos públicos à luz da administração política do capitalismo brasileiro contemporâneo	236
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	246
	<b>REFERÊNCIAS</b>	254

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito se debate o campo das finanças públicas no contexto da economia capitalista moderna e contemporânea. A busca em compreender e discutir sobre seu papel, funções e o nível de inserção e interferência na dinâmica da economia encontra-se na origem da criação da economia política e da ciência econômica. Entretanto, mudanças expressivas no comportamento da economia do setor público começam a ser observadas por outros campos do conhecimento a partir da crise de 1929/1930. Nesse contexto, observa-se um movimento acentuado em defesa da necessidade premente da intervenção do Estado na economia, assumido primeiro pelos governantes e depois defendido também pela academia, com o claro objetivo de reduzir os danos produzidos pela crise estrutural e conjuntural que se abatera sobre o sistema capitalista naquele cenário. Ao se admitir a interferência estatal como uma ação imbuída de proteger os interesses do capital, entra em cena o debate teórico acerca do papel ativo das finanças públicas. Conforme destacado por Musgrave 1976 [1959], vai se destacar a literatura voltada para a compreensão dos problemas fiscais das nações desenvolvidas e em desenvolvimento, assim como vão se manifestar interesses para entender melhor o papel das políticas orçamentárias.

A partir de 1930, emerge e se consolida um novo e fortalecido Estado que vai ganhar *status* definitivo na coordenação da nova dinâmica capitalista, passando a assumir um papel central na (re)definição dos níveis da oferta e da demanda agregada, assim como a interferir na distribuição da renda social. Este novo e acentuado papel do poder público terá rebatimentos definitivos sobre as finanças públicas, exigindo uma ampliação do volume de recursos necessários para que o Estado pudesse atender às novas demandas sob sua tutela. Com base nessa nova relação entre Estado-mercado, as décadas entre 1940 a 1970 alcançaram as mais elevadas taxas de crescimento, possibilitando níveis de crescimentos simétricos entre as nações, ainda que tenham sido preservadas as desigualdades históricas. Diante da expressiva expansão da renda e da riqueza produzida no mundo capitalista naquele macro período (Pós-Segunda Guerra), Hobsbawn (1995) define esse momento histórico particular da gestão do capitalismo como a representação da “Era de Ouro do Capital”.

Entretanto, uma análise dos movimentos mais recentes da dinâmica capitalista, a partir dos anos de 1970, revela evidências da emergência de um novo (ou talvez velho) e longo ciclo

de crises cíclicas, que abrirá espaço para a manifestação de questionamentos duros sobre a legitimidade e sustentabilidade de o Estado seguir assumindo um papel de destaque na condução da economia. Em resposta ao contexto adverso para a preservação dos níveis desejáveis de acumulação e reprodução socioeconômica, surgem, com força e vigor renovado, as defesas ideológica, política e acadêmica advindas das escolas liberais, dirigidas para responsabilizar o Estado pelo cenário conturbado. O poder público passa, portanto, a ser visto como principal responsável pela origem das convulsões que passaram a vitimar o sistema capitalista, em âmbito nacional, mas com fortes impactos globais.

Com base no predomínio desse diagnóstico conservador, evidencia-se a necessidade e premência de investir na ampliação de possibilidades epistemológicas e teórico-metodológicas que possibilitem reinterpretar os interesses e discursos que sustentam a defesa fervorosa do pensamento neoliberal. Na tentativa de responder às radicais mudanças desse cenário adverso, e em um contexto em que o capital financeiro ganha supremacia, os países desenvolvidos e em desenvolvimento vão buscar diferentes respostas e soluções, mas vão convergir em diagnósticos e prognósticos dirigidos para promover alterações radicais no papel e funções assumidos, até então, pelo Estado.

No bojo dessa conjunção de mudanças, as finanças públicas, especialmente a dimensão dos gastos, passam a sofrer interferências diretas dos interesses econômicos (mercado), assumindo o papel de principal variável de ajuste. À medida que se considera o Estado como variável central das crises da economia capitalista contemporânea, fica evidenciada a fragilidade da interpretação dada aos movimentos cíclicos que passaram a demarcar a dinâmica da gestão do capitalismo pós anos 70, que será regulada, a partir daquele momento, exclusivamente, pela apreciação do que será definido por ‘crise fiscal’.

Com base nessas análises preliminares, pode-se inferir que a gestão das novas relações sociais de produção e acumulação de renda e riqueza, especialmente as de base financeira, passam a impor um maior controle, interno e externo, sobre a dinâmica da administração pública, de modo a garantir a sustentabilidade desse novo padrão de acumulação e reprodução do capital, fundado na apropriação dos espaços privilegiados assumidos pelo Estado. O que equivale a reconhecer a emergência de um novo modo de administração política, baseado na liderança do mercado e na, conseqüente, subordinação do Estado, invertendo a ordem prevalecente até o período anterior. Nesse sentido, observa-se que os Estados nacionais vão perder, progressiva e acentuadamente, autonomia e capacidade de afiançar seu papel histórico, não apenas como ente ativo na economia, mas também como ente integrador e articulador dos interesses individuais e de frações de classes.



A manifestação do domínio do mercado vai alcançar níveis antes inimagináveis, passando a assumir, a partir dos anos de 1990, a conivência e interferência direta na concepção, desenho e execução das ações de planejamento e das políticas públicas, com primazia para o controle e qualidade dos gastos públicos. Nesse sentido, a orientação da administração política do capitalismo brasileiro, sob a liderança do processo de reestruturação da Administração Pública, inicia uma sucessão de mudanças orientadas por uma política de ajuste interno, voltada para equacionar as contas externas e sustentada na redução drástica da demanda agregada. A prioridade da política macroeconômica nacional passa a centralizar atenção exclusiva e obsessiva no ‘controle fiscal’, com prioridade para o ajuste de curto prazo. Com a emergência desse cenário de mudanças, observa-se uma tendência e confluência ideológica, política e técnica comprometidas com a admissão de transformações na gestão da dinâmica macroeconômica, tendo como base o redirecionamento das práticas administrativas do setor público, que deveriam assumir maior racionalidade, pautada na revisão e reestruturação radical do papel e funções do Estado.

É, portanto, nesse contexto de profundas transformações nas relações entre Estado-sociedade (mercado) que esta pesquisa se insere e busca incorporar a esta complexa e inconclusa discussão as contribuições advindas do campo da administração política. Deste modo, abordar as transformações do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular, em um contexto de crise, a partir da abordagem epistemológica e teórico-metodológica da administração política implica reconhecer que o campo das ciências da administração carece ser revisitado. Essa revisita tem como alvo não apenas legitimar as importantes contribuições que esse campo científico e técnico<sup>2</sup> podem trazer para a reinterpretação dos fenômenos socioeconômicos e administrativos, mas visa contribuir para complementar e avançar os estudos desenvolvidos pela economia, especialmente pela economia política, sobre os equívocos que têm sido produzidos nos diagnósticos e prognósticos propalados como verdade absoluta pelas correntes neoliberais.

Como destacado no próprio título desta tese, analisar a administração política do capitalismo significa considerar que os objetivos definidos no âmbito das negociações próprias do ‘espaço-tempo’ da socioeconomia não são suficientes para garantir a condução dos interesses individuais e coletivos. A evolução e dinâmica sócio-histórica das economias capitalistas têm demonstrado que o êxito desses propósitos materiais necessitam ser

---

<sup>2</sup> Que já vem sendo objeto de diversos outros estudos liderados por pesquisadores que integram a Rede Nacional de Administração Política a partir do reconhecimento da incorporação de reflexões pioneiras introduzidas por diversos pensadores da Economia Política, das Ciências Sociais, dos Estudos Organizacionais Críticos, dos Estudos Críticos em Administração, dentre outras contribuições relevantes.

administrados. Até aqui não há novidade, pois, como é possível identificar no pensamento econômico, assim também como em diversos estudos desenvolvidos no campo da administração científica e em outras áreas, já há um amplo reconhecimento da proposição que assegura que as relações sociais são administradas desde os primórdios da ‘civilização humana’. A inovação desta pesquisa está não em reconhecer a presença da administração como prática social ou econômica reconhecida socialmente, mas em buscar, nas proposições epistemológicas e teórico-metodológicas da administração política, elementos científicos e técnicos que permitam avançar na reinterpretação dos fenômenos socioeconômicos com base nos pressupostos e princípios/leis gerais orientadores da ciência da administração.

Para possibilitar a realização deste estudo, foi selecionado o recorte das finanças públicas, com destaque para o movimento dos gastos públicos, de modo a observar como essa área, que tem sido central para a delimitação dada pelos economistas clássicos, neoclássicos e neoliberais para sustentar a ‘não intervenção do Estado’ na economia, está sendo impactada pela administração política contemporânea, particularmente em um contexto de crise sistêmica. Nesse sentido, propõe-se utilizar as bases epistemológicas e teórico-metodológicas do campo da administração política para reinterpretar a dinâmica do capitalismo atual e identificar como a ‘gestão’ dos macros processos sociais influencia, em um contexto de crise, na condução dos recursos públicos, e, conseqüentemente, impacta no comportamento dos agentes econômicos e políticos (Estado, corporações privadas e atores sociais). Com base nessa abordagem ampliada acerca das contribuições da administração política, considera-se que esta investigação poderá trazer algumas inovações relevantes tanto no âmbito teórico como na perspectiva analítica.

Essas considerações preliminares permitem afirmar que a ausência de análises teóricas do campo próprio da administração tem levado à predominância e persistência de diagnósticos e prognósticos equivocados sobre a dinâmica que passou a reorientar a administração do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular. O aprofundamento da literatura sobre o tema traz evidências de que essas interpretações e decisões erradas e/ou limitadas têm influenciado, negativamente, as determinações esperadas pelo Estado brasileiro, refletidas na condução conservadora dada às finanças públicas. Dito de outra forma, esta pesquisa objetiva problematizar a ausência de análises mais apuradas desenvolvidas pelo campo da ciência da administração acerca do direcionamento dado ao papel do Estado no contexto da economia internacional e brasileira, em particular, marcada, desde os anos de 1970, pela crise sistêmica.

A partir da delimitação do tema-objeto, foi definida a seguinte **questão-problema** que orienta o desenvolvimento desta pesquisa e que busca saber: Como a administração política do capitalismo contemporâneo, em um contexto de crise, tem influenciado na condução das finanças públicas brasileiras, particularmente, no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, considerando o macro período de 1980 a 2017?

Nesse sentido, o objetivo central desta pesquisa é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos. Para cumprir essas intenções, foram traçados como objetivos específicos: (i) apreender as formas de administração política engendradas antes e depois dos anos de 1970, identificando os equívocos relacionados aos diagnósticos e prognósticos estabelecidos pelo *mainstream* a partir da crise dos anos 1970; (ii) identificar a dinâmica dos macros processos sociais que passaram a (re)orientar o comportamento do Estado capitalista global e brasileiro, em particular, a partir da influência da nova matriz socioeconômica do capitalismo pós anos 1970, considerando seus reflexos, diretos e indiretos, na condução das finanças públicas; (iii) assinalar os reflexos das mudanças ocorridas, a partir dos anos de 1970, na gestão adotada pelo Estado, com base na influência que as abordagens teóricas neoliberais têm exercido no âmbito socioeconômico e administrativo e que têm orientado o processo de institucionalização das ações governamentais; (iv) evidenciar no comportamento dos gastos públicos brasileiros a influência da concepção de administração política neoliberal, de modo a desvelar seus objetivos, diretrizes e, principalmente, os processos que têm orientado a dinâmica materializada na disputa entre os interesses do mercado e do Estado, em um contexto de crise, consubstanciado no orçamento público.

Assumindo que a administração política pode contribuir para reinterpretar as relações sociais de produção do capitalismo contemporâneo, de modo a apresentar novas possibilidades de superação dos diagnósticos e prognósticos equivocados que têm sido propalados pelo pensamento da ortodoxia econômica e que tem colaborado para aprofundar, ainda mais, as crises, defendem-se para esta pesquisa os seguintes **pressupostos**:

- **P1** - Ao persistirem os equívocos embasados na crença inquestionável da vocação natural dos mercados como líderes incondicionais da gestão socioeconômica e da defesa persistente da crença na exogeneidade do Estado, o pensamento neoliberal, liderado pela perspectiva da economia, revela incapacidade em elaborar análises mais realísticas que deem conta das causalidades e alternativas para a superação

das crises econômicas, especialmente por revelarem conter elementos que extrapolam os fenômenos, exclusivamente, econômicos;

- **P2** – Faltam às análises econômicas, especialmente as de inspiração neoliberal, elementos teórico-metodológicos que ajudem a compreender os aspectos relacionados ao campo próprio da administração, responsável por identificar “como” os macros e micros processos sociais (e organizacionais) estão sendo pensados (gestados) e executados (gerenciados); assim, reconhecer a dimensão do “como fazer acontecer” e/ou “como executar” um dado “Projeto de Nação” ganha relevância para a consecução da materialidade social, pois exige admitir a existência de elementos que são competentes ao campo de conhecimento da administração;
- **P3** – As proposições teórico-metodológicas apresentadas pela administração política representam uma importante complementaridade às análises lideradas pela economia, especialmente no que se refere aos assuntos relativos ao papel que tem sido assumido pelas finanças públicas, com a finalidade de compreender melhor as relações complexas que foram estabelecidas, a partir dos anos de 1970, na dinâmica dos gastos públicos – materializados nos instrumentos orientadores das políticas fiscais e monetárias, tomando como exemplo desse movimento a realidade brasileira.

Este estudo ganha relevância teórico-analítica por contribuir para uma compreensão mais ampliada sobre os processos macros sociais e políticos que têm orientado (administrado) as dinâmicas do capitalismo moderno e contemporâneo, com especial ênfase para a realidade brasileira. Nesse sentido, propõe-se integrar as contribuições da economia política com as abordagens introduzidas pelos estudos produzidos no âmbito da administração política, considerando o movimento das finanças públicas no macro período de 1980 a 2017.

O recorte analítico-empírico sobre o comportamento dos gastos públicos se justifica por se considerar que a ação do Estado, no processo de alocação dos recursos governamentais, representa, ainda, um papel central da condução da dinâmica socioeconômica. Defende-se que o esforço do poder público mantém centralidade para criar as condições propícias de legitimação e consolidação de um novo modo de acumulação e reprodução do capital, baseado na transferência do patrimônio social (que até os anos 70 era administrado pelo Estado) para o mercado. Esse movimento se evidencia na defesa persistente dos projetos reformistas baseados no processo de ‘modernização’ administrativa, ‘despatrimonialização’

do Estado, desregulamentação das relações econômicas e, finalmente, da apropriação crescente do orçamento público.

A análise desse macro período histórico revelou-se em um espaço no qual os interesses antagônicos se apresentam com maior proeminência, dado o volume de recursos em disputa. Nesse sentido, esse recorte temporal foi definido em função de se considerar ser esse o momento no qual a economia internacional e nacional consolida uma nova concepção da administração política, fundada em bases político-ideológicas e doutrinárias (práticas) neoliberais. Ao observar o movimento das contas públicas na perspectiva dos gastos, foi possível identificar, pois, que as orientações inovadoras trazidas pelo pensamento conservador podem ser melhor observadas através do processo acelerado e profundo de “reestruturação produtiva do Estado brasileiro” (SANTOS *et al.*, 2004). Nesse contexto, fica visível, na dinâmica dos gastos governamentais nos últimos 37 anos, a forma como serão guiadas (administradas) as reformas institucionais, gerenciais e patrimoniais, dirigidas para atender às novas determinações impostas pelo sistema econômico internacional e financeirizado.

A relevância desta tese pode ser destacada, também, na afirmação feita por Musgrave (1976 [1959], p. 16) de que uma das razões pelas quais ele foi atraído para desenvolver estudos no campo das finanças públicas foi “[...] ser motivado pela busca da ‘boa sociedade’”, que aqui é denominado de busca do bem-estar social. Nesse sentido, considera-se que uma das relevantes contribuições trazidas pelos estudos da administração política, orientadora desta pesquisa, está justamente na proposta de integrar e articular os atos de ‘*pensar e agir*’, como ressaltado por O’Connor (1977) e corroborado por Santos *et al.* (2016), em direção ao alcance das transformações necessárias da gestão das relações sociais de produção.

É necessário ressaltar que os estudos pioneiros nesse campo privilegiam o resgate dos valores morais que devem reger o comportamento dos indivíduos, organizados em sociedade, com ênfase para o papel social e político (além da relevância técnica) que a administração e os administradores devem assumir. Em outras palavras, ao resgatar a expectativa moral trazida por Musgrave, pretende-se reafirmar, com base nos resultados alcançados nesta pesquisa, que a construção de uma sociedade mais equânime é possível, tanto considerando a perspectiva ética, quanto tomando como base os avanços técnicos/tecnológicos já alcançados pela humanidade, conforme foi ressaltado por Keynes (1983b [1926]).

Partindo do pressuposto ontológico da administração política, que reforça o papel político que essa prática social tem assumido historicamente, pode-se asseverar, conforme defendido por Santos, Ribeiro e Chagas (2009), que, se a realidade é socialmente construída, então, o movimento de sua construção é dado por uma intencionalidade, é conduzido, é

administrado. Portanto, pensar e atuar tomando como referência os pressupostos teórico-metodológicos da administração política significa considerar a complexidade que envolve esse processo sócio-histórico de concepção e execução de um dado “Projeto de Nação”.

Do ponto de vista epistemológico, cabe esclarecer que Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) definem como objeto científico reservado à administração (e da administração política) a ‘gestão’ e consideram as organizações como espaços privilegiados de manifestações dos fenômenos administrativos. Sob esse aspecto, vão destacar que a subjetividade intrínseca ao conceito de ‘gestão’, assim como a ausência de sua limitação em relação às fronteiras que cabem aos estudos organizacionais, caracteriza-se como um fenômeno “[...] que nasce **‘da’**, **‘com’** e **‘para’** a sociedade, um contrato e uma prática social que devem ser legitimadas e reconhecidas por todos os enclaves (Estado, mercado e sociedade).” (SANTOS, 2017, p. 224, grifos nossos). Com base nessa definição, esta pesquisa buscou identificar, à luz da administração política, as forças ideológicas que representam o poder socioeconômico e político e que têm liderado os processos recentes da administração das relações sociais de produção do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular, que emergem a partir dos anos de 1970 e perduram até os dias atuais.

Ao adotar a administração política como referência teórico-metodológica central para orientar essa tese, foi priorizada a definição de instrumentos analíticos mais compreensivos, portanto, da realidade social, institucional e organizacional que ajudam numa visão mais ampliada, integradora e totalizante sobre as dinâmicas que conformam a realidade social que se deseja observar. Em termos metodológicos, o tema-problema, objeto deste estudo, se insere, portanto, em um contexto de pesquisa social, de perfil subjetivo e que privilegiou o uso de métodos qualitativos, uma vez que apreender o comportamento dos gastos públicos, a partir da gestão do capitalismo, passa por identificar como essas inter-relações foram e têm sido definidas (priorizadas), concebidas, institucionalizadas e legitimadas socialmente. Com essa abordagem metodológica, considera-se que, ao buscar analisar os processos que unificam a capacidade de gestão das relações sociais de produção, observadas no movimento das finanças públicas, foi possível reconhecer uma dada intencionalidade que justifica a escolha do método qualitativo.

Entretanto, é importante ressaltar que foram utilizadas técnicas de análises quantitativas, visto que foi fundamental examinar os dados financeiros do governo federal brasileiro em um macro período histórico, com vistas a caracterizar os ‘modos de concepção’ e de ‘execução’ da materialidade socioeconômica, manifesta no desempenho do orçamento estatal. O que implica considerar, portanto, que o uso de dados e indicadores quantitativos

disponíveis assumiu um papel relevante para a realização das análises qualitativas, especialmente no que se refere à caracterização dos fenômenos ‘gestoriais’ (liderança) que têm fundamentado e guiado a administração política contemporânea brasileira.

Para nortear a materialização dos objetivos específicos desta tese, optou-se por realizar esse percurso metodológico em três momentos, que acabaram por também conformar a estrutura da tese. No primeiro momento, e também segundo capítulo, buscou-se apreender a administração política do capitalismo contemporâneo, dando destaque, particularmente, à crise dos anos de 1970, através de uma revisão histórica da sua conformação. Entretanto, como a administração política atribui ao Estado um importante e decisivo papel para a realização do “Projeto de Nação” e como este ente tem sofrido recorrentes transformações a partir da década de 1970, tornou-se necessário regressar ao debate sobre a crise de 1929/1930, especialmente no que se refere às proposições para solucionar a convulsão socioeconômica. Esse caminho possibilitou delinear o que se define nessa tese por administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, através da elaboração de uma matriz analítica inspirada nos pressupostos teórico-metodológicos da administração política.

Devido à escolha metodológica feita para o desenvolvimento desta tese, que tem caráter teórico-analítico, essa matriz de análise da administração política contemporânea foi construída a *posteriori*, refletindo, pois, uma das inovações do estudo e como produto preliminar dos resultados dos estudos teóricos sobre o tema-objeto desta pesquisa. O que significa considerar que, nesse caso, a teoria acabou guiando a elaboração de um desenho metodológico que poderá ser ampliado e testado em outros estudos do gênero, contribuindo, assim, para consolidar os estudos do campo de conhecimento da administração.

No segundo momento, e que constitui o terceiro capítulo, o esforço metodológico foi procurar identificar como os reflexos da administração política do capitalismo contemporâneo influenciaram o debate sobre as finanças públicas. Para cumprir esse objetivo foi realizada, inicialmente, uma revisão sobre as concepções e análises do papel e funções atribuídas às finanças públicas pelos clássicos, passando pelas alterações sofridas nos anos de 1929/1930, até alcançar sua reformulação, a partir dos anos de 1970, momento em que se consolida a estrutura que se mantém vigente até os dias atuais.

Considerou-se fundamental trazer para o debate sobre as finanças públicas as contribuições introduzidas pelas abordagens críticas, com destaque para as propostas de O’Connor (1977), representando o pensamento crítico marxista, e os contributos apresentados por Minsky (2008 [1986]) e pelos pós-keynesianos, como as abordagens defendidas e consolidadas pelo pensamento hegemônico neoliberal, representados pela *Public Choice* e

pela Nova Economia Institucional (NEI). Enquanto os dois primeiros autores vão trazer um relevante aporte sobre a importância do papel do Estado e das finanças públicas em um contexto de crise, os liberais vão trilhar o caminho oposto e passam a defender que a causa da crise do sistema econômico tem origem no Estado.

No terceiro e último momento, que integra o quarto capítulo, tomando como base a matriz de análise elaborada por ocasião da discussão dos pressupostos teórico-metodológicos orientadores desta pesquisa (Quadro 01), passou-se à análise e discussão dos dados empíricos, com base nas evidências apresentadas sobre o comportamento dos gastos públicos no Brasil, no período de 1980 a 2017. Tomando como referência uma análise geral do comportamento das finanças públicas brasileiras ao longo desse período, assim como do orçamento público federal, investiu-se na observação e discussão do movimento das despesas públicas da União. Buscando evidenciar a influência exercida pelas novas orientações de perfil neoliberal à luz do campo da administração política, esse momento teve por objetivo central desvelar os interesses explícitos que irão marcar a forte e acirrada disputa das classes e suas frações para ocupar maiores espaços na dinâmica da economia através do domínio do orçamento do Estado. Para a concretização desta análise empírica, foram utilizadas como referência central informações produzidas pelo intercruzamento dos dados secundários disponibilizados pelo Ministério da Fazenda – que constam no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; assim como foram consideradas outras informações disponibilizadas por diversos órgãos públicos e instituições internacionais, com o objetivo de fortalecer as apreciações e discussões levantadas por essas referências.

Ao sistematizar estudos sobre as finanças públicas à luz desse novo campo, contribuiu-se para elevar o campo científico da administração à altura de debater com qualquer outro campo do conhecimento, especialmente com a economia. É importante ressaltar, conforme destacado por Santos (2013), que esses dois campos de conhecimento são complementares, ainda que tenham identidade própria, pois representam compromissos análogos com a produção de conhecimentos epistemológicos e teórico-metodológicos para garantir a condução da materialidade social a alcançar o bem-estar social. Nesse sentido, ainda que se possa estar incorrendo em um erro metodológico, considera-se que esta tese, ao privilegiar uma visão ampliada das relações sociais a partir da gestão, traz elementos que ajudam a aprofundar a discussão sobre a importância de se avançar nos estudos que legitimem e consolidem a cientificidade do campo da administração.



## 2 O DEBATE DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

### 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Investimentos epistemológicos, teóricos e metodológicos têm sido realizados por várias ciências no sentido de compreender a complexidade intrínseca às relações sociais de produção. Na segunda metade do século XVIII, emergiram relevantes contribuições da economia política, campo científico consagrado por Adam Smith e consolidado por seus seguidores, ao dar conteúdo e forma ao papel do mercado como nova ordem das relações sociais de produção. O citado autor consagra a economia como campo do conhecimento que passa a assumir, definitivamente, a responsabilidade não apenas por orientar as novas relações de trabalho, mas também por estabelecer as bases na nova ordem social emergente. (GANEM, 2002, 2012; CERQUEIRA, 2004). Os neoclássicos alteram alguns dos princípios orientadores da nova ordem, a partir da segunda metade do século XIX, ao substituírem a perspectiva subjetiva (moral) do homem, defendida por Smith, por uma percepção racional, baseada no utilitarismo econômico, que deveria reger as relações sociais. (GANEM, 2002). Somente com o advento das crises ocorridas durante o longo período entre as duas Grandes Guerras Mundiais, agravadas pela convulsão econômica de 1929, observa-se um movimento contrário ao *laissez-faire* pautado novamente na relevância do papel do Estado na economia.

Ainda que a dimensão da administração esteja mais ou menos implícita no debate assumido pela economia política defendida por Smith, conforme será discutido mais adiante, não se observam esforços acadêmicos significativos no sentido de se reconhecer a administração como campo científico relevante para dar conta da dimensão subjetiva<sup>3</sup> própria da gestão que o novo sistema socioeconômico passaria a demandar. Somente a partir do final do século XIX e início do século XX, quando do reconhecimento dos economistas neoclássicos da complexificação que as novas relações sociais de produção, baseadas na ampliação das bases industriais, trouxeram, é que emerge uma vertente limitada desse campo, expressa nos princípios da administração científica. Entretanto, como já destacado por

---

<sup>3</sup> A dimensão subjetiva da gestão se conforma a partir de ações que não podem ser definidas quantitativamente, motivadas por circunstâncias muitas vezes decorrentes de fatores objetivos, que suscitam diferentes reações e/ou decisões. As decisões políticas representam um bom exemplo dessa dimensão.

diversos autores críticos do campo da teoria da administração e/ou dos estudos organizacionais, foi dado à administração, naquele contexto, um espaço reduzido como área coadjuvante da própria economia utilitária, que passaria a assumir, desde então, o papel de pensar e implantar instrumentos de controle com vistas a garantir o aumento da produtividade e o equilíbrio da relação ‘custo-benefício’, preservando, assim, um dos princípios clássicos defendidos por Jean Baptiste Say (1986 [1803]).

No entanto, é fundamental reconhecer diversos esforços que têm sido empreendidos por autores de formações distintas (economistas, cientistas sociais, engenheiros, psicólogos, entre outros) no sentido de aprofundar reflexões que são próprias da ciência da administração e que têm destacado a importância de se compreender e analisar a “gestão da política econômica”, conforme defendido por Lopreato (2006); interpretar a “administração da economia capitalista”, como escreveu Belluzzo (2008); discutir sobre a “governança do sistema capitalista”, como aponta Dowbor (2017); ou ponderar que os problemas socioeconômicos não se encontram no fenômeno da globalização, mas na forma como esse processo e essas novas relações sociais de produção estão sendo “gerenciadas”, como tem feito Stiglitz (2006). Mas, sem dúvida, conforme destacado por Santos (2010), é em Keynes que se encontra a expressão mais apropriada para os objetivos desta pesquisa, ao afirmar que “[...] **sabiamente administrado** o capitalismo pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos” (KEYNES, 1983a [1926], p. 125, grifos nossos).

Apesar da importância dos enunciados acima citados como evidências fundamentais para a defesa de a administração ser reconhecida como um campo importante na compreensão das relações sociais, podem ser destacadas duas questões importantes: em primeiro lugar, as preocupações mencionadas acima têm sido pouco desenvolvidas pelos estudiosos tradicionais do campo da administração, parte relevante da produção acadêmica mantém-se fiel às origens da administração científica e continua voltada para o estudo de questões técnicas, preocupadas essencialmente em potencializar o aumento da produtividade e garantir a competitividade das organizações<sup>4</sup>; e, em segundo lugar, mesmo os poucos estudos desenvolvidos por acadêmicos

---

<sup>4</sup> Merece ser destacado que a emergência dos Estudos Críticos em Administração tem avançado no desenvolvimento de reflexões críticas sobre o campo da gestão e da gerência. Apesar do reconhecimento dos avanços dessa escola, alguns teóricos têm apontado limitações desses estudos. Observam-se críticas que vão desde a falta de engajamento em movimentos que possibilitem transformações efetivas das práticas administrativas à fragilidade em termos teóricos e práticos considerando que os mesmos não têm sido capazes de contribuir para a real emancipação dos sujeitos (PARKER, 2002); passando pelas limitações de que alguns estudos críticos preservam o enfoque exclusivo da organização como unidade de análise (COOK, 2004); até alcançar observações mais duras que vão ressaltar que alguns desses estudos emergem como uma crítica ‘sistema-corretiva’ que acaba por revelar-se como visão estabilizadora dos estudos convencionais de gestão, sendo interpretados como estudos que iluminam e identificam falhas no sentido de melhorar os estudos tradicionais ou ortodoxos de gestão (KLIKAUER, 2016).

dedicados a ampliar esse campo de reflexão, mediante a compreensão das relações possíveis entre política e administração, não conseguiram avançar no reconhecimento do elevado grau de subjetividade que todo ‘ato e ação/saber administrativo’ carrega em sua essência. (AZEVEDO; GRAVE, 2014).

Podem ser citados como avanços relevantes nessa direção os estudos produzidos por Guerreiro Ramos (2012 [1946]), que fez uma discussão preliminar sobre as relações entre *Administração e Política à Luz da Sociologia*; João Ubaldo Ribeiro (2006 [1969]), que desenvolveu estudos que trataram da relação entre *Política e Administração*, ressaltando a filiação da administração ao campo das ciências sociais; e, mais recentemente, merece destaque o esforço realizado por Fillipin (2017), que se debruçou sobre essa questão, definindo como problema central da sua pesquisa compreender a ‘natureza política da administração’, cujo título revela a importância de aprofundamentos desse debate: *Administração e Política: que relação é esta?* Conforme assinalado por Fillipin (2017), este é um debate de origem remota, que teve como precursores Woodrow Wilson (2005 [1887]), Frank Goodnow (2003 [1900]) e Max Weber (2011 [1919]), que evidenciaram as relações complexas próprias da administração do Estado/governo. Dentre esses debates, merece destaque a contribuição de Ribeiro (2006 [1969]) ao desenvolver estudos que trataram da relação entre *política e administração*, ressaltando a vinculação da administração ao campo das ciências sociais. O referido autor amplia essa percepção também para o campo da administração corporativa, ao afirmar que “[...] Se não é uma ciência autônoma, por conseguinte, a Administração é, de qualquer maneira, a aplicação, à gestão de organizações públicas ou privadas, de dados fornecidos pelas ciências sociais.” (2006 [1969], p. 167). Nesse sentido, podemos afirmar que ele é um dos precursores da teoria da administração política, conclusão que pode ser reforçada com base na seguinte afirmação do autor:

Se a Administração terá a unidade de método e conteúdo para ser definida como uma ciência autônoma é problema a discutir, para quem deseja conduzir uma epistemologia completa dessa área. O inegável, não obstante, é que o administrador, aquele que “faz” Administração, aplica métodos, pressupostos e descobertas das ciências sociais frequentemente, necessita operar uma espécie de síntese prática das diversas ciências sociais, a fim de conseguir seus objetivos, como acontece quando é chamado a tomar parte preponderante num processo de planejamento, cuja natural complexidade açambarca uma extensa gama de dados sócio-econômicos. (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 167)

Assim, ao reconhecerem a importância de se aprofundar nesse debate para compreender melhor as relações possíveis entre administração e política – seja interpretando esse vínculo como manifestação dicotômica, como complementariedade ou como imposição

da política sobre o domínio administrativo, como destacado por Phillipin (2017), ou, ainda, como relação de interdependência/integração, como analisado por Ribeiro (2006 [1969]) –, tais autores possibilitam ampliar a discussão sobre a natureza (política ou apenas técnica) dos ‘atos e ações/saberes administrativos’.

Com base em tais abordagens, é importante assinalar que, mais do que se tratar de uma simples adjetivação, reconhecer a dimensão política do pensar e fazer administração implica, portanto, admitir que os ‘atos ou fenômenos administrativos’ representam também uma essência, uma virtude, uma finalidade social, como afirmam Azevedo e Grave (2014). Nesse sentido, compreender a correlação indissociável entre administração e política é defender que cabe à ciência da administração uma função central, para além dos seus recursos técnicos, que é refletir sobre as questões sociais que guiam as relações sociais de produção para assumir, conforme destacado por Santos (2010, p. 1), que “[...] a Política, em sua síntese maior, é a ação empreendedora daquilo que a sociedade pensa ser o melhor a fazer na construção de uma materialidade (bem-estar), em diferentes etapas históricas do processo civilizatório.”. Nesse sentido, administração e política são dimensões indissociáveis, administração é política, melhor dizendo, esta ciência é administração política.

Conforme análise de Ribeiro (2006 [1969]), todo ‘ato e ação administrativa’ interfere, direta ou indiretamente, nas relações sociais e organizacionais. O que significa considerar que todo ‘ato e ação administrativa’ (consciente ou não) produz mudanças nas relações entre as pessoas, na dinâmica das organizações e na convivência em sociedade, perpassando, desse modo, por todas as complexidades que permeiam as relações sociais de produção, em qualquer tempo e espaço sócio-histórico. Com base nessa compreensão mais ampliada, que deve integrar, definitivamente, os aspectos próprios de uma epistemologia do conhecimento, é que a administração deve investir no desenvolvimento de estudos epistemológicos que a qualifiquem a ultrapassar os limites impostos pela ciência econômica – em especial a economia neoclássica –, centrados apenas em instrumentos que contribuam para mensurar os níveis de eficiência da produtividade, com vistas a aumentar a competitividade – conforme vocação assumida pela abordagem ‘ortodoxa’ da administração científica<sup>5</sup>.

Ao destacar que a administração política procura retomar o caráter social da administração, buscando “relacionar essa ciência [...] às preocupações da teoria social crítica” Gomes (2012, p. 9) corrobora com Santos (2004, p. 37) quando este assegura que as análises

---

<sup>5</sup> Apesar da ortodoxia da administração ter como marco a publicação da obra de Frederick Taylor, *Princípios de Administração Científica*, de 1911, é necessário destacar que Taylor (2010 [1911]) incorporou no debate conceitos de valor, cultura e ética, aspectos que foram abandonados por este subcampo dos estudos da administração.

próprias do campo científico da administração, além de perpassarem as relações sociais internas das organizações (que refletem a dimensão micro organizacional, âmbito da administração científica), devem buscar bases teóricas e metodológicas que permitam estabelecer-se também como campo responsável e comprometido com a compreensão e definição dos “[...] limites das relações sociais mais amplas [...] no âmbito da sociedade.”.

Com base nessa abordagem epistemológica, Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) avançaram nessa discussão ao defenderem a necessidade de se identificar o ‘objeto científico’ da administração como sendo a *gestão* e não as organizações, como têm sido defendido por alguns estudiosos do campo dos estudos organizacionais. Ao sustentarem a *gestão* como sendo o ‘objeto científico’ próprio desse novo campo do conhecimento, os autores asseveram algo fundamental para a compreensão da administração como ciência, que é o fato de tratar-se de uma ciência social aplicada – conforme destacado por Ribeiro (2006 [1969]) –, que integra duas dimensões de análise indissociáveis: a *dimensão política* e a *dimensão técnica* ou *profissional*. Enquanto a primeira, expressa pela gestão, responde pelos aspectos mais abstratos dos ‘atos e ações administrativas’, revelando uma dada concepção e as dinâmicas dos macros processos sociais<sup>6</sup> em diferentes modos de produção social e formas organizacionais, conforme afirma Gomes (2014, p. 253); a segunda representa as formas como essa concepção teórica irá se materializar nas práticas sociais e organizacionais. Em síntese, conforme ressaltou Ribeiro (2006 [1969], p. 167) sobre essa dupla função ou correlação

[...] se o grupo de administrador, observado em suas manifestações mais óbvias, assume o aspecto de mera execução, o conteúdo desta requer que se transcenda de nível executor. Por essa razão, o administrador está sempre a fazer ciência social aplicada, seja quando utiliza a Psicologia Social para descobrir as condições ótimas de motivação de pessoal com quem lida, seja quando emprega recursos da Sociologia para formular variáveis a serem consideradas nas modificações impostas a uma comunidade qualquer, seja quando analisa politicamente as diretrizes mais convenientes e sua ação, considerando o esquema de poder a que está inevitavelmente vinculado. Seus instrumentos são os métodos das ciências sociais, seus esquemas conceituais delas derivados. [...] As etapas de seu trabalho, por conseguinte, são somente inteligíveis quando fundamentadas na compreensão de que não passam da aplicação da metodologia de investigação e conceituação das ciências sociais. Portanto, embora o seu *approach* seja bastante mais pragmático do que o de um cientista social especulativo, ou preocupado com a elaboração de sistemas complexos, embora o administrador vise sempre a resultados práticos mais ou menos imediatos, não existe uma linha limítrofe entre a sua condição e a condição do cientista social. Pelo contrário, parece ser claro o fato de que, necessitando

---

<sup>6</sup> Macros processos sociais dizem respeito ao movimento amplo das relações que ocorrem no sistema capitalista entre o Estado e o mercado e que definirá as funções de todos os agentes sociais. Essas relações podem ocorrer de forma mais ou menos centralizada, para um ou outro agente, resultando nas atribuições e no papel que caberá a cada um desempenhar. A partir dos macros processos sociais, estará definida a dinâmica do sistema capitalista.

utilizar dados fornecidos pelas ciências sociais, precisando dispor do aparato teórico para a análise adequada desses dados, o administrador é um cientista social (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 167).

As afirmações de Ribeiro (2006 [1969]) alinham-se com as análises de Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) ao defenderem a necessidade de a academia investir no desenvolvimento e discussão das bases epistemológicas, teóricas e metodológicas que deem sustentação e legitimidade à administração política, de modo a contribuir para a superação do que chama o citado autor de “[...] falso dilema [...] ainda hoje desenvolvido, com um certo toque bizantino, em manuais e apostilas [...] sobre ser a Administração ciência ou arte” (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 167). É importante registrar que tanto Ribeiro (2006 [1969]) como Santos, Ribeiro e Chagas (2009) reforçam que o administrador não pode ser tratado “[...] exclusivamente [como] um cientista social, porque sua função vai além, tem outras implicações que superam a investigação científica propriamente dita.” (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 167). E prossegue, “[...] o que se deseja não é indicar uma equivalência integral entre o administrador e o cientista social, mas, simplesmente, apontar o fato de que, sem assumir a condição deste, aquele não passará de um mero cumpridor de tarefas pré-determinadas, uma espécie de autômato de nível universitário.”<sup>7</sup>.

Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) avançam nessa direção ao conceituarem a administração política como sendo o campo de conhecimento responsável por definir e executar uma dada concepção (espacial e temporal) de “[...] gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade” (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 28), compreendendo, portanto, que cada contexto sócio-histórico e organizacional é orientado por uma administração política (e conseqüentemente administração profissional) que fundamenta e (re)direciona as ações societais e organizacionais.

Para Santos (2010, p. 15), as relações sociais de produção não podem ser entendidas apenas pelos parâmetros convencionais (relações de trabalho, lutas de classes, relações de poder, etc), a compreensão mais ampliada dos resultados dessas relações exige entender que “[...] são dependentes da forma como essas relações são organizadas, estruturadas [de modo a compreender que] são organizadas e estruturadas de acordo com interesses bem determinados”. Em outras palavras, afirma que é preciso reconhecer que há uma dada intencionalidade na concepção e dinâmica que orienta (administra) essas relações sociais de produção e que representa o que classifica de ‘ontologia’ desse campo científico, destacando

---

<sup>7</sup> Id., *ibid.*

que ‘no tempo e no espaço todo e qualquer movimento é dado por uma intencionalidade, consequentemente conduzido, administrado’ (SANTOS; GOMES, 2017, p. 49).

Ao admitir que há uma intencionalidade em todas as ações sociais e organizacionais e ao reconhecer que esses movimentos são conduzidos, administrados, cabe, então, à ciência da administração – integrando as dimensões da *gestão* e da *gerência* – não apenas estudar, refletir, compreender essas realidades (social e organizacionais) mas, também, na qualidade de ciência social aplicada, propor ações administrativas que melhor orientem essas dinâmicas (macro e micro sociais e organizacionais). Pode-se deduzir, portanto, que se trata de um campo do conhecimento capaz de (re)orientar as práticas sociais e organizacionais com vistas a possibilitar o alcance do ‘bem-estar da humanidade/sociedade’. Reforçam essa afirmação Azevedo e Grave (2014) ao admitirem ser a ‘administração uma virtude’ humana e o ‘administrador dotado de virtude’. Isso significa que, ao integrar os aspectos filosóficos para a construção de uma epistemologia da administração (ou ‘administrologia’), os autores reconhecem que todo fenômeno administrativo deve ter uma finalidade social, uma intencionalidade dirigida para o ‘bem comum’, resgatando, desse modo, a dimensão ética do ‘pensar e agir administrativo’.

## 2.2 BASES PARA A COMPREENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Considerar ser a administração uma ciência própria, capaz de (re)interpretar e guiar os aspectos teóricos e instrumentais (técnicos), implica reconhecer que esse campo do conhecimento é capaz de guiar as relações sociais de produção que orientam os interesses e expectativas da sociedade, sejam estas experiências capitalistas, socialistas<sup>8</sup>, ou outros modos de produção que podem ser denominados de cooperativo, colaborativo ou solidário, comuns em diversas civilizações antigas e contemporâneas, e que tem sido pouco estudadas pelo *mainstream* do pensamento da administração científica e também da economia. Nesse sentido, para os propósitos desta pesquisa, identificar a administração política do capitalismo contemporâneo torna-se fundamental para as análises aqui propostas.

---

<sup>8</sup> Sobre esse aspecto, merece destaque a dissertação de Caribé (2006), intitulada *Do Estado às Fábricas, das Fábricas ao Estado: a formação dos gestores enquanto classe*, que abordou, com maestria para uma pesquisa dissertativa no campo da administração, as influências do pensamento e técnicas da administração científica, ou tayloristas, na experiência administrativa do socialismo da ex-URSS.

Ao superar os enfoques teóricos e metodológicos de perfil instrumental, a administração política revela-se como uma base teórica relevante para guiar o desenvolvimento desta pesquisa, por influenciar e ser influenciada em suas bases epistemológicas e metodológicas pelos processos sociais, políticos, econômicos, ideológicos e até psicológicos, que marcam, de forma decisiva, as bases dos ‘atos e ações administrativas’ de uma dada sociedade e suas organizações. Sendo reconhecido, conforme Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009), como campo responsável pela concepção e condução das formas de gestão das relações sociais de produção, esses teóricos tomam como referência originária a compreensão do que classificam como as três dimensões constitutivas do modo de produção e administração da modernidade, Sociedade-Estado-Economia (mercado).

Tomando como referência as bases filosóficas e científicas que fundamentam a emergência da economia política de Adam Smith, os teóricos da administração política admitem a estreita relação entre esse campo e a economia política na medida em que consideram que, ao interpretar, (re)significar e guiar as manifestações das necessidades do conjunto da sociedade – dimensão representada pelas necessidades individuais e coletivas –, emerge a função central da economia política como campo responsável por traduzir os interesses coletivos (abstratos) em bases que deverão orientar a produção social desejada e necessária.

Ao Estado caberia coordenar, naquele contexto, alguns dos processos relevantes para garantir a institucionalização desse novo modo de produção emergente (capitalismo industrial), lastreado nos princípios do liberalismo político e econômico, e tendo nos indivíduos o principal elemento motivador dessa nova e complexa dinâmica. Ao poder público, caberia, segundo defendido por Smith (1996 [1776]), ainda que não tenha sido integralmente acompanhado por seus seguidores, o papel central de coordenar todo esse processo em busca do alcance do bem-estar social, conforme pode ser confirmado na sua definição clássica da economia política

A Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou manutenção farta para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou manutenção: segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos. Portanto, a Economia Política visa a enriquecer tanto o povo quanto o soberano. (SMITH, 1996 [1776], p. 413).

Quanto à terceira e última dimensão que compõe a base teórica da administração política, a da economia, os citados autores defendem tratar-se do espaço próprio da



administração profissional, responsável por garantir as bases técnicas e empíricas para a realização do esperado padrão de produção definido pela sociedade (expresso nas demandas sociais), que contará com o suporte institucional e legal do Estado. Essa dimensão pode ser traduzida pelo papel que o mercado passou a assumir a partir daquele contexto, exercendo, teoricamente, a função de garantir as bases e a dinâmica da nova ‘ordem social’, conforme já destacado.

Ao admitir ser o Estado a mais importante das instituições na condução da nova forma de relações sociais de produção, como agente responsável por receber, conciliar e atender as demandas sociais, Santos (2004) destaca que tem sido possível, através dessa instituição, observar e analisar os padrões que têm orientado a administração política contemporânea. Nesse sentido, considerando as inter-relações complexas das três dimensões, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) avançam na definição das bases teórico-metodológicas da administração política, abrindo uma discussão, ainda não concluída, sobre os princípios/leis gerais que orientam essa ciência.

Para os objetivos deste estudo, merece ser destacado o princípio da temporalidade próprio dos ‘atos e ações administrativas’ que integram duas dimensões articuladas, porém distintas: a ‘temporalidade administrativa’ (normativa/burocrática) e a ‘temporalidade teórica’. Os autores vão definir a primeira dimensão como representação do tempo do mandato (político, partidário, técnico, etc.), instituído pelas leis e regras gerais que normatizam as funções de cada ator/responsável, que corresponderia, em alguma medida, às exigências próprias da administração profissional e que reflete os aspectos mais cotidianos do fazer administrativo; enquanto a dimensão teórica é entendida como a representação do ‘tempo social’ ou sócio-histórico, necessário para que a sociedade, o Estado e as organizações possam cumprir os objetivos estratégicos do “*Projeto de Nação*” ou “*Projeto de Sociedade*”, concebido com vistas a garantir o alcance da finalidade social, denominada também de bem-estar social.

Ao tomar a *temporalidade teórica* como um dos princípios fundamentais da administração política, os autores possibilitam ao campo de estudos e práticas da administração estabelecer uma relação mais consistente para fundamentar o debate com outras áreas de conhecimento, especialmente com a economia, as ciências sociais e as ciências humanas. Assim, passam a integrar no seu conjunto, aspectos comuns para dar conta das funções e desafios próprios das chamadas ciências sociais aplicadas – que estabelecem conteúdos, métodos e formas para que os indivíduos e as organizações realizem suas necessidades e interesses coletivos. Ressaltam, ainda, a aproximação com outros campos

científicos, como as ciências exatas, as ciências da saúde e as artes, áreas que também refletem e realizam ações concretas para atender as demandas sociais para o alcance de um melhor bem-estar individual e social.

Desse modo, pode-se considerar que os estudos da administração política avançam na consolidação de unidade de conteúdos e métodos próprios para entender e guiar as concepções da *gestão* e da *gerência*, com capacidade, portanto, para legitimar-se como uma ciência autônoma<sup>9</sup> (multidisciplinar<sup>10</sup>) para responder aos desafios permanentes que os ‘atos e ações administrativas’ exigem tanto da academia como dos administradores (profissionais).

Nesse sentido, Santos (2004) destaca que entender a complexa dinâmica da gestão do capitalismo contemporâneo tem sido uma tarefa que a economia liberal tem assumido com relativo sucesso desde a segunda metade do século XVIII, ainda que essas interpretações e orientações careçam de ampliação, visto que tem sido predominante uma análise mais pragmática, baseada em teoremas e métodos quantitativos. Com esse objetivo, Santos (2004) dedica um capítulo no livro *A Administração Política como Campo do Conhecimento*, buscando identificar as contribuições trazidas por três abordagens declaradas como espaço próprio da economia: ‘o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo’, mas que tratam, conforme demonstra o autor, de muitos aspectos que são pertinentes ao campo da administração política.

Boyer (2015), ao analisar a viabilidade de um modo de regulação na economia política do capitalista, indica que dois mecanismos principais contribuem para esse processo: o primeiro, a possibilidade de observar *ex post* os comportamentos econômicos associados às várias formas institucionais; e o segundo, na situação de desequilíbrio do sistema, torna-se necessária uma redefinição das regras do jogo codificadas por tais instituições. E complementa que “[...] La sphère politique est directement mobilisée dans ce processus.”

---

<sup>9</sup> Caracterizar a administração política como uma ciência autônoma significa afirmar que este é um campo com capacidade científica de realizar análises teóricas/abstratas e empíricas próprias dos fatos e atos administrativos ou dos saberes e práticas administrativas (CORREA; JURADO, 2003), refletindo sua competência filosófica, metodológica e epistemológica – não negando a estreita relação que possui com a ciência econômica. Nascida como ciência auxiliar do ramo da economia, quando do advento da Escola Neoclássica no último quartel do século XIX, os estudos da área estiveram comprometidos, fundamentalmente, em atender as demandas técnicas do sistema socioeconômico capitalista. (SANTOS *et al*, 2017)

<sup>10</sup> A multidisciplinaridade da administração política é uma característica decorrente da sua própria origem – ser uma ciência social –, pela qual perpassam temas transversais de interesses comuns a várias ciências. Como destacado por Ribeiro (2006 [1968]), para além das questões técnicas, a administração necessita utilizar recursos de várias outras ciências, a exemplo da Psicologia Social, quando analisa as condições de motivação de pessoal; emprega recursos da Sociologia, quando carece realizar modificações impostas a uma comunidade; utiliza a Ciência Política, quando pesquisa politicamente as diretrizes mais convenientes e sua ação, considerando o esquema de poder a que está inevitavelmente vinculado; vale-se das Ciências Econômicas, quando define a gestão e a gerência das relações sociais de produção.

(BOYER, 2015, p. 33), que, em tradução livre, significa que “a esfera política é diretamente mobilizada nesse processo”.

Os teóricos da administração políticas vão além e defendem que, para um melhor resultado *ex post* das relações sociais, assim como para minimizar uma situação de desequilíbrio ou de crise sistêmica, é necessário analisar e propor alternativas para a forma como são administrados os projetos e os processos sociais no âmbito do Estado, do mercado e da sociedade; ou seja, é necessário observar esses fatos pela ótica da administração política. A administração política adotada em determinado momento e lugar estabelece o grau de erros e acertos, os resultados positivos ou negativos, assim como a expansão ou a depressão do processo social. (SANTOS; GOMES, 2017)

Com base nesses argumentos, pode-se inferir que, para os teóricos da administração política, compreender a dinâmica da gestão do capitalismo contemporâneo não exige conhecer apenas a estrutura de propriedade dos meios de produção, como defendem os economistas. Ao contrário desse corolário, afirmam que o fator determinante para o entendimento do auge ou declínio dos negócios ou da economia exige “[...] compreender e atuar na forma como são administrados os projetos e processos sociais.” (SANTOS; GOMES, 2017, p. 23).

Essa tem sido certamente uma tarefa complexa ao longo da história do capitalismo industrial, pois exige a compreensão e análise dos múltiplos aspectos envolvidos na gestão dos macros processos sociais. O que implica, portanto, a necessidade de definição de novos conteúdos e métodos para além dos trazidos pela economia para ampliar a capacidade de compreensão da gestão de todos os aspectos que envolvem as múltiplas dimensões da gestão/administração do capitalismo – econômica, administrativa, política, social, histórica, cultural, ambiental, dentre outras.

Com base no entendimento do papel que cabe à ciência da administração com ênfase nas contribuições trazidas pela administração política na (re)intepretação e (re)orientação dos fenômenos socioeconômicos do capitalismo contemporâneo, busca-se, nas próximas seções, apreender as bases teóricas e empíricas que têm orientado os padrões de administração política concebida pelo *mainstream* e que têm orientado as relações sociais de produção do capitalismo global desde os anos de 1970. A partir dessa (re)leitura, busca-se identificar os reflexos que essas decisões ideológicas e empíricas têm produzido nos padrões de gestão do Estado; ou seja, pretende-se compreender como ocorre o processo de institucionalização das ações governamentais com base na concepção neoliberal que visa garantir, portanto, a

viabilidade desse movimento político, socioeconômico e administrativo no âmbito da administração pública.

Ainda que o objeto deste estudo esteja demarcado a partir dos anos de 1970, considera-se necessário fazer uma breve incursão sobre a perspectiva do que denominamos de administração política, que emerge entre a crise dos anos de 1929/1930 e os anos de 1970, uma vez que um dos pressupostos levantados por esse estudo argumenta que os padrões de gestão do capitalismo, redefinidos a partir da década de 1970, refletiram a interpretação (diagnóstico) equivocada feita pelos economistas à época e que acabou por fundamentar soluções (prognósticos) também equivocadas para conter a crise sistêmica da economia global, gerando reflexos negativos que têm repercutido até os dias atuais.

### 2.3 A CRISE DE 1929/1930 E A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O CAPITALISMO

Quando o capitalismo entrou em crise nos anos de 1970, houve um consenso político e acadêmico que identificou a causa dessa convulsão nos impactos perversos trazidos pela implantação da política econômica keynesiana. Como consequência dessa leitura, o prognóstico consensuado se encaminhou em direção à reestruturação dos padrões produtivos da economia sob a liderança do Estado, conformado desde os anos de 1930 e consolidado a partir do período da Pós-Segunda Guerra Mundial.

Alguns estudiosos têm destacado que a predominância desse movimento de mudança na condução dos padrões de gestão do sistema capitalista, cuja centralidade é a defesa imperiosa da redução do papel e das funções do Estado na economia, pode ser imputada aos equívocos interpretativos dos postulados defendidos por Keynes em relação ao papel central que as políticas públicas passariam a ter no contexto de salvamento da economia liberal, após a bancarrota dos anos de 1929/1930 (MINSKY, 2008; SANTOS, 2010; VARGAS, 2012).

Corroborando e avançando nessa (re)leitura Santos (2010), ao trazer subsídios para a reinterpretção do diagnóstico e prognóstico conservador que passou a (re)orientar as ações para a superação da crise do sistema capitalista nos anos de 1970, mas, principalmente, por inovar nas análises econômicas e administrativas que a teoria proposta por Keynes carrega, propondo uma separação analítica central para os objetivos desta tese, entre os aspectos que

dizem respeito aos estudos da economia política e aos que pertencem, ou ‘deveriam pertencer’, ao campo da administração política.

Nessa direção, o citado autor inicia suas análises indicando os equívocos que têm sido perpetrados até os dias atuais em relação à análise das propostas teóricas e metodológicas defendidas por Keynes, destacando três razões fundamentais para justificar seus pressupostos:

A primeira delas pode ser tomada como o pecado original, pois aceita como pressuposto da análise que **a fundamentação teórica, a política econômica construída e a dimensão do Estado foram requisitos contidos no plano de Keynes**. A segunda razão para o equívoco é **pressupor que na formulação de Keynes só tem espaço para a compreensão de uma política econômica de curto prazo**, a partir de uma ação anticíclica do Estado por meio da elevação da demanda efetiva (essa compreensão tem muito que ver com a famosa frase de Keynes: “No longo prazo, todos estaremos mortos!”). [E] A terceira razão é dada pelo fato de se **tomar o Estado como elemento externo à dinâmica econômica**. (SANTOS, 2010, p. 86, grifos nossos)

Conforme destacado por Santos, os teóricos liberais (ou ortodoxos), ao não compreenderem ou considerarem os fatos acima destacados, passam a elaborar uma forma de economia (política) e de administração política equivocada. O resultado dessa escolha tem sido revelado empiricamente por diversos estudos que têm mostrado evidências de que as medidas conservadoras adotadas têm contribuído mais para aprofundar do que para minimizar os efeitos da crise sistêmica que acomete a dinâmica do sistema capitalista nas décadas subsequentes. Essa realidade pode ser constatada através do aumento vertiginoso das assimetrias dos níveis de crescimento e/ou desenvolvimento das nações; assim como pelos baixos índices de crescimento do PIB das economias desenvolvidas e em desenvolvimento; e pelas fortes tendências de aumento das disparidades dos graus de concentração de renda e riqueza<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vários estudos têm denunciado a brutal concentração de renda e riqueza e a ampliação das desigualdades na contemporaneidade: o *Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament*, United Nations, New York, 2005; o documento do Banco Mundial, *The Next 4 Billion*, Washington, 2007; o estudo realizado por James B. Davies, *Personal Wealth from a Global Perspective*, em 2008, para o *World Institute for Development Economics Research*, da Universidade das Nações Unidas. Devem-se destacar, também, estudos mais recentes que têm demonstrado a ampliação dessa concentração, como as pesquisas de Thomas Piketty, publicadas no livro *O Capital do Século XXI*, em 2014, que demonstra a grande tendência de crescimento das desigualdades econômicas no capitalismo; o relatório da Oxfam, publicado em 2016, ao apontar que desde 2015 o 1% mais rico detinha mais riqueza que o resto do planeta – conforme relato de indignação, é a economia a serviço do 1%; assim como as análises do grupo suíço Credit Suisse, realizados por James Davies, Rodrigo Lluberas e Anthony Shorrocks, e publicado no *Global Wealth Databook*, em 2016, quando elaboraram uma pirâmide da riqueza global, baseada no número de adultos, onde constatam que 33 milhões possuem mais de um milhão de dólares, o que equivale a 0,7% do total de adultos do planeta. Em relação à riqueza de que dispõe este pequeno grupo pertencente ao topo da pirâmide, observaram que eles acumulam 116,6 trilhões de dólares, que representam 45,6% da riqueza total avaliada para os adultos no mundo. Essa situação de barbárie continua crescente e inabalável.

Para demonstrar os equívocos relativos ao primeiro pressuposto destacado por Santos (2010), o autor recorre à interpretação de Keynes feita pelos ‘keynesianos mais entusiasmados’, buscando encontrar pistas de interpretações sobre o pensamento originário do autor. A partir dessas análises, conclui que muito do conteúdo constitutivo do que se denominou de *keynesianismo* não foi defendido por Keynes, dando como exemplos: o conceito de ‘Estado de bem-estar social’ e a defesa da ‘intervenção do Estado no domínio econômico’. Com base nessa releitura crítica o autor conclui que os seguidores de Keynes postularam e modelaram uma política para o capitalismo como se fosse idealizada por ele, mas ressalta que “essa versão [se torna] mais forte do que as ideias originárias – e, com isso, [afirma que] a racionalidade do método científico é tomada pelo imaginário do credo da [chamada] revolução keynesiana.” (SANTOS, 2010, p. 101)

Ainda em relação ao primeiro pressuposto, no que tange à intervenção do Estado na economia, uma das principais críticas feitas por Santos (2010) sobre a interpretação equivocada em relação ao papel das chamadas “políticas keynesianas” na crise do capitalismo nos anos de 1970 está centrada na necessidade de se fazer uma análise mais aprofundada e avançar no limitado debate ideológico de ser Keynes a favor ou contra tais intervenções. Evidencia, pois, que o aspecto fundamental a ser compreendido é saber em que condições e circunstâncias Keynes vai defender o aumento dos gastos públicos. Ao analisar com atenção tais proposições, o autor demonstra que as preocupações de Keynes revelavam atenção mais às questões de ‘curto prazo’ do que defender uma agenda do Estado para alcançar o ‘longo prazo’. Nesse sentido, reforça que a defesa de Keynes nessa direção assumia uma função anticíclica, não determinando, portanto, a atuação estatal na dinâmica capitalista em um tempo e espaço superior ao necessário para garantir a retomada dos níveis de crescimento. Em síntese, Santos (2010) inova na leitura acerca da visão de Keynes sobre o nível e intensidade da intervenção do Estado na economia; o que implica considerar que o entendimento do pensamento originário de Keynes exige contemplar a questão da temporalidade de suas proposições, que deveriam ser contextualizadas para alcançar eficácia e efetividade.

Com relação aos equívocos do segundo pressuposto – “[...] pressupor que na formulação de Keynes só tem espaço para a compreensão de uma política econômica de curto prazo” –, Santos (2010, p. 86) afirma ser necessário distinguir os conteúdos de curto prazo dos conteúdos de longo prazo<sup>12</sup>, identificando os elementos caracterizados e os respectivos

---

<sup>12</sup> Santos (2010) destaca que esta análise não deve ser confundida com os aspectos teóricos que tratam da propensão marginal a consumir e do multiplicador, assim como da eficiência marginal do capital, ou do princípio da demanda efetiva, dentre outras elaborações teóricas de Keynes.

campos do conhecimento – o que cabe à economia política e à administração política, respectivamente. O autor sustenta esse argumento através da defesa feita por Keynes de garantir a ampliação do nível de emprego através da elevação da demanda efetiva via ação estatal, o que implica aceitar a elevação dos gastos públicos durante um dado intervalo de tempo, suficiente apenas para fazer a economia voltar à situação de pleno emprego. Até aqui as análises do pensamento teórico de Keynes estão circunscritas ao campo da economia política.

Considerando a possibilidade empírica do alcance do pleno emprego como resultado positivo das inovações trazidas pelas proposições econômicas de Keynes, Santos (2010) traz uma provocação implícita que pode ser expressa na seguinte pergunta: *o que a dinâmica dos processos produtivos liderados pela economia vai necessitar do Estado?* Em resposta a essa questão, o autor afirma que, a partir daquele patamar ideal,

[...] não é mais uma ação vigorosa na produção e consumo sociais, mas, sim, de uma **gestão** dos elementos relevantes – a exemplo da taxa de juros, da cobrança de impostos e da alocação de gastos – [trata-se da necessidade de uma **coordenação** de todo esse processo que foi, progressivamente, ganhando complexidade] (SANTOS, 2010, p. 124, grifos nossos).

O que significa considerar que, a partir daquele momento, emerge naturalmente a necessidade de se pensar uma administração política capaz de garantir a estabilidade das relações sociais de produção. Aqui nasce, portanto, o que Santos identifica como a substituição da perspectiva de curto prazo pela de longo prazo, onde o Estado ganha papel de destaque nessa coordenação e condução (administração). Com base nessa nova interpretação, as preocupações pelo equilíbrio da dinâmica socioeconômica deixam os limites circunscritos ao campo da economia política e passam a demandar as contribuições das ciências administrativas, para além das competências técnicas trazidas pela administração científica, e que Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) definem como campo de conhecimento próprio da administração política.

Em relação ao terceiro pressuposto – “[...] o fato de se tomar o Estado como elemento externo à dinâmica econômica” –, Santos (2010, p. 86) ressalva que este é outro grave equívoco na interpretação do pensamento de Keynes, uma vez que o Estado não é um agente externo à dinâmica capitalista; é, antes, um determinante do sistema e ao mesmo tempo por ele determinado. Segundo o autor, será a partir da crise dos anos de 1930 que o Estado ganha espaço na condução (gestão) dos processos econômicos, assumindo, então, o que classifica de bases dos novos padrões de administração política das relações sociais de produção.

Corroborado por outros estudiosos (HOBSBAWM, 1995; MINSKY, 2008 [1986]), asseguram que aquele foi o momento onde o capitalismo mais cresceu, demonstrando, assim, haver uma identificação plena entre os objetivos do sistema capitalista e do Estado. Como observado por Braudel (apud SANTOS, 2010, p. 30), “[aquele foi] o momento em que o capitalismo se identifica com o Estado, [isto é,] quando é Estado”.

Com base nos argumentos defendidos por Santos (2010, p. 49), aquele será o momento no qual o Estado se consolida como instituição fundamental na dinâmica capitalista, emergindo, desse modo, “[...] como o principal capitalista individual com o *status* e o poder de definir o nível de emprego, a partir da importância que passa a ter sobre os níveis de ofertas e demandas agregadas”. Nesse sentido, assevera que o Estado passa a assumir não apenas o papel de defensor dos interesses da classe capitalista e da ordem econômica, mas passa a se inserir também como agente capitalista.

Ao admitir os argumentos trazidos pelo autor como válidos para uma releitura crítica sobre os equívocos interpretativos acerca das bases teóricas de Keynes para o papel do Estado na nova dinâmica socioeconômica capitalista que emerge a partir de 1930, subscreve-se com a tese defendida por Santos (2010) ao destacar que uma análise das contribuições de Keynes para salvar os interesses da economia liberal pode ser melhor compreendida através dos estudos produzidos pelo campo da administração política.

Corroboram com esta defesa alguns estudos no campo da economia, a exemplo de Arrighi (1996, p. 14), ao ressaltar que a expansão do poder capitalista nos últimos quinhentos anos pode ser explicada não apenas pela competição interestatal, mas também pela “[...] formação de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas para controlar o meio social e político em que se realizava a acumulação de capital em escala mundial”. Embora o foco das análises trazidas pelo autor esteja concentrado nas disputas entre nações, é possível inferir a importância admitida em relação à “capacidade organizacional” do Estado para melhor administrar os processos e relações endógenas. Com base nesse argumento, Arrighi salienta que essa capacidade é permanentemente recriada para, assim, garantir uma maior competência do Estado nesse processo, que tem como finalidade última promover bases para a expansão ou reorganização do sistema socioeconômico, particularmente como foi bem ressaltado por Keynes nos períodos em que os processos de acumulação ali engendrados atingem seus limites.

Prosseguindo na análise sobre a importância das questões organizacionais (que aqui vamos denominar de administrativas) como variáveis relevantes para o sucesso do processo de reorganização da dinâmica socioeconômica do capitalismo, Arrighi (1996) vai destacar



outro elemento fundamental para os objetivos desta tese, relacionado às limitações que a conquista das ‘aptidões organizacionais’ tem para explicar o posicionamento geoeconômico das nações. Santos (2010) avança no debate proposto por Arrighi ao defender a relevância da ciência da administração (administração política) como área capaz de conduzir questões institucionais e organizacionais estratégicas, com força para gerar e guiar (administrar) os processos complexos que envolvem a inovação<sup>13</sup> necessária para garantir as transformações das relações sociais de produção.

Admitindo, pois, as contribuições que a administração política pode trazer para uma reinterpretação das bases teóricas defendidas por Keynes – e que foram sistematizadas no livro de Santos publicado em 2010, intitulado *Keynes e a Proposta da Administração Política para o Capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da Crise Fiscal* –, é possível concordar, portanto, com os pressupostos levantados pelo autor de que os equívocos sobre as proposições de Keynes têm sido perpetrado por diversos estudos.

Para os objetivos desta pesquisa, é fundamental tomar as abordagens teóricas e metodológicas da administração política como suporte não apenas para reinterpretar os encaminhamentos que têm sido aceitos e defendidos pela academia e pelo mundo político (governos) em relação ao diagnóstico e prognóstico equivocado da crise de 1929/1930, mas também para analisar os desdobramentos na conjuntura socioeconômica dos anos de 1970. Nesse sentido, ganha relevância a afirmação feita por Santos (2010) ao defender que as bases da emergência de uma nova administração política do capitalismo, a partir de 1930, já estavam lançadas e consolidadas antes dos princípios teóricos de Keynes, lançados em 1936. Sobre esse aspecto, afirma o autor que esses fundamentos podem ser observados

[...] desde o controle direto sobre os capitais já constituídos, à constituição de novos capitais sob controle do Estado, amplo domínio sobre a intermediação financeira e dos serviços de utilidade pública, além da construção do aparato normativo que iria estruturar o processo de institucionalização do capitalismo.” (SANTOS, 2010, p. 103).

---

<sup>13</sup> Ao afirmar que as inovações em termos de gestão das relações sociais dependem da dedicação de uma apropriada área do conhecimento, Santos (2010) não deixa de reconhecer o esforço que muitos estudos realizados pelas ciências econômicas, ciências sociais, entre outras têm trazido sobre o tema próprio aos ‘atos e ações administrativas’. O que o autor defende – e por tratar-se do objeto central desta tese - é a necessidade de se reconhecer que, ainda que as organizações sejam um objeto de estudos de diversos outros campos dos conhecimentos, é fundamental que os estudos sobre os ‘fenômenos administrativos’ e ‘organizacionais’ sejam tratados com prioridade pelas ciências administrativas (administração política), de modo a reconhecer que as dimensões da ‘gestão’ e da ‘gerência’ são manifestações subjetivas e carecem de teorias e métodos próprios para dar conta das variáveis não contempladas pelas demais áreas.

Admite-se, portanto, com a análise feita pelo citado autor, que, naquela conjuntura, estavam alteradas e consolidadas as novas bases de sustentação das relações sociais de produção, bem como os elementos que dariam sustentação à nova administração política do capitalismo pós-crise. É importante ressaltar que essa questão, segundo a interpretação de Santos, não tinha a total concordância de Keynes, pois uma leitura mais atenta dos escritos de Keynes revela que sua proposição para a nova forma de administração das relações capitalistas para aquele momento sócio-histórico particular deveria ser dada “[...] através de uma gestão centralizada da moeda, do investimento e da população” (SANTOS, 2010, p. 143). Em síntese, pode-se admitir que a proposta de Keynes, segundo a análise do citado autor, era arranjar um modo de ‘gestão’ para atender a uma situação especial demandada naquele contexto de garantir uma maior centralidade do sistema socioeconômico tendo o Estado como ente corresponsável por liderar esse processo, buscando, com esse arranjo, amenizar as instabilidades inerentes à economia de mercado. Tomam-se aqui, para efeitos de comprovação desse entendimento, as palavras de Keynes, destacadas no espaço dedicado às conclusões da sua proposta de agenda para orientar as ações do Estado, ao ressaltar que

[...] De minha parte, acho que, **sabientemente administrado**, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeitas a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida. (KEYNES, 1983a [1926], p.124, grifos nossos)

A partir da avaliação feita por Santos (2010), pode-se inferir que a proposta de Keynes sai da esfera limitada apenas ao campo da economia política e se amplia para o campo da administração política. Nessa fronteira de estreita inter-relação desses dois campos do conhecimento, ganha relevo a figura do Estado, que passa a assumir, cada vez mais, um papel de destaque na concepção e condução da nova administração política do capitalismo pós-anos 1930. Esse será o momento sócio-histórico onde o Estado vai ampliar e sofisticar radicalmente seu aparato institucional, organizacional e administrativo para construir, implantar e acompanhar os instrumentos sofisticados que integram as dimensões da ‘gestão’ (concepção teórica) e da ‘gerência’ (capacidade técnica/operacional) que incorporam os aspectos subjetivos e operacionais que conformam os ‘atos e ações administrativas’, considerando, nessa dimensão de análise macroeconômica, social e organizacional, as relações sociais de produção.

Essa nova administração política se consolida e se aperfeiçoa entre os anos de 1930 e 1970, tendo na agenda liderada pelo Estado, de recuperação da socioeconomia capitalista da Pós-Segunda Guerra, o estímulo que vai proporcionar o crescimento do sistema econômico capitalista por algumas décadas. Reforçam essa leitura Santos *et al.* (2016, p. 1025) ao destacarem que o sucesso do período pós-1930 decorre “[...] mais de medidas relacionadas à melhor administração das relações sociais de produção e distribuição – incluindo, particularmente, as relações capital-trabalho – do que fruto da orientação de um dado pensamento econômico”. Sobre o mesmo ponto prosseguem os citados autores, ressaltando que

Se as medidas idealizadas e implantadas na década de 1930 e complementadas com as sugestões encaminhadas pelas conferências de Bretton Woods fossem bem administradas – como sugeriu o próprio Keynes – o curso dos eventos e a trajetória de expansão do capitalismo certamente seria outra. (SANTOS *et al.*, 2016, p. 1025)

Com base nessa nova administração política, observa-se que a gestão das relações sociais de produção passa a ser centralizada nas mãos do Estado (através da administração direta, mas principalmente da ampliação da administração indireta), reduzindo, dessa forma, a autonomia do mercado na condução isolada dos negócios, como defendida pelo pensamento econômico liberal clássico e neoclássico. Ao assumir novas responsabilidades de aperfeiçoar as regras que disciplinavam o funcionamento do sistema socioeconômico, o Estado passa a assumir parcela expressiva do controle direto da produção social. Esse será, portanto, um período marcado por uma nova institucionalidade refletida na aceitação do poder público como promotor da regulação do ciclo econômico e também responsável pela administração política do capitalismo. (SANTOS *et al.*, 2016).

Resume bem essa análise a visão de Santos sobre os termos acordados no contexto pós-1930, que passariam a orientar as bases dos padrões da nova administração política do capitalismo contemporâneo de acordo com os seguintes aspectos

[...] no **aspecto sociológico** se reconhece e se procura minimizar os conflitos inter e intra classes; no **aspecto político** se também reconhece no Estado um ente dotado de poder suficiente para liderar o processo de expansão; e no **plano institucional** nota-se e aceita-se o surgimento de oligopólios e monopólios como característica marcante da organização do sistema capitalista, nesta fase. (SANTOS, 2010, p. 34, grifos nossos).

A partir dos anos 1970, o esgotamento desse modelo de administração política, bem como do modelo de desenvolvimento econômico erigido no pós-guerra, abriu espaços para

profundas transformações no mundo capitalista. Os graves problemas estruturais que interromperam a dinâmica capitalista tiveram, no pensamento econômico voltado para o pensamento novo liberal, a sua solução, não havendo espaço para outras análises. Como resultado, as relações macroeconômicas de mais longo prazo e, particularmente, a administração política perdem espaço para as preocupações microeconômicas e para a administração profissional dos processos produtivos (SANTOS *et al.*, 2016), como será analisado na próxima seção.

#### 2.4 NOVOS ARRANJOS SOCIOECONÔMICOS E A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO PÓS-ANOS 70

A partir dos anos de 1970, evidenciam-se sinais do esgotamento do padrão anterior de economia política e, conseqüentemente, de administração política que teve como base as experiências de desenvolvimento econômico dirigido pelo Estado e que integrou duas matrizes teóricas e metodológicas distintas, ainda que complementares: a primeira, erigida no período pós-anos 30, teve sua síntese mais bem acabada nas teses propostas por Keynes – ainda que tenha refletido, conforme destacado por Santos (2010), a consolidação de bases políticas e técnicas sólidas desde os anos anteriores, guiadas muito mais pela força da imposição da realidade sócio-histórica do que pelos valores e princípios econômicos e administrativos embasados na ideologia liberal –; a segunda foi edificada com a ampliação teórica e metodológica que será introduzida a esse arranjo institucional entre Estado e mercado pelo pensamento da síntese neoclássica, a exemplo das contribuições feitas por Samuelson (1997 [1947]) em relação à ampliação das ações estatais, especialmente para a implantação do chamado “*Estado de Bem-Estar Social*”<sup>14</sup>.

Os graves problemas estruturais que interromperam a dinâmica de desenvolvimento/crescimento econômico até os anos de 1970 – marcado, até aquele momento, por uma relativa simetria intra e inter nações – vão justificar a retomada do pensamento sociopolítico, econômico e administrativo liberal, adormecido nos espaços acadêmicos desde os idos dos anos de 1930, mas que passa, progressiva e agressivamente, a

---

<sup>14</sup> Vargas (2012) destaca que esse movimento teórico resultou em uma análise menos complexa da teoria de Keynes, simplificando de forma substancial o seu pensamento original, apesar de reconhecer que, com esse movimento, foi edificado um arcabouço institucional e jurídico destinado a proteger o cidadão das leis do mercado capitalista.

ser assumido como base reorientadora dos novos padrões de administração política emergente. Conforme já discutido na seção anterior, surgem com vigor, a partir desse momento, as bases teóricas e metodológicas liberais que irão fundamentar as leituras (diagnósticos) e prognósticos equivocados sobre os reais fundamentos da crise atual. Ao optar por uma leitura superficial e fortemente ideologizada para interpretar as variáveis causadoras da baixa dinâmica dos padrões produtivos vigentes, o caminho tomado será justamente transferir as causas dos problemas econômicos para os padrões ditos ‘perversos’ ou distorcidos utilizados pela ação predominante do Estado na condução da administração política.

Ao aceitar, como variável capital para as desconformidades do atual modo de ‘gestão e/ou de organização do capitalismo’, a incapacidade de o Estado seguir liderando o arranjo socioprodutivo com o apoio do mercado – padrão consolidado nos últimos 50 anos –, o pensamento econômico liberal (ou neoliberal) impossibilita, teórica e empiricamente, o sistema de encontrar alternativas que garantam a retomada dos níveis desejáveis de desenvolvimento e/ou crescimento econômico. Com base nessa posição predominante, em termos ideológicos e doutrinários liberais, não há espaço para a emergência e/ou aceitação de abordagens teóricas e metodológicas discordantes (progressistas e/ou críticas) capazes de enxergar que, a partir das experiências históricas anteriores, seria um risco não calculado sugerir a retirada total ou parcial do Estado da condução das relações sociais de produção.

Essa leitura não implica considerar que não havia necessidade de ajustar os padrões institucionais, organizacionais e administrativos que orientavam a administração política e, especialmente, a administração pública, em particular nos países de desenvolvimento tardio e/ou retardatário, como é o caso do Brasil e demais nações latino-americanas, entre outras, que tiveram, em seu processo histórico, a presença ativa do Estado na condução das políticas de desenvolvimento nacional – em aderência aos padrões de desenvolvimento do capitalismo global.

Conforme destacado por Santos *et al.* (2004), ao se questionar o próprio conceito de “Reforma do Estado”, como representação da agenda prioritária advinda das orientações do pensamento liberal, que ganha força a partir de 1970, é fundamental compreender o processo de reestruturação produtiva do estado capitalista para, assim,

[...] expressar melhor o conteúdo das transformações ocorridas no seio do capitalismo, particularmente aquelas marcadas pelas reestruturações industriais da Europa e do Japão, nos anos 1970 e início dos 80, e da América do Norte, durante o último lustro dos anos 1980 e toda a década de 1990. [...] afirma-se que a reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do

Estado (sob o comando de governos conservadores) são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais e/ou às nações *per se* condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas. (SANTOS *et al.*, 2004, p .8).

Com a aceitação dessa (re)interpretação conservadora, que passa a ganhar proeminência, a partir dos anos de 1980, assiste-se à emergência de novos arranjos socioeconômicos e de uma nova administração política para o capitalismo contemporâneo pós-anos 70. Explicitar quais são as bases dessa nova concepção que passam a ter o predomínio dos valores e princípios ideológicos do liberalismo econômico como guia dos novos rumos da administração das relações sociais de produção é, portanto, o objetivo central desta subseção.

Para situar as bases científicas e técnicas que sustentam o debate (acadêmico e político) sobre os impactos do intervencionismo Estatal na dinâmica social, econômica, política e administrativa, é essencial reinterpretar a concepção que fundamenta as bases do pensamento conservador, que vigorará a partir desse contexto. Esse pensamento tem como principal pressuposto a *ineficiência alocativa do Estado* – pressuposição que revigora um dos princípios fundamentais da economia política clássica defendida por Smith e consolidada por seus seguidores da ‘*não intervenção do Estado*’ – que provoca, inevitavelmente, déficits públicos, impactando negativamente na dinâmica econômica, o que gerará desestímulo nos agentes econômicos. Como poderá ser observado, nos diversos e complementares estudos produzidos por diferentes escolas do pensamento econômico – e que exercerão fortes influências nas abordagens de diversos outros campos do conhecimento –, esse diagnóstico vai ganhar legitimidade. Conforme sintetizam Santos *et al.* (2004, p. 9), essa compreensão parte do pressuposto de que a administração política liderado pelo Estado era

[...] orientado por uma política “keynesiana” expansionista, [e] requeria seu financiamento através de uma política monetária também de expansão. Com esse maior poder de compra, havia pressão sobre os preços, desencadeando um processo inflacionário onde os custos se elevavam com a conseqüente redução dos rendimentos dos capitalistas — o que implicava a diminuição dos investimentos e do emprego, aprofundando a crise.

Os citados autores avançam nessa crítica sobre as bases que orientam o diagnóstico conservador, afirmando que

Com esse diagnóstico, a política para sair da crise era simples e prática: eliminação do déficit público, o que exigia uma redefinição dos espaços capitalistas e/ou da renda nacional sob o controle do Estado. Esta redefinição era compreendida como a necessidade de se reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista, projeto logo

transformado no eixo central da política macroeconômica do capitalismo. (SANTOS *et al.*, 2004, p. 9)

A partir desse alinhamento teórico conservador que se inicia na segunda metade dos anos de 1970, o pensamento liderado pela ortodoxia liberal vai executar um ambicioso projeto de retomada do poder político mediante a elaboração e implantação progressiva de um novo projeto de ‘gerenciamento do capitalismo’ liderado pelos interesses do mercado. Esse novo direcionamento teórico e ideológico garantirá o alcance do processo que Santos *et al.* (2004) denominam de ‘reestruturação das bases produtivas do Estado’ capitalista que irá substituir a política macroeconômica de longo prazo, fundamento do pensamento e práticas da economia política e administração política vigente entre os anos de 1930 a 1975, pelas perspectivas da microeconomia e da administração profissional do processo produtivo, respectivamente, que terá o curto prazo como horizonte ideal e as abordagens racionais, de forte viés técnico e instrumental, como sua base acadêmica.

Essa afirmação pode ser identificada nos arcabouços teóricos e metodológicos da ‘nova economia institucional’, da ‘teoria da escolha pública’, da ‘teoria da agência’, da ‘teoria da governança pública’ de inspiração nas chamadas ‘boas práticas de gestão’ corporativa, a serem adaptadas para garantir, principalmente, índices ideais de eficácia e eficiência da administração pública. Com essa base fundamentada nos princípios defendidos pela escola da Análise Racional de Políticas Públicas, a gestão estatal deveria passar a ser orientada, portanto, para reforçar os princípios clássicos da eficiência econômica e administrativa, tendo como inspiração as diversas estratégias administrativas que levariam, incondicionalmente, o Estado a melhorar o desempenho das suas atividades: gestão/gerenciamento de riscos, gestão de projetos, gestão por/para resultados, gestão por competências, gestão por desempenho, gestão por processos, etc. (SANTOS *et al.*, 2017)

Esses temas serão discutidos na próxima subseção dedicada a aprofundar a análise sobre as variáveis administrativas (administração política) que podem ajudar a compreender de outra forma as razões para a manutenção da instabilidade da economia no final dos anos de 1990 e que persiste nos anos subsequentes e se manifestará mais claramente na crise de 2007/2008.

### **2.4.1 Análise da crise da administração política do capitalismo contemporâneo à luz do pensamento crítico da Economia Política e da Administração Política**

Ainda que as contribuições críticas trazidas por diversos campos de conhecimento<sup>15</sup> – a sociologia política, a ciência política, a antropologia econômica, a psicologia, a administração (com destaque para os estudos organizacionais, os estudos críticos em administração, a gestão social, a economia solidária e a administração política), entre outros aportes – não tenham conseguido, até esse momento, assumir um espaço de maior destaque no debate acadêmico e na condução dos destinos da administração política do capitalismo contemporâneo, é fundamental, para os objetivos deste estudo, registrar algumas contribuições, especialmente as que têm sido produzidas no âmbito da economia política e da administração política.

Como adverte Dowbor (2017, p. 9) “[...] as instituições que nos regem, as regras do jogo da sociedade, tanto podem nos levar a dinâmicas extremamente positivas [...] como podem nos jogar em conflitos absurdos e destrutivos, por mais tecnologia, conhecimento e riqueza que tenhamos”. Com base nas afirmações trazidas pelo autor, pode-se afirmar que as consequências da crise da administração do sistema capitalista que se instala a partir dos anos de 1970 produziram drásticas mudanças nas “regras do jogo” que eram, até então, conduzidas pela cooperação entre Estado-mercado-sociedade – concertação que possibilitou a recuperação econômica do pós-1930 e a implantação do chamado “*Estado de Bem-Estar Social*” em muitas nações desenvolvidas e, parcialmente, em outras que se encontravam em desenvolvimento. Essas transformações tendem, segundo os argumentos defendidos, mais a potencializar a emergência de conflitos ‘absurdos e destrutivos’ intra e inter nações do que a favorecer dinâmicas positivas que garantam a estabilidade social necessária para, assim, possibilitar dinamismo e expansão do sistema econômico.

A crise dos anos 1970 irá indicar os limites para a chamada “Era de Ouro do Capital” (HOBSBAWN, 1995). A crise monetária internacional que tem início nos anos de 1970, agravada pelos choques do petróleo (de 1973 e 1979), seguida por um processo grave de estagflação, vai impor a adoção de mudanças significativas do processo de administração do capitalismo vigente. Como ressaltado por Santos (2004, 2010), Santos *et al.* (2016) e Santos e Gomes (2017), dentre as diversas transformações que vão modificar profundamente as bases

---

<sup>15</sup> Podem aqui ser destacados alguns textos na área da sociologia econômica: Maek Granovetter, *Le marché autrement*, Paris: Desclée de Brouwer, 2001; Maek Granovetter, *Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão*, RAE, 2007; Enzo Mingione, *Embeddedness/Encastrement*, Sociologia Del lavoro, 2004. Na área da antropologia econômica: Karl Polanyi, *A grande transformação: as origens da nossa época*, publicado em 1944.



dos padrões de gestão das relações sociais de produção, podem ser destacadas as seguintes: alteração do regime de acumulação (com ênfase na aceleração de ações que iriam potencializar processos de centralização e concentração da riqueza e renda); mudanças na concepção do papel e funções do Estado e dos agentes econômicos (mercado); aceleração das medidas de desregulamentação da economia.

Ganham proeminência, nesse esforço de compreender e explicar a crise, os autores vinculados à Escola Francesa de Regulação<sup>16</sup>. Esses estudos assumem destaque tanto pelas contribuições teóricas e pelo número de adeptos que conseguem atrair, como, principalmente, por contribuir para a tese defendida pela teoria da administração política ao reconhecer elementos importantes do campo da gestão para melhorar a qualidade das relações sociais produtivas, pós-crise de 1970. Aglietta (1991 [1976]), um dos mais reconhecidos teóricos da escola regulacionista, vai fazer duras críticas às leis econômicas abstratas produzidas pela economia neoclássica. Partindo de uma análise histórica da acumulação capitalista nos Estados Unidos, o autor elabora critérios para reinterpretar as transformações do desenvolvimento do sistema capitalista, identificando o fordismo como o modelo responsável pelo crescimento econômico do pós-guerra. Fundamenta seu pressuposto articulando as questões do processo de acumulação com as leis da concorrência, sendo esse, portanto, o núcleo central da ‘teoria da regulação’ – isto é, as relações entre *acumulação* e *regulação*.

Para Aglietta (1991 [1976]), a regulação como base para a compreensão de um novo modo de relações sociais de produção pressupõe a necessidade tanto de expressar, através de leis gerais, como se reproduz a estrutura dominante de uma dada sociedade, quanto de compreender as transformações que ocorrem nas relações sociais e nos modos ou padrões de produção socioeconômicos que se reestruturam a partir da nova realidade vivenciada.

Partindo das bases teóricas e metodológicas do marxismo clássico, o citado autor vai interpretar algumas variáveis relevantes que originam, em sua opinião, a crise econômica do pós-anos 70, como a lei da queda da taxa de lucros, a desproporcionalidade departamental e a sobreacumulação de capital (AGLIETTA, 1991 [1976]). Com base nessa análise, e tendo como referência a teoria regulacionista, o autor desvela como principal causa da crise do capitalismo o ‘modo de regulação’ do sistema socioeconômico, conforme melhor descrito por Lipietz (1988)<sup>17</sup> e Boyer (2015)<sup>18</sup>. Aglietta sustenta, pois, que o ‘modo de regulação’ do

---

<sup>16</sup> Os mais representativos autores da chamada escola parisiense são: Michel Aglietta (1991 [1976]) – considerado o precursor –, Alain Lipietz (1988) e Robert Boyer (1990).

<sup>17</sup> Segundo Lipietz (1988, p. 49), para que um regime de acumulação de capital se realize e se reproduza em caráter permanente, “[...] é necessário que algumas forças institucionais, procedimentos, hábitos, que agem como forças coercitivas ou incentivadores levem os agentes privados a se conformarem com tais esquemas.” A este

sistema socioeconômico é central para conduzir as transformações necessárias para garantir as leis e princípios da acumulação, trazendo com esse conceito os fundamentos do capitalismo monopolista de Estado – definido como representação de uma totalidade social estruturada, isto é, de um modo de articulação de relações sociais de produção complexas.

Apesar de os estudos feitos por Aglietta estarem situados no campo da economia, uma análise mais ampliada dos seus escritos revela tratar-se também de abordagens que são próprias do campo da administração, especialmente da administração política, conforme pode ser observado no argumento defendido pelo autor

[...] considerar a regulação de um sistema que se transforma é supor que as transformações que se produzem nas relações identificadas (e que constituem, portanto, processo ou relações em movimento) são tais que sempre é possível conceber uma **organização das relações** enquanto sistema. (AGLIETTA, 1991 [1976], p. 4).

Nesse sentido, ao buscar compreender a regulação do sistema capitalista, as ideias do autor convergem com as propostas teóricas e analíticas defendidas pela administração política no que se refere não apenas ao reconhecimento da necessidade sócio-histórica de (re)definição de um dado modelo de gestão das relações sociais de produção, como, também, ao fato de que em todo tempo e lugar há uma concepção de ‘organização das relações’ sociais de produção, ou seja, uma administração política.

Ainda segundo o autor, o capitalismo só poderia sair dessa conjuntura crítica dos anos 1970 se fosse capaz de engendrar uma nova coalizão com base nos fundamentos do fordismo, que denominou de neofordismo<sup>19</sup>. O desenvolvimento desse novo pacto iria modificar as estruturas do fordismo e a magnitude dessas transformações geraria, conseqüentemente,

---

conjunto de forças, o autor denomina “modo de regulação”, e cada regime de acumulação requer um determinado modo de regulação. O autor chama a atenção para a diferença conceitual entre “regulação” e “regulamentação”. Sobre o primeiro, afirma ser a maneira pela qual um processo contraditório se reproduz, de forma regular, apesar e através de tais contradições. Já o segundo refere-se a uma decisão do Estado para impedir ou obrigar os agentes a realizarem um determinado ato. Assim, os “regulamentos” podem contribuir para a consolidação da “regulação”, mas o autor ressalta que essa não é a única forma possível.

<sup>18</sup> Boyer (2015) complementa a análise feita por Lipietz ao destacar o que classifica de ‘mal-entendido’ entre o significado de ‘regulação’ e ‘regulamentação’, indicando que os economistas utilizaram a terminologia em inglês (*regulation*) para o termo que significa ‘regulamentação’.

<sup>19</sup> Essa nova coalizão deve ser compatível com a relação salarial – a reprodução da relação salarial é o denominador comum das leis da regulação do capitalismo –, sendo esta compatibilidade possível se as transformações estruturais provocarem uma redução, a longo prazo, dos custos sociais de reprodução da força de trabalho, que é a base da acumulação intensiva. Ainda segundo o autor, o modo de consumo deve ser reestruturado para um importante avanço da socialização, centrado nos meios de consumo coletivo, que será possível através de um novo modo de organização do trabalho. A socialização massiva das condições de vida se produzirá forçosamente e acabará com a liberdade das empresas, pilar da ideologia liberal.

alterações nas condições de existência do trabalho assalariado e na coerência do regime de acumulação, provocando um novo modo/arranjo que orientaria a intervenção do Estado nas relações sociais de produção<sup>20</sup>. Aglietta (1991 [1976]) irá então conjecturar que o futuro dirá se a evolução das formas de regulação permitirá falar de uma transformação do capitalismo monopolista de Estado para um capitalismo de Estado – em qualquer caso, assevera, as relações mercantis não apenas serão preservadas como ampliadas.

No que se refere ao papel do Estado nesse novo arranjo pós-crise, Aglietta (1991 [1976]) propõe pensar em um novo processo de intervenção na economia, com ênfase nas funções que caberiam ao poder público como agente regulador. Ao admitir esse encargo para a ação governamental como um elemento importante para a superação da crise<sup>21</sup>, desvela-se outra articulação, conforme assinalado por Santos (2004), entre as proposições e análises feitas pela teoria da regulação e as suposições feitas pela administração política. Essas aproximações ganham relevo quando se tomam como referência as análises comuns acerca do reconhecimento do papel do Estado na nova reconfiguração e reorganização das estruturas do sistema econômico em direção à reconstituição de outro modo de gestão societal. Naquele contexto de convulsão, há, portanto, um entendimento comum entre as duas citadas abordagens teóricas quanto à percepção de que o Estado não eliminaria os conflitos (já que estes se revelavam quase intransponíveis diante da gravidade da crise), mas abriria espaços importantes para que outras instituições pudessem assumir a responsabilidade por conduzir ou administrar os caminhos que possibilitariam transformar aquela conjuntura socioeconômica adversa.

Nesse sentido, Santos (2004) destaca a possibilidade de ter havido a criação de uma estrutura societal híbrida entre mercado e Estado, baseada em uma nova forma de socialização do consumo e dos meios de produção, com algum nível de restrição à liberdade das empresas. O que significaria admitir que, pela via da regulação das relações sociais de produção, seria possível estabelecer um novo modelo de ‘gestão’/‘gerenciamento’ do capitalismo, criando, desse modo, alternativas mais sustentáveis para minimizar os efeitos da convulsão de 1970; evitando, assim, o agravamento dessa condição de instabilidade nas décadas subsequentes,

---

<sup>20</sup> Apesar dos avanços analíticos realizados, ao centrarem suas análises no fordismo – inclusive como base para a saída da crise –, os regulacionistas acabaram por focar seus prognósticos em aspectos microeconômicos, desconsiderando as relações dos macros processos sociais (conforme defendido nesta tese).

<sup>21</sup> Ainda que se reconheça que essa proposição mereça uma maior discussão sobre a capacidade real de essa abordagem dar conta dos aspectos complexos que emergem com os processos socioeconômicos e administrativos após os anos de 1970.

que têm revelado baixa capacidade de superação, especialmente a partir do último distúrbio econômico, inaugurado em 2008.

Trazendo as contribuições de Lipietz (1988) para as reflexões destacadas nessa subseção, outro dos autores relevantes que integram a escola regulacionista, é importante destacar suas observações no que se refere à permanência dos mecanismos institucionais que respaldavam a teoria keynesiana naquele momento. Segundo a análise feita por Lipietz (1988, p. 154/155), a década de 1970 será marcada por uma estranha contradição, particularmente na sua segunda metade, que revela, de um lado, a crise do fordismo e, de outro, mostra o vigor do chamado keynesianismo que, conforme ressalta, sobrevive “[...] de modo bastante decente à sua própria crise, tanto a nível nacional quanto a nível mundial”.

Seguindo a concepção teórica dos estudos regulacionistas, o autor classifica a crise de 1970 como uma manifestação de um conflito político envolvendo a forma de gestão adotada pela social-democracia<sup>22</sup>. Nesse sentido, o autor defende como uma causa relevante da crise o modo de administração adotado pelos países do Norte, guiados pelo que interpretavam como sendo princípios do keynesianismo. As políticas expansionistas do Estado estimulavam a contratação de empréstimos e/ou emissão de moeda de crédito mundial e esperavam como resultado que os choques do petróleo seriam diluídos e que ocorreria um ajustamento natural da oferta às necessidades dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – esta dinâmica direcionava a estrutura da demanda mundial para bens de capital civil e militar.

Em relação às alternativas ortodoxas assumidas pelos Estados Unidos, Lipietz vai afirmar que aquele país adotou também o instrumento da ação excessiva do poder público, através da emissão discricionária de moeda<sup>23</sup>, visando, com esse esforço, beneficiar o cenário nacional de modo a conseguir postergar os efeitos internos do agravamento da crise.

Assim, segundo Lipietz (1988), a gestão das relações sociais de produção provocou uma nova reconfiguração das bases do capitalismo vigente nos anos de 1970, onde a reestruturação interna – particularmente nos Estados Unidos – induziu a um dinamismo dos

---

<sup>22</sup> Nome designado pelo fato de que “Na Alemanha, na Escandinávia, os sociais-democratas estavam no poder. Na Inglaterra, era o trabalhista Callaghan. Nos Estados Unidos, o democrata Carter. Na França, na Itália, no Japão, governos conservadores conduziam políticas semelhantes, seja por causa da pressão dos sindicatos, seja por convicção econômica.” (LIPIETZ, 1988, p. 155).

<sup>23</sup> Esta política teve algumas consequências relevantes, como destacado por Lipietz (1988): sustentou o mundo com moeda de crédito; acabou por beneficiar o cenário interno Norte Americano, criando empregos, pesando na estagnação da produtividade; a queda no valor do dólar frente às demais moedas representou uma desvalorização dos custos, restabelecendo a competitividade americana; bem como, devido ao reduzido percentual de importação, a desvalorização do dólar não contribuía, naquele momento, para pressões inflacionárias.

países do Norte, em um primeiro momento, e, posteriormente, com a persistência da crise, levou ao que o autor classifica de “keynesianismo planetário forçado”, impelindo, nesse movimento global, os países periféricos também a assumir essa dinâmica.

Considerando a validade da ciência da administração (administração política) como relevante contributo para a reinterpretação dos processos de gestão das relações de produção do capitalismo, pós-anos de 1970, defendido pelos regulacionistas, especialmente Lipietz, pode-se inferir que os primeiros movimentos assumidos pelos governos e agências multilaterais, no sentido de reorientar soluções para promover a superação daquela conjuntura de anomalia – especialmente a partir das duas crises do petróleo: 1973 e 1979 –, eram uma manifestação clara do que o autor classificou como a primeira fase de um dado modo de ‘administração’ da crise, ao afirmar que,

- Os países da OCDE, principalmente os Estados Unidos, prosseguiram um crescimento puxado por um consumo desacelerado, porém não-decrescente, com baixos ganhos de produtividade e investimentos desacelerados;
- Estes países pagavam a prazo suas importações, e assim permitiam a expansão de uma moeda de crédito internacional (os xenodólares) baseada na moeda de crédito nacional norte-americana;
- Tal liquidez, emprestada pelos bancos de países superavitários (OPEP e Japão) a alguns países do Sul (os NPIs), permitia que estes comprassem a prazo máquinas e equipamentos dos países da OCDE;
- Os NPIs esperavam pagar esses empréstimos ao vender seus produtos manufaturados nos países da OCDE e da OPEP, o que era “apostável” por duas razões: 1) os ganhos de produtividade nesses países “novos” eram conseguidos de maneira extremamente rápida (enquanto haviam sofrido uma desaceleração considerável no Norte) e seus níveis de salário-horário permaneciam de 5 a 10 vezes mais baixos em relação aos países centrais; 2) o mercado mundial continuava em expansão devido à **gestão social-democrática da crise**. (LIPIETZ, 1988, p. 165/166, grifos nossos).

Outro autor que reforça essa percepção de proximidade entre as abordagens teóricas defendidas pela escola da regulação e a administração política é Boyer (2015), que vai trazer relevantes contribuições a esse debate. Nesse sentido, o autor avança na compreensão de que a ‘economia de mercado’ não depende apenas de condições analíticas particulares como também está condicionada pela existência de instituições básicas: (1) regime monetário – a moeda não é uma mercadoria específica, mas uma forma que determina relações sociais fundamentais entre os agentes e o mercado; (2) o mercado como construção social – o mercado é uma instituição em que questões como qualidade, condições de acesso e modo de liquidação assumem uma condição prévia para a concretização das trocas, sendo ele uma construção social, e não resultado de um estado de natureza; (3) formas de competição –

indicam como se organizam as relações entre capitalistas, que *a priori* têm decisões independentes; (4) forma da relação salarial – configuração da relação capital/trabalho, composta pelas relações entre a organização do trabalho, o modo de vida e os métodos de reprodução dos funcionários; e (5) os termos de inserção do Estado-nação na economia internacional.

Analisando com atenção as observações do autor, pode-se inferir que uma das contribuições mais importantes por ele trazidas sobre o tema desta tese é que a dimensão da ‘gestão’ do capitalismo está nos seguintes destaques: em primeiro lugar, por considerar a multiplicidade de formas institucionais que integram a base da economia capitalista (expressão da existência de uma multiplicidade de agentes que refletem o elevado grau de heterogeneidade que configura esse sistema socioeconômico e administrativo, impossibilitando, portanto, o mercado de ser capaz de se autoregular); em segundo lugar, por considerar a ‘teoria da regulação’ como um instrumento teórico e metodológico passível de analisar e compreender melhor os mecanismos que garantem a coerência e viabilidade do sistema econômico, no longo do tempo; e, em terceiro lugar, por afirmar que, dada à diversidade e complexidade das instituições que conformam o capitalismo, não há garantia de que sua conjunção defina uma modalidade viável de ajuste econômico. Razões que justificam, portanto, sua defesa de que o ‘modo de regulação’ possibilita não apenas a conformação de um regime econômico, mas também uma melhor compreensão de suas crises. Com base nos aspectos destacados acima, o autor identifica-se com a abordagem trazida pela teoria da administração política no que se refere à identificação de aspectos administrativos, técnico-administrativos e organizacionais que são melhores apropriados ao campo da ciência da administração.

Outro ponto relevante defendido por Boyer (2015), referente à dinâmica própria da ‘economia de mercado’, é o reconhecimento da importância do papel do Estado nesse processo. Em relação ao que classifica como instituição do ‘regime monetário’, o autor destaca que a escolha dessa política monetária tem sido central na garantia das regras de competição própria da economia de mercado, especialmente no que se refere às políticas que estabelecem as relações salariais – expressas nas conquistas dos direitos trabalhistas e coletivos, como ocorreu na maioria das nações a partir da segunda metade do século XX –, dando lugar à emergência das políticas de “Bem-Estar Social”. Em síntese, pode-se observar que tal abordagem considera que há uma forte interdependência entre as formas institucionais e o papel do Estado, o que representa o entrelaçamento entre as esferas política, econômica e administrativa.

Com base nessa perspectiva mais ampliada sobre as causas da conjuntura de tensão dos anos de 1970, Boyer revela compreender como elemento central daquele colapso a queda da produtividade e a tendência de queda da rentabilidade dos negócios, afirmando que

[...] em termos de caracterização da crise atual, as teorias da regulação propõem um diagnóstico que se diferencia da ortodoxia keynesiana e das próprias análises de M. Kalecki. Ela se baseia no fato de que numa acumulação intensiva centralizada no consumo de massa o sistema tende a ter que enfrentar a queda da rentabilidade e não mais a insuficiência da demanda global. Ora, é precisamente isto que continuam a teorizar os keynesianos que, desta maneira, tendem a comparar a crise atual à de 1929. (BOYER, 1990, p. 38-39).

A partir desse diagnóstico acerca dos padrões de gestão do capitalismo, será iniciado um processo de desarticulação das bases desenvolvimentistas após o segundo choque do petróleo (1979-1980), quando o 'keynesianismo' passa a ser duramente questionado por teóricos, empresários e políticos. Esse questionamento é reforçado pelo baixo crescimento dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como pela baixa produtividade e pela aceleração da redução do poder aquisitivo internacional do dólar. Nesse sentido, pode-se concluir que as bases da 'administração' da crise, como assinala Lipietz (1988), vão aprofundar seus efeitos, uma vez que as ações instituídas provocaram o deslocamento e contração da demanda efetiva mundial.

Considerando as análises realizadas por Santos (2004), subscritas nesta tese, os diagnósticos trazidos pelos regulacionistas contêm equívocos por não considerarem que o conteúdo e a forma dos padrões de administração política colocados em prática, a partir dos anos de 1970/1980, foram radicalmente redefinidos. Uma das principais mudanças advindas desse novo modo de administração pode ser caracterizada pela perda da centralidade do papel da gestão das relações sociais de produção que vinha, desde os anos de 1930, sendo conduzida pelo Estado. Emerge, portanto, a partir desse novo cenário, o que Santos *et al.* (2004) chamam de bases da reestruturação das relações sociais de produção com ênfase na redefinição dos papéis dos agentes econômicos, onde ganharão centralidade as funções do mercado em detrimento do poder público. Outra transformação relevante a partir desse novo movimento foi o retorno da preocupação com as ações de curto prazo, afastando, assim, as perspectivas de longo prazo, inclusive as defendidas por Keynes. Tais mudanças irão se refletir, de forma

radical e progressiva, nos novos padrões de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição da renda produzida (SANTOS *et al.*, 2016).<sup>24</sup>

Nesse sentido, as concepções neoliberais ganham densidade e legitimidade e se tornam hegemônicas a partir dos anos de 1980. Há um reconhecimento, na ampla literatura sobre o tema, de que o líder desse movimento intelectual e ideológico foi Milton Friedman, que vai utilizar como base institucional o peso da Escola de Chicago. Apoiando-se nos recursos teórico-metodológicos próprios do liberalismo, o autor dará seguimento ao diagnóstico ortodoxo, já destacado anteriormente, tendo na figura do Estado o ente responsável por todos os descaminhos que a economia trilhou desde o início dos anos de 1930.

Com base nessa reinterpretação conservadora, o prognóstico já é também conhecido e vai se refletir, conforme já destacado, na recomendação imediata de redução da intervenção econômica do Estado. Com esse argumento, Friedman (1988 [1962]) ganha notoriedade e a aceitação plena de suas críticas à política monetária keynesiana seria apenas uma questão de tempo político, para reverter a hegemonia dos partidos de centro-esquerda que governavam as economias mais importantes e também reorientar as prioridades das políticas nacionais-desenvolvimentistas lideradas pelos países em desenvolvimento. Conforme destacado por Krugman (1997), os ideais e receituário neoliberal passaram a assumir a liderança como medidas reorientadoras dos padrões econômicos e administrativos, tendo como base a direção/condução do mercado.

A principal crítica feita pela Escola de Chicago era justamente em relação ao ativismo da política fiscal e da política monetária de inspiração ‘keynesiana’ que tinha por objetivo atenuar as crises do ciclo econômico. Para Friedman, essas eram medidas de intervenção que, além de desnecessárias, contribuíam para aumentar o nível de instabilidade econômica. Nesse sentido, advoga a substituição dessa abordagem por ‘regras monetárias mecânicas e simples’, uma doutrina que ficou conhecida como ‘monetarismo’<sup>25</sup>. Esta nova proposição de administração política se fundamentava na necessidade de definição de políticas monetárias que manteriam a economia estável. Defendia, pois, que a adoção de uma política fiscal ativa

---

<sup>24</sup> Corroboram com este diagnóstico Przeworski e Wallerstein (1988), ao assinalarem que a condução do capitalismo global e nacional passou a ser orientada por princípios técnicos que se caracterizavam por dar relevo às orientações quantitativistas, em detrimento das abordagens subjetivas ou qualitativas.

<sup>25</sup> Para Friedman (1988 [1962]), as variações da atividade econômica devem ser explicadas pelas variações da oferta de dinheiro, e não pelo nível de investimentos, sendo considerado inútil e prejudicial, portanto, a intervenção do Estado na expansão do desenvolvimento econômico por meio de investimento. Defende o autor que, se for **tecnicamente administrado** o volume de dinheiro em circulação, será possível alcançar níveis satisfatórios de desenvolvimento e estabilidade econômica. Assim, afirma que inflação e outros fenômenos teriam raízes puramente monetárias.



perdia importância; desse modo, o gasto público elevado passou a ser duramente criticado e a intervenção estatal passa a ser interpretada como uma ação negativa ou improdutivo, conforme defendiam os filósofos clássicos (FIEDMAN, 1988 [1962]; KRUGMAN, 1997).

Ao interpretar o pensamento e propostas de Friedman, Krugman (1997, p.54) afirma que aquele autor vai justificar que “[...] o governo deve abandonar inteiramente a gestão da economia”, contrariando, assim, os defensores do ativismo estatal – os chamados keynesianos. A gestão da economia deveria ser rápida e progressivamente transferida das mãos do poder público para a condução dos agentes econômicos – mercado. Esse movimento neoliberal foi reforçado pela consolidação da teoria das “expectativas racionais”, de Robert Lucas (1973)<sup>26</sup>, que reinseriu questões técnicas na nova teoria econômica pós-anos 1970, passando a aplicar modelos elaborados pelas escolas neoclássicas mais tradicionais, onde a condução dos aspectos macroeconômicos começaria, então, a ser orientada pelos aspectos microeconômicos – base do pensamento das principais escolas neoclássicas. Conforme enfatiza Krugman (1997), enquanto Friedman defendia que a política monetária ativa fazia mais mal do que bem, Lucas (1973) afirma que a ação intervencionista, por princípio, só podia fazer mal. Nesse sentido, este último autor parece concordar, inteiramente, com as bases da economia clássica que defendia que a moeda era neutra, o que sugere considerar que a política intervencionista do Estado seria sempre ineficaz.

Apesar das fragilidades teóricas que sustentavam as concepções neoliberais, Krugman (1997) ressalta que esse pensamento ganha relevo porque se ajustava, perfeitamente, às aspirações intelectuais dos conservadores. Esse argumento pode ser comprovado pela hegemonia que essa matriz teórico-ideológica passará a assumir, a partir dos anos de 1980, dominando, desde então, as ideias econômicas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse contexto, outros postulados vão ganhar evidência, a exemplo dos ataques feitos aos elevados níveis dos impostos e ao excesso de regulamentação, considerados, por essa nova corrente liberal, como barreiras ao crescimento econômico.

A partir da aceitação plena do ideário neoliberal, surge uma nova corrente denominada de *supply-side economics*<sup>27</sup>, vinculada à perspectiva mais conservadora desse movimento, que

---

<sup>26</sup> Lucas (1973) apoiou suas ideias no conceito de expectativas racionais desenvolvidos por Richard Muth, no início da década de 1960. Segundo este teórico, deve-se partir do pressuposto de que as empresas usam eficientemente todas as informações de que dispõem e, com base nesse princípio, podem cometer erros em função das incertezas futuras, mas não se deve confiar em modelos que supõem que as empresas cometem erros sistemáticos e previsíveis. Para Krugman (1997), essa era uma estratégia para a (re)criação de modelos econômicos.

<sup>27</sup> Realizando uma releitura da Lei de Say e defendendo as expectativas racionais, esta corrente tem como principais defensores Arthur Laffer e Robert Mundell e como principais ideias: que os investimentos realizados

ganha a disputa teórica e política a partir dos anos de 1980, apoiado pelo governo de Ronald Reagan, nos EUA, que irá experimentar esse ideário na condução de um novo modelo de gestão da economia norte-americana. Consolida-se, então, o que Fiori (1997, p. 7) vai chamar de a “[...] virada político-ideológica conservadora”, que mais tarde se expandirá para a ‘economia-mundo’<sup>28</sup>.

Nas palavras de Harvey (2005), todos os acontecimentos ocorridos a partir da década de 1970 contribuíram para arrancar das sombras da obscuridade o “neoliberalismo”<sup>29</sup>. O que alguns políticos e gestores públicos fizeram, a partir dos anos de 1980, foi transformar essa doutrina não apenas na diretriz central do pensamento neoliberal, mas na maneira pela qual a economia seria administrada, construindo as bases do que se denomina neste estudo de administração política do capitalismo contemporâneo. Entretanto, ao reinterpretar esse momento sócio-histórico, é fundamental compreender que esse processo não aconteceu de forma automática, como afirma o citado autor, mas vai refletir movimentos de avanços e recuos – no contexto global e, especialmente, em âmbitos nacionais –, como a existência de experimentos empíricos caóticos – especialmente nos países em desenvolvimento – que só convergiram como essa nova ortodoxia, a partir das imposições do chamado “Consenso de Washington”<sup>30</sup>.

---

pelos capitalistas – ofertando bens e serviços – são os responsáveis por criar emprego e renda, estimulando o crescimento da economia; e que os investimentos só serão realizados se forem incorporados integralmente aos ganhos do processo. Assim, defendem que impostos devem ser reduzidos ou não existir, uma vez que são grandes os benefícios causados pela diminuição da carga tributária para a atividade econômica, podendo inclusive impactar positivamente na receita tributária.

<sup>28</sup> Compreendido por Braudel (2009 [1979]) como um tipo de formação de natureza política e econômica que caracteriza uma grande parte do planeta, desde o século XVI, a economia-mundo engendra um sistema social que se estabelece para além dos limites das sociedades e das nações. O autor argumenta que as sociedades e as noções devem ser compreendidas à luz do sistema mais amplo no qual estão inseridas, e não o inverso. Esse sistema-mundo apresenta uma unidade e mecanismos de funcionamento que lhes possibilitam autonomia, assim como oportunizam sua continuidade. A formação básica do sistema-mundo capitalista é baseada na divisão internacional do trabalho em escala global – envolvendo os sistemas produtivos por meio de algum ‘mercado’ –, que conecta vários sistemas culturais dos povos em um único e integrado sistema econômico. Ou seja, conforma-se uma significativa divisão social do trabalho no plano internacional e uma avançada integração via mercados. A partir dessas análises, Braudel assevera que o tipo de economia-mundo determina não apenas as relações entre as sociedades, mas sua própria natureza. Autores como Arrigh (1996) e Immanuel Wallerstein (1980 [1974]) trabalharam sistematicamente com a noção de sistema mundo.

<sup>29</sup> Apesar da dificuldade de precisar a origem do movimento neoliberal e das divergências e tensões intelectuais dos seus defensores, para Dardot e Laval (2016), são considerados marcos fundamentais para a articulação desse pensamento o *Colóquio Walter Lippmann*, realizado em Paris no ano de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco) e a criação da Sociedade *Mont-Pèlerin*, fundada em 1947. Estes são considerados os dois momentos importantes para a realização de um trabalho intelectual de reconstrução e refundação da doutrina liberal.

<sup>30</sup> John Williamson (2004), ao ser convidado para escrever sobre a história do ‘Consenso de Washington’ – apesar de afirmar que o ‘Washington’ apresentado no título do documento tanto é o Washington político do Congresso como o Washington tecnocrático das instituições financeiras internacionais, das agências econômicas do governo dos EUA, do Conselho da Reserva Federal e dos *think tanks* – destaca que o único ponto em comum

Para Przeworski e Wallerstein (1988, p. 29), a ofensiva neoliberal é caracterizada como um “fantasma dos anos 20: antiestatista, enfatizando a hegemonia empresarial, retratando o consumo popular como inimigo dos interesses nacionais, e baseada na crença da racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda”. Para os autores, a novidade a partir dos anos de 1970 se encontra no papel dominante desempenhado por teorias aparentemente técnicas, a exemplo do ‘monetarismo’, ‘*la nouvelle économie*’ e as ‘expectativas racionais’, baseadas em propostas que afirmam que a releitura do pensamento liberal mais recente passa a defender que “[...] todos estarão em melhor situação se o Estado se retirar da economia e os capitalistas puderem acumular sem levar em conta considerações distributivas.” (p. 29)

Nesse sentido, em termos econômicos, foram colocadas em prática: a política monetarista, as políticas de desregulamentação da economia e as políticas de privatização. Como a estruturação de tais ações sofreu relevante influência dos economistas vinculados ao *supply-side*, em termos fiscais, foram também implantados programas de alívio fiscal com a redução de impostos. Em relação às medidas de desregulamentação, os objetivos eram reduzir os marcos legais de concorrência, assim como eliminar regras de proteção ambiental, de segurança do trabalho e dos direitos dos consumidores, ou seja, importava retirar os limites impostos pelo Estado às empresas, deixando que as ações econômicas ocorressem livremente no mercado. Essas propostas convergem com os argumentos defendidos por Friedman (1988 [1962]) ao afirmar que o mercado reduz a tensão sobre a rede social por tornar desnecessária a conformidade sobre qualquer atividade sob seu controle. O que implica considerar que a quantidade de atividades cobertas pelo mercado limita a quantidade de questões que requerem concordância social, restringindo, desse modo, as decisões explicitamente políticas. Para Friedman, a existência de bens indivisíveis impede a ação individual através do mercado, sendo necessária, portanto, a presença de canais políticos para reconciliar as diferenças. Como essas ações exigem muito da coesão social, afirma ser desejável a ampliação do uso do mercado para conter tensões.

Conforme já destacado, as estratégias econômicas neoliberais são consolidadas com a legitimação, no plano político, da ascensão de Ronald Reagan ao poder nos EUA, sendo ele o

---

da sua proposta com as políticas “neoliberais” era a indicação de privatização, que tinha mostrado seu valor desde que Thatcher inseriu esse tema na agenda de políticas econômicas do mundo. Na sua percepção, as inovações “neoliberais” não haviam sobrevivido ao fim da era Reagan nos Estados Unidos e haviam sido descartadas como formas impraticáveis ou indesejáveis, de modo que nenhum vestígio delas é encontrado no que ele chamou de “Consenso de Washington”. Ou seja, para Williamson, o Consenso não faz parte da ideologia ou política econômica neoliberal. Apesar dessa defesa, mesmo que tardia, o relevante é que o consenso foi, não apenas interpretado, como implantado enquanto agenda neoliberal, uma vez que seus direcionamentos se coadunam com os pressupostos dessa corrente de pensamento.

responsável por colocar em prática o receituário neoliberal<sup>31</sup>. A gestão de Reagan foi marcada pelo monetarismo, que já vinha sendo praticado por Paul Volcker, presidente do Federal Reserve (FED) desde o governo de Jimmy Carter, e que continuou na nova gestão. Sua primeira ação, em 1979, foi estabelecer o controle monetário através da elevação das taxas de juros, assim como alterou radicalmente a política cambial, o que teve repercussão imediata na excessiva revalorização do dólar. Tais políticas impactaram dramaticamente no equilíbrio da balança de pagamentos de muitas nações, especialmente aquelas dependentes dos investimentos norte-americanos baseados na contratualização dos padrões de administração política anterior, bem como refletiram fortemente nas suas políticas de ajuste monetário, desencadeando, desse modo, uma crise recessiva global com drásticas consequências para as finanças públicas nacionais – refletidas na brusca queda na arrecadação e elevação da dívida pública.

Como destaca Tavares (1992), essas medidas tiveram impacto perverso nas políticas industriais desenvolvimentistas que vinham (re)orientando a administração política da maioria das nações em desenvolvimento, subdesenvolvidas e/ou periféricas.<sup>32</sup> A crise da dívida externa mexicana, argentina e brasileira, ocorrida na década de 1980, por exemplo, demonstraram os problemas advindos desse modelo engendrado e liderado pelos EUA. Ainda que alguns indicadores demonstrem que essa medida drástica obteve impactos positivos para a economia norte-americana, produzindo o retorno do crescimento a partir de 1983<sup>33</sup>, esse

---

<sup>31</sup> Tendo como objetivo principal melhorar o desempenho da economia, Reagan assume como medidas fundamentais realizar mudanças na política de gasto, tributação e regulamentação do governo federal, assim como apoiar a política monetária para promover redução da inflação. Nesse sentido, defende que se deve deixar à iniciativa privada todas as funções que os indivíduos podem executar de forma particular. As funções públicas devem ser realizadas pelos governos locais e a ação do governo federal deve ser limitada às funções que só ele pode realizar.

<sup>32</sup> O primeiro choque monetário desencadeou uma crise nos países periféricos em função da retração dos seus mercados externos, assim como por ser aquele o momento em que se iniciavam os pagamentos dos empréstimos com os quais haviam financiado os investimentos (os eurodólares) feitos para as políticas que dariam as condições para a estruturação do ciclo nacional-desenvolvimentismo, a exemplo do Brasil.

<sup>33</sup> A partir de 1983, os EUA retomam o seu crescimento, destacando-se como alterações que contribuíram para este processo: a política de endividamento externo e a mudança da política de Reagan voltada para uma “política de oferta” – baseada na dinâmica microeconômica da lucratividade empresarial. Se esta política tem como problema a necessidade de crescimento da demanda final, essa questão foi resolvida, de um lado, através da política de crédito, e, de outro, mediante a diminuição dos impostos – não apenas os impostos pagos pelos contribuintes, mas através da concessão de crédito de impostos sobre novos investimentos. Além dessas políticas, houve também a elevação dos gastos públicos, principalmente na área militar (LIPIETZ, 1988). É importante destacar, ainda, que houve nesse período as seguintes medidas: a queda das taxas de juros praticadas para oferecer crédito; a injeção de dólares no euromercado e a orientação ao FMI para organizar uma operação para ajudar os países falidos. O autor chama a atenção para o caráter excludente de tais políticas que, ao contrário da regulação monopolista do período anterior, acaba por realizar uma polarização social – com aumento da renda de alguns grupos (dirigentes e empregados de setores de alta complexidade), queda do poder

sucesso teve implicações negativas e perversas para a maioria da economia periférica e, em certa medida, global.

Convergem com o movimento político de ascensão de Reagan ao poder nos EUA movimentos similares em outras economias centrais onde os partidos conservadores retornam ao poder, a exemplo do que ocorreu na Inglaterra e na Alemanha. Nessa direção, as políticas postas em prática nesses países vão seguir os mesmos ditames da doutrina neoliberal experimentada pelo governo norte-americano, caracterizadas pelo excessivo apreço ao monetarismo, o que implica o estímulo da dinâmica econômica pelo lado da oferta de bens e serviços e a defesa do Estado mínimo. Com o agravamento da crise econômica, apesar de todos os esforços engendrados pela agenda neoliberal, ao assumir o poder, os conservadores passaram a definir um plano de reforma, ainda mais radical, chegando a propor e incentivar a alteração das ‘regras do jogo’, que passariam a ter, então, um caráter universal e que iriam se legitimar através do movimento da globalização ou mundialização.

Para Dardot e Laval (2016), como a ordem de mercado é construída, e não natural, é possível estabelecer, portanto, um programa político (uma “agenda”), visando sua consolidação e conservação. Projeto que foi, efetivamente, realizado pelos partidos conservadores, sendo depois exportado para o mundo. Nesse sentido, faz-se necessário contar com o papel do Estado como ‘coprodutor’ das normas de competitividade à custa de salvaguardar condições mínimas de bem-estar, saúde e educação da população. Assim, o Estado neoliberal não é um “instrumento” que pode ser utilizado para finalidades contrárias à do capital, mas é também um “Estado-estrategista”, codecididor dos investimentos e das normas neoliberais.

Como observam Przeworski e Wallerstein (1988) e Santos *et al.* (2001), as análises apresentadas, na década de 1970, pela esquerda, pelo centro e pela direita eram idênticas; ou seja, estavam dirigidas no sentido de considerar que o fortalecimento do Estado passaria a atrair o interesse privado e como resultado prevaleceu a lógica privada e a coesão interna da intervenção estatal foi desintegrada. Para Santos *et al.* (2001), este processo deve ser compreendido dentro dos marcos da concorrência intercapitalista, quando o capital passa a buscar novos espaços para a sua realização no âmbito do Estado – este movimento é resultante, segundo os autores, de uma fase muito específica do processo histórico da acumulação de capital. Assim, cresce e consolida-se a fundamentação da não intervenção do

---

aquisitivo dos salários da classe operária e ampliação do número de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza.

Estado na economia, com a proposta de, entre outras medidas, alcançar as seguintes metas: reduzir o tamanho do Estado (realizar a reforma da administração pública); privatizar os setores que concorriam com o setor privado; eliminar as restrições à concorrência; implantar regras para as decisões, ao invés de decisões discricionárias. (AFFONSO, 2003).

Fortalecidos teórica e ideologicamente e tendo o apoio político necessário, os princípios do neoliberalismo “[...] impuseram-se novamente pela força do vazio” (LIPIETZ, 1988, p. 178). Mas, conforme destacado por Harvey (2005), para se consolidar, necessitava de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos de propriedade privada, livre mercado e livre comércio, cabendo ao Estado, nesse contexto, assegurar e propiciar essa estrutura. Nesse sentido, destaca o autor que a consolidação desse processo abalou as formas tradicionais de soberania do Estado e, portanto, os padrões de administração política do capitalismo contemporâneo.

Em nível internacional, nos anos de 1970, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a defender e promover um padrão denominado de ‘keynesianismo’ coordenado como alternativa à ausência de instituições que regulassem o monopólio mundial, assumindo, pois, um tipo de “keynesianismo circular”, onde cada um dos polos – Estados Unidos, Alemanha e Japão – deveria desempenhar, sucessivamente, o papel de locomotiva do sistema, estimulando sua demanda interna para puxar o crescimento mundial. (LIPIETZ, 1988).

Já nos anos de 1980, destacam-se, na consolidação desse projeto neoliberal, as missões do Fundo Monetário Internacional (FMI) que, junto com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), passaram a condicionar a adoção de medidas liberais como condição para a assistência aos países em crise, através do instrumento do ‘Consenso de Washington’. Nos anos de 1990, evidencia-se a transformação realizada no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), enquanto atividade de acordo provisório criado no contexto de Breton Woods, em uma organização mais ampla, voltada para estabelecer algumas regras no comércio mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) – de caráter permanente e cujo objetivo principal era eliminar barreiras alfandegárias que impediam a expansão universal do comércio internacional.

Conforme destacado por Dardot e Laval (2016), as organizações internacionais tiveram um papel ativo na difusão do que classificaram de *sistema disciplinar mundial*. Polido desde a década de 1970, esse sistema encontrou sua formulação mais acabada no ‘Consenso de Washington’, elaborado no final da década de 1980. Através desse acordo, um conjunto de recomendações foi estabelecido para orientar (submeter/subordinar) os países em

desenvolvimento, que desejavam conseguir empréstimos e auxílios para manter níveis satisfatórios de crescimento/desenvolvimento. Submersos em graves crises, diante das políticas liberais postas em prática pelos países centrais na década de 1980, essas nações subordinadas optaram, progressivamente, por ceder às determinações de tais organismos internacionais.

A intervenção de tais organismos visava impor o quadro político do Estado concorrencial. Assim, tais governos passaram a buscar suas parcelas de mercado em nível mundial como solução para seus problemas internos, ou seja, ampliaram a concorrência inter nações. Segundo ressaltam Dardot e Laval (2016), a corrida à exportação, a conquista de novos mercados estrangeiros e a captação de poupança criaram um contexto de concorrência exacerbada, levando à alteração dos sistemas institucionais e sociais que, para serem legitimados, foram apresentados à população como uma necessidade vital para manter os níveis mínimos de crescimento dos países. Corroborando esta visão Harvey (2008) quando afirma que o ímpeto institucional de organizações como a OMC contribuiu para a consolidação do projeto liberal ao estabelecer padrões e normas liberais para a integração da economia global.

Nesse novo contexto, as relações inter nações demonstrarão, mais uma vez, a fragilidade sócio-histórica dos países periféricos em relação às imposições feitas pelos países centrais. Na década de 1970, por exemplo, a configuração proposta com a entrada do ‘Terceiro Mundo’ demonstra a fragilidade externa dos recursos utilizados no financiamento das relações socioprodutivas – através dos excedentes petrolíferos –, assim como pelo regime fordista periférico, apesar do crescimento experimentado por tais países. Sobre o tema, Lipietz (1988) assinala que, com o elevado grau de dependência em relação à demanda mundial, a nova forma de gestão do capitalismo afeta muitos países, desestabilizando sua estrutura interna, particularmente em função da instabilidade da regulação bancária privada. Este era um dos traços da regulação que passou a caracterizar, pois, a administração política do capitalismo naquele período – marcada pela ausência de “regulamentação” do euro-sistema bancário.

Na percepção de Harvey (1989), a crise do capitalismo dos anos de 1970 é caracterizada como uma fase que ele categoriza de “transição histórica” do fordismo-keynesianismo para um regime de acumulação denominada de “acumulação flexível”. Segundo o autor, a rigidez do padrão socioeconômico anterior não foi capaz de manter as contradições intrínsecas à gestão do capitalismo e sua desarticulação significou a elevação do poder do capital financeiro frente ao Estado nacional. As alterações ocorridas naquele período

são vistas como expressões da busca de soluções financeiras para superar as tendências de crise do capitalismo produtivo, destacando-se, dentre as várias alterações ocorridas, a disseminação de coordenações via mercado em detrimento do Estado, conforme já assinalado.

Ainda segundo Harvey (1989, p. 145), “Sempre houve, é claro, um equilíbrio delicado entre os poderes financeiros e estatais no capitalismo, mas a desarticulação do fordismo-keynesianismo significou uma evidente guinada para um aumento de poder do capital financeiro frente ao Estado nacional.” Essa percepção é compartilhada por Arrighi (1996), que vai afirmar que este foi um período caracterizado por mudanças no funcionamento e/ou administração do capitalismo, levando a um processo de reestruturação e reorganização do sistema com alteração na configuração espacial dos processos de acumulação do capital – produção e troca –, ocorrendo, assim, o que classifica de uma elevação da mobilidade geográfica do capital.

Para atender a essas novas demandas do capital, Friedman (1988 [1962]) vai destacar a necessidade imperiosa de se alterar o papel do Estado, alegando que este deveria ser qualificado, fundamentalmente, para prover os meios para transformar as ‘regras do jogo’, assim como regular as diferenças sobre o seu significado e garantir o cumprimento das mesmas. Sobre essa questão, ressalta, ainda, que a presença do governo é relevante e desejável no controle e supressão dos monopólios, destacando que essas externalidades podem ser negativas no processo de troca. Nas palavras do autor,

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contrato; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. (FRIEDMAN, 1988 [1962], p. 39).

Como o próprio autor chama a atenção, o governo teria funções claramente limitadas não devendo, portanto, desempenhar muitas das atividades pelas quais vinha sendo responsabilizado desde os anos de 1930. Assevera, assim, que as medidas governamentais que estavam sendo adotadas naquele contexto de crise constituíam o maior impedimento ao crescimento dos Estados Unidos, marcados por um aumento das tarifas e restrições ao comércio internacional, altas taxações, comissões reguladoras, fixação governamental de salários e preços, dentre outras medidas vistas como adversas.



Mas, apesar do apelo das medidas neoliberais para a redução do Estado, Dardot e Laval (2016) destacam que esta instituição não poderia ser mínima, defendendo que deveria ter o tamanho que lhe possibilitasse contribuir para o desenvolvimento do mercado, ampliando, dessa forma, um aparato, cada vez mais, complexo. Nesse caso, as ações governamentais se caracterizariam por representar intervenções regidas para atender aos interesses privados, assumindo, pois, o compromisso de garantir os interesses dos diversos agentes privados e guiar/administrar as ações do próprio Estado, que passaria a ser administrado também como um negócio. O que implica defender que a estrutura da organização do setor público deveria seguir os moldes da administração empresarial, adotando os mecanismos que lhe permitissem alcançar maiores níveis de eficiência e eficácia para garantir, assim, as expectativas dos mercados – traduzidas no alcance da eficiência no curto prazo, desenvolvendo instrumentos que o capacitassem a mensurar seus resultados para, desse modo, cumprir sua função constitucional e social de oferecer ao cidadão maior transparência e *accountability*; dentre outros princípios fundamentais para o sucesso desse projeto liberal.

A análise apontada pelos citados autores representa, portanto, uma das principais características da nova administração política, que tem no Estado o principal agente desse novo reordenamento social, econômico e administrativo, passando a ser responsabilizado pelas instabilidades do sistema. Como destacam Santos *et al.* (2001), a crise passará a ser diagnosticada, mais uma vez, como uma tensão particular do poder público, expressa na denominada ‘crise fiscal’<sup>34</sup>. Para sua resolução, fazia-se necessário, portanto, minimizar as ações do poder público que deveriam passar por uma profunda reestruturação para possibilitar que o sistema conseguisse retornar níveis satisfatórios de crescimento. Com base nesse diagnóstico conservador, os referidos autores afirmam que se eliminava a hipótese de a convulsão ser resultado de uma crise sistêmica dos padrões orientadores da economia política e da administração política, o que significa que estariam preservadas as bases do capitalismo contemporâneo, legitimado pelo papel central do mercado, com ênfase na influência determinante do capital financeiro. O Estado perde, progressivamente, a partir daquele contexto, o poder de regulamentação, produção e intermediação – o poder de arbitragem – sobre as relações sociais de produção.

---

<sup>34</sup> Para uma análise mais aprofundada, ver relatório final da pesquisa intitulada *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, publicado em 2001, coordenado por Reginaldo Souza Santos (Escola de Administração da UFBA) e financiado pelo CNPQ.

Para Santos *et al.* (2016, p.1019), o fato de os atuais gestores não admitirem que a descentralização do processo de gestão do capitalismo contemporâneo foi a responsável maior pelo processo de desorganização das relações sociais de produção, com impacto negativo especialmente sobre os processos de distribuição, “decorre tanto de uma convicção ideológica quanto de uma formação [acadêmica] incompleta: relegam como desimportante o processo histórico da formação e da expansão das sociedades capitalistas”. Com base nessa análise crítica, os referidos autores sustentam que, ao perder a capacidade de coordenar a gestão do sistema capitalista, a ausência do Estado tem levado à desorganização das relações sociais de produção, ampliando e aprofundando, ainda mais, a conjuntura atual. Nessa direção, destacam os autores que

Tudo isso é, em grande medida, consequência de orientações equivocadas da Administração Política, em razão de: 1) quando pretendeu o mercado ser capaz de coordenar os interesses de centenas de milhões de agentes, particularmente em situações em que as preferências (por razões óbvias) não são totalmente reveladas; e 2) quando imaginou poder sair da crise, no início da década de 1970, reestruturando-se para atuar, apenas, nos espaços capitalistas plenamente desenvolvidos. A periferia dos países desenvolvidos, da América Latina, uma parte da Ásia e toda a África ficaram de fora das perspectivas de desenvolvimento, nas últimas quatro décadas. E só não estão, exatamente, as mesmas de 40 anos atrás porque estão maiores e mais degradadas. Verdadeiramente, a Administração Política do capitalismo não deu um passo nessa direção. Há que se considerar, portanto, que esse tem sido um erro fatal para as pretensões futuras do sistema. (SANTOS *et al.*, 2016, p. 1026)

Partindo dessas reflexões trazidas pelos autores e considerando o esforço teórico e analítico aqui empreendido sobre as mudanças e equívocos dos padrões de gestão do capitalismo pós-anos 1970, a próxima subseção analisa as sucessivas instabilidades que têm acometido a gestão social, econômica e administrativa do capitalismo, particularmente a partir de 2008. Nesse sentido, ao trazer as contribuições da teoria da administração política para reinterpretar os processos que têm reorientado os padrões de gestão do capitalismo contemporâneo na atualidade – considerando a dinâmica das crises cíclicas da economia que tem persistido nesse período –, busca-se ressignificar a instabilidade que emerge a partir da crise mais atual, buscando identificar quais os ajustes realizados nos padrões de gestão das relações sociais de produção atuais.

#### 2.4.2 Novos arranjos do capitalismo financeirizado: características, desafios e perspectivas da atual administração política

Conforme discutido na subseção anterior, os anos 1980 foram marcados pelo triunfo de um modelo de gestão do capitalismo de perfil conservador ou neoliberal, orientado por um forte *commitment liberal*, como destacado por Fiori (2005). Liderado pelos Estados Unidos, esse movimento radical de transformação da agenda com base em novos compromissos liberais foi, paulatinamente, expandindo-se para outras nações desenvolvidas até alcançar também a adesão da maioria dos países em desenvolvimento. Ainda que seja importante considerar que o nível de comprometimento expressou distintos níveis de adesão e diferentes temporalidades e espacialidades, é fundamental reconhecer que se tratava de uma agenda que veio para perdurar.

As lideranças políticas de Ronald Reagan (EUA), Margareth Thatcher (Inglaterra) e Hulmut Koll (Alemanha) foram fundamentais para consolidar o movimento de mudança radical que terá início a partir da década de 1980. Os referidos governos passaram a simbolizar o rompimento com o chamado “welfarismo”, concebido e posto em prática pela administração pública liderada pela social-democracia, e ajudaram na superação dos problemas econômicos, a exemplo da alta inflação, das quedas nos lucros e no baixo nível de crescimento. Para Dardot e Laval, tais ações foram consideradas como respostas à crise econômica e social do regime fordista de acumulação do capital, e questionaram profundamente

[...] a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados. A política de demanda destinada a sustentar o crescimento e realizar o pleno emprego foi o principal alvo desses governos, para os quais a inflação se tornara o problema prioritário. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189)

Afirmam os mencionados autores que, para serem concretizadas, essas mudanças exigiram grandes alterações no modo não apenas da ‘gestão governamental’, mas também mudanças nas regras de funcionamento do sistema capitalista, o que implica concordar com a afirmação feita por Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) de que se tratou de transformações profundas nos padrões de gestão das relações sociais de produção, levando a uma nova configuração dos padrões de administração política do capitalismo. Todo esse processo foi subordinado, segundo destacam Dardot e Laval (2016), a uma racionalidade

política e social articulada ao processo de globalização e ao novo e revolucionário padrão produtivo, materializado na dinâmica de financeirização do capitalismo.

Chesnais (1996) defende que essa fase se caracteriza como a etapa de um novo e complexo padrão de “mundialização do capital” e ressalta que vários fatores irão conduzir o sistema econômico e administrativo a estabelecer um novo modelo de relações econômicas internacionais e nacionais, formando, desse modo, um original modo de reorganização econômica, política, cultural e administrativa que passou a condicionar e a guiar a vida social na contemporaneidade.

A liberalização e a desregulamentação dos mercados de capitais, como medidas prioritárias impostas pela agenda neoliberal, vão levar à ascensão e centralização do processo de financeirização da economia que passa a assumir, portanto, a representação de um novo, sofisticado e ameaçador sistema de acumulação e reprodução do capital. Essa dinâmica ganha destaque tanto em escala internacional, ao passar a controlar a produção e distribuição de valor em nível global, como também altera profundamente o modo de gestão do sistema econômico em âmbito nacional e regional na medida em que força a abertura dos mercados internos. Esse conjunto de medidas liberalizantes passa, então, a determinar e (re)direcionar as ações do Estado e das sociedades, revelando, pouco a pouco, interesses em espaços específicos onde o capital poderia se multiplicar de forma mais acelerada. Nesse sentido, pode-se observar, como destacado por Chesnais (1996), que o capital não tem interesse por todo o planeta, mas apenas por algumas partes dele, situação que acabará por aprofundar, ainda mais, as assimetrias inter e intra nações.

As finanças privadas mundiais ganham vulto e o mercado ou sistema financeiro se autonomiza, progressivamente, em relação aos padrões anteriores de produção, baseado, essencialmente, nas trocas comerciais. O processo de ‘mundialização’ ou ‘globalização’ passou a ser conduzido, a partir desse momento, pelos interesses econômicos ditados pelas finanças, impossibilitando a maioria dos países, especialmente os que se encontravam em desenvolvimento e os mais pobres, a tomar alguma medida de proteção nacional contra os interesses detentores do novo padrão de acumulação e reprodução do capital. Essa transformação, carregada da ausência de controles ou regras mais rígidas de regulação, deu a essa nova materialidade do capitalismo um nível de fluidez que acabou por gerar enormes riscos à sustentabilidade do próprio sistema, levando à formação do que tem sido denominado pelos estudiosos de “formação de bolhas especulativas”. Sobre essa questão, destacam Dardot e Laval que houve a passagem do capitalismo fordista para o capitalismo financeiro, resultando nas seguintes implicações “[...] A unificação do mercado mundial do dinheiro veio

acompanhada de uma homogeneização dos critérios contábeis, de uma uniformização das exigências de rentabilidade, de um mimetismo das estratégias dos oligopólios, de ondas de recompras, fusões e reestruturações de atividades.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 200).

Todo esse processo de transformação passa a ser guiado, segundo os autores, por uma palavra de ordem: “adaptação”, exigida tanto dos indivíduos como das instituições. Sobre o tema, afirmam que “À revolução permanente dos métodos e das estruturas de produção deve corresponder igualmente à adaptação permanente dos modos de vida e das mentalidades. O que torna obrigatória uma intervenção permanente da força pública.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 90). Destacam, ainda, dois pontos importantes desse processo de mudança, vinculados à necessidade de investir: (1) na concepção e implantação de um aparato político capaz de promover a extensão e consolidação desse novo projeto liberal; e (2) na educação como ferramenta fundamental para amenizar as tensões que podem advir do processo de adaptação necessário a esse novo, complexo e perverso padrão de gestão que passou a conduzir as relações sociais nas últimas décadas.

No que diz respeito ao aparato político, afirmam os autores que a presença ativa do Estado se torna fundamental para assegurar a implantação de uma nova lógica normativa que incorpore e reoriente políticas governamentais duradouras, dirigidas para influenciar a emergência de novos comportamentos individuais, coletivos e institucionais capazes de assegurar a sustentabilidade desse novo sistema de financeirização da economia. Dentre as ações públicas que passaram a ter uma forte influência no aparato político, merecem destaque as alterações promovidas no âmbito das finanças públicas, especialmente, a política monetária (com ênfase na estabilização da moeda), a política fiscal (com ênfase no rígido controle dos gastos públicos, especialmente os gastos com custeio) e a defesa do orçamento equilibrado.

É importante ressaltar que, na contramão desse movimento expansionista do Estado, com vistas a garantir novos espaços de realização do capital financeiro, incluindo a descentralização do patrimônio público, registra-se uma forte retração do papel do poder público nas políticas sociais (SANTOS *et al.*, 2016; ANDERSON, 1995). Essa situação tem servido como base empírica para fundamentar os defensores da existência de um Estado mínimo. Mas, como será visto nos próximos capítulos, no que se refere ao suporte político e institucional-legal, o Estado está tão ou mais ativo do que no período entre as décadas de 1930 e 1970. Embora a finalidade seja a mesma – apoiar a acumulação de capital –, a forma de atuação do Estado se altera. Anteriormente foram abertos novos espaços para a reprodução do capital, como ocorreu na ampliação do fornecimento das políticas sociais, as quais demandaram do capitalismo novas tecnologias, novos serviços na construção civil, na

produção de bens, dentre outros. A partir dos anos 1970, o Estado irá ceder esses espaços para o capital, além de possibilitar a sua realização via orçamento público. Assim, seu propósito passa a ser contra os interesses da coletividade e a favor, deliberadamente, do capital. (SANTOS et al., 2016).

Nessa mesma direção, Dardot e Laval (2016), utilizando a frase criada por Andrew Gamble, vão ressaltar também que as dinâmicas sociais, econômicas e administrativas estão representadas por uma “Economia livre, [e um] Estado forte”, o que implica reconhecer que

Naturalmente, podemos enxergar nela o que as correntes conservadoras querem que ela contenha: um papel maior da defesa nacional contra os inimigos externos, da polícia contra os inimigos internos e, de modo mais geral, dos controles sobre a população, sem esquecer o desejo de restauração da autoridade estabelecida, das instituições e dos valores tradicionais, em particular os “familiares”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190).

Nesse sentido, pode-se concluir, com base nos argumentos defendidos por Mudge (2008), que, ao assumir a face burocrática do neoliberalismo, cabe ao Estado realizar as diversas e importantes reformas para estabelecer uma política estatal no sentido de garantir os processos de liberalização, desregulamentação, privatização, despolitização e monetarismo. Tais políticas têm como objetivos promover, por um lado, a competição irrestrita, retirando do Estado a propriedade das empresas estatais porque impedem o sistema de realizar com sucesso o ganho econômico desejado; e introduzir, por outro lado, a livre concorrência – essência central da economia de mercado – em espaços institucionais antes protegidos pelo Estado, a exemplo das políticas de educação, saúde pública, segurança pública, entre outras.

Caberia ao Estado, nesse novo padrão de gestão do capitalismo financeirizado, o papel de guardião das regras jurídicas, fiscais, monetárias e comportamentais, assumindo, a partir desse momento, a responsabilidade de garantir as novas regras da concorrência (‘regras do jogo’), de criar novas oportunidades de mercado e de formar indivíduos adaptados às originais lógicas de mercado. Com base na teoria da administração política, pode-se afirmar que o Estado mantém-se como ente central no processo de gestão das relações sociais de produção, responsável por disciplinar e assegurar o sucesso da nova política econômica.

Recorrendo à visão ‘polanyiana’<sup>35</sup>, Mudge (2008) assegura que reformas neoliberais não implicam a contenção ou eliminação das burocracias estatais, mas na criação de outro tipo de Estado – denominado de Estado neoliberal –, que passa a assumir, a partir desse novo

---

<sup>35</sup> Refere-se à tese defendida por Karl Polanyi no seu livro *A grande transformação: as origens da nossa época*, publicado em 1944.

contexto, papéis diferenciados para garantir a constituição das novas bases legais e institucionais que dariam suporte ao desenvolvimento do capitalismo financeiro. Complementam essa visão Dardot e Laval (2016) ao ressaltarem que este seria um ‘Estado estrategista’<sup>36</sup>, garantidor da política neoliberal e que passou a assumir um papel fundamental no processo de globalização e na consolidação do sistema econômico financeirizado. Mas os citados autores ressaltam um aspecto importante desse movimento relacionado à dinâmica própria dos Estados nacionais: ao procurarem atrair investimentos estrangeiros, através de condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital, os Estados ficam subordinados aos ditames das regras que regulam a dinâmica complexa e flexível da economia financeira globalizada, que se caracteriza, justamente, por não se subordinar às leis nacionais.

Desde a década de 1930, havia rígidas regulações sobre o sistema financeiro, nos países centrais e nos países periféricos, que limitavam as ações dessas instituições em nível interno e externo. A partir de 1970, observam-se amplas e significativas reformas legislativas, dentre as quais se destacam as seguintes: liberação total do câmbio; privatização do setor bancário; e a abertura dos mercados financeiros. Esse processo progressivo foi acelerado a partir dos anos de 1986, quando foram articuladas ações globais e mercado de negociação financeira, conhecido à época como “Big Bang”<sup>37</sup>. Nos anos de 1990, esse movimento tornou-se sem controle. (HARVEY, 2011)

Além das alterações relevantes destacadas acima, ocorreram outros movimentos inovadores caracterizados pelos processos de fusões, aquisições e alianças entre empresas que acabaram por se constituir em um poderoso conglomerado de alcance global. Nesse sentido, o “capital-dinheiro”, assim denominado por Chesnais (1996) e Harvey (2011), passou a percorrer o mundo na busca de locais onde a taxa de retorno fosse maior. Esses autores

---

<sup>36</sup> Trata-se aqui de um neologismo. O Estado sempre atuou como um estrategista, um empreendedor nas relações socioeconômicas. São muitos os exemplos, desde as conquistas ultramarinas, com as grandes navegações, que só foram possíveis em função da presença e liderança do Estado; passando pelo período de transição do feudalismo, no qual o absolutismo dos príncipes possibilitou a acumulação primitiva; chegando no século XIX, em que a centralidade estatal levou à consolidação do capitalismo como modo de produção predominante; ou mesmo, no século XX, quando o Estado irá definir as estratégias que tirariam o capitalismo da crise dos anos 1930. (SANTOS *et al.*, 2016).

<sup>37</sup> Traduzido como Grande Explosão, a expressão refere-se à teoria cosmológica que explica a origem do universo a partir de uma grande explosão. Tomada emprestada pela economia, designa o que ocorreu no mercado financeiro inglês no ano de 1986, quando várias mudanças foram realizadas na Bolsa de Valores de Londres no sentido de eliminar barreiras que impediavam a competitividade desse mercado. Dentre as alterações, destacam-se: a eliminação das comissões fixas dos operadores, sendo estabelecido um sistema de remuneração por faixas; foram eliminadas as distinções existentes entre *jobbers* e *brokers* e passou-se a permitir que operadores não-britânicos tivessem acesso ao *floor* da Bolsa de Valores. Como resultado, ocorreu um forte impulso na atividade financeira. (SANDRONI, 1999). Essas mudanças conectaram Londres e Nova York e, a seguir, todos os mais importantes mercados financeiros mundiais – e também locais – em um único sistema de negociação. (HARVEY, 2011).

afirmam que, se, por um lado, o “capital-dinheiro” teve uma maior flexibilidade para deslocar-se livremente, por outro, o modo como foi organizado esse sistema financeiro, baseado, essencialmente, no processo de desregulamentação, tornou-o refém desse artifício, o que acabou por colocar em risco a sustentabilidade da própria economia financeirizada. Essa situação acabou por contribuir para o agravamento das crises econômicas que têm persistido nas duas últimas décadas.

As mudanças realizadas na década de 1970, que objetivavam solucionar a crise fordista, não tardaram, como enfatizado por Fiori (2005), em dar sinais de que os problemas sociais, econômicos e administrativos não haviam sido resolvidos e a crise persistia. Para o autor, é fundamental compreender que o mundo passou a viver, a partir daquele contexto, um período de grande instabilidade estrutural e conjuntural no campo financeiro e no campo político-militar – campos que foram fundamentais para a rápida e exitosa recuperação da economia na Pós-Segunda Guerra. Como ressalta o autor, as instabilidades foram de diversas ordens e ocorreram em diferentes espaços, a exemplo da depressão da Grã-Bretanha e dos EUA no início dos anos de 1980; a crise vivida pelos países latino-americanos nos anos de 1980 (México, Brasil, Chile e Argentina); a chamada ‘Segunda-Feira Negra’, em 1987, que levou à injeção de liquidez pelo FED e pelo Banco da Inglaterra; a crise da moeda na Ásia em 1997-1998; os colapsos da ‘bolha ponto.com’ e dos mercados financeiros em 2001; a falência da Enron e da WorldCom; e, finalmente, o colapso mais recente que teve início entre os anos de 2007/2008, cujos efeitos se prolongam até os dias atuais.

A crise que se inaugura em 2007/2008, conforme apontado por Dardot e Laval (2016), tem efeitos mais graves por refletir a instabilidade do sistema econômico financeirizado em âmbito global. A amplitude dessa convulsão ganha contornos graves tanto por seus efeitos globais, de forma distinta das crises anteriores que tiveram impactos mais localizados ou regionalizados, como, principalmente, por sua temporalidade, que tem se estendido até o momento atual.

Com base nessa breve síntese sobre a dinâmica sócio-histórica do projeto do capitalismo neoliberal que tem guiado os padrões de gestão das relações sociais de produção nos últimos trinta anos, é possível afirmar que, a partir da crise instalada em 2007, o sistema econômico passa a viver um período de profunda instabilidade, apesar de alguns estudiosos, ou ‘filósofos iluminados’, terem anunciado o “fim da história”, considerando que a queda do muro de Berlim, em 1989, e o conseqüente fim do socialismo real da ex-URSS levariam o capitalismo a uma condição de superioridade global.



A partir desse momento, a agenda neoliberal começa a ser questionada pelas mazelas decorrentes das políticas implantadas sob esses novos princípios liberalizantes, passando a ser interpelada por diversos atores sociais, organismos multilaterais e agentes econômicos<sup>38</sup>. Considerada como uma conjuntura grave, sendo comparada à Grande Depressão de 1929/1930, a atual instabilidade social, econômica, política e administrativa provoca reflexos perversos tanto nos países desenvolvidos quanto, principalmente, nos países de economia capitalista retardatária, como é o caso da maioria das nações latino-americanas, entre outras.

Alguns estudos têm buscado entender as causalidades da crise atual, a exemplo do esforço feito por Duménil e Lévy (2013), ao destacarem, como elementos centrais desse colapso, os impulsionamentos dos mecanismos econômicos básicos que têm contribuído para o favorecimento do aumento da disparidade de renda e riqueza. Os autores apresentam como exemplo o processo de financeirização e globalização, dando ênfase para a interseção desses dois fenômenos que resulta no que denominam de ‘globalização financeira’. Santos *et al.* (2016) corroboram com essa interpretação, acrescentando outros elementos que explicam o processo acelerado de concentração e centralização da riqueza e renda produzida socialmente, levando as sociedades a um processo que classificam de ‘autofagia’, onde uma nação, uma organização ou um indivíduo, para sobreviver às novas ‘regas do jogo’, precisa ultrapassar o outro. Os citados autores convergem, ainda, na compreensão de que, dentre os mecanismos introduzidos no padrão de gestão do capitalismo atual, a desregulamentação foi o instrumento decisivo e também responsável maior pela particularidade e gravidade do que classificam como “crise de hegemonia financeira”.

Pode-se inferir que as promessas realizadas pelos princípios e ideais do livre comércio e da liberalização financeira, de que essa agenda seria capaz de promover a eficiência e a estabilidade do sistema, não conseguiram ser cumpridas. Ao contrário desse compromisso, acabaram por gerar uma dinâmica na qual a liquidez do mercado era ampliada por uma aceleração na expansão de crédito, originado dos recursos obtidos nas negociações de ativos securitizados no mercado financeiro internacional. Muitos agentes, em diferentes regiões do mundo, passaram a participar desse processo na busca de retornos financeiros cada vez mais

---

<sup>38</sup> Merecem destaque as análises realizadas pelo IMF (2016) acerca da agenda neoliberal, no tocante às políticas de liberalização de capital e de redução de déficits fiscais e dos níveis de endividamento – as chamadas políticas de “austeridade” – as quais chegou a três conclusões inquietantes: a) os benefícios em termos de crescimento não são extensivos a um amplo grupo de países; b) o elevado custo em termos da elevação das desigualdades, demonstrando o *trade-off* entre crescimento e equidade; c) o aumento da desigualdade prejudica o nível e a sustentabilidade do crescimento, sendo necessário que a agenda neoliberal atente para seus efeitos distributivos. Essa análise evidencia como as disfunções do sistema têm chegado a um estágio em que a impossibilidade de ocultação ou dissimulação impele organismos como o FMI, historicamente disciplinador do sistema, a reconhecer as contradições e mazelas provocadas pelo sistema.

elevados e rápidos, ampliando, de forma acentuada, o fluxo de investimentos, particularmente a partir dos anos 2000.

Essa euforia contagiante estimulou bancos e outros agentes econômicos a estender linhas de créditos às famílias de classe média e aos trabalhadores através da concessão de hipotecas, empréstimos pessoais, cartões de crédito, crédito estudantil, dentre outros sistemas de financiamento do consumo. Essa cadeia acabou gerando, num primeiro momento, um circuito virtuoso e rentável e que parecia ter uma qualidade inquestionável, segundo a visão dos seus principais defensores. Entretanto, ao alcançar uma faixa da população com menor poder aquisitivo, muitos deles sem qualquer renda comprovada, os riscos intrínsecos desse tipo de operação levaram essas linhas de créditos a serem ‘empacotadas’ na forma de títulos com uma melhor classificação de risco. Segundo afirmam Duméril e Lévy (2013), muitos desses títulos passaram a ser assegurados por empresas de seguros e, conseqüentemente, aceitos amplamente no mercado financeiro.

Mas, apesar da promessa de virtuosidade, esse círculo começa a ser interrompido em 2006 com o início de uma ‘onda’ de inadimplência das hipotecas nos EUA que logo contaminou diversas economias, globalizando, desse modo, a crise. Assistiu-se à manifestação de pânico dos mercados de ações, de câmbio, de derivativos e de crédito, em nível global, o que colocou em evidência a frágil estrutura do sistema de capitalismo financeirizado neoliberal. O estouro da ‘bolha imobiliária’ – símbolo da eclosão do atual ciclo de instabilidade econômica – sinalizou para os limites da desregulamentação financeira, apontando para a necessidade de se redefinir um novo padrão de gestão das relações sociais de produção, envolvendo atores nacionais e globais nesse esforço.

Ao utilizar as bases da teoria da administração política para reinterpretar o atual contexto de colapso da economia financeirizada, é possível reconhecer que a crise atual é resultado da ausência de um processo coordenado e articulado por um ou mais agentes, seja pelo Estado, como ocorreu entre os anos de 1930 a 1970, seja pelo mercado, em parceria com o poder público, de modo que ambos viabilizem alguns elementos estratégicos básicos que permitam orientar ou guiar um sistema econômico que depende, essencialmente, das expectativas, esperanças e confiança dos indivíduos (categorizados em agentes econômicos) para alcançar alguma dada finalidade social e individual. Com base nessa visão ampliada sobre a perspectiva dos padrões de gestão das relações sociais de uma dada sociedade (ou mesmo global), é relevante considerar outras variáveis importantes que ajudam a explicar

melhor o colapso, que tem início em 2007, como a ausência de regulação financeira<sup>39</sup>, as inovações financeiras, e, principalmente, a reduzida capacidade do Estado de contribuir para ajudar o mercado a recuperar sua disposição de crescimento e desenvolvimento.

Esse cenário revelou, de forma explícita, a incapacidade das instituições clássicas que serviram de base para a inovação, consolidação e reprodução do sistema capitalista, entre os séculos XV e XX, materializadas no Estado e no mercado, em manter seu poder de regular, estimular e conduzir (administrar) a atual dinâmica socioeconômica. Aprofundando essa discussão, é importante retomar aqui ao primeiro pressuposto desta pesquisa, que afirma que ao se persistir nos equívocos em relação à exogeneidade do Estado e à indiscutível vocação dos mercados como líderes absolutos de todo o processo, perde-se a capacidade de elaboração de análises reflexivas acerca dos acontecimentos explicitados pelo sistema econômico nas últimas décadas.

Do mesmo modo que ocorreu nos anos de 1970, as agendas propostas pelas abordagens neoliberais e progressistas têm revelado que continuam sem condições acadêmicas e técnicas, quiçá políticas, de fazer o enfrentamento da vulnerabilidade que se instalou na economia global e nacional desde 2007. Ainda que se mantenham vivas as duras críticas feitas aos padrões de gestão ‘keynesianos’, observa-se a utilização dessas medidas para amenizar os problemas advindos com o colapso de 2007, mediante a defesa de exorbitantes aportes de recursos públicos para socorrerem as instituições financeiras em dificuldade<sup>40</sup>. Certamente a participação pontual do Estado não tem sido suficiente para dar conta de um sistema econômico que se encontra com profundas dificuldades estruturais e conjunturais para sair desse círculo vicioso no qual se encontra.

---

<sup>39</sup> O debate sobre a regulação do sistema financeiro foi realizado já em 1972 por James Tobin, ao defender a criação de um tributo – denominado Taxa Tobin, em sua homenagem – que seria aplicado sobre as transações financeiras de divisas internacionais, com os seguintes objetivos: estabilizar o mercado de câmbio, de forma que refletissem os fundamentos econômicos do longo prazo, e não as expectativas e os riscos de curto prazo; e dotar os países de certo grau de autonomia nas políticas econômicas frente aos mercados financeiros. Tendo um princípio simples, essa taxa seria aplicada a toda transação e, apesar de ter um percentual baixo, seria aumentada com os constantes movimentos que caracterizam os fluxos especulativos de curto prazo, sendo o valor irrisório para investimentos de longo prazo. A taxa buscava reduzir e punir a especulação financeira e possibilitar, durante uma crise, que as autoridades elevassem a alíquota sobre as transações financeiras, evitando a fuga de capitais. Com as crises financeiras ocorridas nos anos 1990 e 2000, as ideias de Tobin voltaram a circular nos debates políticos e econômicos, mas sem efetivação. A proposta de Tobin foi proferida inicialmente em palestras realizadas na primavera de 1972, na *Princeton University*, EUA, e posteriormente publicada no livro intitulado *The New Economics One Decade Older*, em 1974.

<sup>40</sup> É importante destacar que, apesar de se recorrer ao Estado para socorrer o sistema, este teve atuação limitada, tendo um papel pontual de ajudar as instituições em situação de falência e que ofereciam risco ao funcionamento do sistema. Além de injetar recursos para evitar o colapso do sistema, os governos centrais dos EUA, da zona do euro, Inglaterra e Japão, orquestraram uma queda da taxa de juros para estimularem a economia, chegando as taxas básicas nominais a quase zero. (LACERDA, 2013).

Além de revelar-se como uma ação inócua, o papel do Estado como ente externo para corrigir distorções que têm origens mais profundas torna-se um despropósito, visto que diversos estudos que integram a boa literatura acerca da historiografia econômica têm comprovado, que, historicamente, Estado e mercado integram a face de uma mesma moeda ('cara e coroa'), conforme destacado por Santos *et al.* (2016). Os indicadores e resultados das intervenções que têm sido feitas nas dimensões sociais, econômicas e administrativas, entre os anos de 1980 até os dias atuais, são reveladores desse fracasso. Essas evidências ganham maior destaque quando se observam esses números pelo lado dos gastos públicos, para o caso brasileiro, os quais revelam a não existência de 'crise fiscal' – como tem sido apregoado desde os anos de 1970; e, se houver alguma crise de capacidade de financiamento do Estado, esta deve ser, conforme já destacado por Santos *et al.* (2001, 2016), relativizada, pois a saúde das contas públicas de um ente estatal não pode ser comparada, de forma vulgar, com as contas de uma organização privada ou de indivíduos. Afinal, afirmam os autores, o Estado é o principal capitalista entre os capitalistas, não podendo, portanto, ser considerado uma instituição passível de decretar falência. Se isso for possível, certamente será considerado o verdadeiro 'fim da história', pois, a partir desse ponto, se estaria inaugurando um novo e diferenciado padrão de gestão das relações sociais.

Discordando dos pressupostos defendidos nesta tese, diversos estudos de orientação liberal<sup>41</sup> defendem que a solução de utilizar o aporte de recursos públicos para salvar as instituições financeiras tem resultado na geração de mais déficits nas contas do governo<sup>42</sup>, o que tem ampliado as variáveis determinantes do diagnóstico conservador. Aqui cabe introduzir um questionamento que nos ajudará a prosseguir com os argumentos em defesa dos pressupostos que orientam esta pesquisa: *se o pilar neoliberal defende uma economia baseada nos princípios do livre mercado, por que este pilar não tem sido capaz de reduzir o aprofundamento da instabilidade que se inaugura desde os anos de 1980 e que se agrava, ainda mais, a partir de 2007?*

Responder a esse questionamento faz parte dos desafios a que esta pesquisa se propõe e que se pretende cumprir nos próximos capítulos, pois será fundamental aprofundar-se nos

---

<sup>41</sup> Com destaque para os estudos que utilizam os cálculos econométricos, com a promessa de mensurar e comprovar o tamanho do déficit público, e defendem que o princípio da eficiência deve ser a baliza para a ação do Estado, como o é para as organizações corporativas.

<sup>42</sup> Com lenta recuperação, os déficits orçamentários passaram a ser a forma de apoio à macroeconomia nos países capitalistas a partir de 2011. Naquele ano, nos EUA e na Europa, os índices de produção industrial eram inferiores ao seu pico antes da crise e a capacidade autônoma das suas economias para crescer ainda não havia sido reativada. Assim, os gastos do governo funcionavam como salvaguarda para a economia (DUMÉRIL; LÉVY, 2013).

dados empíricos sobre o desempenho dos gastos públicos no período selecionado. Mas é possível antecipar, por ora, com base em diversos estudos que versam sobre esse problema, que os arranjos neoliberais não foram suficientemente consistentes para assegurar o restabelecimento de dinâmicas sustentáveis do sistema socioeconômico desde os anos de 1980. Um exemplo de medidas neoliberais, de caráter pontual, com o objetivo de minimizar os impactos da crise de 2007, foi a redução total das taxas de juros praticadas pelo FED nos anos 2000, cujo objetivo era estimular a demanda agregada (consumo e investimentos) e alavancar a recuperação da economia.

Para Peck, Theodore e Brenner (2012, p. 60), a instabilidade de 2007 é interpretada como um grande desafio do sistema de governança neoliberal, que gera instabilidade e ameaça a própria legitimidade política proposta pelos ideais do liberalismo. Sobre essa questão, afirmam os autores que, uma vez alcançada a essência desse projeto, “[...] o nexo entre mercados financeiros mal regulados e o poder americano” acaba por desestabilizar e inviabilizar qualquer esforço no sentido de construir e/ou consolidar instrumentos efetivos de governança. Subscreve-se aos argumentos defendidos pelos citados autores ao se ressaltar que um dos desafios da gestão e governança desse novo e complexo sistema socioeconômico está, justamente, no caráter de desenvolvimento desigual do próprio neoliberalismo e na intensificação do desenvolvimento desigual decorrente desse modo de neoliberalização. Todos esses elementos acabam por complexificar as análises e o entendimento de seus efeitos nefastos, uma vez que o neoliberalismo não apenas recria o desenvolvimento desigual, mas se repete e se refaz, cumulativamente, a partir dessas crises.

Os citados autores trazem elementos importantes para o debate proposto pelo campo da administração política ao reconhecerem que as instabilidades ocorridas antes de 2007 foram, em certa medida, “administradas” através de ajustes do sistema de governança, do discurso e das estratégias orientadoras dessa nova administração neoliberal. Afirmam, ainda, que, a partir de 2008, a ‘gestão’ desse complexo sistema socioeconômico sinaliza na direção de implantar ações para, num primeiro momento, estabilizar os mercados de crédito de modo a oferecer, posteriormente, suportes para restaurar a capacidade de ‘acumulação ordeira’ e estimular o processo de crescimento econômico.

Os autores trazem contribuições relevantes também sobre a percepção equivocada e míope por parte dos ‘gestores’ desse novo e complexo capitalismo financeirizado, defendem que eles deveriam assumir um papel mais estratégico, com vistas a reduzir os riscos de produzir instabilidade, e argumentam que não há “[...] qualquer tipo de imaginário ou narrativa a respeito de um ponto de chegada, além da apologia ao restabelecimento do

crescimento a qualquer custo.” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2012, p. 67). Ressaltam que faltou, ao atual padrão de gestão das relações sociais de produção, uma solução de longo prazo, preocupada com a reversão do quadro de crise sistêmica que se instala desde 2007. Completam essa análise crítica afirmando que se observa uma tendência ao “[...] dissenso, beirando a paralisia, em torno da questão do destino, e mesmo da direção, dos esforços de reforma/transformação. Os gestores da crise parecem estar, efetivamente, em voo cego, e por vezes até assumindo isso.” (p. 67).

Vão corroborar com essa análise Blikstad e Oliveira (2016), Costa (2016), Santos *et al.* (2016) e Oliveira e Wolf (2017), ao destacarem que a falta de percepção de como “administrar” a instabilidade que se estabelece a partir de 2007 tem provocado a emergência de novas crises, mas ainda não foi apresentada alguma resolução para minimizar as convulsões anteriores. Esse cenário, até aquele momento limitado aos EUA, acaba por contaminar a economia europeia<sup>43</sup>, cuja crise se manifesta através dos títulos soberanos dos países da periferia da zona do euro a partir de 2010. Essa extensão do colapso revela, segundo os citados autores, os graves problemas de articulação entre a dinâmica própria das finanças liberalizantes e desregulamentadas e as fragilidades da institucionalidade do euro<sup>44</sup>.

Santos *et al.* (2016) trazem contribuições importantes para esse debate, ao destacarem que as instabilidades atuais não são reflexos de uma nova crise, mas reverberam impactos de anormalidades anteriores que se acumularam desde os anos de 1970/80. Com base nessa reinterpretação crítica, ressaltam que os padrões de gestão do capitalismo pós-anos 70 foi muito ruim, o que acabou contribuindo para explicitar as fragilidades da condução do sistema socioeconômico desde aquele momento. Nessa perspectiva, vão afirmar que a crise de 2007 se configura como uma continuação das convulsões precedentes desde o último quartel do século passado. Ou seja, deve-se falar de uma única crise, que se inicia nos anos 1970 e que

---

<sup>43</sup> Os problemas na zona do euro tem início em 2008 como reflexos diretos da crise iniciada nos EUA e são reveladores da interconexão e interdependência dos sistemas financeiros mundiais. Muitos países europeus enfrentaram problemas comparáveis ao contexto da Grande Depressão de 1930, explicitado na forte retração do PIB, na redução drástica do nível de emprego e no arrefecimento do comércio internacional. Para Oliveira e Wolf (2017), a institucionalidade da união monetária dos países da comunidade europeia mostra que as ações das autoridades, particularmente o Banco Central Europeu, têm levado em consideração o comportamento de variáveis nominais e insiste em reafirmar a política monetária como ação orientadora exclusiva para garantir a manutenção da inflação baixa e estável. Essa decisão acaba por subordinar os demais instrumentos de política econômica e também de política administrativa (administração política).

<sup>44</sup> Segundo Oliveira e Wolf (2017), ao optarem pelo euro, os países perderam autonomia sobre suas políticas econômicas. As políticas monetária e cambial ficaram sob a responsabilidade do Banco Central Europeu, uma instituição independente, que tem como principal objetivo manter a inflação baixa e estável. A política fiscal, que ficou a cargo dos governos nacionais, foi submetida às regras de estabilidade e ao pacto de crescimento. O acordo exige dos países membros disciplina orçamentaria, evitando déficits superiores a 3% do PIB e as dívidas públicas superiores a 60% do PIB, sob pena de sanções – estas dependem de avaliação do Conselho de Ministros e consistem em depósitos que podem ser transformados em multa.

continua sem uma solução exequível. Em outras palavras, os citados autores vão reforçar que os padrões atuais de administração política continuam sem alterações significativas no sentido de produzir transformações da condução da economia, favorecendo, desse modo, o aprofundamento dos problemas sistêmicos ao invés de superá-los.

Nesse sentido, têm razão os citados autores quando avaliam que a essência da administração política permanece a mesma desde os anos 1970, ocorrendo, portanto, uma ‘continuidade dentro da descontinuidade’ (SANTOS *et al.*, 2016). Defendem que essa situação se confirma ao se observarem as análises correntes que têm apresentado indicadores de que o atual momento de instabilidade, que se inaugura em 2007, apresenta elementos de maior profundidade, abrangência e temporalidade, se comparado às crises anteriores. Uma avaliação superficial com base nesse diagnóstico pode levar os estudiosos menos atentos ou adeptos fiéis da ideologia neoliberal – incapacitados ideologicamente de enxergar além do que desejam ver e alcançar individualmente – a inferir que houve uma descontinuidade ou alteração brusca no padrão de gestão do sistema socioeconômico atual. Mas, como afirmam os citados autores, não foi isso que aconteceu. A estruturação e a gestão dos macros processos sociais continuaram iguais, havendo, portanto, uma continuidade dos papéis e atribuições dos agentes econômicos – Estado, mercado e sociedade<sup>45</sup>.

Prosseguem os autores ressaltando que, em termos dos interesses e papel do mercado, essa continuidade se observa explicitamente com os novos espaços de apropriação do capital a partir do processo de privatização do setor público e da ampliação dos capitais estrangeiros na propriedade das empresas. Sobre esse último aspecto, ressaltam que as organizações corporativas passaram a sofrer forte pressão dos acionistas, principalmente porque a maioria passou a ter suas cotas negociadas nos mercados de ações, o que significa concluir que a gestão e governança dessas empresas passaram a estar subordinadas diretamente à vontade dos acionistas. Considerando esse novo padrão de administração, caberia aos gestores, nesse novo, complexo e ultracompetitivo contexto, aumentar, cada vez mais, o valor financeiro dos negócios. Esse esforço ganha diversas modalidades de realização e acumulação do capital, seja através de processos de fusões-aquisições, de terceirização de segmentos da produção, da redução do tamanho da empresa ou através do atendimento de diversas outras disciplinas impostas pelo mercado financeiro. Para garantir o cumprimento dessas medidas, o novo

---

<sup>45</sup> Vale destacar nesse contexto a entrada da China no cenário global e o impacto que o padrão de gestão das relações sociais de produção ali engendrados, com forte influência da experiência do socialismo real e que tem demonstrado possibilidades de outros arranjos socioprodutivos sob a liderança do Estado, para além do projeto neoliberal, negando, mais uma vez, o erro da afirmação apressada e descontextualizada de que o final do século XX representaria o início do que foi classificado por Francis Fukuyama, em 1989, de “Fim da História”.

padrão de gestão do capitalismo financeirizado investiu na concepção e implantação de instrumentos sofisticados de controle tomando como base a renovação dos princípios clássicos da eficácia, eficiência e efetividade, bem como da integração de novos mecanismos de prestação de contas, gestão por competências, avaliação de desempenho, gestão por resultados, gestão de riscos, gestão/gerenciamento de projetos, etc., conforme já destacado anteriormente.

O aumento do poder do mercado ganha notoriedade, conforme destacado por Stiglitz (2017), como agente econômico e político com maior autonomia se comparado aos contextos do liberalismo econômico clássico e neoclássico. Para o citado autor, esse domínio se expressa pela consolidação do que classifica de formação de grandes monopólios e que acabará por se constituir em um grande e grave problema de gestão e sustentabilidade do sistema socioeconômico atual. O autor corrobora com análises precedentes feitas por Santos *et al.* (2001, 2016) sobre esse tema, ao reconhecerem que a administração do capitalismo atual passou a ser dominado pelos interesses das grandes corporações (produtivas e financeiras) que passaram a auferir elevados lucros para seus acionistas, aprofundando, com essa medida, concentradora e centralizadora da riqueza e da renda social, os níveis de desigualdade e empobrecimento.

Afirmam, pois, que os altos lucros, ao invés de ajudarem a melhorar o funcionamento da dinâmica socioeconômica, têm resultado em um movimento perverso de ‘extração’ de excedente dos consumidores. Essa situação traz um efeito nefasto que é concentrar a distribuição e redistribuição do excedente da renda para uma nova categoria social, que Stiglitz (2017) classifica de nova classe de “super-ricos”. Além disso, afirma que a concorrência do poder assumido pelo mercado tem contribuído para consequências não apenas no âmbito econômico, mas também no âmbito político e social, uma vez que o aumento da desigualdade assumiu a condição de nova regra do sistema, e não exceção (ou situação marginal), como defendiam os neoclássicos. Nesse sentido, as mudanças ocorridas nas “regras do jogo” vão, portanto, perpetrar a manutenção com tendência ao aprofundamento dos níveis de desigualdades políticas e sociais, perpetuando, desse modo, as condições de desigualdade econômica.

Quanto ao papel assumido pelo mercado financeiro, Vasconcelos (2014) destaca que o colapso de 2007 resultou no Acordo de Brasília III, publicado em 2010, que vai demonstrar preocupações com a estabilidade do sistema. O autor realça que, apesar das tentativas de estabelecer uma regulação “macroprudencial”, esse Acordo ignora, ou trata superficialmente, questões importantes que interferem sobre o equilíbrio da economia, a exemplo do papel do



emprestador, e acaba orientando-se, mais uma vez, por princípios pragmáticos baseados em instrumentos quantitativos. Enfatiza, ainda, a inexpressiva preocupação com os aspectos qualitativos (subjetivos ou políticos) que envolvem o processo de regulação da liquidez do sistema.

É importante destacar que, apesar da instabilidade inaugurada a partir de 2007, não se observam, conforme destacado por Pinetti (2015), grandes transformações nas regras financeiras internacionais. Sustenta seus argumentos ao identificar que não foram revistos os procedimentos que reduzissem os riscos produzidos pela elevada especulação e de crises sistêmicas, assim como não observa movimentos de reformas nas condutas dos organismos multilaterais como FMI e o Banco Mundial. Destaca que a visão “microprudencial” para garantir a regulação do mercado financeiro, explicitada em diversos instrumentos regulatórios, a exemplo do Acordo de Brasília II, publicado em 2004, foi incapaz de prevenir os problemas sistêmicos, o que acabou exigindo investir em uma orientação “macroprudencial”.

Contribuem com essa análise crítica Santos *et al.* (2016), ao sinalizarem preocupações em relação à necessidade de se avançar para além da consolidação de um novo arcabouço regulatório, realçando que o sistema socioeconômico está a exigir muito mais do que classificam de novo padrão de gestão das relações sociais de produção do capitalismo contemporâneo, baseado em um novo diagnóstico e coerente prognóstico que tomem a questão da distribuição como aspecto prioritário para não apenas reduzir o processo acelerado de desigualdade e empobrecimento individual e social, mas garantir novos espaços de consolidação e reprodução do capital.

Quanto aos aspectos sociais, o que se observa é a continuidade do discurso que segue defendendo a clássica metodologia (que se tornou uma espécie de ‘mantra’), fundada nos princípios de que era necessário retomar os níveis ideais de crescimento para se realizarem as possibilidades de inclusão social via distribuição e/ou redistribuição da renda social. É interessante observar, como advertem Harvey (2008), Dardot e Laval (2016) e Santos *et al.* (2016), que esse discurso se mantém renovado, apesar de os indicadores demonstrarem que o neoliberalismo tem registrado baixos níveis de crescimento econômico, mas insiste em preservar a tendência compulsiva de acentuar os processos de centralização e concentração da renda e riqueza nacional e global. Tais autores justificam essa afirmação ao reconhecerem que o sistema capitalista liderado pela financeirização do capital tem conseguido impor seus critérios de rendimento financeiro a toda as esferas produtivas, inclusive conseguiram impor às forças de trabalho competir em nível mundial. Pode-se concluir que o empobrecimento

relativo, e muitas vezes absoluto, dos trabalhadores na atualidade se deve ao fato de terem sido submetidos ao poder do capitalismo financeiro.

Nesse sentido, impelidos por esse movimento forçado, observar-se que a relação do indivíduo consigo mesmo tem sido utilizada (manipulada) como recurso para induzi-lo a reconhecer-se e comportar-se como um insumo do capital (conforme destacado por Karl Marx), portanto ‘alienado’ dos valores e interesses que guiam o sistema socioeconômico. Nesse sentido, os sujeitos ou ‘cidadãos’ têm sido levados a investir em “[...] estudos universitários pagos, [na] constituição de uma poupança individual para a aposentadoria, [na] compra da casa própria e investimentos de longo prazo em títulos de bolsa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 201). Os mencionados autores ressaltam que essa é uma manifestação clara do que classificam de aspectos da “capitalização da vida individual”, que vão, pouco a pouco, erodindo as relações sociais ou os interesses coletivos. Em síntese, trata-se da razão econômica sendo aplicada a todas as esferas sociais e guiando as decisões individuais. Utilizando um dos princípios clássicos defendidos por Say (1986 [1803]), na lei do mercado, pode-se considerar que os neoliberais têm conseguido generalizar a defesa do ‘custo-benefício’ a todo comportamento humano.

No que se refere ao papel das instituições internacionais nesse contexto, constata-se que continuaram a ter papel relevante, especialmente na padronização dos instrumentos de gestão empresarial que tem guiado a modernização dos processos de trabalho nas organizações corporativas, assim como têm conseguido transferir essas metodologias para o campo da administração pública e as organizações sociais – particularmente as que dependem de mobilizar recursos junto ao poder público e agências governamentais e multilaterais. Nesse contexto, além do Banco Mundial (BM), do FMI e do Banco de Compensações Internacionais na Basileia (BCIB), outras instituições ganham destaque nesse movimento, a exemplo do papel central que tem assumido a OCDE e o G-20, conforme assinala Harvey (2008, 2011). Essas agências têm assumido, portanto, a função de facilitar e regulamentar os fluxos internacionais de capitais, assim como modernizar a administração pública para garantir eficiência e manter o equilíbrio das contas públicas. Segundo o autor, apesar de ter como princípios e diretrizes gerais a proteção dos interesses nacionais e regionais, suas reais metas revelam outros interesses, que são a defesa do livre fluxo de capital e ampliar os espaços de realização do capital em todos os territórios, especialmente nas nações ou regiões mais desenvolvidas (EUA, Europa e Japão), sem esquecer as oportunidades que as nações em desenvolvimento e pobres podem trazer para essa nova dinâmica, que Santos *et al.* (2016) classificaram de “autofágica”.

Quanto ao papel do Estado nessa nova dinâmica, como já assinalado anteriormente, observa-se que esse ente tem assumido função essencial para o estabelecimento desse novo regime de acumulação que tem no capitalismo financeirizado a principal liderança. Essa nova reconfiguração dos padrões de gestão das relações sociais de produção está ligada à construção política de um sistema financeiro globalizado. Mas, apesar de nem todos os mecanismos terem sido orquestrados pelo Estado, não há dúvidas de que este tem um papel fundamental, especialmente na primeira onda neoliberalizante, inaugurada entre os anos de 1980 e 1990, quando realizou as reformas legais e institucionais e organizacionais mais importantes – as reformas administrativas, patrimonial e financeira –, com destaque para o processo de privatização que vai representar uma ajuda crucial naquele contexto de crise do mercado ao ampliar os espaços de realização do capital que ainda se encontravam na mão do Estado<sup>46</sup>. (SANTOS *et al.* 2004; SANTOS *et al.*, 2016). O passo seguinte foi unificar, progressivamente, o setor bancário que permitiu o surgimento subsequente de grandes conglomerados multifuncionais<sup>47</sup>. Além dessas transformações, Dardot e Laval (2016) vão destacar que coube ao Estado criar o elo entre o poder do capital financeiro e a gestão empresarial, mediante a criação de normas de governança corporativa, consagrando, desse modo, os direitos dos acionistas e instaurando um sistema de remuneração dos dirigentes baseado no aumento do valor das ações.

As mudanças realizadas no papel e funções do Estado implicaram, segundo os autores, a redução da intervenção política na economia, criando, com esse movimento, um processo que denominam de ‘interação horizontal’ entre os atores privados e que vai alterar, significativamente, a perspectiva do papel do Estado. O poder público perde, portanto, o sentido e a utilidade de sua ação histórica e ganha relevância, conforme destacado por Dardot e Laval (2016, p. 275), sendo seu valor “medida quantificada de [...] eficácia comparada com a de outros atores”. Com base nessa afirmação, pode-se deduzir que o Estado passa a ser visto como uma organização/empresa que deve estar no mesmo plano das demais entidades privadas e sociais, reduzindo, desse modo, seu papel na produção do interesse geral, perdendo espaço na defesa dos interesses da coletividade e de garantir os valores fundamentais da solidariedade social.

---

<sup>46</sup> O Brasil também participará desse movimento. O debate da economia brasileira será realizado no capítulo 4 desta tese.

<sup>47</sup> Nos anos 1990, com o fim da compartimentalização do setor bancário nos EUA, o aumento e abertura dos mercados e a criação de mercados de produtos derivados, vai ocorrer o surgimento de grandes conglomerados multifuncionais (*one-stop shopping*) que misturavam várias atividades, como as de banco, seguro e consultoria.

Nesse cenário, vai ganhar destaque a teoria da governança (corporativa e pública), compreendida como base teórica de forte representação política e que tem amplo alcance normativo para impor limites às práticas do poder público. A partir dessa nova abordagem teórica e ideológica, os governos passam a estar submetidos não apenas ao controle social (próprios das democracias e onde o sistema de governança ganha centralidade), mas também às exigências da globalização, como será debatido no próximo capítulo. Essa articulação entre Estado e mercado financeirizado vão se entrelaçar em três dimensões fundamentais: (1) a condução das empresas, (2) a condução dos Estados e (c) a condução do mundo. (DARDOT; LAVAL, 2016)

É nesse ponto de confluência das inter-relações destacadas acima que o objeto desta tese ganha relevância ao evidenciar a necessidade de se definir uma abordagem teórica que integre os elementos próprios da gestão, de modo a contribuir para avançar as abordagens defendidas pelas ciências econômicas – especialmente os estudos que têm priorizado os aspectos econométricos/matemáticos/quantitativistas. Em outras palavras, defende-se aqui a escolha do campo da administração política como recurso teórico-analítico e metodológico que pode contribuir para compreender e ressignificar o modo de gestão que está sendo engendrado no capitalismo atual, considerando os entrelaçamentos das três dimensões fundamentais destacadas por Dardot e Laval (2016). O que implica considerar que o atual padrão de gestão das relações de produção do capitalismo financeirizado articula de forma indissociada a administração das empresas, a administração dos Estados-nacionais e a administração do mundo.

Como defendem Santos (2004), Santos, Ribeiro e Chagas (2009) e Santos *et al.* (2017), o esquema referencial teórico geral da administração política consegue integrar as três dimensões destacadas por Dardot e Laval, que refletem as bases do capitalismo moderno e contemporâneo. Conforme já destacado na subseção 2.1, as bases filosóficas (ontológicas), teórico-epistemológicas e empíricas que constituem o padrão clássico da administração política estão centradas na compreensão das inter-relações estabelecidas entre as ‘*Demandas Coletivas*’ (representando o objeto da Economia Política), as ‘*Ações do Estado*’ (representando os instrumentos jurídicos e técnicos – planejamento e políticas públicas – para dar conta do atendimento dessas expectativas, mediante a concepção e liderança do ‘Projeto de Nação’) e o papel do ‘*Mercado*’ (representando a base técnico-científica para a execução do ‘Projeto de Nação’).

Considerando as bases teóricas e metodológicas da administração política para reinterpretar o padrão de gestão do capitalismo financeirizado, é possível reconhecer,

conforme ressaltado, que a soberania nacional vai perdendo, progressivamente, espaço para a condução da chamada ‘economia mundo’. Essa nova administração política implica que os Estados nacionais, ao perderem autonomia e legitimidade, passam a ser julgados pelas normas e boas práticas econômicas que integram o conjunto de teorias que conformam o atual sistema de governança. Com base nessa nova realidade das relações econômicas internacionais (globais), as agendas governamentais passam a estar, cada vez mais, atreladas às prioridades do mercado, com será analisado no próximo capítulo. O que implica considerar que as políticas macroeconômicas e os macros processos institucionais e organizacionais passam a ser o resultado do que se convencionou classificar de ‘codecisões’ públicas e privadas ou gestão de interesses ‘semipúblicos’. Essa nova institucionalidade que se materializa nas novas teorias da administração pública, intituladas de ‘campo de públicas’, refletem, portanto, as inter-relações complexas entre ‘interesse público’ e ‘interesse privado’ e, mais recentemente, entre interesses ‘semipúblicos’.

A ampliação dos poderes supranacionais, manifestos através de organizações não governamentais (ONGs, OCIPs), multinacionais, agências multilaterais, agências governamentais, agências de análise de risco, dentre outras, vai revelando, portanto, o processo de descentralização que o Estado vem realizando desde os anos de 1980, mas que se acentua a partir da primeira década do século XXI. Esse movimento reflete, portanto, a prioridade da agenda neoliberal que, ao delegar poderes para a sociedade – seja para o mercado, seja para as organizações sociais –, legitima uma nova concepção de gestão pública empresarial que vai incumbir ao Estado como principal função a de estabelecer sistemas efetivos de governança pública, redefinindo para o poder público um papel muito mais de estrategista do que de produtor de bens e serviços.

Neste contexto, o ambiente da economia financeira vai adquirir um espaço de liberdade cada vez maior – longe, portanto, das regras e limitações dos Estados –, ganhando o que Dardot e Laval (2016, p. 204) classificam de forma espiral ascendente de realização do capital devido à capacidade que adquire de se situar no centro dos dispositivos econômicos globais, atraindo, assim, os interesses e confiança da poupança familiar e empresarial, consolidando seu poder, conforme já ressaltado, nas esferas econômica e social. Conforme destacado pelos autores, “[...] aquilo que se denomina ‘liberalização’ das finanças – que é mais propriamente a construção de mercados financeiros internacionais – engendrou uma ‘criatura’ com uma força ao mesmo tempo difusa, global e incontrolável”. E asseguram que essa “criatura” passou a assumir riscos cada vez maiores a fim de manter a rentabilidade, o que acabou levando a uma conjuntura de crises a partir de 2007.

Ao se reconhecer que emergia em meados dos anos 2000 um padrão particular de gestão das relações sociais de produção que não temia riscos, contrapondo-se a uma das principais características que marcou historicamente a identidade dos capitalistas, chamam a atenção a questão: quais as garantias que esse novo sistema econômico financeirizado tem (ainda que implicitamente) que o estimulam a não temer qualquer ameaça? A resposta para esse questionamento, extremamente relevante para os objetivos desta tese, encontra-se justamente na nova função que o Estado passa a assumir como “avalista” desse novo e arriscado sistema. O que permite considerar que há muito tempo, desde os idos dos anos de 1980, o poder público passou a assumir o papel de credor, em última instância, dos interesses privados, conforme foi assinalado por Oliveira (2010), Harvey (2011), Santos *et al.* (2016), entre outros autores citados neste texto.

Com base no recorte teórico trazido pela teoria da administração política, que tem sido corroborada por diversos estudos do campo da economia política, conforme destacado nesse capítulo e subsequentes, é possível pensar a crise não apenas como uma consequência do “excesso de finanças” ou “colonização do Estado pelo capital”, mas como uma “crise global do neoliberalismo”, principalmente porque o capital não perdeu as suas propriedades para reproduzir-se. O que implica reconhecer que há um grave problema no modo de governar as sociedades atuais que estão baseadas na generalização do mercado e da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016; SANTOS *et al.*, 2016). Conforme destacado por Dardot e Laval,

A crise financeira está profundamente ligada às medidas que, desde o fim dos anos 1970, introduziram na esfera das finanças norte-americanas e mundiais novas regras baseadas na generalização da concorrência entre as instituições bancárias e os fundos de investimento, o que os levou a aumentar os níveis de risco e espalhá-los pelo resto da economia para embolsar lucros especulativos colossais. (2016, p. 27).

Seguindo essa linha de argumentação, estes autores defendem que o neoliberalismo deve ser compreendido para além da sua interpretação ressignificada a partir dos anos 1970, como se fosse, ao mesmo tempo, uma ideologia e uma política econômica inspiradas nesse sistema de ideias. Considerar essa nova abordagem teórica implica, pois, reconhecê-la como manifestação de uma nova racionalidade que tem por objetivo reestruturar e reorganizar as ações de todos os agentes sociais/econômicos, principalmente o Estado. Torna-se importante reconhecer, portanto, que essa nova racionalidade tem como principal característica a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. Trata-se de uma estratégia universal, um sistema normativo capaz de reorientar não apenas as práticas efetivas de governos e empresas, como também de guiar certos tipos de

“[...] relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. [...] o que está em jogo é nada mais nada menos do que a *forma da nossa existência*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16, grifos dos autores).

A razão neoliberal foi bem caracterizada pelos citados autores ao destacarem os seguintes traços: (1) contrariando o pensamento dos economistas clássicos, o mercado não é um dado natural, é uma realidade construída e, para isso, requer a intervenção ativa do Estado, assim como a instauração de um sistema de direito específico; (2) a essência da ordem de mercado está na concorrência, sendo esta uma norma geral das práticas econômicas; (3) o Estado não é um simples vigilante do processo, ele próprio é submetido à norma da concorrência; e (4) as normas da concorrência passam a atingir também os indivíduos em sua relação consigo mesmo. Com base nessa síntese, concluem, então, que,

Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 379)

Nesse sentido, conforme destacado por Santos (2004) e Santos e Gomes (2017), é fundamental investir em novas abordagens teóricas e metodológicas, a exemplo das contribuições advindas do campo da administração política, que possibilitem inovar e aprofundar na reinterpretação dos padrões de gestão das relações sociais de produção recentes, com vistas a contribuir para reorientar as ações do Estado e do próprio mercado em outra direção menos desumana e mais sustentável. O que implica considerar que reorganizar, reestruturar e reorientar as bases da administração política do capitalismo contemporâneo revela-se como uma tarefa essencial tanto para fundamentar a realização de uma revisão consistente e coerente sobre os movimentos que deram sentido à evolução sócio-histórica dos padrões de gestão do capitalismo, transformados a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial e do pós-anos 1970, como para oferecer recursos científicos e técnicos que possibilitem um melhor entendimento do momento histórico atual.

A partir dos debates realizados neste capítulo, foi elaborado o Quadro 01, abaixo, que sintetiza uma proposta teórico-metodológica inspirada nos estudos desenvolvidos por Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) com o objetivo de levantar alguns pressupostos básicos, com respectivas categorias de análise, que contribuam para analisar e avaliar o que os citados autores chamam de capacidade de administração política. Esse esforço pioneiro, ainda

que carregue os riscos naturais para uma pesquisa pautada em um campo que ainda carece de reconhecimento acadêmico, traz uma relevante contribuição, pois inova ao definir categorias analíticas próprias para compreender a complexa dinâmica que orienta os atuais padrões de gestão das relações sociais de produção do capitalismo contemporâneo. Abordar, a partir das contribuições relevantes da ciência da administração, um tema que tem sido tratado de forma predominante, há mais de 250 anos, pelo campo da economia é, sem dúvida, um esforço significativo, visto que contribui para colocar a administração em um patamar essencial como campo próprio do conhecimento.

Nesse sentido, a matriz de análise apontada no Quadro 01, ao tomar como referência teórica central o campo da administração política, com ênfase na compreensão da dinâmica do capitalismo contemporâneo, contribui para ajudar a reconhecer as instabilidades que têm pautado os ciclos econômicos, demonstrando, pois, os problemas e/ou limitações da concepção teórica e ideológica liberal. Como foi observado por Arrighi (1996), uma análise mais cuidadosa da dinâmica socioeconômica que irá marcar as mudanças dos padrões de gestão do capitalismo a partir dos anos de 1970 e que vai determinar as transformações produzidas no âmbito do papel do Estado nas décadas subsequentes (1980 e 1990) permite identificar a defesa ideológica da teoria liberal em promover os processos de reestruturação e reorganização do Estado, garantindo, com essas medidas, o domínio do mercado na concepção e condução dos novos padrões de gestão das relações sociais de produção.

Em síntese, a matriz teórico-analítica apresentada no Quadro 01 permitirá avançar na reinterpretação da dinâmica que tem conduzido a gestão das relações sociais de produção na atualidade onde se buscará identificar, conforme destacado no terceiro pressuposto que guia essa pesquisa, que os equívocos na condução da administração política do capitalismo têm levado ao aprofundamento dos desequilíbrios nas finanças públicas de uma forma geral, e dos gastos públicos brasileiros de forma particular, como será analisado nos próximos capítulos. O peso ideológico que a agenda neoliberal tem assumido como orientadora das finanças públicas, ao invés de promover crescimento e desenvolvimento, tem contribuído para o aprofundamento do processo de desorganização e desequilíbrio das contas públicas, onde as relações econômicas e financeiras passam a ser representadas pelos interesses dominantes dos ‘rentistas’ – expressos, particularmente, no orçamento público.



**Quadro 01 – Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política do Capitalismo Contemporâneo (pós-anos 1970)**

CONCEITO	PRESSUPOSTOS	CATEGORIAS DE ANÁLISE	CARACTERÍSTICAS
<p><b>Administração Política</b></p> <p>⇓</p> <p>Concepção dos padrões de gestão das relações sociais de produção</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Descentralização</b> da administração das relações sociais;</li> <li><b>Estado mínimo</b>;</li> <li>Garantir os níveis de <b>eficiência e eficácia</b> do mercado (custo-benefício), como indutor da dinâmica social, econômica e administrativa;</li> <li><b>Expectativas racionais</b>.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Legitimidade</b> para liderar com os padrões de gestão das relações sociais de produção.</li> <li>(Re)Definição dos <b>marcos legais e relações institucionais</b> – mudanças nas “regras do jogo”.</li> <li>Estrutura <b>Orçamentária</b>.</li> <li>Institucionalização do novo padrão de <b>estrutura organizacional</b>.</li> <li><b>Participação e controle social</b>.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação da liberdade dos agentes econômicos;</li> <li>Concepção do Estado como ator externo ao sistema;</li> <li>Avaliação do Estado como agente ineficiente e ineficaz;</li> <li>Cooptação dos vários segmentos sociais com base na força ideológica do neoliberalismo (políticos, acadêmicos, mídia, sociedade civil, dentre outro).</li> <li>Desregulamentação das relações: capital x trabalho; regras financeiras; relações comerciais;</li> <li>Redefinição das bases das relações internacionais: ampliação da competitividade global; inversão do fluxo de capital Sul-Norte; inversão da agenda global priorizando temas vinculados aos problemas dos países em desenvolvimento ou pobres.</li> <li>Sistema de arrecadação – expansão controlada;</li> <li>Alocação – imperativo controle dos gastos;</li> <li>Controle do endividamento.</li> <li>Construção das bases do Estado neoliberal;</li> <li>Inspiração nos ‘padrões exitosos’ da gestão empresarial – defesa do ‘estado empresário’;</li> <li>Introdução da gestão por resultados, gestão de riscos, gestão de projetos, gestão por competências, avaliação de desempenho, entre outros instrumentos correlatos;</li> <li>Terceirização da gestão dos serviços e bens públicos;</li> <li>Valorização das metas em detrimento das finalidades das políticas públicas.</li> <li>Descentralização com vistas ao movimento de desarticulação da sociedade civil;</li> <li>Investimento em políticas sociais focalizadas;</li> <li>Processo de individualização (segmentação/fragmentação) do atendimento das demandas sociais;</li> <li>Ampliação das Organizações não-governamentais (ONG).</li> </ul>

### **3 O DEBATE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

#### **3.1 O PAPEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS À LUZ DA GESTÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Conforme destacado no capítulo 2 desta tese, o Estado sempre ocupou um papel de destaque na concepção e condução (administração) do sistema socioeconômico capitalista. Conforme destacado por Engels (1984 [1884]), Hobsbawn (2010), Santos (2013), entre outros estudos críticos sobre o tema, a origem do capitalismo se confunde com a origem do Estado Moderno, que passa a representar, desde o século XVI, a instituição responsável pela concepção e implementação de um novo e revolucionário modo de coordenar as relações sociais de produção – baseadas, a partir de então, na defesa dos princípios econômicos pautados na liberdade individual, da propriedade privada e na centralização do poder político nas mãos do Estado Absoluto (das monarquias).

Esse movimento sócio-histórico vai marcar, portanto, a inauguração de um novo período social que tem como principal desafio reconfigurar novas e complexas formas de sociabilidade, mediante a integração das classes advindas da sociedade feudal em declínio (aristocracia, nobres e alto clero), com a emergente representação social da burguesia comercial em ascensão. Considerando a perspectiva teórica da administração política, pode-se afirmar que a emergência e consolidação do Estado Absoluto revela o compromisso de garantir, através de inovações nas regras contratuais feudais (fundadas no conceito de ‘Contrato Social’ hobbesiano<sup>48</sup>), novas bases institucionais para avaliar os processos de reorganização sociopolítica e socioeconômica emergente, de modo a instituir bases mais sólidas para dar ao ‘capitalismo concorrencial’ – mercantilismo – a estabilidade necessária.

Nesse sentido, pode-se inferir que as bases filosóficas, teóricas e empíricas que fundaram o conceito e guiaram as práticas do Estado Moderno revelam uma administração política particular, pautado em bases rígidas para não apenas reduzir os conflitos, explícitos e implícitos, intra e inter-classes sociais, mas também comprometido em afiançar a

---

<sup>48</sup> Refere-se à obra de Thomas Hobbes, particularmente o livro *Leviatã*, publicado em 1651.

consolidação de um novo padrão socioeconômico e administrativo, fundado nos princípios da liberdade e da propriedade privada dos meios de produção.

Assim, para garantir a liberdade e a propriedade privada, eram necessários princípios legais, políticos e culturais essenciais ao novo padrão de gestão das relações sociais de produção, indispensáveis à gestão e gerenciamento liderado pelo Estado. Para florescer, o capitalismo necessitava e necessita, segundo Santos (2013), de algumas ‘âncoras’ e o Estado representa a principal ancoragem do novo e complexo sistema social, político, econômico e administrativo. Para o cumprimento dessas múltiplas e desafiadoras finalidades do capitalismo, o Estado moderno e contemporâneo tem assumido um relevante papel histórico na medida em que tem sido responsável: por estabelecer as regras de convivência sociopolítica (através da consolidação do Estado Liberal de Direito); por oferecer as garantias necessárias (institucionais e econômicas) para o processo de consolidação e reprodução das bases econômicas; e por assumir o papel de mediador das relações sociais, especialmente à medida que o sistema socioeconômico se torna ainda mais complexo mediante a integração dos trabalhadores como novos e relevantes atores políticos. Não é difícil compreender, portanto, que, ao assumir papel de destaque, o Estado passe a representar também um ambiente de fortes disputas, tendo as finanças públicas como principal espaço desses conflitos de interesses.

Conforme destacado por Santos e Gomes (2017), as relações de débito e crédito do orçamento estatal sempre tiveram um papel central para garantir a dinâmica econômica, o que explica o fato de o tema das finanças públicas possuir espaço destacado nas teorias econômicas clássicas. Segundo o autor, os recursos públicos ganham, a partir da segunda metade do século XVIII, após a publicação das obras clássicas de Adam Smith e de seus seguidores, relevo na agenda da emergente Economia Política, campo do conhecimento destacado a partir daquele contexto. A ciência econômica ali edificada absorve, como parte desse novo campo, a redefinição do papel e das funções do Estado, revelando, desse modo, que essa delimitação era fundamental para dar sentido e base econômica ao emergente capitalismo industrial, baseado no ‘valor trabalho’ e na centralidade do mercado como espaço capaz de guiar a nova ‘ordem social’. (GANEN, 2002). Ao dar destaque para os limites de atuação do Estado na economia e na sociedade, Smith integrou, definitivamente, o tema das finanças públicas (denominado, também, de economia do setor público) como agenda prioritária para orientar a mudança de paradigmas que consagrou as bases ideológicas do Estado Absoluto – baseado na forte centralização do poder político nas mãos do Rei e na restrição da liberdade dos indivíduos.

A partir das convicções filosófica, epistemológica e teórica que irão fundamentar a economia de mercado, a escola clássica liberal, ao defender mecanismos de auto-regulação do mercado, sustenta o princípio da não intervenção do Estado na economia, o que justifica a alegação do ‘orçamento público equilibrado’. Segundo essa visão, ao Estado competia tão somente garantir os meios de regulação das relações sociais de produção, o que significa, segundo Santos (2013), considerar o Estado como um ente externo ao sistema econômico<sup>49</sup> que, se não fosse limitado, poderia exercer interferências negativas sobre a dinâmica natural que caracteriza a economia de mercado. É importante destacar que, apesar de considerar o Estado um agente externo ao sistema, Smith reconhece o papel fundamental que o poder público tem na coordenação (administração) do novo padrão de relações sociais de produção industrial, tanto ao defender, os mecanismos de regulação econômica quanto ao garantir uma renda mínima para a população; enquanto Malthus (1986 [1820]), que também integra a escola clássica da economia, reconhece um papel ainda mais relevante, ao admitir sua essencialidade como garantidor da demanda efetiva.

Para os objetivos deste estudo, merece destacar que as preocupações da escola clássica da economia, liderada por Smith, em relação às finanças públicas, estão voltadas, fundamentalmente, para “[...] avaliar o impacto das finanças públicas (com ênfase nos aspectos da tributação e gastos) sobre os níveis de salários, de lucros, de preços e da acumulação”, conforme destacado por Santos (2013, p. 36). Com base nessa análise, encontram-se as justificativas que explicam o espaço privilegiado que as discussões sobre o papel e funções do Estado passariam a assumir na construção teórica da economia política clássica. Ainda com base nos estudos realizados por Santos, os pressupostos orientadores dos debates da economia do setor público foram assim resumidos:

*a) A intervenção do Estado deve ocorrer no estritamente indispensável; b) ainda assim, quando houver uma produção pública deve gerar uma receita que seja compatível com o custo de produção; c) com isso, o critério de custo e benefício deve orientar a política de produção (gastos) pública; d) a tributação sobre os salários eleva os custos da mão-de-obra, fazendo reduzir os lucros e criando obstáculos à acumulação; e) a dívida pública, tal como a tributação em geral, produz os mesmos efeitos negativos sobre a economia; f) na defesa de uma maior equidade do sistema tributário, receita e despesa devem obedecer ao princípio do benefício; g) o plano orçamentário deve estar sempre em equilíbrio. (SANTOS, 2013, p. 38-39)*

Em relação ao volume dos gastos públicos, os economistas clássicos defendiam, com base nos argumentos de Smith, que as despesas do Estado deveriam ser mínimas para atender,

---

<sup>49</sup> O debate sobre a compreensão do autor em relação à visão equivocada do Estado como ente externo ao sistema capitalismo foi realizado no capítulo 2 desta tese.

essencialmente, os custos com as seguintes atividades: defesa nacional, administração da justiça e algumas obras públicas. (RICARDO, 1982 [1817]; SAY, 1986 [1803]; SMITH, 1996 [1776]). Dentre os economistas clássicos, Say (1986 [1803]) é o que melhor discute sobre a estrutura e natureza dos gastos públicos e a composição equilibrada do orçamento público, classificando todas as despesas realizadas pelo poder público como ‘improdutivas’. Em favor desse argumento, o autor, além de reforçar os pressupostos e teorias defendidos por Smith sobre o papel e funções do Estado, assume a aplicação do conceito, por ele criado, sobre a relação econômica entre as variáveis ‘custo-benefício’<sup>50</sup> como princípio orientador, também, das relações de produção das ações públicas. (SANTOS, 2013). Ao admitir a aplicação da racionalidade própria das ‘leis de mercado’ para também guiar a previsão e execução das receitas e gastos do setor público, Say tenta consagrar que a análise das ações governamentais deve pautar-se pelo princípio clássico da economia política liberal: toda produção social tem garantida uma demanda de igual magnitude. Nas palavras do autor, “É bom observar que um produto acabado oferece sempre, a partir desse instante, um mercado para outros produtos equivalente a todo o montante de seu valor. [...] Vê-se, portanto, que só o fato da criação de um produto abre, a partir desse mesmo instante, um mercado para outros produtos.” (SAY, 1986 [1803], p.139). Ao compreender a influência histórica do pensamento da escola clássica da economia, é possível comprovar a importância que os argumentos introduzidos por Say vão ter no contexto das teorias das finanças públicas, desde então até os dias atuais.

Nesse sentido, é importante trazer para essa discussão os argumentos apresentados por Santos (2013) ao enfatizar que a tese de Say – que defende serem os gastos públicos improdutivo e, em consequência desse corolário, que a alocação de ‘custos’ feito pelo Estado só é conveniente se o retorno (‘benefícios’) apresentar uma rentabilidade igual ou superior à verificada no setor privado – não encontra respaldo na realidade por adotar critérios equivocados: excluir qualquer participação estatal na produção social e admitir que as motivações de investir e produzir do Estado são as mesmas que orientam o investimento e a produção privados. Conforme já foi ressaltado anteriormente, os pressupostos defendidos por Say, e assumidos pelos demais teóricos clássicos, incorrem em um erro por acreditarem na falsa premissa de ser o Estado um ente externo ao sistema socioeconômico (SANTOS, 2013). O equívoco de Say, para Santos, está na concepção de que os gastos públicos são sempre ‘improdutivos’, como se o esforço produtivo do poder público não exercesse qualquer efeito positivo sobre o sistema econômico. Consequentemente, sob essa visão, os fundos

---

<sup>50</sup> Traduzido como mecanismo que garante maior eficiência às leis de mercado.

transferidos para o cofre do Estado (mediante tributação), resultantes de uma parte importante da renda privada, seriam destinados ao consumo improdutivo. Assim, afirma Say que a tributação sobre o estoque de capital, ou sobre parte da renda destinada à acumulação capitalista, influenciaria a economia negativamente, exercendo um papel externo indesejável. Traduzindo melhor essa interpretação, o filósofo parte do pressuposto de que, ao se efetuar uma produção, é criado, ao mesmo tempo, um dado poder de compra, sendo uma parcela relevante dessa capacidade transferida para o Estado por meio dos tributos e/ou de empréstimos. Em outras palavras, para ele, a ‘demanda efetiva’ não é alterada e o que acaba acontecendo é apenas a transferência desse poder de compra para as mãos do Estado, confirmando, desse modo, o arcabouço teórico da ‘Lei do Mercado’ ou ‘Lei de Say’.

Há, entretanto, uma voz dissonante da tese dominante da economia clássica, liderada por Malthus (1986 [1820]), que vai discordar frontalmente da visão sobre o papel e funções do Estado na economia ao defender novos e relevantes direcionamentos para o papel das finanças públicas. A grande contribuição do citado autor é a integração do conceito de ‘demanda efetiva’, a qual vai negar a visão dos demais teóricos clássicos da economia política que supõem ser o Estado um ente externo à dinâmica do mercado. Nesse sentido, Malthus vai admitir ser o poder público uma instituição fundamental para garantir estabilidade às ‘leis de mercado’ mediante o uso (quando necessário) dos instrumentos que lhe são próprios, como volume de gastos e ampliação do papel da tributação – ações importantes e com impacto positivo sobre o sistema econômico. Devido ao momento histórico particular do liberalismo econômico clássico, a leitura inovadora trazida por Malthus não teve repercussão relevante, sendo recuperada como base central para o debate e proposições teóricas e metodológicas trazidas por Keynes, no início do século XX.

Para os objetivos deste estudo, merecem ser destacados os pressupostos básicos defendidos por Malthus sobre o papel das finanças públicas na economia, com base nas reflexões trazidas por Santos (2013, p. 39):

*a) a tributação é vista muito mais como um mecanismo de distribuição de renda, com possibilidade de expansão do consumo e de ampliação do emprego, em vez de ser vista com obstáculo à acumulação de riqueza; b) sendo a demanda insuficiente, deve-se ampliar o consumo improdutivo dos trabalhadores mantidos pelo Estado e a construção de obras públicas; c) coerente como esse raciocínio, a dívida pública, antes de implicar um obstáculo à acumulação – dado que se supõe que sua efetivação decorre da transferência de recursos produtivos (privado) para o consumo improdutivo (público) –, a sua consolidação, respeitados alguns critérios técnicos, constituirá um instrumento impulsionador do emprego e da riqueza.”*

Apesar da pouca atenção dada pelos clássicos da economia política sobre a estrutura e natureza das finanças públicas, especialmente em relação à composição do orçamento público para o desenvolvimento do capitalismo moderno e contemporâneo, é fundamental reconhecer, conforme destacado por Santos (2010), que esse tema não foi pouco relevante, o que pode ser confirmado por sua integração ao debate central, desde a modernidade, direcionado para reflexões sobre o papel do Estado no processo de acumulação e reprodução do capital sob a égide do sistema capitalista. Nesse sentido, pode-se afirmar que o capítulo sobre as finanças públicas se constitui como o principal fundamento teórico e empírico para o entendimento da economia do setor público, traduzida neste estudo como as bases da dimensão própria da administração política do capitalismo moderno e contemporâneo.

Analisar as finanças públicas para a (re)interpretação dos padrões de gestão das relações sociais de produção do capitalismo, desde a origem do sistema social, político e econômico que tem fundamentado esse novo sistema socioeconômico, é fundamental para que se possa compreender a complexidade do contexto atual desse sistema, com ênfase no entendimento das bases de sua crise atual. À medida que se busca compreender as relações sociais de produção contemporâneas, apreende-se, conforme destacado por Santos *et al.* (2004, 2017) e por Santos (2010, 2013), a relevância das finanças públicas na dinâmica da socioeconomia, manifesta na composição das ‘relações de débito e crédito’, explícitas e/ou implícitas, do orçamento estatal.

Avançando para as contribuições da escola neoclássica sobre o tema, observa-se que as transformações ocorridas, a partir da segunda metade do século XIX, vão impor a revisão do pensamento originário da economia clássica. Esse esforço resultou no desenvolvimento de diversas e contraditórias teses que irão refletir a necessidade não apenas de revisão do pensamento clássico, mas da introdução de adaptações teóricas e metodológicas que preservassem os princípios originários daquela escola – especialmente em relação à defesa da reduzida intervenção do Estado na economia e da racionalidade assumida pelo mercado através dos novos princípios do utilitarismo ou marginalismo. Nessa direção, pode-se inferir que os neoclássicos, ao conservarem os pressupostos centrais da defesa do papel mínimo do Estado, vão avançar na argumentação de que as ações do poder público deveriam ocorrer apenas marginalmente; o que significa observar quais momentos especiais (pontuais) o mercado revelaria incapacidade ou desinteresse em não atender às demandas sociais.

Observa-se, assim, a convergência dos teóricos dessa escola na defesa comum em torno de que a ação do Estado deveria ser limitada e, quando necessária, deveria ser orientada (administrada). Apesar dos aparentes avanços trazidos por essa nova corrente do pensamento,

não houve transgressões relevantes aos princípios legados pelos clássicos, especialmente em relação ao liberalismo econômico e à não intervenção do Estado. Ao preservarem os princípios básicos do pensamento clássico no que tange às finanças públicas, os neoclássicos revelam não apenas um desinteresse pelo tema, destacando a necessidade de direcionar a tributação e os gastos públicos com base no cálculo econômico racional e na economia do bem-estar<sup>51</sup>, como também perdem, segundo Santos (2013), a oportunidade de inovar na discussão sobre o papel relevante das finanças públicas naquele contexto.

Fundamentado nessas análises, Santos (2013) destaca que, a partir do final do século XIX até o presente, são quatro os momentos característicos dos desdobramentos pós-clássicos do desenvolvimento da teoria das finanças públicas ortodoxa: (i) no primeiro momento, observa-se uma ênfase sobre a análise dos aspectos da tributação; (ii) no segundo momento, destacam-se as preocupações sobre os estudos da natureza e característica das despesas públicas; (iii) no terceiro momento, evidencia-se a abordagem da relação ‘custo-benefício’, conforme defendido por Say; e (iv), no quarto momento, o foco se desloca para a aplicação prática da teoria, ocorrendo a passagem do teórico-puro para o teórico-aplicado. Desse último momento, derivam-se duas políticas econômicas: uma, oriunda no enfoque ‘tribucionista’, que defende a não intervenção do Estado pela impossibilidade de avanços nos gastos devido aos limites tributários – chamada pelo autor de política de ajuste natural; e outra, derivada da teoria quantitativa da moeda, que passa a defender uma política de ajuste com base na redução dos gastos públicos que possibilite a eliminação do foco inflacionário, ou seja, o déficit público<sup>52</sup>. Segundo o citado autor, todo o esforço empreendido para a construção de um corpo normativo, capaz de dar uma direção (administração) ‘ótima’ ao plano orçamentário do poder público, foi inútil do ponto de vista da sua aplicabilidade, uma vez que os desdobramentos das análises sobre as finanças públicas neoclássicas exigiriam a revisão e/ou o abandono de muitos dos postulados defendidos pelos seus teóricos, dadas as contradições intrínsecas aos modelos propostos<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Segundo Santos (2013), essa abordagem do bem-estar é baseada em Pigou (1946), segundo a qual três premissas são importantes: 1) a economia é considerada com uma ciência positiva – do que é e tende a ser –, e não normativa – do que deve ser; 2) o bem-estar econômico é uma fração do bem-estar total, e como este é de difícil quantificação, o importante é saber como esta magnitude é afetada por coisas que governantes e indivíduos privados podem criar; 3) considerando o dinheiro como fundamental na vida social, a análise deve se restringir à parte do bem-estar social relacionada, direta ou indiretamente, com o padrão monetário vigente.

<sup>52</sup> Esta política vem sendo utilizada e reiterada pelos governos brasileiros desde os anos 1980, como será analisado no capítulo 4 desta tese.

<sup>53</sup> Para uma análise mais detalhada, ver Santos (2013), particularmente o capítulo 2.



As contribuições dos clássicos e neoclássicos em relação ao tema das finanças públicas, conforme análise crítica de Santos, serão superadas rapidamente não apenas pela empiria (que impõe aos governantes fazer a intervenção do Estado para salvar a economia), como também pela emergência de novas bases epistemológicas, teóricas e metodológicas sistematizadas no pensamento de Keynes (1983a [1926] e 1985 [1936]). Ao assumir o desafio de superar os pressupostos defendidos pelos clássicos e pelos neoclássicos, Keynes, esse ‘filósofo profano’ (conforme o classifica Heilbroner (1996[1953])), debruça-se sobre o papel e funções do Estado para salvar a economia capitalista de seus problemas estruturais e conjunturais, resgatando as contribuições trazidas por Malthus no contexto do capitalismo industrial do século XVIII e XIX. Fundado nesses pressupostos, Keynes inicia suas reflexões considerando as implicações graves que a fragilidade do ‘consenso’ continha em relação aos pactos advindos do fim da Primeira Grande Guerra Mundial, especialmente o ‘Tratado de Versalhes’, que, em sua opinião, trazia em sua essência as bases que iriam fundamentar outras crises, ainda mais graves, para a socioeconomia, profetizando os sérios conflitos que iriam abater a Europa e o mundo capitalista a partir da crise dos anos de 1929/1930.

Em síntese, a crise do sistema capitalista dos anos 1929/1930 foi prevista por Keynes com mais de 10 anos de antecedência no livro *A Consequências Econômicas da Paz*, publicado em 1919. No ensaio *O Fim do Laissez-Faire*, o autor discute os principais aspectos que revelavam a fragilidade da ‘economia auto-regulável’ (livre mercado), espaço onde, segundo Smith e seus seguidores, os agentes econômicos agiam harmoniosamente e em equilíbrio (KEYNES, 1985a [1926]). Nesse documento ensaístico, Keynes avança nas observações (diagnósticos) sobre as crises estruturais e conjunturais que afligiam o capitalismo, apontando o que classificou como uma ‘agenda’ para orientar (guiar) a gestão de uma nova administração política baseado em uma ação ativa do Estado.

É nesse contexto de crises do sistema social, econômico, político e administrativo do capitalismo que Keynes, portanto, vai inovar na concepção do papel das finanças públicas na recuperação e administração de novos princípios e bases do capitalismo. Nesse novo movimento teórico, o autor vai indicar novos rumos para a teoria das finanças públicas e passa a admitir e a defender o papel estratégico que o orçamento público assumiria, desde aquele momento, como variável macroeconômica fundamental e garantidora dos princípios malthusiano da ‘demanda efetiva’. Nesse sentido, ganha destaque não apenas o papel da tributação, mas a relevante função que a política de investimento traria para garantir o pleno emprego e os níveis de renda, assegurando a capacidade do sistema de manter os níveis necessários de consumo. (SANTOS, 2013).

Emerge, assim, a partir da assunção das teses intervencionistas de Keynes, conforme defendido por Santos (2010), a convicção de que o processo de instabilidade inerente ao sistema de acumulação e reprodução do capitalismo requeria novos direcionamentos (padrões de administração), tendo no Estado o papel de agente líder desse processo, para evitar, assim, o colapso do sistema. Sobre esse aspecto, Keynes vai ser muito didático, talvez para evitar interpretações e práticas socioeconômicas e administrativas equivocadas (vistas como comunistas ou socialistas), ao incorporar no ensaio *O Fim do Laissez-Faire*, uma agenda governamental que serviria de guia para (re)orientar as ações do Estado, delimitando, desse modo, as fronteiras entre Estado-Sociedade e preservando sua formação liberal.

Dentre as principais propostas apresentadas pelo autor, merece destaque a defesa do controle monetário pelo Estado, a socialização dos investimentos públicos e, enfim, o uso dos gastos públicos como instrumento garantidor do papel estratégico que o poder público passaria a assumir a partir daquele momento. A importância do controle monetário, e consequentemente da taxa de juros, estava em preservar os fluxos de investimentos essenciais para a manutenção do capitalismo. Para Keynes, os capitalistas, no momento da decisão de investir, estavam sempre envoltos pela incerteza, pelo medo, cabendo ao Estado criar as condições socioeconômicas apropriadas – seja através da infraestrutura, regulamentação e/ou política de renda e emprego –, isto é, oferecendo ambientes mais seguros aos ‘agentes do mercado’. Como observa Belluzzo (2013, p. 2), para Keynes “[...] o Estado, ao controlar uma fração importante e crucial do gasto, funciona como um mediador, um gestor [administrador] da convergência das expectativas”. O que permite inferir que, para Keynes, o Estado parecia ser identificado como um ente interno (integrado) ao sistema econômico, divergindo frontalmente da visão dos clássicos. Ao Estado caberia, portanto, representar um dos principais agentes do sistema, especialmente como guia/condutor dos estímulos garantidores das ações vitais para o processo de acumulação e reprodução do capital.

Como ressalta Belluzzo (2013, p. 2), o reconhecimento da ineficácia das medidas monetárias em períodos de crise levou Keynes a elaborar uma nova ‘teoria da ação estatal’, que tinha, em sua essência, a defesa da socialização dos investimentos entre os agentes econômicos. Mas, conforme ressalta o autor, é importante entender qual a concepção que Keynes traz sobre ‘socialização dos investimentos’, que significa entender e aceitar que

[...] o Estado deve estar sempre presente na coordenação das relações entre o investimento público e privado. A definição por parte do governo de um orçamento de capital cumpre o papel de amortecer as tendências à instabilidade do investimento privado. O ‘orçamento de capital’ do governo deve ser administrado de modo a minorar as incertezas que contaminam o investimento privado. Nos escritos

posteriores à Teoria Geral, ele condena sistematicamente as políticas que se preocupam com a cura, ou seja, com intervenções *ex-post*, aquelas que ocorrem depois do desastre. (BELLUZO, 2013, p. 2)

Com base nesse argumento sobre o papel estratégico do Estado na economia, Keynes vai inovar na discussão teórica das finanças públicas, mudando radicalmente o direcionamento desse debate em relação ao pensamento dos clássicos e neoclássicos, defendendo uma política fiscal e monetária expansionista para garantir, com esses instrumentos, a elevação da demanda efetiva. Ao defender a participação ativa do Estado na economia, Santos (2010) entende que Keynes traz em sua proposta filosófica e teórica um claro objetivo de definir bases que possibilitassem ao Estado contribuir para a concepção de uma nova administração política do capitalismo, integrando uma nova ‘temporalidade’ ao padrão de gestão do capitalismo que deveria estar fundado no longo prazo.

Ao criticar duramente os princípios da ‘Lei de Say’, que desconsidera totalmente os elementos teóricos que deveriam garantir a ‘demanda agregada’, Keynes reelabora o conceito de ‘demanda efetiva’, de Malthus, empreendendo um esforço intelectual e técnico para dar uma resposta aos amplos e novos problemas estruturais e conjunturais do capitalismo, manifestos nos elevados níveis de desemprego. Ao sintetizar as contribuições trazidas pelo pensamento de Keynes sobre o papel e funções do Estado na economia política e administração política do capitalismo contemporâneo, Santos (2013, p. 97) afirma que

Keynes, partindo da função da preferência pela liquidez e tomando como dada a oferta de moeda, assume que ficaria determinada, portanto, a taxa de juros monetários (esta e não outra taxa de juros qualquer). Considerando que a expectativa em relação à eficiência marginal é o balizador das decisões de investir dos empresários, ainda assim, o patamar dessa taxa de juros constitui um importante elemento na formação das expectativas que irão determinar o nível de investimento. Este, por sua vez, dada a propensão a consumir da comunidade, é que vai efetivamente determinar os volumes da produção e do emprego.

Como já destacado anteriormente, a função da ‘demanda efetiva’, definida originalmente por Malthus e apropriada e desenvolvida por Keynes, é constituída pelo gasto total produzido pelo conjunto da sociedade, formado pelos gastos em consumo e níveis de investimentos. Nesse sentido, esse novo conceito torna-se a principal variável na determinação dos níveis de renda e ganha relevância no contexto de crise dos anos de 1929 a 1933.

Ao defender uma política fiscal expansionista, através da fixação da taxa de juros e de investimentos públicos, Keynes acreditava ser possível superar os elevados níveis de

pessimismo e incerteza que abateram o setor privado e, ao mesmo tempo, elevar o nível de consumo. Com base nesse pressuposto, o teórico formula as bases da ‘teoria geral’, publicada em 1936 – amadurecida ao longo de 20 anos de reflexão e prospecção do autor sobre o tema. Com base nesse esforço teórico, sustenta o conceito de ‘demanda efetiva’, que seria a garantia para a manutenção do pleno emprego e da produção. Fundamenta essa abordagem a teoria dos investimentos públicos, com base no princípio da ‘eficiência marginal’ do capital, e a teoria da renda. Apoiando-se nesses dois pressupostos teóricos, Keynes defendia que estavam fundados os alicerces da ‘propensão ao consumo’ e do ‘motor multiplicador da renda’, aliados à teoria da taxa de juros, que deveria ser fixada com base na preferência pela liquidez.

Com base nessa formulação teórica, além de utilizar como instrumentos centrais a política fiscal e monetária, responsáveis por alavancar a demanda agregada, o Estado passa também a ter um papel importante tanto no circuito da produção – como suporte à dinâmica liderada pelo setor privado – quanto na intermediação financeira. Com base nesse conjunto ampliado de recursos institucionais, regulatórios e produtivos, o poder público resgata seu papel histórico – considerando-se como parâmetro o momento de fundação do Estado Moderno. Tendo suas funções ampliadas e outorgadas a partir dos anos de 1930 até os anos de 1960/70, a intervenção do Estado na economia passa a ser o elemento estratégico central para garantir a preservação e ampliação do processo de acumulação capitalista. (KEYNES, 1985 [1936]; SANTOS, 2013).

Mas, conforme destacado no capítulo anterior, a partir dos anos 1950, observa-se a retomada da ideologia e teoria liberal clássica e neoclássica, através dos estudos desenvolvidos por Hayek (1990[1944]), Friedman (1988[1962]) e, especialmente, por Samuelson (1997[1947]). Este último consegue melhor expressar a síntese da teoria econômica de perfil liberal que passará a dominar, nas décadas subsequentes, as ideias fundadoras do processo de reestruturação dos sistemas social, político, econômico e administrativo que foi engendrado e implantado no Pós-Segunda Guerra e que se convencionou chamar de *Welfare Economics*. A síntese da teoria econômica defendida pelo citado autor é, segundo o que ele mesmo definiu, fruto do esforço de uma conciliação entre os paradigmas keynesiano e neoclássico; melhor dizendo, nas palavras de Samuelson (1997 [1947]), seria uma combinação das análises clássica, neoclássicas, keynesianas e neo-keynesiana. A possibilidade de unificação desse conjunto de teorias seria viabilizada pelo uso da matemática<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Um exemplo clássico das formulações matemáticas neste campo é a teoria dos bens públicos de Samuelson, que, apesar de ter sido apresentada em apenas três páginas, promoveu a geração de várias controvérsias. A

Como destaca Affonso (2003), nessa fase do capitalismo contemporâneo, o Estado já se fazia presente, de forma intensa, em todas as economias capitalistas – das economias centrais às periféricas –, não podendo sua presença ser mais ignorada ou negligenciada. A intervenção estatal na economia, de acordo com os economistas liberais (incluindo nesse grupo os keynesianos e pós-keynesianos), deveria ocorrer de forma racional com ênfase nos espaços onde as chamadas “falhas de mercado” resultassem em reflexos negativos para a socioeconomia. Nesse sentido, são introduzidos como variáveis com potencial para gerar ‘deseconomia’: os ‘bens públicos’, as ‘externalidades’, os ‘custos transacionais’ e a emergência de ‘monopólios’. Ao assumir, essencialmente, o papel de complementar as lacunas produzidas pelos mecanismos de mercado, a intervenção do Estado na economia seria aceita, segundo Affonso (2003), independente de quaisquer razões, inclusive históricas. Para o autor, tratava-se de uma questão lógica e, nesse sentido, o Estado aparece como um ente eficiente, benevolente e consciente do seu papel.

Ao se analisar essa nova proposição ideológica e teórica baseada na convergência das teorias liberal clássica, neoclássica e de inspiração keynesiana, observa-se que está preservada a convicção clássica de perceber o Estado como ente externo ao sistema socioeconômico. O que implica que o movimento de expansão ou retração do seu papel dependeria dessa percepção, demonstrando, mais uma vez, uma visão ‘ahistórica’ do papel do poder público na concepção e consolidação das bases modernas e contemporâneas do capitalismo. Ao concebê-lo como ente exógeno, as teorias que irão emergir a partir desse contexto estariam definindo e limitando o papel que caberia ao Estado desempenhar, fornecendo, inclusive, a agenda que caberia às finanças públicas cumprir.

Muitos estudiosos consideram que, a partir da síntese neoclássica liderada por Samuelson, os estudos das finanças públicas tornaram-se muito limitados, em comparação com os avanços promovidos pelos clássicos da economia política. Nesse sentido, Rosen (2004) evidencia que o enfoque dado à economia do setor público a partir desse movimento retoma os princípios defendidos pelas escolas neoclássicas, que emergem no início do século XX, ressaltando as funções microeconômicas das ações públicas com ênfase nos processos referentes à alocação de recursos e à distribuição de renda. Ao obliterar as análises macroeconômicas que, historicamente, eram capazes de explicar e (re)orientar o papel estratégico do Estado na dinâmica socioeconômica e administrativa, as ações do poder

---

exposição teórica realizada pelos autores da síntese neoclássica é criticada por muitos teóricos, por considerarem-na como um empobrecimento, não apenas das teorias de Keynes, como dos próprios clássicos (SANTOS, 2013; ROSEN, 2004; BUSATO, PINTO, 2008).

público foram sendo abrigadas por outros campos de conhecimento. Nesse sentido, o citado autor salienta que não seria exagero admitir que as finanças públicas, a partir da chamada teoria *welfare economics*, passaram a ser uma área integrada e reduzida à microeconomia aplicada – aos efeitos e cálculos matemáticos e estatísticos, perdendo, assim, toda a subjetividade inerente a toda e qualquer ação humana. O próprio campo da administração, com ênfase no papel central que a administração científica passou a representar desde os idos dos anos de 1911, continua a sofrer as fortes influências desse movimento racionalizador e instrumental que a economia neoclássica passa a impor às análises e políticas socioeconômicas.

Nesse contexto, a difícil mensuração acerca do grau desejável que caberia ao Estado intervir para mitigar as “falhas de mercado” gerou uma série de dilemas na definição de quais funções competiriam ao poder público. Coube a Musgrave (1976 [1959]) apresentar uma síntese teórica sobre as bases liberais do campo das finanças públicas, cuja influência é exercida até os dias atuais. Tomando como base a perspectiva normativa<sup>55</sup>, o referido autor busca elaborar um plano ‘orçamentário ótimo’ de modo a orientar os limites e formas da interferência estatal na economia via tributação e composição das despesas públicas, admitindo três funções centrais: “(i) assegurar ajustamento na alocação de recursos; (ii) conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza; e (iii) garantir a estabilização econômica” (p. 25). Nesse sentido, sustenta que esses três planos revelam uma forte interdependência, visto que envolvem diferentes objetivos e ações, e devem, segundo o autor, compor a ‘política orçamentária de um país’.

Para Musgrave, o esforço básico do Estado consiste em desenvolver competências na elaboração de um planejamento orçamentário eficiente, considerando cada uma das funções destacadas anteriormente. Defensor das teorias do ‘pleno emprego’, do ‘equilíbrio orçamentário’ e da ‘intervenção do Estado’, apenas nos espaços onde se confirmassem as “falhas de mercado”, o autor atribui à divisão da alocação a função de assegurar os ajustamentos necessários na distribuição dos recursos pelo mercado, salientando que a provisão dos bens e serviços não deveria, necessariamente, ser produzida pelo governo. Defende que o Estado seria chamado a atuar apenas nos momentos onde as forças de mercado

---

<sup>55</sup> Para O’Connor (1977), as análises de Musgrave não respondem adequadamente às questões subjacentes às finanças públicas, uma vez que centra sua pesquisa em como um comportamento normativo (com regras e princípios) da empresa estatal pode levá-la a adaptar-se à noção preconcebida do ótimo econômico, vislumbrando um plano orçamentário ótimo a partir de condições pré-definidas. Nesse sentido, busca reconhecer a necessidade do Estado de ajudar o mercado, traçando regras que objetivam uma conduta eficiente da economia. Essa teoria normativa acaba por ignorar a integração entre política e economia para as análises das finanças estatais, empobrecendo as reflexões da área.

não conseguissem assegurar ‘resultados ótimos’, de modo a garantir maior eficiência à dinâmica socioeconômica.

Nesse sentido, ao argumentar em favor do exercício de uma função objetiva do Estado de alocar recursos entre necessidades públicas e privadas, ou entre necessidades privadas alternativas, Musgrave enfatiza algumas situações em que a intervenção estatal se faz necessária, a saber: na presença de monopólios; quando se configuram externalidades negativas; para atender necessidades sociais; e para atender necessidades meritórias<sup>56</sup>. Com base nesses pressupostos, afirma que a função básica das atividades de alocação de recursos é, portanto, escolher entre os usos alternativos dos recursos, sustentando tratar-se de um problema essencialmente de ‘custo de oportunidade’.

Em relação à função distributiva, afirma ser esta uma tarefa dirigida para determinar e assegurar um estado apropriado de distribuição de bens e serviços, indicando que, por tratar-se de um processo político, demanda a interferência direta do governo no controle sobre as políticas de acesso à renda e riqueza produzidas socialmente, com vistas a assegurar o acesso dos indivíduos (cidadãos) ao resultado da produção social. O autor reconhece, pois, a dificuldade de se conceituar um ‘estado correto de distribuição’ e identificar os problemas éticos, sociais e econômicos subjacentes ao padrão de gestão das relações sociais de produção. Em resumo, ressalta não apenas as dificuldades políticas que envolvem esse processo, mas também os desafios da capacidade técnica para definir melhores critérios para se alcançar uma distribuição ótima, dando relevo ao papel do orçamento público.

Diferente das demais funções, através dos instrumentos de estabilização, o Estado assume o papel de usar o orçamento para assegurar um nível apropriado de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico. Ao admitir o papel estratégico de garantidor do equilíbrio econômico, o autor dá destaque a essa função por acreditar que o Estado poderia minimizar as incertezas e instabilidades advindas do período pós-guerra, citando como exemplos de políticas públicas dirigidas para aumentar a ‘demanda agregada’ os seguintes mecanismos: (i) em momentos de desemprego, poderia utilizar a política fiscal para incrementar as despesas públicas e garantir o pleno emprego e/ou elevar as despesas privadas via redução de impostos, subsídios, etc.; (ii) em momentos de inflação, os ajustamentos deveriam ser inversos aos postulados anteriores, devendo o governo reduzir gastos, elevar impostos e cortar benefícios; (iii) se a economia estiver em equilíbrio, caberia ao governo manter uma política de incentivo à procura, em consonância com o crescimento da

---

<sup>56</sup> Segundo o autor, esta se diferencia da anterior por envolver interferências nas preferências do consumidor, como os serviços de educação, merenda escolar e subsídios.

capacidade de produção da economia; (iv) a política monetária e a dívida pública poderiam ser utilizadas como medidas para se chegar à estabilização.

Com essa abordagem, Musgrave chama a atenção para o fato de a estabilização poder ser alcançada por diferentes caminhos e envolver distintas medidas fiscais e/ou buscar-se a combinação de alguns desses mecanismos, como o uso da dívida pública e/ou a utilização da política monetária. Em síntese, o autor ressalta que não há uma definição clara e única capaz de orientar, objetivamente, as escolhas em relação à proporção ou temporalidade dessas medidas. Nesse sentido, vai afirmar que, por se tratar de uma questão de gestão (de administração política),

Esta decisão deve ser tomada, parcialmente, em termos de **possibilidades administrativas**, embora isso não resolva a questão toda. Devemos considerar também todos os efeitos colaterais importantes – efeitos que podem diferir de acordo com as várias abordagens. Estes efeitos podem influir na eficiência do uso de recursos, do estado da distribuição ou da taxa de crescimento, tornando a escolha da política ótima, uma questão difícil. (MUSGRAVE, 1976 [1959], p. 51, grifos nossos)

Aqui merece destaque o argumento de Musgrave (1976 [1959]) sobre o papel do Estado, que, na condução da função estabilizadora, acaba por refletir o que o autor classifica como ‘possibilidades administrativas’. Nesse aspecto, observa-se uma convergência da tese defendida por Musgrave com o objeto e pressuposto orientadores desta pesquisa na medida em que permite considerar, conforme já ressaltado anteriormente, que, a partir dos idos dos anos de 1929, assiste-se à concepção e à implantação de uma nova administração política do capitalismo contemporâneo onde o Estado passaria a assumir papel de destaque na condução (administração) das novas relações sociais de produção. Nesse sentido, pode-se inferir que os postulados defendidos pelo citado autor reforçam o pressuposto desta tese, admitindo-se, pois, que as bases epistemológicas e teórico-metodológicas da administração política ajudam a reinterpretar e a apontar alternativas para os problemas que afligem as sociedades contemporâneas, com ênfase especial no papel central que as finanças públicas passaram a assumir na gestão do capitalismo pós-anos de 1930 e, em particular, da nova dinâmica socioeconômica emergente que tem como base o capital financeiro.

No que diz respeito à execução orçamentária do Estado, Musgrave chama a atenção para o fato de não haver regras definidas que indiquem se a produção de bens e serviços deve ser realizada pelo governo, por empresas privadas ou por ambas. A definição das (co)responsabilidades de cada ator deve considerar diversos fatores que envolvem esse processo decisório, ressaltando desde os aspectos políticos, sociais e culturais, passando pelas



questões técnicas até alcançar os fenômenos organizacionais (individuais e social), revelando, pois, a necessidade de superação dos julgamentos limitados apenas aos aspectos econômicos. Com base nessa interpretação ampliada, o autor faz uma ressalva em relação ao controle dos monopólios, destacando as dificuldades implícitas nas decisões do governo para se chegar a uma solução eficiente. Nesse ponto, considera-se que Musgrave (1976 [1959]) converge com a visão defendida por Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) no que se refere à concepção da administração profissional como elemento crucial para a solução dos problemas que assolam o capitalismo no período da Pós-Segunda Guerra, ao afirmar que “Uma vez mais, a diferença entre controle externo e administração pública direta pode tornar-se nominal e, assim, a escolha entre as alternativas é uma questão de ‘experiência administrativa’.” (MUSGRAVE, 1976 [1959], p. 72). Por saberes e práticas administrativas, deduz-se que o autor está fazendo referência à capacidade de execução de políticas públicas, traduzida aqui como capacidade de gerenciamento, de acordo com os pressupostos teóricos orientadores desta pesquisa.

Outro aspecto relevante abordado por Musgrave em relação à política orçamentária é a importância dada aos reflexos dos gastos públicos para o setor privado, uma vez que admite haver uma forte interdependência entre os dois setores na economia. Defende que o orçamento público gera uma reação no mercado ou ‘gera perturbações externas’ que exigem ajustamentos nos preços, na renda e em outras variáveis do processo econômico. Assevera, pois, que tais medidas afetam não apenas as empresas como também as famílias, visto que resulta em uma reação sobre as receitas e despesas orçamentárias. Nesse sentido, ressalta que, ao realizar o planejamento orçamentário, o poder público deve atentar para a necessidade de realizar tais adequações, devendo estabelecer políticas públicas que transcendam as dificuldades e visem ao alcance dos resultados desejados, incluindo nessa prospecção o atendimento dos interesses e expectativas da economia de mercado. Sobre essa questão, o autor vai destacar três pontos importantes: (i) a necessidade de definir uma teoria normativa ou ‘ótima das finanças públicas’; (ii) a definição do ‘orçamento ótimo’ deve observar tanto a capacidade de tributação do governo, como deve ressaltar o lado da despesa pública, relacionando a política orçamentária ao resultado do produto nacional bruto; e (iii) a política de investimento público pode contribuir, significativamente, para o crescimento econômico.

Apesar do reconhecimento das importantes contribuições introduzidas por Musgrave sobre a discussão do campo das finanças públicas, é fundamental considerar, segundo destacado por Santos (2010), que a falta de bases teóricas que fundamentem uma compreensão mais ampliada acerca do papel e funções que o Estado passa a assumir na

economia capitalista, a partir dos anos de 1930, limita as contribuições trazidas por aquele autor. Nesse sentido, é necessário retomar aqui a análise trazida no capítulo 2 desta tese, sobre os problemas advindos de interpretações equivocadas relacionadas às transformações ocorridas a partir das mudanças procedentes do movimento de intervenção do Estado na economia, particularmente o diagnóstico predominante sobre a crise que se instala pós-anos de 1970. Santos assevera que o erro interpretativo de origem está associado, justamente, à concepção do Estado como ente externo ao mercado. Ainda que os clássicos liberais não pudessem ou quisessem, naquele contexto, reafirmar o papel central do Estado para a economia capitalista, negar as evidências empíricas e teóricas que emergem no pós-crise de 1930 é negar o próprio processo histórico contemporâneo, momento onde o poder público assume, definitivamente, a responsabilidade pela administração da socioeconomia.

Nesse sentido, concorda-se com as análises de Santos (2013) ao afirmar que o Estado surge naquele contexto como instituição líder das políticas anticíclicas, ditando o ritmo da expansão e da distribuição do sistema econômico, revelando-se como instituição central no processo de regulamentação e condução das relações sociais de produção. Conforme defendido por Keynes (1985 [1936]), para dar conta dessas novas atribuições, o poder público avança, consideravelmente, nos gastos públicos em áreas prioritárias, não só possibilitando a retomada dos níveis de crescimento/desenvolvimento, mas também construindo bases teórico-metodológicas e ideológicas que iriam garantir a melhoria do padrão de vida da população, através da expansão dos níveis de renda dos trabalhadores mediante a concepção e implantação das ‘Políticas de Bem-Estar Social’. É nesse momento, portanto, que o Estado passa a ocupar um papel importante e imprescindível na reestruturação e dinâmica do capitalismo<sup>57</sup>. O que implica que as funções alocativa, distributiva e estabilizadora devem ser analisadas com cautela – como instrumentos com força suficiente para potencializar processos de coesão social –, ultrapassando, portanto, a estrita função de ‘orçamento ótimo’ e equilibrado, conforme defendido por Musgrave e outros autores que integram a escola liberal.

Em relação a esse ponto, é fundamental integrar as defesas realizadas por Santos em relação ao erro interpretativo cometido e repetido, até os dias atuais, pela literatura econômica clássica sobre a crise de 1930, ao partirem do pressuposto de que

Havia uma crise e o Estado foi chamado – assim como ocorrera em outras oportunidades – para atuar expandindo gastos, visando à elevação da demanda

---

<sup>57</sup> Santos (2010) chama a atenção para o fato de uma análise do lugar ocupado pelo Estado no capitalismo ser diferente dos estudos que privilegiam a discussão sobre a estrutura, natureza e características do Estado, ressaltando que essas abordagens têm sido amplamente exploradas por estudos ortodoxos e heterodoxos.

agregada e a recuperação dos níveis de negócios, da renda e do emprego. Tal crise foi prolongada e os mecanismos de mercado não funcionaram conforme o prescrito pela ortodoxia. Ora, nessa análise implícita está pressuposto que o Estado é uma entidade externa que apenas fora chamado para socorrer o paciente que estava com a sua saúde comprometida. Como soubera diagnosticar a doença, mas não tivera a mesma competência para lhe prescrever a dosagem correta de medicamentos, sucedera, então que, mesmo depois de curado, as prescrições continuavam a ser feitas. Embora tivesse uma recaída – a partir dos anos 70 –, durante o processo de cura o paciente criou anticorpos e o vírus passou a atacar o próprio curador – que por amor ao paciente e gosto pelo que fazia não se afastara no momento apropriado. (SANTOS, 2010, p. 47).

Com base nessa interpretação, é possível compreender melhor os fundamentos que defendem a retirada do Estado da economia e que apresentam, como causas da crise dos anos de 1970, as variáveis circunscritas aos limites estatais, expressas, fundamentalmente, na ‘crise fiscal’, conforme definido por O’Connor (1977), sem ao menos haver o questionamento de essa situação ser uma representação de uma ‘crise sistêmica’. Com base nesse arcabouço teórico-metodológico e ideológico, estariam, assim, justificadas as medidas vistas como suficientes para solucionar os problemas causados pela excessiva intervenção estatal, pautado no receituário padrão sustentado pela defesa insistente de menos Estado. A agenda conservadora que iria reorientar as ações do chamado ‘Estado mínimo’ defendiam direcionamentos expressos, fundamentalmente, no processo que Santos *et al.* (2004) classificaram de ‘reestruturação produtiva’ do Estado, expresso nas políticas de estabilização, na busca pelo equilíbrio orçamentário, entre outras medidas.

Considerando a abordagem crítica trazida pelos citados autores, acerca do papel intrínseco e central assumido pelo Estado na gestão do sistema socioeconômico capitalista, Santos (2010) e Santos *et al.* (2016) vão aprofundar essa discussão em outros estudos, ressaltando que o Estado que emerge no pós-30, além de dar suporte às atividades econômicas – atuando, inclusive, como empreendedor e ofertante de bens e serviços –, vai ser responsável pela liderança de

[...] uma profunda reformulação nos padrões produtivos, nos padrões organizativos, nos padrões de gastos, o próprio Estado pontificando como elemento-chave na intermediação financeira (isto é, um dos principais elementos das relações de débito /crédito do sistema financeiro mundial, em cujo processo passa a ser fundamental o papel dos bancos centrais na execução de uma política financeiro-monetária, na qualidade de emprestador de última instância, orientador do crédito, regulador das taxas de juros etc.), os instrumentos de regulação/repressão econômico-jurídico-policia agora mais do que nunca são ampliados e sofisticados (isto é, ganham modernidade); o Estado capitalista também passa a assumir maior responsabilidade no desenvolvimento dos elementos impulsionadores do processo revolucionário das estruturas econômicas, por meio da condução da política científica e tecnológica.” (SANTOS, 2013, p. 151)

Com uma atuação ativa na qualidade de mediador das relações sociais, garantidor da oferta, responsável individual pela disponibilização de bens e serviços, avançando além das medidas clássicas de elevação ou redução de impostos e da demanda agregada, via políticas fiscais ativas ou pelo domínio sobre os níveis de consumo e de investimento, assumindo, inclusive, capacidade como relevante empregador e consumidor do mercado, o Estado passa, segundo o citado autor, a ter o maior poder individual na economia. O que significa deter, além da função de coordenador das relações sociais de produção, a função de principal realizador das condições externas (ambiência política), da produção (oferta) e da realização (demanda efetiva). Nesse novo e complexo contexto, o Estado passa, então, a utilizar as políticas monetária e fiscal como instrumentos imprescindíveis para garantir a dinâmica e/ou equilíbrio do sistema. Nesse bojo, Santos (2010) destaca, ainda, o relevante papel assumido pelo poder público através do seu envolvimento direto na intermediação financeira, como, especialmente, na política de distribuição e/ou redistribuição de renda, de forma direta ou indireta.

Diante de todas essas evidências das fundamentais ações assumidas pelo Estado na economia, subscreve-se nesta tese a análise feita por Santos (2013, p. 155) ao sinalizar que o campo das finanças públicas é ampliado para além dos estreitos limites da política fiscal, passando a integrar papel central no circuito da consolidação e reprodução do capital mediante os usos dos instrumentos “fiscal, monetário, financeiro e produtivo”. Com base nessas evidências, o autor assevera que as relações entre Estado-mercado são profundamente alteradas, passando tanto a atuar na reestruturação da dinâmica capitalista quanto a coordenar e influenciar o próprio ritmo da acumulação do sistema. Assume o Estado o papel de ‘regente’ (condutor ou administrador) de todo o processo com capacidade plena de ‘regular e comandar capitais’, atuando como ente interno (intrínseco) ao sistema socioeconômico. Ao assumir essa reinterpretação acerca das relações de interdependência entre Estado-Mercado, Santos inova e se contrapõe à visão liberal clássica que persiste na afirmação de ser o Estado ente externo aos problemas sociais, econômicos e políticos que afligem o capitalismo contemporâneo.

Com base nessa reinterpretação, Santos (2010) vai destacar que, sem nenhuma análise mais aprofundada acerca da estrutura e natureza dos gastos públicos, os diagnósticos apontados por conservadores e progressistas vão assegurar que os padrões de administração e economia políticas vigentes, entre os anos de 1930 até os anos de 1970, evidenciam sinais de esgotamento e revelam, desse modo, serem a causa central da chamada ‘crise fiscal’ do Estado. Com base nessa interpretação simplista, negam, portanto, a possibilidade de aceitar que o papel social das finanças públicas foi profundamente alterado a partir daquele contexto,

e, ao majorar os níveis de gastos (especialmente com investimentos), o poder público passa a gerar déficits para sustentar níveis desejáveis de crescimento econômico. O autor nos convida, portanto, a considerar que os recursos gastos pelo Estado possibilitaram recuperar e manter níveis elevados de crescimento econômico entre o terceiro e o último quartel do século XX, e que tiveram seu potencial esgotado a partir dos anos de 1970.

O aspecto importante a ser ressaltado para os objetivos desta tese é o fato de que tais análises parecem ignorar, propositadamente, o papel e a inserção que o Estado passou a ter na dinâmica socioeconômica capitalista, assumindo o argumento simplista de que este passaria a ser o responsável único e exclusivo pela chamada ‘crise fiscal’. Sobre esse aspecto, Santos (2010) apresenta uma nova leitura destacando que, embora não possam ser descartados os problemas do modelo estruturado no pós-1930, a explicação para a crise atual da gestão do capitalismo deve ser também observada pela perspectiva do próprio processo de concorrência intra e intercapitalista. Conforme destacado pelo autor, a partir de 1970, o Estado passou a produzir e/ou a controlar mais de 60% da renda nacional, em muitos países, tornando esta um espaço privilegiado e disputado pelo mercado.

Com base na análise trazida pelo autor, pode-se inferir que o aprofundamento da crise, a partir dos anos 1970, dá lugar para a emergência de profundas transformações na gestão do capitalismo e nesse contexto as finanças públicas vão manter papel de destaque, agora como espaço privilegiado e fundamental a ser reincorporado, progressivamente, à dinâmica do mercado. A ascensão do pensamento e proposta socioeconômica e de gestão neoliberal, que resgatam com força e ânimo as expectativas racional-utilitárias, além de investir no ataque à teoria dita ‘keynesiana’ no domínio das finanças públicas, vão fazer uma forte crítica aos pressupostos da *Welfare Economics*. O principal direcionamento de censura à política econômica ativa do Estado será à contestação da ‘política de estabilização’. Para Affonso (2003), o caminho escolhido pelo ressurgimento das bases teóricas e ideológico-doutrinárias liberais passa, portanto, pela explicitação dos mecanismos de funcionamento dos governos e dos seus agentes. Deste modo, o primeiro ataque insurge contra a ‘ineficiência’ do Estado na correção das chamadas “falhas de mercado”, passando, imediatamente, a defender a redução drástica do seu papel e funções na gestão da economia. A convulsão dos anos de 1970 é interpretada como reflexo imediato de uma crise de “gestão” do Estado, e não resultado de contradições inerentes ao próprio sistema socioeconômico, como apontado por Borges (2001), Minsky (2008 [1986]) e Santos (2010).

Nesse contexto de fortes críticas ao Estado, é importante analisar, para os propósitos desta tese, os contrapontos realizados por O’Connor (1977) e por Minsky (2008 [1986]), para

o debate das finanças públicas. Teórico influenciado por Karl Marx, O'Connor, ao analisar a crise econômica que assolava os EUA na década de 70, desenvolveu um arcabouço conceitual no qual busca explicar os condicionantes da crise fiscal. Definida como a tendência de as despesas superarem as receitas do governo, a crise fiscal é, para o autor, resultante de um processo contraditório que encontra seu reflexo e causa no orçamento público. Nesse sentido, o ponto central da sua análise é investigar o papel do Estado no processo de acumulação de capital, e seu relacionamento com os demais segmentos econômicos, para desvelar como as classes sociais e suas frações se articulam dentro do aparelho do Estado, influenciando as políticas e determinando o seu direcionamento.

Os argumentos centrais de Minsky (2008 [1986]) se concentram na busca da superação das interpretações vulgares e apressadas que o pensamento liberal vai fazer da obra de Keynes, reduzidas unicamente ao aspecto fiscal – expresso, segundo a maioria das análises conservadoras, no equivocado e insustentável papel das finanças públicas (dívida pública) para garantir a dinâmica da economia. Para explicar os desafios impostos à gestão do capitalismo do período pós-1970, Minsky argumenta que a explicação da crise se encontra nas mudanças estruturais e conjunturais advindas das transformações introduzidas pela emergência do sistema financeiro. Ao analisar o papel do Estado nessa turbulência, o autor, ao invés de identificar o ‘fiscalismo’ como responsável pelo colapso econômico, como faz o pensamento ortodoxo, vai enfatizar justamente o contrário, observando o papel central que as finanças públicas vão assumir nesse contexto, atuando como âncora das instabilidades do emergente sistema financeiro.

Nesse sentido, a hipótese defendida pelo autor, também corroborada por Santos (2010), e considerada por este estudo, afirma que a convulsão capitalista durante os anos de 1970 não está centrada na ‘crise fiscal’ do Estado, como tem sido sustentado por liberais e progressistas, mas tem origem na instabilidade financeira estrutural própria dessa nova dinâmica economia capitalista. Assim, considera-se relevante integrar as contribuições trazidas por Minsky como base interpretativa para fundamentar a compreensão do uso das finanças públicas como elemento essencial para garantir a estabilidade da nova administração política contemporânea que emerge a partir dos anos de 1980. Nesse sentido, reconhece-se que as contribuições do referido autor ganham relevância para os objetivos desta tese por representar um contraponto importante ao pensamento hegemônico, ao defender a importância de se analisar a estrutura e a natureza dos gastos públicos (política fiscal) como fator imprescindível para a sustentação do próprio sistema que ideologicamente o rechaça.

Apesar das abordagens críticas destacadas acima, as abordagens liberais irão orientar as mudanças que passaram a representar uma nova administração política do capitalismo contemporâneo, pautado na reestruturação do papel e funções do Estado, conforme já destacado. No primeiro momento, observa-se o predomínio da teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) que passa a defender os princípios da competitividade, da eficiência e do equilíbrio (das contas públicas) como orientadores fundamentais das transformações que o poder público deveria assumir para superar a crise econômica dos anos de 1970. As evidências empíricas demonstram que essa solução não teve o sucesso esperado e, conforme já destacado por Minsky e Santos, os sintomas da crise inaugurada em 1970 persistem, revelando a necessidade de as perspectivas teóricas e ideológicas liberais se revigorarem.

Para cumprir o objetivo de inovar nos aspectos teórico-metodológicos liberais, emerge, a partir dos anos de 1990, a teoria da NEI, que, como a *Public Choice*, tem em seus fundamentos doutrinários as bases das escolas neoclássicas, no entanto, vai reintroduzir a importância do Estado na economia como regulador do mercado. Para alguns estudos críticos sobre o tema, esse movimento não revela um retorno ao passado e, conforme destacado por Affonso (2003, p. 8), o neo-institucionalismo deve ser compreendido como uma tentativa de “reconciliar a teoria econômica neoclássica com as demais ciências sociais, subordinando-as aos seus axiomas.” Essa assertiva tem repercussão no campo dos estudos da administração e dos estudos organizacionais, especialmente as abordagens que se mantêm fiéis aos princípios clássicos da administração científica, defensores do aumento da produtividade e racionalidade dos processos de trabalho. Ao resgatar os arcabouços teórico-metodológicos neoclássicos, a NEI preconiza a formulação de ‘mecanismos institucionais’ capazes de promover no Estado aquilo que o mercado tem de melhor a oferecer: os instrumentos e práticas que aumentam os níveis de competição e eficiência.

Com base nessa breve introdução, pode-se inferir que tanto a teoria da Escolha Pública quanto o neo-institucionalismo representaram mudanças drásticas nas relações entre Estado-mercado. Conforme ressaltado por Affonso (2003) e por Santos *et al.* (2016), essas concepções impactaram radicalmente tanto na concepção do papel do Estado como também em suas funções (gerenciamento), evidências que podem ser facilmente observadas ao se analisar o desempenho das políticas públicas contemporâneas. Para os citados autores, se a teoria da *Public Choice* teve papel central nas mudanças da concepção das políticas governamentais, que deveriam passar a refletir a redução do papel do Estado, a NEI avança esse propósito ao defender novas formas de reestruturação do setor público, especialmente no que diz respeito à dinâmica das finanças públicas, com ênfase nos gastos (e centralidade nas

despesas primárias). É importante destacar que essas novas formulações teóricas desconsideram totalmente os aspectos sócio-históricos que têm fundamentado e sustentado as relações entre Estado-sociedade-mercado, perdendo, assim, capacidade para compreender a realidade e orientar (administrar) as relações sociais de produção, de modo a responder, como aconteceram, entre os anos de 1930 a 1970, os problemas sociais, culturais, políticos, econômicos, ambientais e administrativos que afligem as sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, as análises que serão apresentadas a seguir buscam contribuir para compreender melhor as bases teórico-metodológicas e ideológicas que têm sustentado as teses e práticas econômicas e administrativas liberais na contemporaneidade, e no Brasil em especial, de modo a reconhecer os padrões de gestão<sup>58</sup> que têm guiado as relações sociais de produção desde os anos de 1970. Essa reinterpretação é fundamental visto que pode elucidar a análise empírica que será apresentada no capítulo 4 desta tese, centrada na avaliação do comportamento dos gastos públicos no Brasil, entre os anos de 1980 até 2017, e que tem a pretensão de comprovar que as finanças públicas continuam exercendo papel central na administração política do capitalismo contemporâneo brasileiro. Naturalmente, espera-se demonstrar que a crise atual do capitalismo contemporâneo (e brasileiro, em particular) tanto reflete um esgotamento das políticas econômicas liberais, como revela a fragilidade dos atuais padrões de administração política, comprovada, conforme já apontado por Minsky (2008 [1986]) e Santos (2010), na deterioração da capacidade do Estado em seguir assumindo papel central na consolidação e reprodução do sistema capitalista.

Em síntese, ao admitirem como base teórico-metodológica e prática os princípios orientadores do mercado, as teorias da Escolha Pública e a NEI têm contribuído para fragilizar as bases da única instituição – o Estado –, que tem conseguido manter, historicamente, um razoável (ainda que temporário) equilíbrio, cumprindo as exigências da economia capitalista desde sua origem nos idos dos séculos XVI e XVII até os dias atuais.

---

<sup>58</sup> Cabe aqui assinalar que a administração política não é uma ideologia. Seu propósito consiste em entender *como* as relações sociais de produção funcionam. Nesse sentido, ela pode ser, e geralmente é, impregnada por uma ideologia, mas, em si, ela não se constitui enquanto tal.



### 3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM MARXISTA DE O'CONNOR SOBRE AS FINANÇAS 'ESTATAIS'

Antes de avançar na análise das proposições teóricas defendidas por O'Connor (1977), merece destacar uma contribuição preliminar relevante que o autor vai trazer sobre o conceito de 'público', ao ressaltar corretamente que o termo "finanças públicas" (assim como 'políticas públicas') não é neutro, ao contrário, revela a intenção de eliminação do conteúdo que caracteriza as contradições e interesses de classes que conformam as relações entre Estado e sociedade (mercado) no capitalismo. Nesse sentido, vai afirmar que o sentido de finanças 'públicas', comumente utilizado pela literatura liberal, "[...] revela o conteúdo do pensamento econômico ortodoxo ao prejudicar a questão do propósito real do orçamento [público]" (p.16). Afirma que o uso do termo 'estatal' é preferível, uma vez que o termo 'públicas' não expressa os fundamentos das transações financeiras reais que ocorrem no setor estatal, citando, como exemplo, que muitos dos 'investimentos públicos' são na verdade tipos especiais de investimentos privados.

Ao analisar as relações sociais de produção dos EUA, entre a década de 1960 e início de 1970, O'Connor vai trazer importantes observações sobre o papel do Estado na economia e o comportamento das 'finanças estatais' (públicas), ressaltando, inicialmente, que "Cada classe ou grupo econômico-social quer que o governo gaste mais e mais em mais e mais coisas. Mas ninguém está disposto a pagar novos impostos ou a permitir o aumento dos antigos." (O'CONNOR, 1977, p. 14). Prossegue o autor acrescentando que "As exigências da sociedade sobre os orçamentos locais e estaduais parecem ser ilimitadas. [...] E a nível federal [afirma que] os gastos cresceram a ritmo significativamente mais rápido do que cresceu a produção total." (p. 14). Ao destacar que havia uma propensão de que os gastos públicos tendiam, naquele contexto, a superar as receitas, o autor vai identificar e caracterizar os elementos que conformariam a chamada 'crise fiscal do Estado'<sup>59</sup>. Ressalta que, apesar de não haver uma lei rígida para controlar essa relação nos EUA, é preciso considerar o fato de que "[...] as necessidades crescentes, cujas soluções só estão ao alcance do Estado, criam pressões cada vez maiores sobre o orçamento público." (p. 14). O autor destaca outro aspecto importante ao afirmar que o volume e a composição dos gastos e receitas públicas não são determinados pelas leis do mercado, mas pelos conflitos econômicos intra e interclasses. Nesse sentido, defende a necessidade de se identificar "um *meio* de *pensar* (e, por fim, de

---

<sup>59</sup> Cabe aqui assinalar que, em relação ao caso brasileiro, a 'crise fiscal' não foi comprovada, conforme evidenciam Santos *et al.* (2001) e também os estudos realizados posteriormente por Santos (2010).

*agir*) sobre a crise fiscal” (p. 15), o que Santos (2004), Santos, Ribeiro e Chagas (2009) e Santos *et al.* (2016) reconhecem como sendo o papel central que deve ser assumido pela ciência da administração (pela administração política). Ao admitir a importância de existir um modo de fazer a ‘gestão’ da ‘crise fiscal’, O’Connor revela a importância de se esclarecer os processos contraditórios que envolvem as finanças estatais e que têm origem e reflexo na gestão do orçamento público.

Ao buscar identificar um ‘meio’ para estabelecer instrumentos de controle sobre a ‘crise fiscal’, o autor vai defender a necessidade de compreender a político-econômica como fator indispensável para desvelar os princípios que orientam o volume e a alocação das despesas públicas, de modo a entender como se dá a distribuição do ônus fiscal entre as diversas classes sociais. Assim, partindo de categorias analíticas marxistas, O’Connor declara como premissa central dos seus estudos, que o Estado capitalista assumiu historicamente, especialmente a partir do período Pós-Segunda Guerra, um duplo e contraditório papel: o de garantir o processo de *acumulação* e, ao mesmo tempo, de afiançar a *legitimação* do capital. Isso significa considerar que o ente estatal deve, por um lado, tentar manter (ou criar) as condições necessárias para a manutenção do processo de reprodução e acúmulo do capital, criando, assim, as condições favoráveis para a sustentabilidade do sistema socioeconômico. E, por outro lado, é desafiado a encarregar-se, progressivamente, do compromisso de também manter (ou recriar) as condições para garantir a harmonia social, assegurando, desse modo, as bases que sustentariam a reprodução da força de trabalho. Essas funções se revelam contraditórias<sup>60</sup> na medida em que se observa um Estado capitalista

[...] que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). (O’CONNOR, 1977, p. 19).

Esta incongruência explica, para o autor, o comportamento do governo ao beneficiar a classe capitalista monopolista através de leis e regulamentos (formais ou informais), proclamando no seu discurso ideológico que a implantação de novas políticas fiscais visam

---

<sup>60</sup> Apesar de consideradas como funções contraditórias, elas na verdade se fortalecem. Os processos de acumulação e legitimidade têm funcionalidade um para o outro.

alcançar a “estabilidade e o crescimento”<sup>61</sup>. Essa correlação acaba por encobrir, segundo defende O’Connor, os reais propósitos do sistema socioeconômico, qual seja manter lucros elevados para garantir altos níveis de crescimento das classes hegemônicas. Nesse sentido, afirma que, para o Estado se envolver no processo de acumulação, o faz mistificando suas ações políticas, dando alguma outra denominação que oculte sua real intencionalidade.

Com base nessas pressuposições, o autor vai defender que os gastos públicos e sua alocação nos diversos setores econômicos dirigidos para atender os interesses de distintas classes, setores e grupos sociais, assumem uma dupla função central para a sustentabilidade do sistema. Ao interpretar o duplo papel assumido historicamente pelo Estado, especialmente após a ampliação do seu papel na economia no pós-1930, afirma que, se por um lado, as decisões orçamentárias são pressionadas por interesses econômicos e políticos, lideradas por setores e grupos sociais privilegiados pelo sistema; por outro lado, tais determinações necessitam atender às demandas das classes sociais menos favorecidas, assegurando, assim, a harmonia social indispensável para a manutenção do processo acumulativo.

Como base nos argumentos destacados acima, o autor desenvolve a segunda premissa da sua análise crítica acerca do papel do Estado na economia capitalista, a partir da derivação dos conceitos clássicos marxistas de ‘capital fixo’ e ‘capital variável’. A segunda premissa assevera que as origens que fundamentam o duplo caráter que assumem as despesas estatais (aqui consideradas de públicas), e que irão originar a ‘crise fiscal’, serão conformadas pelo ‘capital social’ e ‘despesas sociais’. Por ‘capital social’, compreende os elementos orçamentários exigidos para que o Estado possa cumprir sua função central de garantidor do processo de acumulação lucrativa do capital privado, sendo formada pelos ‘investimentos sociais’<sup>62</sup> e pelo ‘consumo social’<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Este é, pois, o discurso que vem sendo utilizado pelos governos brasileiros, ao longo das últimas quatro décadas, já que a defesa do ajuste fiscal passou a estar presente em suas agendas. Este debate será realizado no capítulo 4 desta tese.

<sup>62</sup> Os ‘investimentos sociais’ são definidos por O’Connor como os gastos em projetos e serviços que têm potencial para ampliar a produtividade da força de trabalho, ampliando, assim, a taxa de lucro, uma vez que são iguais aos demais fatores de produção. Um exemplo destacado pelo autor são os investimentos do Estado nos polos industriais financiados.

<sup>63</sup> Por ‘consumo social’, o autor vai definir os projetos e serviços que têm capacidade para reduzir o custo de reprodução do trabalho, ampliando, desse modo, a taxa de lucro, se forem mantidos de forma satisfatória os demais fatores. Um exemplo citado pelo autor que caracteriza bem esse conceito é o seguro social, que tem potencial para expandir o poder reprodutivo da força de trabalho ao mesmo tempo em que pode reduzir os custos do trabalho.

Ao categorizar as ‘despesas sociais’<sup>64</sup>, O’Connor vai partir da compreensão do papel que os projetos e serviços estatais vão assumir para manter a harmonia social e, conseqüentemente, a legitimidade do Estado. O autor chama a atenção para o fato de que quase todas as ‘despesas estatais’ realizadas no contexto do capitalismo atenderam historicamente a estes dois propósitos: acumulação e legitimação do sistema socioeconômico. Assim, vai sustentar um de seus mais relevantes pressupostos: *que são poucos os gastos públicos que podem ser classificados de forma não ambígua* (p. 20); isto é, que não representem a dupla função socioeconômica destacada. Mas vai ressaltar, entretanto, que a complexidade de tais funções não impossibilita a análise das forças político-econômicas das decisões orçamentárias e, conseqüentemente, os objetivos de cada rubrica presente no orçamento público dos Estados nacionais.

Independente das características que os gastos públicos assumam, importa compreender, segundo defende o autor, que ambas as despesas – a de ‘capital social’ e as ‘despesas sociais’ – favorecem a acumulação do capital privado, sendo esse um processo contraditório que carrega tendências para gerar crises sociais, políticas e econômicas. Esse favorecimento irá se manifestar tanto através da elevação da capacidade produtiva, mediante o investimento estatal com ‘capital social’ – manifesto na expansão da produtividade e diminuição dos custos da força de trabalho –, como através de ações que visam garantir a complementação da renda salarial, pelo uso das ‘despesas sociais’.

Ao abordar a origem dos ‘gastos sociais’, O’Connor caracteriza as ações dirigidas para atender as bases materiais do chamado ‘Estado previdenciário’. Nesse contexto, alega que o Estado acaba por ser desfavorecido nesse processo, uma vez que constata que essas despesas sociais não expandem a base tributária e, conseqüentemente, a receita fiscal, contribuindo, assim, para potencializar a ‘crise fiscal’. Esta defasagem entre volume de gastos sociais e receita fiscal é considerada pelo autor como uma das ‘brechas estruturais’ que irá impactar negativamente no equilíbrio das despesas e receitas governamentais. O’Connor vai, assim, demonstrar haver uma tendência de os ‘gastos estatais’ crescerem mais rápido do que os meios para financiá-los. Nesse contexto, a ‘crise fiscal’<sup>65</sup> é, então, exacerbada pela

---

<sup>64</sup> Como ‘despesas sociais’, o autor exemplifica os gastos com política de seguros destinados a manter a ‘paz social’ entre os trabalhadores desempregados, chamado no Brasil de ‘seguro-desemprego’, entre outras ações dirigidas para ajudar populações carentes, como os subsídios de renda aos pobres – o ‘Bolsa Família’ caracteriza bem essas políticas.

<sup>65</sup> Para o autor, a contradição do sistema capitalista responsável pela ‘crise fiscal’ – sua produção ser social enquanto que os meios de produção são de propriedade privada – é particularmente anômala nos setores em que a produção é contratada pelo Estado e realizada e organizada por empresa privadas, uma vez que os contratantes

apropriação do poder do Estado para atender as finalidades particulares (do mercado). Nesse sentido, aponta a emergência das finanças estatais como expressão do que classifica como espaço de luta pelo controle orçamentário, o que influenciará, de forma perversa e grave, a capacidade fiscal do Estado, ameaçando, assim, seu espaço de produção de excedentes e o mais grave, incapacitando-o de manter sua competência para seguir financiando gastos em prol da coletividade.

Com base nessas pressuposições centrais, o autor vai afirmar que o setor monopolista<sup>66</sup> terá, assim, seu desempenho, lucratividade e níveis de crescimento apoiados pela atuação do Estado através do orçamento público. O que implica considerar que o Estado, ao elevar seus gastos em ‘capital social’ – nas funções investimento e consumo social – e garantir as condições institucionais para que o capital monopolista possa socializar seus custos de produção, permite elevar, ainda mais, as taxas de lucratividade do setor privado. Para o autor, o aumento dos gastos estatais leva à criação de mais agências e empresas públicas com o objetivo de **administrar** (grifos nossos) suas duplas funções, que passam a ser, cada vez mais, ampliadas.

Nesse sentido, vai defender que o crescimento do setor estatal, manifesto no aumento crescente de suas despesas, funciona cada vez mais, “[...] como a base do crescimento do setor monopolista e da produção total. Inversamente, argumenta-se que o crescimento do gasto estatal e dos programas do Estado é o resultado do crescimento das indústrias monopolistas.” (O’CONNOR, 1977, p. 21). Dito de outra forma, ressalta que “[...] o crescimento do Estado tanto é causa quanto efeito da expansão do capital monopolista” (p. 21). Com esse argumento, vai defender que o processo de socialização dos custos do

---

se apropriam de lucros como condição para fornecer bens e serviços que são públicos – assistência médica prestada por particulares, serviços de construção, etc.

<sup>66</sup> Além do setor monopolista, O’Connor vai destacar em suas análises outro segmento/setor, por ele designado de competitivo, cuja produção é de pequena escala e os mercados são tipicamente locais ou regionais. Esse setor seria formado por uma grande quantidade de empresas de pequenos e médios capitais, com baixa produtividade e com o crescimento menos dependente do capital efetivamente investido e do progresso técnico, e mais dependente da expansão dos níveis de emprego. Destaca que são atividades diversificadas, geralmente com baixos salários, em razão da grande oferta de mão de obra não qualificada – sendo uma característica dominante o fato de os trabalhadores estarem condenados ao empobrecimento relativo. Suas condições de trabalho são ruins, sendo alto o nível de desemprego e subemprego. Ressalta, ainda, que seu poder de organização é fraco, com baixo poder de barganha, o que inviabiliza sua influência na disputa pelo orçamento público. No capitalismo moderno, com a proletarianização crescente de toda a população, o declínio da produção de subsistência e a destruição dos tradicionais laços comunitários obrigam, segundo ressalta o autor, cada vez mais esses trabalhadores a demandarem do Estado meio para sua subsistência, visto que estão condenados a ser, parcial ou totalmente, dependentes da oferta de bens e serviços públicos de saúde, educação, transporte, previdência pública. Destaca, ainda, que a instabilidade do setor em termos produtivos não gera excedentes que permitam a reprodução de capital, em nível compatível com o crescimento econômico da sociedade como um todo, ou seja, não é considerado um setor dinâmico para a economia.

investimento social e do capital de consumo social aumenta com o tempo, sendo, cada vez mais, necessário o Estado aumentar gastos para garantir o processo de acumulação lucrativa do capital. Afirma, então, que o capital privado depende essencialmente da dinâmica dos gastos estatais para garantir seu processo dinâmico de reprodução, o que implica considerar que o crescimento fiscal do Estado se torna instrumento indispensável à expansão da atividade produtiva<sup>67</sup>.

O autor fundamenta suas análises na manifestação mais cruel da irracionalidade do sistema econômico, destacando que o crescimento econômico tem sido acompanhado por elevados níveis de desemprego, pelo aumento da pobreza e, também, por prolongados períodos de estagnação econômica. O que reforça a tese de que cabe ao Estado assegurar sua legitimidade, atendendo as várias e crescentes demandas da população, especialmente dos que carregam o ônus mais pesado desse processo de concentração e centralização da riqueza e da renda.

Assim, tomando como base analítica a realidade norte-americana, O'Connor vai diagnosticar a existência de uma 'crise fiscal estrutural' naquela economia, identificando que suas causas e consequências estavam vinculadas aos seguintes aspectos: (i) a alocação das receitas públicas; (ii) a distribuição dos gastos públicos; e (iii) o relacionamento entre os atores econômicos, particularmente entre Estado e o capital monopolista. A composição do orçamento público deve então ser compreendida como resultado da lógica intrínseca ao sistema capitalista, refletindo seus objetivos – a reprodução através da acumulação lucrativa do capital privado. Apesar de não discutir os aspectos dinâmicos desses processos em outros espaços, limitando-se a observar a realidade dos EUA, as análises do autor contribuem para conjecturar sobre os direcionamentos dados por outras nações capitalistas em relação à dinâmica e comportamento das finanças estatais e seus efeitos sobre a economia nacional e global. Nesse sentido, o autor afirma que, mesmo em conjunturas específicas, cuja dinâmica pode imputar alterações significativas no processo de alocação e distribuição de recursos, bem como pode favorecer a outros grupos e setores sociais, a força do capital permanece presente. Seus efeitos serão melhor analisados no próximo capítulo, ao tratar do caso brasileiro.

Ao se integrar a abordagem crítica feita por O'Connor sobre o papel dos gastos públicos como causa e consequência da 'crise fiscal' do Estado, buscou-se agregar, aos pressupostos teóricos que orientam esta pesquisa, elementos que auxiliassem a compreender o

---

<sup>67</sup> Atualizando as ideias de O'Connor para o debate atual sobre a 'crise fiscal', constata-se que os gastos estatais continuam imprescindíveis para a reprodução do chamado 'capital improdutivo', como caracterizado por Dowbor (2017).

fenômeno sobre o qual o poder público passou a ser acusado, a partir dos anos de 1970, de ser o responsável maior pelo descontrole das finanças públicas, em âmbito nacional e global. Conforme já destacado, ao identificar os variados mecanismos que contribuem para enfraquecer o comportamento dos gastos públicos – dentre eles a diminuição automática da base tributária (fruto da redução dos tributos diretos e indiretos), provocada pelo baixo nível de emprego e o conseqüente processo de estagnação do consumo social –, O'Connor traz uma importante contribuição para a reinterpretação da crise econômica, incorporando ao debate outros elementos que os estudos neoliberais vão desprezar, conforme será analisado na próxima seção. Nesse sentido, o autor vai ressaltar a tendência de os países capitalistas reduzirem o nível da carga tributária sobre o capital e os rendimentos financeiros com o objetivo de compensar a redução das receitas tributárias, por meio do crescimento da dívida pública, assim como através do uso da taxa de juros positivos, com vistas a aumentar o peso orçamentário do 'serviço da dívida pública'. Pode-se assim inferir, conforme destacado também por Chesnais (1995) e Santos (2001), dentre outros estudiosos, que a composição da base da "crise fiscal dos Estados" é uma consequência direta da intervenção do poder público em favor da preservação dos interesses do capital, e não resultado exclusivo do que os neoliberais vão destacar como fruto de um crescimento descontrolado dos gastos públicos associado à baixa eficiência das ações estatais.

Compreender a concepção do que se denomina nesta tese de administração política do capitalismo contemporâneo, considerando a dinâmica sócio-histórica da economia nas últimas quatro décadas, abre uma importante discussão entre as abordagens de O'Connor e as contribuições trazidas pelos teóricos do campo da administração política. Essa convergência se explica, conforme já destacado anteriormente, tanto em relação ao que o citado autor defende quanto em relação ao que Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) interpretam como a necessidade de se definir "um meio de pensar e agir" para administrar a 'gestão fiscal' ou a 'gestão orçamentária'.

Em síntese, O'Connor vai contribuir para aprofundar uma discussão fundamental sobre o entendimento do papel e funções estratégicas que o Estado tem assumido historicamente, especialmente entre os anos de 1930 a 1970. Ao trazer a sua perspectiva em relação à capacidade de intervenção do Estado, é possível reconhecer variáveis relevantes que os neoliberais não vão conseguir aportar em relação às dificuldades que o setor público passará a ter para continuar sustentando o que o autor denomina de 'despesas sociais', através da ampliação continuada dos gastos estatais. A crítica está dirigida, portanto, não apenas ao volume dos gastos governamentais que vêm sendo assumido pelos governos, desde os anos de

1930, mas à necessidade de se observar com atenção a tendência da alocação desses recursos, especialmente a partir dos anos de 1970 – momento em que as economias capitalistas passam a revelar maior dificuldade de sustentabilidade dos lucros.

Conforme será melhor aprofundado no capítulo 4, O'Connor vai antecipar, no contexto da segunda metade dos anos de 1970, os impactos que a 'crise fiscal' do Estado poderiam alcançar, tomando como base não apenas suas análises sobre a composição dos gastos públicos (que revelavam uma clara tendência de favorecimento dos interesses privados), como também os efeitos associados à implantação das políticas neoliberais. Vai ressaltar que essas estratégias contribuiriam, de forma dramática, para a redução do nível de emprego no setor público, situação que seria agravada pela aceleração das transferências do patrimônio público para as mãos do mercado – através dos processos convergentes de privatizações e desregulações.

Desse modo, ao destacar os aspectos da 'administração' da dívida pública, o autor vai colocar em debate outro importante aspecto para esta pesquisa, que é o papel que a dívida pública cumpre no que O'Connor define como a estrutura do sistema de crédito capitalista e sua decisiva interferência na reprodução e acumulação desse sistema, negando, desse modo, as abordagens econômicas convencionais (liberais), que vão abordar a dinâmica econômica capitalista de forma contingencial ou como um simples fenômeno conjuntural. Sobre esse aspecto, é necessário destacar um ponto relevante que tem sido debatido tanto pelos keynesianos como pelos neoclássicos: a permanente tensão e interação existente entre a 'receita fiscal' e o 'endividamento estatal', dentro de uma visão funcionalista das finanças públicas. Nesse contexto, O'Connor vai trazer uma importante contribuição teórica sobre as finanças estatais e sobre os conflitos que permeiam e direcionam a relação entre o endividamento estatal e as condições históricas de acumulação e reprodução do capital.

Ao tomar como referência de análise o caso da economia estadunidense, o autor vai destacar o mais expressivo exemplo de expansão da dívida pública do capitalismo contemporâneo<sup>68</sup>, antecipando a tendência do uso financeiro dos títulos públicos pela maioria dos países da OCDE, nas décadas subsequentes, conforme analisado por Santos *et al.* (2016), entre outros estudos. Desse modo, pode-se inferir que, ao analisar a 'crise fiscal' do Estado à luz do desempenho da economia dos EUA, O'Connor vai introduzir a análise da dívida pública como objeto central do esquema teórico marxista, considerando, portanto, o papel do

---

<sup>68</sup> Segundo dados disponibilizados pelo *International Financial Statistic* (IFS, 2001), a dívida pública bruta dos EUA evoluiu de, aproximadamente, US\$ 410 bilhões, no início da década de 1970 (1971), para alcançar um montante próximo de US\$ 4 trilhões, no final da década de 1990 (1997), quase triplicando esse valor para algo próximo de US\$ 10,0 trilhões no início do século XXI.



Estado capitalista como componente imprescindível ao processo de reprodução social, especificamente ao assumir a dupla função no âmbito da economia (através dos ‘gastos com capital’) e das políticas sociais (através da ampliação das ‘despesas sociais’). O que implica admitir que as funções do Estado sejam ‘organicamente’ decorrentes de sua participação ‘endógena’, ainda que subordinada, à dinâmica do sistema socioeconômico capitalista.

Ao analisar o comportamento dos dados empíricos extraídos da realidade norte-americana, o autor sustenta que o Estado se estrutura e se modifica em conformidade com a dinâmica reprodutiva do capital e, conseqüentemente, da dívida pública. Entende, pois, que os gastos públicos (‘capital social’ e ‘despesas sociais’) expressam a forma de financiamento da economia capitalista e vão apresentar funções distintas, de acordo com as exigências manifestas nos diferentes estágios de desenvolvimento; em conformidade, portanto, com a dinâmica de acumulação e seus efeitos nas conseqüentes crises do sistema. Nesse sentido, a análise dos gastos estatais (especialmente manifestos na ‘dívida pública’) requer situar o Estado capitalista na sua forma de ‘Estado nacional’, tendo em vista ser este o caminho que possibilitará reinterpretar, de forma objetiva e concreta, a manifestação dos fatores que condicionam a dinâmica do financiamento estatal com ênfase na evolução dos gastos estatais.

Ao admitir ser o Estado um componente integrante do processo de reprodução social, o autor, assim como diversos outros estudiosos do pensamento marxista ou neomarxistas, vai sustentar que a receita estatal é derivada dos componentes que integram a própria reprodução socioeconômica. O que implica reconhecer, mais especificamente sobre o tema objeto desta tese, que parcela da renda líquida da economia (que define o conceito de ‘mais-valia’ defendido por Marx) é apropriada pelo Estado na forma de ‘receita fiscal’. O autor vai observar, também, outro importante movimento fruto da permanente pressão exercida sobre os gastos estatais que leva à necessidade recorrente de os governos encontrarem fontes renovadas de renda para suplementar a formação da ‘receita fiscal’, alcançada mediante a tomada de empréstimos que serão convertidos em ‘dívida pública’. Criam-se, assim, as bases do que o autor vai definir de ‘ciclo vicioso’, que vai alimentar a chamada ‘crise fiscal’.

Pode-se apreender, portanto, dessa sucinta discussão, porém profícua, feita com O’Connor, o entendimento geral da teoria crítica (marxista) sobre o papel estratégico assumido pelo Estado, especialmente no que se refere à condição de subordinação dos gastos públicos, particularmente a partir dos anos de 1930 (com tendência de crescimento no pós-anos 70), que vai implicar o aumento vertiginoso da dívida pública. Com base nos argumentos defendidos pelo autor, depreende-se que essa abordagem vai de encontro tanto às perspectivas keynesianas, que vêm as finanças públicas como variável autônoma, quanto às abordagens

liberais, que vão insistir em defender o equilíbrio orçamentário como única alternativa para equilibrar os gastos públicos.

### 3.3 AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM MINSKYANA SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS

Reconhecendo que problemas sociais fundamentais, como segurança pessoal, honestidade e integridade, transcendem os limites da economia pura, Minsky (2008 [1986]) vai indicar, em seu livro *Stabilizing an Unstable Economy*, publicado em 1986, que estudar as variáveis que contribuem para a estabilização da economia, ainda que pareça ingênuo, é uma premissa que deve ser considerada nos estudos econômicos. Ao admitir que o objeto de estudo da ciência econômica também necessita investir no entendimento teórico, analítico e empírico dos fenômenos que conformam as manifestações objetivas e subjetivas da socioeconomia, o autor se aproxima do conceito de administração política defendido por Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009). Essa interpretação pode ser melhor compreendida mediante a afirmação feita pelo estudioso ao ressaltar que “[...] se a economia fornecer segurança básica e um senso de valor pessoal para todos [os cidadãos/indivíduos] – uma vez que o trabalho já está disponível – muitos problemas sociais recuariam para **proporções administráveis**.” (MINSKY, 2008 [1986], p. 3, grifos nossos). Apesar de tais constatações não estarem presentes na história do capitalismo, sendo outros os direcionamentos do sistema econômico (centrado no alcance de níveis ‘ótimos’ de eficiência), importa aqui destacar o reconhecimento feito pelo autor em relação à possibilidade ou necessidade de se estabelecer controles dos impulsos da economia através dos meios possíveis de promover uma melhor administração (gestão) das relações sociais de produção.

Com base nesta percepção mais ampliada sobre o papel da ciência econômica, Minsky (2008 [1986]) vai trazer uma importante contribuição ao debate proposto por esta tese, ao realizar uma análise crítica dos processos econômicos das duas últimas décadas do século XX. Através desse esforço interpretativo, o autor busca compreender as mudanças necessárias para o reordenamento da socioeconomia, avançando nos diagnósticos dominantes que insistiam no reconhecimento do ativismo do Estado como responsável pelas crises cíclicas que afligiam o sistema econômico naquele contexto. O autor inicia suas análises criticando as bases da teoria econômica consolidada no período do Pós-Segunda Guerra, que representa uma nova síntese das teorias neoclássicas com ênfase no cálculo racional (matematização)

para explicar as relações sociais de produção. Inspirado na crítica feita por Keynes no início do século XX, Minsky vai destacar que as teorias neoclássicas, ainda que preservem uma estrutura lógica elegante, falham tanto em apresentar recursos teórico-metodológicos que ajudem a explicar as crises recorrentes do sistema, como em fornecer alicerces seguros que possibilitassem a apresentação de prognósticos duradouros. Aponta o autor que tais restrições levaram a um diagnóstico equivocado sobre a crise dos anos de 1970, conforme também destacado por Santos (2010), induzindo a indicação de saídas equivocadas para a superação da mesma – com ênfase nos processos de desregulamentação e no esforço de reduzir a taxa de inflação por meio de medidas de restrição monetária e prolongada, assim como pelo aumento do nível de desemprego –, contribuindo para exacerbar as instabilidades do sistema econômico a partir daquele contexto.

Ao admitir que a instabilidade do capitalismo resulta da ‘fragilidade do sistema financeiro’, Minsky vai trazer uma grande contribuição para a compreensão da crise dos anos de 1970, integrando outras variáveis proeminentes, a exemplo da própria reestruturação do sistema socioeconômico e do reconhecimento da ausência de instrumentos consistentes para ‘administrar’ esse novo e complexo padrão de relações sociais de produção, antes liderado pelo Estado. Com essa abordagem ampliada, o autor ressalta a importância do Estado como “âncora” do emergente sistema financeiro, que passa a assumir papel central nessa nova perspectiva socioeconômica, seja como prestador de última instância, seja como instituição responsável pela ‘gestão’ e ‘gerenciamento’ da intermediação financeira, em âmbito nacional e internacional.

Em síntese, Minsky (2008 [1986]) assevera que as ‘falhas do mercado’ não ocorrem em função dos choques externos ou devido à incompetência dos governantes, mas reflete os impactos dos problemas causados pelas próprias contradições advindas dos processos internos do sistema socioeconômico. Para o autor, a compreensão ou reinterpretação da crise exige reconhecer o restrito domínio dos mercados livres, apesar da criação de instituições econômicas designadas para restringir e controlar a nova dinâmica econômica, especialmente as instituições financeiras. Afirma, portanto, que, ao ser responsável pela emergência das novas relações sociais de produção, paradoxalmente, o capitalismo que emerge, a partir de 1970, revela ‘falhas’ por não conseguir assimilar prontamente novos processos de produção que usam ativos de capital em larga escala. Em outras palavras, o autor ressalta que o sistema socioeconômico é instável em sua própria natureza, portanto, propenso a crises em função tanto da fragilidade financeira como dos problemas advindos da utilização de grandes volumes de investimentos.

As contribuições trazidas por esse autor encontram apoio nas abordagens introduzidas pelo campo da administração política (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009; e SANTOS *et al.*, 2016) ao reconhecer que a dinâmica e a estrutura do sistema financeiro carregam em si mesmas as incoerências que o levam ao descontrole e depressões cíclicas. Nessa direção, Minsky (2008 [1986]) vai ressaltar que, apesar dos desafios impostos ao campo da economia, as instituições e a política podem refrear o impulso dessas instabilidades, encontrando meios para ‘estabilizar uma econômica instável’. Com esse argumento, o autor reforça ser fundamental a consolidação de instrumentos (instituições) sólidos disponibilizados pelo Estado para garantir níveis mínimos de estabilidade ao sistema. Esta posição reforça os pressupostos defendidos nesta tese quanto à importância do papel do poder estatal para continuar assumindo seu papel histórico no processo de consolidação e reprodução do capital. Afirma o autor ser fundamental para a análise da atual dinâmica do capitalismo compreender que a economia é amplamente determinada pelas questões financeiras, asseverando, desse modo, que “[...] a teoria econômica só pode ser relevante se as finanças [públicas] estiverem integradas à estrutura teórica”. (MINSKY, 2008 [1986], p. 21).

Nesse sentido, avalia que, ao não considerarem as interações financeiras nas análises das crises pós-1970, os modelos analíticos monetaristas não conseguem explicar a instabilidade econômica, o que revela que suas proposições têm levado a sucessivos fracassos e contribuído para a emergência de novas convulsões. Diante das fragilidades e instabilidades próprias do capitalismo financeiro, ressalta Minsky que as teorias hegemônicas – defendidas tanto por conservadores como pelos progressistas – necessitam indicar um ‘vilão’ para justificar os problemas para os quais não tem explicação, atribuindo, assim, ao Estado o papel de ‘bode expiatório’. Trazendo uma nova interpretação, o autor afiança que a economia estava se comportando, naquele momento, conforme as prescrições feitas por Keynes, ressaltando que o comportamento da economia de mercado revelava uma estrutura financeira frágil e seguia, portanto, a exigir o papel forte e determinante da ação do governo. Com base nessa análise, o autor destaca o papel que as finanças públicas passam a assumir naquele contexto, dando relevo para o desempenho dos gastos públicos realizados pelo que classifica de *Big Government*<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Termo cunhado por Minsky para expressar a importância do déficit governamental durante uma depressão. Segundo o autor, um grande déficit do governo pode sustentar ou aumentar os lucros das empresas, garantindo a produção e o emprego – a depender do volume dos gastos. Afirma, ainda, que, se os níveis de impostos e gastos forem adequadamente planejados, a atuação do *Big Government* pode ser uma barreira à inflação. Entretanto, Minsky assinala que o governo deve ser grande o suficiente para garantir a estabilidade da economia em situação de baixa demanda agregada, uma vez que esta ação não seria possível através de um ‘governo pequeno’.

Ao pesquisar episódios de instabilidade ocorridos na economia Norte Americana entre os anos de 1970 e 1980, Minsky (2008 [1986]) vai contrariar as análises dominantes – amplamente defendidas e difundidas por acadêmicos, políticos e autoridades –, cuja defesa indicava que a economia escapou das crises em função do ‘funcionamento normal’ do mercado, destacando dois aspectos econômicos que contribuíram para a ocorrência do que classifica como uma recessão profunda, e não uma simples depressão:

[...] o primeiro [aspecto] refere-se à estabilidade [proporcionada pelo] *Big Government* não apenas [em relação] ao emprego e à renda, mas também [em relação] aos fluxos de caixa [lucros] das empresas e, como resultado, o valor dos ativos. [...] O segundo [aspecto] refere-se à atuação da *Federal Reserve* e de outras agências governamentais e instituições financeiras privadas, que atuaram como emprestadores de última instância. (MINSKY, 2008 [1986], p. 17)

Para o autor, o comportamento combinado dos aspectos ressaltados acima – o papel do governo e do banco central –, diante da desordem financeira e do declínio da renda, teve como resultado não apenas impedir a depressão, mas de preparar o terreno para um cenário de alta e acelerada inflação. Nesse sentido, afirma que a ação do *Big Government* para reequilibrar a economia vai ocorrer através de uma política ativa de gastos públicos com ênfase nos seguintes direcionamentos: (i) emprego do governo e gastos com a produção do poder público; (ii) contratos governamentais para garantir a expansão da renda; (iii) transferências de renda – via seguro desemprego, por exemplo; e (iv) juros sobre a dívida pública.

A estrutura consagrada pelo *Big Government* é considerada, pelo autor, como fundamental para evitar a depressão econômica dos anos de 1970. Nesse sentido, através de uma política fiscal ativa, o Estado irá evitar o não aprofundamento do processo de recessão, particularmente, através do déficit público, ou seja, o autor constata que os déficits do governo são formados na crise. (MINSKY, 2008 [1986], p. 23). Com base nessa análise crítica, o autor sustenta um dos argumentos defendidos nessa pesquisa, centrado na defesa de que o contexto pós-anos 1970 revela muito mais a emergência de crises sistêmicas da economia do que o que tem sido afirmado pelos diagnósticos conservadores ao afirmarem tratar-se de uma ‘crise fiscal’ do Estado. Ao negar essa tese, reforça-se que são as convulsões do sistema econômico que têm levado o Estado para uma situação de fragilidade ‘financeiro-fiscal’, e não o inverso, revelando, pois, evidências que confirmam a existência de uma crise econômica provocada pelas instabilidades naturais do sistema financeiro.

Para explicar como o *Big Government* impediu a depressão da economia americana na década de 1970, Minsky indica a importância de se analisar os diferentes impactos que os déficits do governo irão produzir nas relações sociais de produção, indicando três efeitos principais: (i) o efeito renda e emprego, que opera pela demanda do governo por bens, serviços e trabalho; (ii) o efeito orçamentário, que atua através da geração de superávits ou déficits setoriais; e (iii) o efeito *portfólio* (de carteira), decorrente dos instrumentos financeiros utilizados no financiamento de déficits. Para o autor, o primeiro efeito é bastante utilizado, particularmente na determinação do PIB. No entanto, os dois últimos têm sido sistematicamente ignorados pelas análises correntes, apesar da importância que assumem em função da economia ser tanto um sistema produtor e gerador de renda quanto um sistema financeiro complexo.

Ao reconhecer os efeitos do orçamento e do *portfólio*, Minsky ressalta que se torna perceptível o papel poderoso e generalizado que o Estado assume para garantir a sustentabilidade da economia também naquele contexto, apesar dos discursos difundirem a redução drástica do Estado. Apesar de evidente, o desempenho que o poder público continua a assumir a partir daquele contexto não tem sido reconhecido pelas análises hegemônicas que têm negligenciado as implicações do fluxo financeiro (incluindo aqui os recursos requisitados por outros setores da economia para o cumprimento dos seus compromissos) e de carteira sobre o déficit público que os governos têm que assumir. Ao negar os dois efeitos da ação estatal e concentrar suas análises apenas nas implicações, diretas e/ou secundárias, dos gastos públicos – através dos pagamentos por transferência e impostos sobre a demanda agregada –, Minsk ressalta que as abordagens neoclássicas acabam por comprometer os diagnósticos e prognósticos dirigidos para solucionar as crises que emergem a partir do pós-1970.

Avançando nessa análise, o autor vai destacar que, como as ações realizadas pelo governo levam um tempo para se tornarem efetivas, especialmente em uma situação de crise, as pressões financeiras para os pagamentos das dívidas de curto prazo e os valores de ativos em declínio ameaçam o sistema financeiro, sendo necessário, assim, o refinanciamento dos débitos. Nesse sentido, vai destacar, como exemplos adicionais que reforçam o ativismo do Estado, as ações realizadas pela FED e por outros agentes financeiros, públicos e/ou privados, para assegurar esse refinanciamento, o que implica reconhecer que o ativismo do Estado tem sido essencial para evitar pânico ao sistema, mesmo considerando as ações do *Big Government*. O Estado, portanto, passa a assumir o papel estratégico de ‘emprestador’ de última instância, evitando, assim, os riscos de as instituições financeiras quebrarem, reduzindo também os níveis de incerteza.

Minsky (2008 [1986]) afirma que o governo não considerou, naquela situação de crise, os benefícios e custos a longo prazo, refletindo a essência da proposta de Keynes, de que a elevação dos gastos públicos e de cortes de impostos, se forem realizadas em proporções suficientes, irão interromper o declínio da economia. Nesse sentido, conclui que a experiência dos anos de 1975 demonstra que as questões que deveriam ser enfrentadas em relação tanto às questões da teoria econômica como da teoria política, “[...] não são sobre a capacidade de prodigiosos gastos governamentais deficitários para deter até mesmo uma recessão muito forte, mas sobre a relativa eficiência de medidas específicas lado a lado aos efeitos associados a **estratégias políticas específicas.**” (MINSKY, 2008 [1986], p. 24-25, grifos nossos). Complementa esse argumento afirmando que dado o comprovado poder dos ‘déficits’ do *Big Government*, a principal questão política deveria ser a determinação dos efeitos e objetivos estruturais da ação governamental. Assim, para o autor, o *Big Government* deve se preocupar não apenas com agregados, mas com quem produzir, como produzir e que tipo de produção produzir.

Essas afirmações contribuem, portanto, para reforçar o pressuposto que orienta esta tese, lastreado pelas propostas teórico-metodológicas do campo da administração política, sustentadas nas evidências de que o *Big Government*, conforme destacado por Minsky, deve se preocupar não apenas com os [valores] agregados, próprios da economia política – que responde às questões: *o que, para que e para quem produzir?* –, mas também com a compreensão dos elementos que indicam as bases da gestão e do gerenciamento do capitalismo, expressos pelo campo da administração política – que responde à seguinte questão: *como produzir, circular e distribuir?* Nesse ponto, observa-se a convergência entre os campos da economia política e da administração política na busca por encontrar bases epistemológicas e teórico-metodológicas e empíricas capazes de dar conta dos aspectos da materialidade humana.

Diante das evidências da instabilidade estrutural do capitalismo financeiro, que emerge no período pós-1970, o autor indica a necessidade de definição de uma agenda que contemple um programa de reformas consistente com os novos e complexos processos da economia emergente, mas que não viole o ‘caráter’ das pessoas. O programa proposto por Minsk apresenta quatro elementos principais: (i) um governo grande, com poder para definir gastos e impostos, sendo o Estado o responsável por direcionar a expansão da economia, controlando a inflação e mantendo o orçamento equilibrado; (ii) uma estratégia de emprego; (iii) uma reforma financeira para reduzir a instabilidade; e (iv) uma política industrial ativa que agencie a competitividade e adote um tratamento adequado para o poder das grandes

corporações. Pode-se concluir, portanto, que as análises de Minsk reforçam que houve graves equívocos interpretativos acerca da teoria de Keynes, feitos pelos conservadores, conforme destacado no capítulo 2 deste estudo, e que esses equívocos influenciaram as apreciações feitas pelos progressistas sobre a crise dos anos de 1970.

Além desse aspecto importante, o autor chama a atenção para outras formas de inserção do Estado na dinâmica da economia naquele contexto, demonstrando a importância da ação estatal para corrigir as ‘falhas’ inerentes ao sistema econômico com ênfase no controle das instabilidades, particularmente a financeira. Vale destacar o foco dado ao que chama de ‘estratégias políticas específicas’, que se identificam aqui como expressões próprias do campo da administração política. Nesse sentido, as abordagens das finanças públicas feitas por Minsky corroboram com o pressuposto central desta tese ao defender que falta uma concepção de ‘gestão e gerenciamento’, liderado pelo Estado, adequado ao novo sistema econômico para atingir níveis satisfatórios de eficiência das relações sociais de produção.

Apesar da coerência das abordagens defendidas por Minsky (2008 [1986]) e por Santos (2010; 2013) sobre o papel fundamental das finanças públicas no equilíbrio e reprodução do sistema financeiro que emerge a partir dos anos de 1970, a visão ortodoxa dominou não apenas o debate econômico, político, ideológico, como suas ideias foram postas em prática e se consolidaram como abordagem dominante desde então. Para se contraponem às teses ‘keynesianas’ e também à síntese clássica, neoclássica e keynesiana defendida por Samuelson nos anos de 1950, emergem novas teorias derivadas das escolas neoclássicas, com destaque para as teorias da Escolha Pública (*Public Choice*) e da NEI, como será discutido na próxima seção.

### 3.4 AS ABORDAGENS (NEO)LIBERAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

#### 3.4.1 A Teoria da Escolha Pública

A teoria da Escolha Pública vai buscar inspiração nos métodos racionais da ciência econômica neoclássica para ampliar os estudos da ciência política, tendo os aspectos econômicos (utilitários) como base dessa nova abordagem. Ao aceitar esse desafio de integração dos campos da ciência econômica com as ciências sociais, Buchanan (1999) classifica a *Public Choice* como um programa de pesquisa no qual a análise do fenômeno político deve preceder à apreciação do papel do Estado, especialmente no que se refere ao



desempenho das finanças públicas. Os estudos pioneiros dessa nova escola derivam, portanto, da forte influência que as ciências exatas imprimiram à economia a partir das abordagens neoclássicas. Com base nessa leitura utilitarista, a teoria da Escolha Pública defende que os indivíduos buscam racionalizar não apenas seus objetivos econômicos, mas, através de modelos matemáticos, podem também dar respostas efetivas às hipóteses testáveis em relação ao comportamento político. Será, portanto, a defesa dessa racionalidade que vai fundamentar o próprio nome da ‘Teoria das Escolhas Públicas’ (*Public Choice*).

A literatura sobre essa abordagem revela que são muitas as linhas de estudos que integram esse campo teórico à ciência política, assegurando que diversas manifestações políticas são melhor compreendidas através dos recursos disponibilizados pelos cálculos racionais. São exemplos dessas possibilidades as competições políticas, a racionalidade eleitoral e as diversas coalizões políticas, assim como podem ser citados como modelos a Teoria Econômica da Constituição e os estudos dos *Rent Seeking*. Segundo destaca Mueller (2004), essa nova abordagem defende que os indivíduos buscam na política racionalizar o ‘bem-estar’ máximo da sociedade através de suas escolhas.

Para defender seus argumentos, Buchanan vai voltar suas análises para reinterpretar a dinâmica socioeconômica do período do Pós-Guerra, ressaltando que, naquele contexto, as nações emergentes estavam alocando entre um terço e a metade do produto total (PIB) por meio de instituições políticas<sup>70</sup>, e não por meio do mercado. Essas evidências o levaram a afirmar que os economistas estavam voltados, exclusivamente, para explicar as escolhas dos indivíduos apenas pela perspectiva do mercado. Nesse sentido, vai defender, em seu artigo *The pure theory of government finance: a suggested approach*, publicado em 1949, a necessidade de incorporar a essa observação a dimensão política, especialmente as assumidas pelo poder público. Argumenta que, mesmo sendo uma questão empírica pouco perceptível, o fenômeno político, vinculado ao campo de conhecimento da ciência política, poderia contribuir sobremaneira para ampliar o entendimento do comportamento racional dos indivíduos tanto no mercado como também em outros espaços onde as relações sociais de produção se realizam, especialmente aquelas que se encontravam sob a liderança do Estado.

Ao propor a integração da dimensão política como instrumento essencial para a compreensão das ações (objetivas e subjetivas) que envolvem a produção da materialidade humana/social, compreende-se que essa teoria vai retomar, de forma empobrecida, uma

---

<sup>70</sup> Como já destacado anteriormente, através das análises de Santos (2010), esta será a “fatia” que a ortodoxia, a partir dos anos de 1970, passará a requerer através do discurso em defesa da ineficiência do Estado e da necessidade de privatizações, defendendo, em última instância, a transferência para o mercado de parte relevante do sistema produtivo que estava sob o domínio e controle do poder estatal.

discussão que já havia sido inaugurada desde o século XVIII, liderada pelos economistas clássicos, especialmente por Smith (1996 [1776]) e por Mill (1985 [1848]), que vão defender a relevância do fator institucional (entendido aqui como o papel do Estado) como elemento decisivo para a consolidação e reprodução do novo e complexo modo de produção econômico emergente. Ao admitir o papel central do trabalho e do trabalhador nessa nova dinâmica socioeconômica, os economistas clássicos superam a visão do capitalismo concorrencial e avançam em direção a uma perspectiva racional, porém sem negarem os elementos subjetivos (políticos) que complementariam essa nova engrenagem socioprodutiva com base na ‘ordem social’ liderada pelo mercado.

Nesse debate, é importante integrar, ainda, as contribuições trazidas pelas proposições epistemológicas e teórico-metodológicas da administração política (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009) que, do mesmo modo que os clássicos economistas, vão defender a importância e imperiosidade da integração dos aspectos políticos (subjetivos) para o entendimento das condições que guiam/orientam a direção das bases materiais das relações sociais de produção. Entretanto, é importante destacar que as analogias possíveis entre as teses defendidas pela economia política e pela administração política só se aproximam da teoria da Escolha Pública nesse aspecto, visto que os princípios e finalidade dessa nova abordagem vão em direção oposta por defenderem a instrumentalização racional (matematização) consolidada pelas escolas neoclássicas da economia para reinterpretar e reestruturar as ações do Estado. Mas, para os objetivos desta tese, é fundamental fazer essa discussão, pois se entende que as proposições trazidas por Buchanan representam uma visão particular (e dominante, a partir dos anos de 1980) do que se denomina de nova ‘administração política’ do capitalismo contemporâneo, pautado em princípios racionais que deveriam se estender, definitivamente, na administração pública, refletindo-se, positivamente, nas relações sociais de produção lideradas pelo mercado.

Retomando a discussão sobre as bases teóricas propostas pela *Public Choice*, Buchanan destaca que, a partir da publicação do seu citado artigo, o esforço intelectual dos economistas passou a levantar dúvidas sobre a influência do processo político na condução dos processos socioeconômicos. O texto publicado por Arrow, em 1951, denominado “teorema da impossibilidade” – estudado simultaneamente, mas de forma independente, por Duncan Black –, é considerado um marco para a ampliação das abordagens da teoria da Escolha Pública. De forma resumida, os citados autores redescobriram o fenômeno dos chamados ‘ciclos majoritários’, que permitem observar que os resultados das eleições giram em ‘ciclos contínuos’, sem equilíbrio ou ponto de parada. Com base nesse entendimento,

tentam provar que a democracia, interpretada como regra da maioria, não poderia promover o interesse geral ou público tendo em vista que se revela como um regime intrinsecamente instável. (BUCHANAN, 1979).

Ao criticar a visão defendida por Arrow e Black, Buchanan (1979) assevera que qualquer realização de equilíbrio político, via regra da maioria, equivaleria à imposição permanente da vontade da maioria sobre a minoria. A preocupação central do autor era, portanto, prevenir a discriminação da maioria contra as minorias, em detrimento da aparente estabilidade alcançada com os resultados do pleito político. O que implica considerar, como aspecto mais relevante dos argumentos defendidos pelo autor, a busca do entendimento para articular ‘eficiência’, ‘política’ e ‘justiça’ sob o governo da maioria. Com base nessa abordagem racional, a regra da maioria produziria resultados injustos e ineficientes, sendo a estabilidade política assegurada apenas por discriminação contra as minorias.

Tullock (1959) vai reforçar esses argumentos ao enfatizar em seus estudos o poder preditivo e explicativo do modelo teórico defendido pelos neoclássicos do *homo economicus* nas esferas da política e da burocracia. Utilizando ferramentas e métodos da análise econômica e agregando outros conceitos disponíveis à época sobre a organização constitucional de uma política, Buchanan e Tullock publicam, em 1962, o livro *The Calculus of Consent*. O esforço desses estudiosos contribuiu para a emergência de uma nova abordagem da identificação da estrutura da ‘tomada de decisão coletiva’, destacando dois níveis fundamentais: (i) a ‘política comum’ ou ‘cotidiana’, que consiste em decisões tomadas em assembleias legislativas; e (ii) a ‘política constitucional’, que consiste em decisões tomadas sobre as regras para a política comum.

Por meio desse esforço, Tullock e Buchanan (1962) acreditam terem conseguido encontrar a resposta adequada sobre a ‘racionalidade’ que iria orientar a teoria da Escolha Pública, defendendo a possibilidade de identificação da integração das perspectivas dos princípios da ‘eficiência’, ‘política’ e ‘justiça’. Com base nessa pressuposição, defendem que a regra da maioria pode ser ‘domínio da política comum’, desde que haja ‘consenso’ generalizado sobre a Constituição ou sobre as regras que definem e limitam o que pode ser realizado pela ‘política comum’. Como síntese dessa perspectiva racional e utilitária, pode-se inferir que os autores defendem que o impulso normativo da pesquisa ofereceu suporte relevante para identificar os limites constitucionais do exercício da autoridade política, base central da abordagem dessa teoria, classificada por Buchanan (1979) como o ‘modo constitucional de pensar’.

Nessa direção, o autor vai dar atenção especial às regras estruturais da ordem política, preceitos que poderiam garantir o consenso entre os membros do corpo político. Com base nessa hipótese, defende que os indivíduos calculam seus termos de troca com o Estado ou com a autoridade política. Assim, sustenta que os indivíduos podem calcular se estão em condições para se tornarem membros da ordem constitucional, enquanto avaliam o impacto de ações políticas comuns que sejam contrárias aos seus interesses. Afirma, então, que, em uma democracia, as pessoas devem lealdade à Constituição, e não ao governo. (BUCHANAN, 1979).

Foi com este arcabouço teórico que os defensores da teoria da Escolha Pública passaram a analisar, portanto, o comportamento e desempenho do Estado, identificando um conjunto de ‘falhas governamentais’ (ou ‘falhas do governo’) e fazendo um contraponto aos teóricos defensores da intervenção do Estado na economia, que vão assinalar as ‘falhas do mercado’. Nesse sentido, vão antecipar algumas críticas às suas proposições, reafirmando que não se trata da defesa de uma ideologia antigovernamental, mas representa uma proposta de correção do que classificam como “falhas do governo”. Estas falhas vão se explicitar na emergência de alguns problemas inerentes à tomada de decisão coletiva, citando como exemplos a ineficiência da administração pública, a ausência de incentivos, os problemas com informações sobre as preferências dos cidadãos, a rigidez institucional, a atuação de *lobbies*, o financiamento ilegal de partidos políticos, dentre outros. (BRESSER-PEREIRA, 1997). Nesse sentido, ressaltam que as pessoas agem politicamente em qualquer situação social, estejam representando os papéis de eleitores, políticos ou burocratas. O que implica considerar que as bases da teoria da Escolha Pública estariam justamente no que Buchanan (1979, p. 4) classifica de “política sem romance”.

Os contrários à intervenção do Estado na economia advogam que o governo é mais pernicioso do que benéfico ao sistema socioeconômico, visto que não sabe definir, adequadamente, o tempo e o escopo das intervenções. Conforme aponta Seldon (2005), as ações governamentais geralmente se iniciam antes do tempo e não conseguem definir até que ponto intervir, assim como não sabem o momento de parar. Com essa visão simplista, os teóricos da *Public Choice* recolocam no debate antigas questões que ficaram adormecidas entre os anos de 1930 a 1970, relacionadas ao debate histórico entre Estado-mercado, dando ênfase ao fato de que o poder público apresenta mais evidências de falhar do que o mercado. Vão sustentar essa pressuposição nas imperfeições expressas da política, considerando este recurso ineficiente para garantir o equilíbrio ideal entre os princípios da eficiência e da justiça, mesmo quando o Estado se propõe a corrigir as ‘falhas do mercado’. Com base nessa

convicção, vão se contrapor à intervenção do Estado, assim como vão defender a necessidade de se promoverem processos de reestruturação administrativa, desregulamentação e privatização do patrimônio em mãos do Estado, entre outros mecanismos liberais considerados como alternativas para garantir maior eficiência à socioeconomia.

Com a teoria da Escolha Pública, emergem os elementos teóricos, ideológicos e doutrinários que irão fundamentar as críticas à teoria do *Welfare Economics*, sem, no entanto, romperem com os fundamentos centrais do pensamento neoclássico (AFFONSO, 2003; OLIVEIRA, 2010). Ao postularem a não intervenção do Estado na economia e terem como base o liberalismo clássico, os teóricos da *Public Choice* se diferenciam, como destaca Affonso (2003), pela forte crítica que irão fazer às políticas de bem-estar social (*welfare state*), avaliadas como ineficientes para abrandar as ‘falhas de mercado’. Com esse discurso, vão ressaltar e difundir, a partir dos anos de 1970, as diferenças entre Estado e mercado<sup>71</sup>, destacando a superioridade do segundo na autogestão das relações sociais de produção. Com esse argumento, constroem as bases teóricas e ideológicas do que esta tese entende tratar-se de um dado padrão de gestão (administração política) das relações sociais de produção do capitalismo contemporâneo, tendo o mercado o papel de destaque.

Nesse sentido, o papel que cabe às finanças públicas, na teoria da *Public Choice*, vai refletir uma preocupação em fazer uma crítica ao papel conferido ao Estado, tanto em relação às bases defendidas pela teoria keynesiana (intervencionista) quanto em relação à síntese neoclássica (especialmente a defendida por Samuelson). Entretanto, como havia insuficiência no instrumental analítico neoclássico para criticar a expansão e o papel do Estado na economia pós-30, a solução encontrada pelos teóricos da Escolha Pública para manter os pressupostos neoclássicos e integrar os debates da ação estatal na economia foi incorporar as regras de conduta do setor privado no setor público. Com base nesse pressuposto, vão destacar que as regras de comportamento que orientam os agentes privados (empresas e famílias) são as mesmas que orientam a conduta dos agentes públicos (políticos e burocratas). Afirmam, assim, que todos esses agentes (privados e públicos) têm em comum a racionalidade (utilitarismo), o que significa considerar que serão movidos pelo egoísmo (base do utilitarismo) e guiados pela maximização do lucro, da utilidade, do voto (do poder). Com esses argumentos, os teóricos da Escolha Pública defendem haver uma homogeneização teórica e prática do funcionamento do Estado e do mercado no que se refere à gestão e

---

<sup>71</sup> Affonso (2003) assinala que houve uma alteração na postura teórica da *Public Choice* nos anos 1960 quando seus seguidores defendiam que as similitudes entre os mercados privados e públicos se justificavam pela simetria dos seus agentes, particularmente dos seus comportamentos. A partir dos anos 1970, passam a dar ênfase nas diferenças entre tais agentes.

gerenciamento das relações sociais de produção. (AFFONSO, 2003; SANTOS, 2010; DARDOT e LAVAL, 2016). Como destacado por Affonso (2003, p. 42), ao defender “A generalização das regras de comportamento dos agentes privados para toda a sociedade [a teoria da Escolha Pública] permite considerar a política como [instrumento pragmático de] troca e, portanto, o Estado como um mercado!”.

Com base nessa nova abordagem teórica, assiste-se, a partir dos anos de 1980, à consolidação dos alicerces ideológicos e doutrinários (neo)liberais (especialmente na dimensão sociopolítica e administrativa) que vão constituir as bases do Estado gerencial (administração gerencial). Os novos princípios orientadores da administração pública deveriam privilegiar eficácia, eficiências e efetividade, espelhadas nos valores que orientavam o funcionamento das organizações privadas. Trazendo a abordagem da *Public Choice* para o âmbito das teorias da administração, observa-se que os enfoques do *management* (gerenciamento) ganham destaque e apresentam-se como um ‘modo de gestão’ apropriado (ideal) para guiar a administração do setor público. Pode-se inferir que, ao ser concebido como um agente análogo a outro qualquer dentro do sistema econômico, o Estado passa a ser considerado não mais como uma entidade “exógena” à ordem do mercado (como defendiam os economistas clássicos e neoclássicos), mas a ser identificado “[...] como uma entidade inteiramente integrada no espaço das trocas, no sistema de interdependência dos agentes econômicos.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 292).

Entretanto, esse aparente avanço teórico não parece representar a compreensão correta do papel central que o Estado tem assumido historicamente desde os idos do século XVI como ente essencial para assegurar as bases institucionais, políticas, econômicas, sociais, culturais e administrativas do novo, complexo e revolucionário sistema econômico, emergente a partir daquele contexto. Compreender esses limites é um dos objetivos desta tese, ao considerar o uso estratégico das finanças públicas para garantir os espaços de realização, acumulação e ampliação do capitalismo.

Ao admitir que o Estado se assemelha ao comportamento do mercado, os defensores da Escolha Pública afirmam que, ao realizar suas trocas no ‘mercado’ político, o poder público revela evidências de incorrer em mais ‘falhas’ do que o próprio mercado, especialmente no que se refere à liderança do processo de provisão de bens e serviços públicos – derivando dessa compreensão a defesa enfática da concepção do Estado mínimo. Conforme assinalado por Buchanan (1979), como há evidências de problemas no ‘mercado’ político, essas deficiências causarão, conseqüentemente, ineficiências nas trocas realizadas ou administradas pelo Estado. Desse modo, argumenta que esta incapacidade leva a desperdícios

dos recursos públicos, o que contribui para elevar os ‘déficits’ e a ‘dívida governamental’, considerados como variáveis determinantes para explicar a crise do capitalismo. Esse diagnóstico é explicado pelo fato de que os atores que integram o ‘mercado político’ – eleitores, políticos, burocratas –, apesar de representarem distintas finalidades (ao serem guiados pelos mesmos objetivos maximizadores de seus ganhos), desconsideram as restrições orçamentárias nas suas decisões, o que explica o excesso de gastos que acaba por gerar aumentos constantes no nível do déficit público. (OLIVEIRA, 2010). Com base nessa interpretação racional, os teóricos da Escolha Pública vão defender que as ‘escolhas orçamentárias’ devem ser orientadas pela mesma racionalidade que rege a decisão alocativa do mercado para, assim, garantir eficiência.

Como sinalizam Dardot e Laval (2016), esses teóricos passam a analisar as ações do governo não pela natureza e finalidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, mas pela forma como são produzidos – pela forma como são administrados. Consideram, pois, que o funcionário público, um indivíduo igual a qualquer outro – portanto, racional e egoísta –, busca maximizar seus interesses pessoais, ficando em segundo plano o interesse geral. Nesse sentido, sustentam que os servidores públicos irão buscar alcançar seus interesses particulares à custa do que classificam de um ‘grande desperdício social’. O que implica concluir que o Estado não consegue maximizar o interesse geral. Além disso, os teóricos da Escolha Pública defendem que, nas suas práticas administrativas, os funcionários públicos<sup>72</sup>, como não têm concorrência, tendem a estimular o crescimento da oferta, o que leva a inflar, na classificação dos autores, a “burocracia parasitária”, acarretando em prejuízos nos níveis do crescimento dos gastos públicos. Com base nessa interpretação, vão analisar o comportamento de toda a burocracia estatal, afirmando que há evidências de uma superprodução de serviços em relação às necessidades reais da população. Trazendo um contraponto a essa afirmação, merece destacar que, se esse comportamento efetivamente ocorresse, conforme sustentam os defensores da *Public Choice*, poderiam ser constatadas evidências de que a sociedade (a população, especialmente os mais carentes) teria naquele contexto suas necessidades plenamente atendidas, o que, infelizmente, a empiria contradiz, demonstrando o aumento dos déficits de atendimento das demandas sociais, especialmente nos países de desenvolvimento

---

<sup>72</sup> Ao defenderem este perfil do funcionalismo público, afirmam ser necessário o acompanhamento ativo da conduta dos agentes públicos e dos usuários, e indispensável a realização de reformas para atender a esta nova demanda do papel do Estado. Assim, passam a requerer reformas do Estado inspiradas no modelo privado com ênfase no princípio da eficiência, de modo a criar as bases para a implantação no setor público dos princípios de governança pública com inspiração no sucesso alcançado pelo setor privado. Um dos modelos teóricos, surgido nos anos de 1970, que ganhará força e será inserido na literatura econômica para a reflexão sobre a hierarquia dos interesses dos atores sociais, será a abordagem da teoria do ‘principal-agente’.

tardio (emergentes). O que evidencia que os padrões de administração política do capitalismo contemporâneo têm privilegiado os interesses de uma minoria, às custas do uso direcionado das finanças públicas.

Nessa linha de argumentação, os teóricos da Escolha Pública vão indicar que, para realizar uma mudança estrutural nas ações governamentais, torna-se necessário inserir instrumentos que garantam níveis de ‘competição’ entre os órgãos públicos na oferta de serviços semelhantes. Com o objetivo de desfazer o monopólio público e ampliar a eficiência da produção, defendem mudanças nos incentivos funcionais do Estado, introduzindo o que denominam de ‘sistema de lucro pessoal’, baseado no pagamento aos servidores de um bônus que seria a diferença entre o orçamento alocado e os custos efetivos dos serviços/bens produzidos – o que sustenta as bases do conceito de avaliação de desempenho que será um dos instrumentos que serão introduzidos como base para melhorar a *performance* (resultados) da gestão pública. Com essa nova concepção de gestão de pessoas, defendem a implantação de um sistema de promoções proporcional à redução do orçamento do gasto público. Nesse sentido, defendem a total concorrência entre os serviços públicos e privados, dando aos agentes privados a possibilidade de fornecerem serviços até então fornecidos, exclusivamente, pela administração pública. Esse concurso também pode ser implantado dentro da própria administração pública onde os orçamentos devem ser separados e o desempenho dos servidores pode ser comparado, permitindo estabelecer mecanismos de controle da produtividade e desempenho da gestão pública (DARDOT; LAVAL, 2016).

Com base nesse novo modelo de gestão pública, o Estado é orientado a alcançar índices satisfatórios de eficiência, o que torna fundamental a imposição de limites aos poderes governamentais; ou seja, a imposição de limites para a ação pública na economia. Nesse sentido, Buchanan defende a supressão do ‘Estado de bem-estar social’ e propõe as bases para um ‘novo contrato social’, baseado no que define como a ‘revolução constitucional’, que passa a ser o espaço onde o processo de reestruturação do Estado e da economia deverá acontecer, utilizando, desse modo, a ordem constitucional em favor dos interesses do mercado. O que permite afirmar que, a partir daí, emergem as bases institucionais, organizacionais e administrativas que irão dar sustentação à nova administração política do capitalismo contemporâneo, onde o Estado passa a ser instrumentalizado formalmente para atender as demandas e interesses do mercado.

Ao analisar os contextos dos anos de 1970, 1980 e 1990, Buchanan (1999) reforça a ideia de que as perspectivas de qualquer reforma ou melhoria das questões políticas devem ser consagradas em projetos de restrições constitucionais que garantam efetivas transformações



nos aspectos da governança. O que significa admitir o empenho da *Public Choice* em estabelecer limites constitucionais da ação política do Estado, sustentando que as maiorias devem ficar restritas à promulgação de leis<sup>73</sup> e dando especial destaque para as decisões que envolvem as finanças públicas, com ênfase na tributação e no limite dos gastos. Afirma o autor que esse princípio deve se aplicar a todas as classes e grupos que integram a comunidade política, evitando, desse modo, os excessos praticados pela política distributiva. Essa perspectiva teórica e ideológica passou a ser seguida por vários países a partir dos anos 1980, ao admitirem o estabelecimento de limitações constitucionais em relação às políticas de endividamento, de aumento do déficit público, de elevação da dívida, do nível de impostos, dentre outras medidas interventivas. O que significa defender uma nova e agressiva proposta de ação governamental baseada fundamentalmente em expectativas racionais.

Dentre os vários estudos realizados por essa abordagem teórica, merece destacar o espectro mais radical atribuído pelos defensores do *Rent Seeking* (caçadores de renda), segundo os quais o Estado é sempre ineficiente, o que implica confluir que a política é um desperdício como instrumento guia das decisões econômicas. (OLIVEIRA, 2010). Segundo Buchanan (1979), em essência, essa linha teórica amplia a ideia do lucro da ‘esfera econômica’ (mercado) para a ‘esfera coletiva’ e pressupõe que, se existe valor a ser obtido através da política, os indivíduos investirão recursos nos esforços para capturar esse valor, sendo esse investimento considerado pelo autor um desperdício enquanto ‘valor agregado’ ao sistema econômico.

Os teóricos relacionados à linha teórica dos *Rent Seeking* influenciam a política econômica na busca por benefícios e/ou na busca de formas para minimizarem seus custos. Nessa direção, os estudos iniciais desenvolvidos por Tullock, de acordo com Buchanan (1979), se concentram na acusação da existência de monopólio, das tarifas e da corrupção, dentre outras ações negativas produzidas no âmbito do poder estatal. A ideia central defendida pelo referido autor é de que o governo, ao conceder direitos de monopólio ou conceder alguma proteção tarifária a um determinado grupo social – às custas dos interesses da população em geral –, acaba por gerar uma competição entre os potenciais beneficiários. Com base nesse pressuposto, afirma que, como apenas um grupo será recompensado, os recursos investidos pelos demais grupos serão desperdiçados. A partir dessa percepção, defende que

---

<sup>73</sup> Apesar de mudar o argumento em relação ao livro *The Calculus of Consent*, no qual a reforma constitucional enfatizada envolvia a modificação de processos majoritários, em direção a uma inclusão maior, através das regras da ‘supra-maioria’ nas assembleias legislativas, o autor continua na defesa da necessidade da imposição de limites constitucionais às políticas democráticas. A percepção de Buchanan (1999) é que as instituições majoritárias estão tão intimamente relacionadas às atitudes públicas em relação à democracia que os esforços de reforma voltados para regras de decisão mais inclusivas provavelmente fracassariam.

grande parte da política moderna pode ser entendida como uma atividade rentista (racionalizada com base nos princípios do utilitarismo), justificando que o crescimento do setor burocrático ou regulatório do governo pode ser explicado em termos da competição entre agentes políticos pelo apoio dos grupos constituídos através do uso de promessas de transferências discriminatórias de riqueza.

Para Oliveira (2010, p. 57), os teóricos da Escolha Pública pressupõem que existe “[...] por parte dos agentes econômicos, a busca – caça – de uma renda criada por alguma ação/intervenção do governo e de que estes se organizam para sua apropriação por meio do espaço orçamentário, visando maximizar suas utilidades”. Assinala, ainda, que os desperdícios gerados no processo político reduzem os níveis de ‘bem-estar da sociedade’, seja porque envolvem custos, porque a consolidação de monopólios leva a aumentos de preços ou, ainda, porque recursos públicos são desperdiçados pelos grupos envolvidos. Com base nesse raciocínio, interpretam que a intervenção do Estado é sinônimo de ineficiência, o que explica as bases do diagnóstico e prognóstico conservador (liberal) que defendem a redução drástica do seu papel e funções na economia.

Dessa concepção derivam, portanto, as primeiras propostas de reformas do Estado ou de administração política do capitalismo contemporâneo, chamadas pela literatura de “reformas de primeira geração”, consideradas como essenciais para o ajuste macroeconômico que daria sustentação às transformações posteriores. As primeiras medidas de reformas consistiram no saneamento financeiro do Estado e na redução drástica das suas atividades através das seguintes medidas: reforma administrativa, reforma patrimonial (com ênfase nas privatizações), desregulamentação dos mercados, entre outras medidas, com vistas a promover uma redução drástica dos gastos públicos.

Como analisado por Santos (2013), na concepção de finanças públicas defendida por Smith, a expansão dos gastos governamentais, além da possibilidade de tributação e das necessidades de produção pública ao estritamente útil, era considerada pelo filósofo como um ato irresponsável do governante, e não uma necessidade imposta pelo processo de acumulação e reprodução do capital. Segundo Santos, estas são as razões que levaram aquele autor a propor como política econômica manter o orçamento equilibrado e o resgate da dívida como fatores impulsionadores da produção e do emprego. Nesse sentido, concorda-se com Santos (2013, p. 45) quando afirma que “A percepção que se tem é que o pensamento [econômico e político] estagnou durante dois séculos, quando se percebe a atualidade das propostas de Smith”. O que implica considerar, conforme já destacado anteriormente, que os teóricos da Escolha Pública estão fazendo a mesma defesa feita pelos clássicos, com a diferença de não

terem uma visão histórica do papel que as finanças públicas têm tido para preservar os interesses do sistema socioeconômico, seja mediante uma atuação mais ativa do Estado, seja através de uma ação mais reducionista, assumindo o papel central de regulador dos interesses individuais e coletivos.

Corrobora com essa leitura Affonso (2003, p. 87) ao destacar que “[...] o ajuste neoliberal teria ido longe demais”, defendendo que suas consequências se revelaram disfuncionais para o sistema socioeconômico, trazendo como consequência o aumento dos níveis de desigualdades, de pobreza, de desestruturação dos mercados, levando a uma fragilização do Estado e da sua capacidade de dar suporte às demandas recorrentes do mercado. Evidenciam as análises feitas por Santos e Affonso as crises financeiras que emergem nos anos de 1990 – no México, nos países do sudoeste da Ásia, na Rússia, no Brasil e na Argentina. Como bem destacado por Oliveira (2010, p. 60), as crises que emergiram em diversas nações nos anos de 1990 desnudam “[...] os malefícios da globalização [...] revelando, mais uma vez, que, operando ‘livremente’, o mercado revelava-se, paradoxalmente, disfuncional para o sistema.” Essas evidências da incapacidade de o mercado ter aplicação automática na condução do sistema político para orientar (administrar) a condução das ações do Estado vão exigir a revisão das alternativas (neo)liberais definidas pela *Public Choice*. É nesse cenário, portanto, que vão emergir as teorias de reforma do Estado, consideradas de “segunda geração”, que vão defender mudanças expressas no arcabouço teórico da NEI, conforme será analisado na próxima seção.

### 3.4.2 A Nova Economia Institucional

As disfunções apresentadas pela gestão do sistema econômico, resultantes, fundamentalmente, das políticas neoliberais em direção às reformas do Estado – tornando-o mínimo – e dos consequentes ajustes macroeconômicos vão levar à transição, nas décadas de 1980 e 1990, da teoria da *Public Choice* para a *New Institutional Economics*<sup>74</sup>, que passa a

---

<sup>74</sup> Apesar de assumir centralidade naquele momento, o institucionalismo é caracterizado por várias abordagens e vincula-se a várias visões teóricas, podendo ser caracterizado como o ‘antigo’ e o ‘novo’ institucionalismo. O antigo é centrado em Thorstein Veblen, que, ao criticar o pensamento neoclássico, negava pensar a economia em torno da noção de equilíbrio, reiterando a importância da visão da economia enquanto processo (evolução) em mudança e transformação. Seus defensores defendiam também a autonomia das instituições, a economia evolucionária e uma abordagem holística da economia, ou seja, que considera fatores culturais e políticos de motivação, interação e organização com foco no coletivo, e não na ação individual. O ‘novo’, apesar de ser uma derivação do antigo, busca atrair maior legitimidade ao fincar suas raízes na teoria econômica neoclássica (tradicional), procurando modificar a escolha racional (baseado na utilidade). Além disso, direcionam suas

assumir um papel central na economia do setor público. (AFFONSO, 2003). Esta abordagem teórica, que tem origem nos anos de 1930 com os estudos de Ronald Coase<sup>75</sup> e ressurge com força no final do século XX, busca explicações para reinterpretar os problemas econômicos e fará uma importante crítica à teoria ortodoxa. Entretanto, como integrante da corrente liberal do pensamento econômico, essa escola vai fazer uma condenação sem romper com os princípios fundantes da ortodoxia. Nesse sentido, vão fundamentar as bases de novas explicações da realidade social, econômica, política e administrativa pela interpretação do ambiente institucional, negando, assim, as possibilidades explicativas simplistas advindas apenas dos modelos abstratos e matemáticos.

Segundo Williamson (1996, p. 3), era fundamental avançar nas abordagens originais da “economia institucional” que negligenciaram o papel relevante das instituições para compreender o desempenho econômico, assim como eram hostis à ortodoxia e propuseram uma abordagem mais sociológica para a organização econômica. Nessa direção, a nova economia institucional vai defender as seguintes pressuposições: (i) as instituições são importantes e suscetíveis de análise; (ii) é diferente, mas não hostil à ortodoxia; e (iii) a reinterpretação da realidade socioeconômica exige integrar uma perspectiva interdisciplinar, através da incorporação das áreas do direito, da economia e da administração (organizações).

Ainda que defendam a superioridade da ciência econômica como base para dar ancoragem teórica a essa nova abordagem, é importante considerar que os neo-institucionalistas vão reforçar elementos importantes defendidos pelo campo da administração política ao reconhecerem o papel das diversas áreas de conhecimento (não apenas das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas, com ênfase no papel relevante do direito e da administração) para o entendimento da dinâmica complexa que guia as relações sociais de produção. A diferença está não apenas na relevância dada à economia que, segundo defendido pelos teóricos da administração política, não tem a centralidade assumida, mas especialmente no reconhecimento trazido pelos neo-institucionalistas de que as relações sociais de produção

---

preocupações, primordialmente, para os aspectos microeconômicos e seus pressupostos, centrando-se nos estudos dos mercados, dos contratos, das firmas, do Estado, dentre outros, enquanto instituições, incluindo novas categorias analíticas: a transação – transferência de bens e serviços entre os agentes econômicos – e seus custos; e governança – diferentes formas de coordenar a atividade econômica das firmas para minimizar os custos de transação. Em síntese, o interesse da contraparte mais antiga estava voltado para as instituições sociais, econômicas e políticas que governam a vida cotidiana. Entretanto, a NEI evita o holismo da anterior e segue um rigoroso individualismo metodológico, sempre expressando suas explicações em termos dos objetivos, planos e ações dos indivíduos. (KLEIN, 1998; HIRA; HIRA, 2000; CONCEIÇÃO, 2003; SANTOS, 2004).

<sup>75</sup> As principais obras do autor são *The Nature of the Firm*, publicada em 1937, e *The Problem of Social Cost*, publicada em 1960.

carecem de alguma orientação; o que, para Santos (2004), Santos, Ribeiro e Chagas (2009), Santos *et al.* (2016), significa admitir a necessidade de uma nova administração (gestão).

As ‘instituições’ são definidas por North (1991, p. 97) como sendo “[...] as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade)”. Ao longo da história, as instituições foram criadas por seres humanos para instituir ordem e reduzir incerteza nas trocas. Nesse sentido, o autor defende que as instituições concebem “as regras do jogo numa sociedade [...] e representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas”. (NORTH, 1990, p. 9). Para ele, a ‘ordem institucional’ é essencial no sentido de adequar a estruturação do sistema de incentivos das trocas humanas, sejam estas de natureza política, social ou econômica. Assim, ao definir e limitar o conjunto de ‘escolhas dos indivíduos’, as instituições reduzem também os níveis de incerteza por fornecerem uma estrutura para a vida cotidiana, isto é, um guia para (racionalizar) as interações humanas. O autor considera, pois, que “O desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução.” ( p. 9), moldando, desse modo, a forma com as sociedades evoluem e, junto com esse movimento, os avanços da tecnologia, determinando o que se vai classificar de ‘custos de troca’<sup>76</sup>, e garantindo, assim, as bases adequadas para as relações sociais de produção.

Partindo da percepção de que ‘passado, presente e futuro’ estão ligados pela continuidade das instituições, North (1990, 1991) reafirma a necessidade de integrar as instituições à teoria econômica e à história econômica como passo essencial para melhorar tanto as abordagens teóricas quanto as próprias práticas sociais. O autor vai defender que a questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico está na evolução das instituições políticas e socioeconômicas que criam, pois, um ambiente social que induz o aumento da produtividade, elevando, dessa forma, a *performance* econômica através dos tempos. Ao defender esse pressuposto, considera que as diferenças institucionais assumem o papel central para estabelecer os distintos resultados econômicos alcançados pelas nações.

---

<sup>76</sup> North (1990, p. 10) define o conceito de ‘custos de transação’ como “[...] aquelas a que estão sujeitas a todas as operações de um sistema econômico” e destaca que os resultados eficientes do modelo de mercado elaborado pelos neoclássicos só são atingidos quando ‘não há custos de transação’. Se estes custos forem consideráveis, afirma que “as instituições passam a adquirir importância” (p.10). Assim, deduz que quanto mais baixo forem os ‘custos de transação’ das instituições, mais eficientes serão os mercados na promoção do crescimento econômico. Para esse autor, o segredo do ‘custo de transação’ está no curso da quantificação dos atributos de valor dos bens e serviços ou do desempenho dos agentes. Para ele, a mensuração dos atributos se relaciona a quatro dimensões fundamentais: (i) os direitos de propriedade; (ii) o tamanho do mercado; (iii) o cumprimento de obrigações assumidas; e (iv) as atitudes ideológicas e percepções. Todos esses elementos desempenham um papel importante tanto nas opções políticas quanto nas opções individuais que afetam, por sua vez, o desempenho econômico.

Segundo Klein (1998), a partir dessa perspectiva, o crescimento econômico irá depender dos riscos potenciais assumidos pela dinâmica do comércio – manifestos nos comportamentos de oportunismo e similares – que podem ser controlados por instituições que reduzem os ‘custos da informação’, estimulam a formação e mobilização de capital e facilitam a cooperação. Pode-se inferir, com base nesses pressupostos, que é através das instituições do Estado e do mercado, bem como da forma como são estabelecidas as inter-relações entre estas, que a organização e institucionalização das relações sociais e comerciais vão se delinear, definindo, portanto, as possibilidades futuras de prosperidade.

Pode-se aqui considerar outro elemento de aproximação com as pressuposições epistemológicas e teórico-metodológicas defendidas pelo campo da administração política na medida em que convergem para os seguintes entendimentos: (i) o reconhecimento do papel do Estado como instituição central para a indução dos processos de crescimento socioeconômico e sua sustentabilidade; o que implica reconhecer que o ente estatal não é um ente externo à dinâmica econômica; (ii) o entendimento de que o sistema socioeconômico necessita ser, de algum modo, administrado; (iii) a aceitação de que o fenômeno socioeconômico exige uma perspectiva interpretativa mais ampliada, integrando diversos campos do conhecimento para esse esforço. Entretanto, apesar dessas convergências, é fundamental reconhecer as diferenças teóricas e também ideológicas defendidas pela administração política ao não reconhecer a superioridade da ciência econômica como orientadora da ressignificação da história, do contexto atual e, especialmente, como guia orientadora das perspectivas futuras das relações sociais de produção que deverão orientar o bem-estar da humanidade. Outrossim, é fundamental registrar o compromisso das bases da ciência da administração defendidas pelos teóricos da administração política no sentido de asseverar que não há determinismo nas relações sociais, especialmente advindo de bases constituídas e instituídas historicamente por perspectivas dominantes do papel e funções do Estado e do mercado. Ao contrário do que defendem os neo-institucionalistas, a história da humanidade e das nações estão abertas para serem permanentemente ressignificadas e reconstruídas e/ou reconduzidas, na perspectiva do que defendeu Heráclito<sup>77</sup>, o filósofo grego do ‘devir’, que se torna célebre por afirmar que “as relações sócio-históricas são frutos do devir”.

---

<sup>77</sup> Heráclito (século VI A.C) estabelece como princípio do devir o ‘fogo’ e afirma que tudo procede desse elemento, eternamente vivo e que permite que tudo deve voltar a ele para ressurgir de novo, em um processo circular de nascimento e destruição. Nesse sentido, vai afirmar que, se ‘o mundo é devir’ e o ‘princípio do devir’ é o fogo, em que tudo coincide, o todo é único, ou ‘Uno’, defendendo, pois, que essa unidade brota do conflito, da diversidade, da tensão dos opostos. Em síntese, deduz que, se a ‘harmonia do universo’ resulta da convivência dos opostos, dos distintos, as relações naturais e sociais representam a permanente convivência dos contrários.

É importante ressaltar que a abordagem neo-institucional integra diversas vertentes, sendo fundamental para Klein (1998) identificar a distinção feita por Davis e North (1971) entre "ambiente institucional" e os "arranjos institucionais". O conceito de ambiente institucional define o que classificam de "regras do jogo" que orientam o comportamento dos indivíduos, podendo estas ser materializadas em "regras formais" e explícitas ou "regras informais", muitas vezes implícitas. Esses seriam os recursos que deveriam dar suporte às análises das dinâmicas que orientam as macros instituições e que determinam as bases para as interações entre os indivíduos. Tem como principal expoente Douglas North, que vai defender o entendimento das relações entre as instituições (Estado e mercado) e o nível de desenvolvimento econômico. (AZEVEDO, 2000).

Já a definição de "arranjos institucionais" reflete a percepção das diretrizes específicas que devem guiar/orientar os padrões de gestão denominados por Williamson (1996) de "estruturas de governança" – projetadas por parceiros comerciais para mediar relações econômicas particulares. Empresas, contratos de longo prazo, burocracias públicas, organizações sem fins lucrativos e outros acordos contratuais são exemplos de acordos institucionais. Esta abordagem vai ser direcionada para guiar as 'micro transações' e passam a contemplar as dinâmicas microinstitucionais, trazendo, desse modo, para esse debate o enfoque micro analítico que tem como principal representante Williamson. (KLEIN, 1998; AZEVEDO, 2000).

Para o referido autor, é preciso destacar algumas diferenças relevantes entre as duas abordagens – "ambiente institucional" e os "arranjos institucionais". O primeiro define, principalmente, as restrições do ambiente no qual o segundo irá operar. Com base na definição dos limites entre essas duas abordagens, embora sejam complementares, pode-se entender que, se o 'ambiente institucional' está mais preocupado em controlar os níveis compostos das atividades macroeconômicas e macroadministrativas (a exemplo das questões relacionadas ao crescimento econômico, distribuição de renda, etc), os 'arranjos institucionais' vão operar no nível das 'transações individuais' (microinstitucionais). Como pode ser observado, os dois elementos devem operar em perfeita sintonia para o alcance da finalidade do sistema socioeconômico, com ênfase no papel do mercado.

Com base nesses argumentos, Williamson (1996) assinala as diferentes ramificações de cada uma das abordagens, destacando o 'fracasso' da primeira, em detrimento do 'sucesso' da segunda. Justifica sua análise a partir da compreensão das enormes dificuldades de mudança no ambiente institucional para promover melhores resultados econômicos em termos agregados, o que explica, segundo o autor, a afirmativa de North (1991, p. 98) de que "[...] a

história econômica é esmagadoramente uma história de economias que não conseguiram produzir um conjunto de regras econômicas do jogo (com coerção) que induzem crescimento econômico sustentado.". Em contrapartida, ressalta o autor, que a história da 'economia dos custos de transação' se caracteriza como um 'sucesso'. Com base nessa constatação, Williamson (1996) vai defender seu interesse em aprofundar os estudos das instituições de governança e admite tomar o ambiente institucional como dado.

Com base nesse debate, Hira e Hira (2000) destacam que o novo institucionalismo fornece razões econômicas (racionais) para a existência e o papel das instituições na sociedade, quais sejam, reduzir os 'custos de transação' ao internalizá-las e estabelecer regras de ação padrão. Nesse sentido, os autores afirmam que, para os teóricos neo-institucionais, um dos fatores mais importantes a influenciar os 'custos de transação' é a natureza dos direitos sagrados da propriedade privada das sociedades capitalistas. Assim, os novos institucionalistas passam a defender que mudanças nos arranjos institucionais dos direitos de propriedade podem ter efeitos profundos nos resultados econômicos, ao considerarem que tais garantias fornecem a segurança jurídica (institucional) necessária para motivar investimentos de longo prazo. Defendem, também, que a ausência de direitos de propriedade ou a capacidade de aplicá-los a um baixo custo é uma das principais causas do subdesenvolvimento. Esses argumentos já haviam sido apresentados por North (1991, p.101) ao afirmar que

[...] os direitos de propriedade implicam um sistema político e judicial que permite, dentre outras coisas, a contratação a custos baixos, leis flexíveis que possibilitam uma ampla extensão de estruturas organizacionais e a criação de estruturas de governança complexas para conter os problemas de agência em organizações hierárquicas.

Como destacado por North (1991, p. 109), a importância do desenvolvimento do Estado no processo de evolução institucionalista está, pois, em "[...] assumir a proteção e a imposição dos direitos de propriedade, já que as trocas impessoais tornaram a execução de contratos cada vez mais dispendiosa para as organizações voluntárias que não tinham efetivo [poder de] coerção.". Assim, o autor destaca que parte essencial da evolução institucional implica em definir limites ao comportamento arbitrário do Estado sobre a atividade econômica. Um aspecto fundamental do direito de propriedade defendido por essa teoria, segundo ressaltam Hira e Hira (2000), é a necessidade do sistema econômico e administrativo definir incentivos seletivos e também o uso de instrumentos de coerção para garantir o cumprimento das regras institucionais. Nesse sentido, o Estado, como provedor central de regras econômicas e garantidor da sua aplicação, torna-se um ator crucial nessa abordagem.



Nesse ponto, merece destacar mais um aspecto de convergência e divergência com as abordagens teóricas defendidas pela administração política. Inicialmente, a defesa comum do papel central assumido pelo Estado na coordenação da economia, reconhecendo, portanto, que, em alguma medida, o ente público cumpre uma função central para garantir o equilíbrio socioeconômico. Mas as coincidências param por aí, tendo em vista que os teóricos da administração política vão discordar frontalmente da defesa de uma perspectiva subordinada dada ao Estado pelos neo-institucionalistas. Como foi analisado no capítulo 2, e buscar-se-á comprovar no capítulo 4 desta tese, a análise da realidade nega frontalmente essa assertiva, demonstrando que, ao contrário, do que pregam as abordagens neoliberais, o Estado tem sido fundamental, historicamente, para garantir o processo de acumulação e reprodução do sistema capitalista.

Com esse arcabouço teórico-metodológico, a NEI irá argumentar que as reformas neoliberais orientadas pela perspectiva da *Public Choice* ficaram aquém das transformações exigidas. As críticas mais fortes sobre esse aspecto estão relacionadas ao fato de não terem considerado as relações ‘político-institucionais’ como variáveis centrais para o entendimento e reorientação do funcionamento da economia de mercado. Buscando resolver essa disfunção, os neo-institucionalistas passam, a partir da década de 1990, a defender uma reavaliação e reconstituição do papel do Estado com ênfase na proposição de mudanças urgentes e radicais na composição dos mecanismos institucionais para reduzir seu tamanho e reestruturar, assim, sua capacidade regulatória, função essencial que deveria assumir a partir de então.

Se, em termos epistemológicos e teórico-metodológicos, essa proposta não foi enfrentada adequadamente pelas ciências sociais e pelas ciências sociais aplicadas (especialmente pela economia e administração), pode-se inferir, conforme destacado por Santos e Ribeiro (1993), Affonso (2003), Oliveira (2010), Santos *et al.* (2016), entre outros estudos críticos, que, em termos ideológicos ou doutrinários, as proposições da NEI ganham espaço e se materializam como agenda orientadora das ações do Estado. Conforme destacado por Affonso (2003), com o predomínio da agenda proposta pelos neo-institucionalistas, os temas como burocracia, institucionalidade democrática, corrupção, ilegalidades, controle social, governança, etc., ganham relevo.

Nesse novo cenário, o Estado passa a ser considerado um ator que concorre com os demais atores sociais, principalmente no plano da economia global. O que explica a defesa ferrenha de redução do seu papel e do reestabelecimento de funções limitadas. Assim, caberia ao ente público a função precípua de garantir e construir ambientes seguros para o reestabelecimento de níveis de concorrência mercantil promissores, tendo como referência a

atenção pelo respeito das regras da livre concorrência. Nesse sentido, vão defender, a institucionalização de instrumentos jurídicos e administrativos (normativos) voltados para garantir a livre competição também no âmbito da administração pública, convergindo nesse aspecto com a teoria da *Public Choice* no que se refere à defesa da integração do princípio da eficiência como recurso capaz de melhorar a *performance* da oferta de bens e serviços públicos.

Vão defender, portanto, que, por meio dessas transformações institucionais (em nível macro e micro institucional), os consumidores poderão realizar melhores escolhas entre os serviços ofertados pelo setor público e/ou privado. Com base nessa lógica racionalista, advinda do interpretado êxito alcançado pela gestão das organizações privadas, vão apoiar, de forma direta e simplista, a integral replicação dessa metodologia nas organizações públicas. Esses argumentos vão sendo plenamente aceitos e reforçados pelos discursos defendidos por diversos atores sociais que se convertem a essa nova racionalidade, a exemplo dos editoriais da mídia impressa e falada, assim como pelas mudanças promovidas por diversos governos, a partir dos anos de 1990, liderados pelos EUA, e que se espriam, rapidamente, junto aos demais países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, que passam a assumir com convicção o discurso da necessidade real de se “reinventar o governo”<sup>78</sup>, como uma adaptação do movimento liderado pelo setor privado cristalizado na teoria da ‘reengenharia’ dos processos produtivos/administrativos.

Com a aceitação plena e acrítica desse pensamento que se tornou hegemônico (entre conservadores e progressistas), observa-se uma clara e irreversível tendência em direção à promoção de processos profundos de reorganização da administração pública que se conformam no que se convencionou chamar de bases e princípios da “nova gestão pública”. Entretanto, como destacam Dardot e Laval (2016), a ênfase no discurso de renovação ou redirecionamento das ações públicas, travestida de caráter de ‘inovação’, revelava-se como o aprofundamento de um movimento antigo, inaugurado pelos teóricos da Escolha Pública nos anos de 1970. Segundo os citados autores, ainda que esse movimento reformista se apresente através de várias interpretações, segundo o país de origem das teorias neo-institucionalistas, a principal convergência das proposições do tema da ‘reinvenção do governo’ consistiu em impor um novo modelo de racionalização à administração pública, seguindo a lógica empresarial.

---

<sup>78</sup> Em 1992, foi publicado o livro de David Osborne e Ted Gaebler, intitulado *Reinventado o Governo*, que reúne um conjunto de características da nova prática governamental. Não demorou muito para tornar-se um *best-seller*, sendo suas recomendações aplicadas em vários países.

Ao concordar com a análise crítica feita por Dardot e Laval, defende-se nesta tese que as práticas e instrumentos apresentados pelos neo-institucionalistas como uma novidade – a exemplo da defesa da livre concorrência (desregulamentação), *benchmarking*, *downsizing*, *outsourcing*, *accountability*, regulação (através de agências especializadas), flexibilização de pessoal (por meio da gestão por competências e avaliação de desempenho), controle social, dentro outras medidas – representam antigos instrumentos consagrados pelo mercado que vão passar a ser defendidos como recursos inovadores da administração pública para adequar, assim, o Estado à nova realidade do mercado (financeiro) e da globalização.

Com base nessa nova concepção teórica, os agentes públicos deveriam procurar maximizar os resultados da gestão pública, e não apenas se limitar a seguir regras burocráticas. Afirmam que estes têm metas de produtividade a atingir e que, para alcançar esse desiderato, devem estar subordinados a avaliações de desempenho regulares. O que implica que os servidores e gestores públicos têm que estar subordinados ao respeito e atendimento das expectativas dos cidadãos que passam, nessa nova abordagem, a ser considerados como clientes – fazendo uma analogia às relações contratuais que definem os parâmetros das trocas feitas no mercado. Nesse sentido, como destacado por Santos (2010) e Santos e Gomes (2017), perde-se a percepção da finalidade das políticas públicas disponibilizadas para a população, para se assumir uma visão utilitária do papel do Estado como garantidor apenas de bens e serviços que podem ser intercambiados em um amplo mercado – liderado pelo poder público e/ou pelo mercado. Perde-se de vista a visão dos agentes públicos como guardiões e defensores das garantias dos direitos à cidadania, para assumirem o papel de meros cumpridores do atendimento de metas (quantificáveis) do atingimento dos objetivos racionais dos atores sociais (vistos como detentores de um tipo ideal de racionalidade que o capacitam como cidadãos consumidores prontos a defenderem seus interesses disponibilizados no mercado).

Essa leitura crítica apontada por diversos estudiosos, já citados nesta tese, sobre a efetividade das proposições racionalistas, vai trazer elementos que negam a viabilidade institucional e social dessas propostas, especialmente no que se refere aos aspectos da sustentabilidade socioeconômica. Esses contrapontos se sustentam em evidências empíricas que têm revelado que, apesar da institucionalização de medidas racionais (neoliberais), as crises socioeconômicas têm se sucedido desde os anos de 1970 até os dias atuais. Esse entendimento motivou a realização dos estudos que orientaram esta pesquisa, dando especial atenção à dimensão da administração política como base teórico-metodológica que poderá ajudar a reinterpretar as razões da crise, assim como pode contribuir para a definição de uma

agenda alternativa para sua superação. É importante destacar que, ao ressaltar o papel relevante que o campo da administração política pode vir a ter nas análises dos fenômenos sociais, com especial ênfase nos aspectos da socioeconomia, não se está depreciando o papel relevante que a ciência econômica, especialmente os estudos dedicados ao campo da economia política, tem trazido para esse debate.

Nesse sentido, ao considerar os padrões de administração política contemporânea que passaram a reorientar a configuração do Estado e a determinar as condutas e ações dos agentes públicos a partir dos anos de 1980 – considerando tanto as orientações advindas da *Public Choice* como, especialmente, as inspirações dos neo-institucionalistas –, observa-se que as chamadas ‘boas práticas de governança pública’ se tornaram impositivas, a partir dos anos de 1990, e têm sido incorporadas, progressiva e ampliadamente, como regra geral orientadora do planejamento e gestão pública. Nessa direção, as ações governamentais têm sido guiadas pelos instrumentos de governança concebidos, experimentados e difundidos pelos organismos internacionais que passaram a assumir a função estratégica, em âmbito internacional e nacional, de propagar essas normas junto às administrações públicas, exercendo forte influência especialmente nos países subdesenvolvidos.

Como assinalam Dardot e Lavel (2016), a arte de governar (ou administrar) as relações sociais de produção passa a ser globalizada, independentemente da situação, da cultura e necessidades locais, das diversas formas de desigualdades existentes nas economias locais e regionais. Estabelecer um modo de administrar o capitalismo mundial implica considerar, conforme destacado por Affonso (2003), Oliveira (2010), Jacob e Mazzucato (2016) e Santos *et al.* (2016), que, apesar das diferenças intra e inter nações, o método e o léxico uniformes da gestão do capitalismo financeiro se impõem acima de quaisquer interesses individuais e/ou coletivos. Independentemente do tipo de problema, o perfil dos agentes, as esferas de ação, os procedimentos e as normas estabelecidas pela abordagem neo-institucionalista são únicos, pois foram elaborados com o objetivo de serem utilizados em quaisquer situações ou realidade social.

Pelas razões expostas acima, pode-se inferir que os organismos multilaterais, com destaque para o FMI, o BM e a OCDE, mas também devem ser inseridas nessa dinâmica outras agências internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) – e suas congêneres, a exemplo do papel central que tem sido assumido pela UNESCO, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outras – e regionais como o BID, a OEA e diversos outros organismos de fomento aos países em desenvolvimento ou

subdesenvolvidos, passam a assimilar essa lógica racionalista. O discurso legitima e ecoa, de forma uníssona, a preocupação com as ‘fragilidades institucionais’ dos países dependentes, especialmente aqueles que têm maiores dependências das relações econômicas externas e que serão orientados a realizar reformas e ajustes neoliberais. As nações latino-americanas e asiáticas, assim como os novos países egressos do socialismo, vão se tornar presas fáceis desse discurso normativo que vão utilizar, conforme já destacado, as agências multilaterais para realizar esse esforço através da imposição de diversos e complexos condicionantes para a concessão de empréstimos e/ou outras modalidades de cooperação técnica.

Corroboram com essa análise os princípios e recomendações neoliberais alternativos à teoria ativa do Estado, defendidos pelo BM, que vão tutelar a introdução de limites rígidos à nova administração política que deverá ter como referência a lógica do mercado. A publicação do relatório do Banco, em 1997, intitulado “*World Development Report: the state in a changing world*”, é a representação mais bem-acabada dessa proposta onde defende abertamente a necessidade urgente de as nações repensarem o papel do Estado, tendo como base uma economia globalizada. Apesar de ressaltar que são muitos e variados as preocupações e os questionamentos sobre as atribuições do Estado, o BM vai destacar quatro padrões de desenvolvimento apontados como impulsionadores da justificativa defendida para que os estado-nações assumam essa agenda de revisão, ao afirmar que

O colapso das economias de comando e controle da antiga União Soviética e na Europa Central e Oriental; a crise fiscal do Estado do bem-estar social na maioria dos países industrializados; o importante papel do Estado nas economias do “milagre” do Leste Asiático; e o colapso dos Estados e a explosão de emergências humanitárias em diversas partes do mundo. (THE WORLD BANK, 1997, p. 1).

O diagnóstico enfatiza a importância do papel do Estado na economia, como defendem os neo-institucionalistas, advertindo que os colapsos estão intimamente associados aos momentos em que o Estado se encontra enfraquecido e os períodos de estímulo à econômica refletem os momentos em que este está fortalecido. Ao admitir a imprescindibilidade do poder público para a manutenção do sistema socioeconômico, o BM reconhece o papel central que o Estado exerce, ao afirmar que “[...] um Estado efetivo é vital para o fornecimento de bens e serviços (e as regras e instituições) que permitem que os mercados floresçam e as pessoas tenham vidas mais saudáveis e felizes.” (THE WORLD BANK, 1997, p. 1). Complementa essa afirmação ao destacar que “Sem isso [sem o papel ativo do Estado], o desenvolvimento sustentável, tanto econômico quanto social, é impossível [de ser acordado].” Com essa defesa do papel central do Estado, o BM afirma que este deve ter funções acentuadas (negando, assim, sua função mínima), ainda que admita o fato de que,

ao assumir esta posição destacada, o poder público poderá causar problemas ao capitalismo, mas, apesar desses riscos, adverte que esses ímpetus devem ser ajustados para que o Estado possa exercer bem suas funções com os níveis de eficiência requeridos pelo sistema.

Aqui cabe, portanto, um questionamento para que sejam melhor compreendidos os princípios e intencionalidades do BM ao fazer uma defesa tão enfática do papel do Estado. Nesse sentido, cabe refletir aqui sobre as seguintes questões: *Afinal qual papel o Estado deveria ter nesse contexto? E o que seria necessário para que possa atuar com os níveis de eficiência exigidos (tendo como base as boas práticas do mercado)?* Para responder essas questões, é fundamental reconhecer que a defesa da centralidade do Estado vem carregada de duras críticas e de proposições limitadoras do seu papel, especialmente no que diz respeito às transformações estruturais realizadas pelas reformas liberais. Nessa direção, o BM fundamenta seus argumentos destacando as fragilidades institucionais do Estado e irá propor um novo arcabouço teórico, embasado nas abordagens defendidas pela NEI para tanto orienta as análises que devem guiar a reestruturação do Estado como apresenta uma agenda propositiva de reformas prioritárias apoiadas nas seguintes estratégias:

*A correspondência do papel do estado com sua capacidade é o primeiro elemento dessa estratégia. Onde a capacidade do estado é fraca, como o estado intervém, e onde deve ser cuidadosamente avaliada. [...] Mas aqui não é só escolher o que fazer e o que não fazer, mas também como fazê-lo. [...] o segundo elemento da estratégia é aumentar a capacidade do estado revigorando as instituições públicas. Isso significa projetar regras e restrições efetivas, verificar ações arbitrárias do estado e combater a corrupção arraigada. Isso significa sujeitar as instituições estatais a uma maior concorrência para aumentar sua eficiência. Isso significa aumentar o desempenho das instituições do Estado, melhorando salários e incentivos. E significa tornar o estado mais sensível às necessidades das pessoas, aproximando o governo das pessoas por meio de uma participação e descentralização mais amplas. (THE WORLD BANK, 1997, p. 3).*

A proposta defendida na proposição do Banco caracteriza, portanto, uma agenda e reconstrução do Estado de modo a adaptá-lo às novas exigências do contexto socioeconômico, dando, assim, maior racionalidade às suas ações. Com base nessa pressuposição central, defende que Estado e mercado passam a ser instituições complementares, sendo o ente público considerado essencial para colocar em prática bases institucionais adequadas para atender aos requisitos do mercado. Com esse argumento, fica explicitada a percepção liberal do papel que o ente público deve assumir com o fim de garantir o sucesso do projeto socioeconômico capitalista.

Nesse sentido, os neo-institucionalistas vão defender que as mudanças na relação Estado e mercado são necessárias para dar previsibilidade às regras e às políticas públicas, reduzindo, assim as incertezas, levando o mercado e a sociedade a terem confiabilidade nas

ações estatais. Diferente do Estado pré-1970, que foi considerado pelos estudos ortodoxos da economia e da administração como ineficiente – entre muitas outras graves distorções destacadas pelo diagnóstico feito pela teoria da Escolha Pública –, as abordagens da nova economia institucional vão defender a urgência de se corrigir tais deformidades para, ao invés de reduzir sua ação, colocar o Estado como parceiro, catalisador e facilitador dos processos de crescimento econômico. Como destacado pelo BM (1997), as mudanças no mundo impõem mudanças urgentes também em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Sobre essa discussão, Affonso (2003) vai destacar que, ao centrarem suas análises nas instituições e no seu funcionamento, os neo-institucionalistas consideram os ‘mercados livres’ de quaisquer restrições ou críticas, esquecendo que, assim como o Estado, são instituições forjadas com a anuência e garantias dadas historicamente pelo poder público. O autor traz, portanto, uma inquietante e fundamental reflexão ao reconhecer que, se o mercado é constituído e constituinte da dinâmica de coprodução social, é necessário admitir, então, que é possível a sua instituição através de reformas, assim como é possível a reestruturação do próprio Estado. Conforme assinalado por Santos e Ribeiro (1993) e Santos, Ribeiro *et al.* (2004) e destacado nas discussões feitas no capítulo 2 desta tese, é fundamental compreender a defesa da Reforma do Estado como resultado, e não como condicionante do processo de reestruturação da economia capitalista. Assim, para atender aos objetivos e diretrizes centrais de ajustar o papel do poder público às transformações da economia, era essencial tornar o Estado mais eficiente e ágil, mediante a introdução dos mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental.

Boyer (1999) vai subscrever tais análises ao afirmar que o Estado passa a ser estimulado a não apenas corrigir as lacunas do mercado, mas a instituir novos e variados espaços de mercado, através da promulgação de regras precisas que irão garantir a sua viabilidade. Nesse sentido, vai afirmar o autor que seria necessária a observância de novas regras formais, evidenciando o papel determinante que passará a ter a ordem jurídica nesse contexto, no sentido de adequar as formas de organização, os tipos de inovações necessárias e, como consequência desse esforço, qual a dinâmica ideal que a economia deveria ter. Nessa mesma direção, Affonso (2003) vai ressaltar que a economia de mercado propugnada pelo ‘equilíbrio walrasiano’<sup>79</sup> perde sentido, uma vez que é possível observar uma grande

---

<sup>79</sup> Contida na obra de Léon Walras, *Eléments d'Économie Politique Pure*, publicada em 1874, a teoria do equilíbrio geral busca demonstrar o funcionamento da produção, do consumo e, como consequência, dos preços dos bens e serviços em um determinado sistema econômico. Sinteticamente, é uma condição hipotética do

variedade de economias de mercado, assim como torna-se inevitável o estabelecimento de *trade-offs* entre os princípios da ‘eficiência’, ‘equidade’ e ‘democracia’.

Com base nessa nova compreensão teórica trazida pela NEI, a antiga oposição entre Estado e mercado é substituída por proposições de alternativas que visam conciliar e otimizar a ação conjunta, com predominância para a defesa dos interesses do segundo. Emerge, portanto, uma administração política liberal onde o mercado ganha centralidade e o Estado passa a ter um papel coadjuvante, ainda que permeado por um discurso ideológico que lhe garante relevância. Conforme destacado por Santos *et al.* (2016), o que vai caracterizar esse novo momento da administração política do capitalismo contemporâneo é justamente a aceitação e legitimação (Constitucional) do papel central que a economia de mercado passa a assumir, em detrimento da fragilização intencional da capacidade histórica que o Estado encerrou e continua a representar para a sustentabilidade das relações sociais de produção capitalista.

Ainda que haja concordância nas interpretações críticas trazidas por Affonso (2003), ao defender que o ‘Estado reformado’ continuará a representar capacidade de contribuir para o pleno funcionamento dos ‘mercados livres’ e garantir a livre concorrência, é fundamental compreender o que Santos (2010) e Santos *et al.* (2016) ressaltam: que o êxito dos interesses do processo de acumulação e reprodução capitalista pode ser ilusório ou revelar-se como insustentável no longo prazo, tendo em vista que a ausência do Estado como intermediador dos conflitos naturais do sistema – manifesta nas confrontações intra e interclasses e/ou intra e inter nações –, através de políticas distributivas e/ou redistributivas, tende a agravar o que os autores classificam de ‘autofagia’, que caracterizou vários momentos do capitalismo concorrencial e industrial e que se revela como uma variável não desprezível no momento atual.

Os neo-institucionalistas, assim como grande parte dos estudiosos progressistas, não conseguem admitir ou dimensionar os riscos e as incertezas que têm sido gerados à sobrevivência do próprio sistema socioeconômico em razão do progressivo processo do que Santos (2010) define como ‘concentração’ e ‘centralização’ da riqueza e renda nacionais e global. Pode-se inferir, portanto, que a administração política do capitalismo contemporâneo se caracteriza pela ausência de instrumentos de ‘gestão e governança’, evidenciada na

---

mercado em que a oferta se iguala à demanda. Nesse sentido, ao serem realizadas as transações no mercado, haveria a convergência para a estabilidade do sistema de forças que atuam na circulação e na troca de mercadorias, estando, assim, o sistema econômico com todas as variáveis estabilizadas em determinado período, e chegaria a um ponto de equilíbrio de preços.



incapacidade do Estado – após sucessivas reformas estruturais, especialmente no âmbito do controle das finanças públicas, com ênfase no limite dos gastos – para assumir a liderança das ações ativas de mediação e redução dos ímpetus e improbabilidades que tem marcado as relações sociais de produção atuais.

Corroboram com esta análise Hira e Hira (2000), ao afirmarem que, para os neo-institucionalistas, o Estado é considerado uma entidade autônoma, ao invés de ser interpretado como um ente representativo dos interesses coletivos, responsável histórico da administração de diversas e complexas coalizões intra e intergrupos de interesses. Na medida em que o Estado passa a ser equiparado ao papel de ator racional, como reflexo positivo da perspectiva dada ao mercado, é visto pelos neoliberais como ente capaz de moldar as preferências maximizadoras das macro e micrororganizações, à medida que também passa a ser moldado (positivamente) pelo comportamento dessas instituições. Nesse sentido, afirmam os autores que as abordagens neo-institucionalistas vão defender que o Estado nesse novo contexto

[...] também produz *insights* sobre conflitos de classe e grupo. De um ponto de vista neo-marxista, a instituição do Estado é uma ferramenta da classe dominante(es). O próprio arcabouço institucional, então, pode ser usado pelas classes dominantes para preservar o *status quo* através da apresentação de oportunidades, regras e regulamentações diferenciadas a diferentes indivíduos e grupos. Em outras palavras, as instituições podem dominar e moldar as interações sociais. O novo institucionalismo, portanto, manifesta claramente o poder corporativo, que é amplamente ausente como variável na economia tradicional não marxista. Em suma, as instituições são ferramentas extremamente poderosas de manutenção e legitimação do sistema. (HIRA; HIRA, 2000, p. 279)

Com esse novo enfoque, a NEI propõe uma revisão relevante da posição ‘ante Estado’ defendida pelos teóricos da *Public Choice*, asseverando a percepção de que o ente público é imprescindível para a reprodução do sistema socioeconômico. Ao reconhecer a importância do poder público, vão afirmar que seu papel deve ser reestruturado através da introdução de limites à regulação das suas instituições, assim como mediante a ampliação dos investimentos para qualificar sua capacidade técnica para que possa, assim, desempenhar melhor suas funções – reduzindo custos e garantindo maior eficiência. Conforme defendido por North (1990), as formas de organização política, econômica e militar, assim como sua busca pela maximização, são derivadas do conjunto de oportunidades fornecidas pela estrutura institucional, acrescentando, ainda, que esta evolui de forma incremental<sup>80</sup>, e não de forma descontínua (como manifestação de processos revolucionários), na busca pela eficiência.

<sup>80</sup> A mudança incremental defendida por North (1990) decorre da percepção de que as organizações políticas e econômicas podem melhorar a estrutura institucional existente, realizando alterações na margem e afirma que estas dependem tanto da informação disponível quanto do modo como tais informações são processadas. Como as informações são incompletas e as mesmas são processadas por construções mentais, ressalta que as decisões

Com base nesses novos pressupostos teórico-metodológicas, mas principalmente ideológicos, vários países foram guiados, ao longo dos anos de 1980 e 1990, a implantar programas de reestruturação do setor público. Com o propósito de promover políticas públicas voltadas para elevar o nível de desempenho e alcançar índices de eficiência agregados das instituições governamentais, a baixos custos, a onda de reformas estruturais do Estado, propugnada a partir desse contexto, ganhou proeminência. Conforme observado por Boyer (1999), a maior parte dos governos nacionais passou a se posicionar em consonância com o *Council of Economic Advisers*, defendido pelo então Presidente norte-americano Bill Clinton, ao indicar que

[...] o papel do governo em tal economia não é sustentar o crescimento econômico com os gastos do governo, mas, mais sutilmente, fornecer aos indivíduos e às empresas as ferramentas de que precisam para prosperarem com seus próprios esforços. A gama de políticas governamentais apropriadas em tal economia inclui a promoção do investimento privado por meio de políticas macroeconômicas sólidas, encorajando a formação de habilidades por meio de treinamento e educação, assegurando oportunidades para os membros marginalizados de nossa sociedade e, quando necessário, prestando assistência aos mais vulneráveis. **Usar o governo para complementar, e não substituir, o mercado e o setor privado**, têm sido um princípio orientador fundamental da estratégia econômica desse governo desde o início. E é essa estratégia que deu frutos nos últimos 5 anos. (USA, 1998, p. 20-21, grifos nossos)

Nesse sentido, Clinton defende que o Estado tenha um papel que o mercado não consegue preencher, ou seja, ao poder público caberia, ainda que de forma limitada, ‘administrar’ os processos pelos quais indivíduos e empresas assegurariam níveis satisfatórios de riqueza e renda. Mas, apesar da defesa aparente da importância atribuída ao Estado, como gestor das relações sociais de produção, conforme já ressaltado anteriormente, observa-se que esse reconhecimento e orientações indicam justamente o contrário do que se deseja defender, isto é, observa-se uma clara tendência do controle pelo mercado das ações do ente público. Nessa direção, o Estado perde o status histórico de ente responsável (líder) do processo de acumulação e reprodução econômica e passa a assumir uma função meramente funcional, revelando ter se tornado um instrumento central ‘usado’ para complementar os espaços reais e potenciais de realização do mercado. Outra evidência relevante dessa obediência do Estado aos ditames do mercado é a redução progressiva e drástica dos compromissos históricos com a garantia do bem-estar coletivo a partir dos anos de 1980. Como destacado por Affonso (2003), as novas formas de intervenção estatal, tanto no campo econômico quanto no campo

---

dos atores levam a caminhos persistentemente ineficientes. Nesse sentido, defende mudanças de forma incremental para buscar, assim, o alcance da eficiência o que acaba, gradualmente, alterando o arcabouço institucional.

da regulação social, são adequadas, portanto, às exigências do capitalismo financeirizado e globalizado. O conjunto de reformas empreendido pelo Estado representa, segundo Rezende (2008, p. 608), um dos mais significativos fenômenos de nossos tempos. Ressalta o autor que, pela sua abrangência e magnitude, essas transformações se aproximam de uma ‘revolução global’, designada por ele de ‘Era de Reformas’.

Esta relação de complementariedade ‘perversa’ entre Estado e mercado, que se amplia e se consolida a partir do século XXI, é destacada por Boyer (1999) ao assinalar que, além da subordinação do poder público, deve-se observar com atenção as mudanças que têm sido implementadas no âmbito dos ordenamentos institucionais intermediários, manifestos na reconfiguração das interpelações do Estado-mercado, como as associações, parcerias e comunidades sociais. Conforme também assinalado por Santos *et al.* (2004), o processo de descentralização, estabelecido através do estímulo à formação de parcerias público-sociais, passou a assumir um importante papel no processo de conciliação do que Boyer classifica de ‘eficiência dinâmica’. Esse movimento vai implicar os espaços de ações da sociedade para estimular o crescimento dos níveis de produtividade e de qualidade de vida, reforçando o discurso em defesa da ‘justiça social’<sup>81</sup>. A ideia central em defesa da integração das organizações sociais à nova administração política do capitalismo contemporâneo reflete, portanto, o compromisso de consagrar uma repartição não muito desigual dos dividendos do crescimento. Nesse sentido, Boyer destaca o que chama de ‘rumo’ para uma situação de equilíbrio entre os atores, no sentido de almejar o desenvolvimento econômico:

1. Re-legitimação do Estado: promotor do crescimento e da justiça social; 2. Ao mercado a coordenação das decisões do dia-a-dia, ao Estado as decisões estratégicas; 3. O setor público garante a coesão social e as infra-estruturas coletivas; 4. Manutenção de um equilíbrio entre necessidades domésticas e competitividade externa; 5. Abertura internacional diferenciada em função de objetivos nacionais e de áreas. (BOYER, 1999, p. 18)

Entretanto, conforme já destacado anteriormente, os problemas de ordem social, política e econômica têm demonstrado que este não tem sido o papel desempenhado pelo Estado. Evidencia essa análise as interpretações feitas por Harvey (2008), ao destacar que o sistema econômico financeirizado não está produzindo efeitos positivos para a satisfação mínima das necessidades humanas, situação que tem gerado implicações graves para a harmonia social em todos os âmbitos – social, econômico, político, ambiental e administrativo. O enfraquecimento do papel do Estado, diante das reformas impostas pela NEI, não está direcionando o sistema no sentido de alcançar o ‘rumo’ prognosticado por

---

<sup>81</sup> Ver sobre o tema os estudos de John Rawls, publicados no livro *Teoria da Justiça* em 1971.

Boyer. Ao contrário dessa expectativa, reforçam Hira e Hira (2000), Oliveira (2010) e Santos *et al.* (2016), o Estado tem sido induzido a assumir maior compromisso em assegurar a reprodução do sistema, em detrimento de preservar seu papel como protetor dos interesses coletivos e como mediador dos conflitos intra e interclasses.

A partir das análises sobre os impactos dos diagnósticos e proposições defendidos pela NEI sobre as relações entre Estado, mercado e sociedade, ganha relevância entender melhor seus reflexos sobre a dinâmica das finanças públicas, particularmente sobre os gastos públicos, objeto central desta pesquisa. Nesse contexto, as finanças públicas passam a ser compreendidas para além dos aspectos diretos dos condicionantes estruturais – como a globalização dos mercados, o processo de democratização política, a acentuação e acirramento da competição econômica e financeira, as mudanças tecnológicas nas relações de trabalho, dentre outros –, e passam a ser compreendidas a partir de uma abordagem interacionista onde as escolhas coletivas são mediadas por instituições. (REZENDE, 2008). Nesse sentido, as instituições políticas, materializadas nos institutos constitucionais, vão representar um espaço privilegiado para a introdução dessas mudanças através das alterações das regras e regimes fiscais. O que implica considerar que as finanças públicas passam a definir os incentivos que irão reorientar a ação política mediante o direcionamento ou instrumentalização dos gastos públicos. Conforme defendido por North (1990), as ‘regras do jogo’ competitivo (entre Estado e mercado) deveriam passar a reorientar as decisões sobre os gastos públicos como resultado da competição por recursos, realizada na interação entre os atores sociais. Para o autor, essa disputa seria a manifestação de uma racionalidade positiva que estaria guiando (‘administrando’) as relações sociais de produção com base em princípios naturais de competição, originários do espaço próprio do mercado.

Enquanto sistema de incentivos que restringe a ‘ação humana’, produzindo sanções e recompensas, as instituições (Estado e mercado) estão circunscritas em um ambiente estruturado onde as regras pactuadas importam. O que implica admitir que, como o sistema político produz as regras para orientar o comportamento dos indivíduos no ambiente social, as decisões políticas representam, então, as possibilidades de qualificar os processos de interação entre os atores sociais que passarão a ser mediadas por regras claras e previamente definidas. Tomando como base esse pressuposto, conforme destacado por Rezende (2008), pode-se entender as políticas fiscais – manifestas nos gastos públicos e na tributação – como instituições produzidas por atores racionais dentro de um ambiente orientado por restrições (políticas). Ao admitir esse argumento como válido, pode-se inferir que o Estado deve, então, assumir o papel de reorientar suas políticas de modo que atendam aos rígidos padrões de

disciplina fiscal, rejeitando, assim, os efeitos danosos que possam contaminar e condicionar negativamente o comportamento dos agentes econômicos. (VARGAS, 2012).

Nesse sentido, observa-se a construção das bases teórico-metodológicas e ideológicas que vão reafirmar que o controle e eficiência dos gastos públicos, se não forem equilibrados, serão extremamente prejudiciais ao processo econômico. Segundo alegado por Lopreato (2006), os esforços dessa abordagem neoliberal sobre as finanças públicas passam a estar concentrados no sentido de assegurar a sustentabilidade da dívida pública, alegando tanto a necessidade de dar credibilidade à política econômica dos governos quanto a de definir regras fiscais para garantir instrumentos efetivos de controle das contas públicas. Para o autor, a ‘trajetória esperada’ da situação fiscal do Estado – compatível com os padrões previstos nos modelos das expectativas racionais – assumiu o *status* como fator essencial para as decisões privadas, particularmente em um ambiente de financeirização do capital, espaço no qual cresceu a pressão pelo cumprimento da obrigatoriedade do controle das contas públicas e pelo domínio do papel da política fiscal em defesa da valorização do capital.

Manter a austeridade fiscal e incorporar instrumentos voltados para promover transparência da atuação pública e exercer maior controle sobre o funcionamento da política fiscal tornam-se as principais estratégias de domínio sobre as ações do Estado. Nesse sentido, conforme observam Vargas (2012) e Santos (2010), viabiliza-se a consolidação de uma verdadeira ‘obsessão’ pela geração de ‘excedentes fiscais’ pelo Estado como forma de garantir ‘superávits primários’ para o pagamento dos compromissos financeiros assumidos pelos Estados nacionais. Essa situação evidencia, para Santos (2010), o real interesse do domínio do poder público pelo mercado, que é exercer total controle sobre as finanças públicas, com especial ênfase para determinar a dinâmica do orçamento governamental.

Para comprovar esse argumento dos citados autores, corroboram as análises feitas por Dardot e Laval (2016) quando destacam os direcionamentos dados pelo governo da França, entre o final dos anos de 1990 e início dos anos de 2000, ao aprovar a Lei Orgânica das Finanças Públicas (conhecida como LOLF) como manifestação do esforço de introduzir a obrigação do ‘bom desempenho’ na gestão financeira do Estado francês. Nessa mesma direção avançaram outros países, como o governo brasileiro ao aprovar, em 2000, a Lei Complementar nº 101 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal). Os autores destacam, ainda, que a LOLF definia que “[...] o financiamento orçamentário não poderia mais depender da natureza do gasto, mas dos resultados dos “programas”, dos quais se exigia que explicitassem objetivos precisos que seriam submetidos à avaliação” (2016, p. 310). O que implica admitir que a aplicação dos recursos financeiros pelo Estado passa a ser

direcionada pela lógica dos resultados, não importando, portanto, o atendimento das reais necessidades da sociedade, ou, o de garantir o bem-estar da sociedade.

Ao assumirem os princípios da racionalidade do mercado como guia orientador das ações do Estado, os neo-institucionalistas vão defender que, se um programa ou política pública não derem resultados, independente da sua relevância social, devem, simplesmente, ser descartados. Aqui se identifica a reutilização plena de um dos princípios clássicos defendido por Say (1986 [1803]), o de aplicar a lógica do ‘custo-benefício’ (ou princípio da eficiência), que orienta as ações dos agentes econômicos no mercado, na orientação das políticas estatais. Nesse sentido, concorda-se com a afirmação feita por Santos (2010) de que o alcance das ‘metas’ deve se sobrepor à obtenção da ‘finalidade’ social. Perdem-se, assim, os valores sociais e princípios morais que deveriam orientar a política socioeconômica intrínseca às instituições do Estado e do mercado, que passam a ser avaliadas, exclusivamente, pela ‘eficiência’, que ganha aspectos de uma suposta neutralidade, despolitizando as relações sociais de produção. Assim, constata-se que a administração política do capitalismo contemporâneo passa a representar a própria modificação ou substituição “[da] definição de sujeito político que é radicalmente alterada”, como afirmam Dardot e Laval (2016, p. 320).

Nesse contexto decomposto, onde o Estado perde legitimidade e capacidade de ação, haverá a convergência no campo teórico do *mainstream*, levando à consolidação da necessária inter-relação das variáveis econômicas, com ênfase para as alterações dos fundamentos fiscais e a defesa do discurso de que os problemas socioeconômicos só serão superados com a restauração da confiabilidade da trajetória sustentável das contas públicas. Como evidenciado por Lopreato (2006, p. 3), “[...] o papel da política econômica “responsável” [passa a ser] assegurar a credibilidade da política fiscal, como condição *sine qua non* ao restabelecimento da confiança dos investidores”. Conforme destacado por esse autor, a proposta da sustentabilidade da dívida e defesa da vigência de regras fiscais mais duras para os países emergentes implicam manter o alcance de elevados ‘superávits primários’. Um dos recursos para alcançar esse objetivo é conter a ação discricionária da política fiscal, assim como ampliar o ‘ajuste fiscal’ como forma de sustentar as expectativas dos investidores. Essa análise é corroborada por Oliveira (2010) ao assinalar que, dentre os aspectos relevantes indicados para a nova agenda a ser seguida pelo setor público, ganha destaque o papel atribuído ao Estado traduzido em erros – denominados de ‘pecados capitais’ – que não devem ser cometidos, como:

[...] *i*) o da irresponsabilidade fiscal, traduzida na geração de déficits públicos, para o que deve erigir uma nova institucionalidade com rigorosos mecanismos de controle e acompanhamento de suas contas, também pela sociedade, para evitar que isso aconteça, e contemplando punições – prisionais, administrativas, pecuniárias – para os administradores que não cumprirem essa norma; *ii*) o de desequilíbrio patrimonial, devendo criar as condições para garantir a sustentabilidade da dívida pública, por meio do pagamento dos juros de seus credores, mesmo que, para isso, tenha de renunciar ao seu papel de provedor de políticas essenciais para o desenvolvimento econômico e social. (OLIVEIRA, 2010, p. 61)

Oliveira ressalta, ainda, que a teoria neo-institucionalista procura flexibilizar as posições sobre o Estado e o mercado, mas esse esforço, conforme já destacado anteriormente, não ultrapassa a tentativa de acomodação ‘controlada’ do papel que cabe ao poder público desempenhar na sustentação do sistema socioeconômico. Nesse sentido, concorda-se com as conclusões apontadas pelo citado autor ao afirmar que a NEI vai representar o alinhamento das teorias das escolas neoclássica e neoliberal, evidenciado pelo fato de considerarem o Estado como um “[...] agente que responde, passivamente, às demandas que lhe são encaminhadas pelos indivíduos e, o que é pior, incapaz de fazer sua filtragem de acordo com o seu conteúdo e resultados para o bem-estar coletivo”. (OLIVEIRA, 2010, p. 69).

Entretanto, apesar do relativo êxito de ‘controlar’ o papel atribuído ao Estado, garantido pelas sucessivas reformas empreendidas desde a década de 1980, que tiveram como objetivo conter a expansão fiscal, Rezende (2008) evidencia que tais arranjos não conseguiram reduzir os níveis de gastos públicos, tampouco evitar a expansão da carga tributária. O que evidencia que, ao invés de retração, houve crescimento do papel do Estado e das despesas públicas, movimento que se manifesta como um fenômeno constitutivo das sociedades na contemporaneidade<sup>82</sup>.

Convergem com essa interpretação as análises trazidas por Santos *et al.* (2016) ao afirmarem que todas as ações empreendidas para promover o processo de reestruturação do Estado só podem ser compreendidas nos marcos da concorrência intra e intercapitalista<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Alguns estudos comparativos relevantes sobre o tema têm sido produzidos com o objetivo de analisar a expansão dos gastos públicos, de modo a observar as tendências das finanças públicas. Merecem destaque os esforços realizados pela pesquisa liderada por Tanzi e Schuknecht (2000) ao produzirem análises comparativas dos gastos públicos que representavam, no final do século XIX, aproximadamente 10,8% do PIB nas sociedades de maior renda, e, ao final do século XX, constataram que este percentual passou a representar quase metade da riqueza produzida nesses países. Outros estudos relevantes foram realizados por Rezende (1996, 2002) ao buscar identificar os diferenciados padrões de mudança estrutural da composição dos gastos públicos em função do padrão de desenvolvimento em países selecionados.

<sup>83</sup> Os atores vão destacar que ao não ter mais espaço para se expandir, através da incorporação de novas fronteiras geográficas, a concorrência intercapitalista levou o capital privado a se apossar dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. Ressalta que esse esforço ocorreu, inicialmente, nos setores de bens e, em seguida, expandiu-se para os setores de serviços, alcançando inclusive políticas públicas das áreas sociais – como educação, saneamento, saúde, segurança, etc. –, que eram vistas na economia clássica como áreas de ação exclusiva do Estado.

Esses autores ressaltam, portanto, que as ações do poder público, em âmbito nacional e global, são a expressão de uma racionalidade utilitarista, levada às últimas consequências, expressão de políticas estatais voltadas, exclusivamente, para favorecer os interesses do capital, em detrimento do atendimento das necessidades dos indivíduos, particularmente os mais pobres. Concluem, portanto, que todo esse processo de centralização e concentração de riqueza e renda nas mãos de poucos tem levado à própria deterioração das finanças públicas. Desse modo, a crise crescente da capacidade de financiamento do Estado revela-se como resultado de um processo perverso para toda a sociedade, uma vez que tem se revelado como estratégia improdutiva para a dinâmica do próprio sistema econômico, visto que passa a demonstrar interesse ‘obsessivo’ e limitado pelo controle do orçamento estatal, com o objetivo de garantir espaços de realização da economia privada – esquecendo, entretanto, que o ente estatal está sendo incapacitado para exercer seu papel histórico fundamental na conciliação dos interesses individuais e coletivos.

Ao tornar o orçamento público como espaço privilegiado de disputas políticas, os interesses do mercado têm perdido a capacidade de olhar o longo prazo e defendido uma perspectiva imediata de garantir o espaço de valorização do capital dentro das fronteiras do Estado, contribuindo para transformar as atuais políticas/regimes fiscais como instrumento viabilizador do processo de concentração de riqueza e de renda, deixando de enxergar os compromissos do ente público, também, como importante instrumento de mediação de interesses intra e interclasses.

Conforme já destacado anteriormente, tomando como referência as análises trazidas por Minsky (2008 [1986]), o processo de investida do poder privado sobre o domínio público irá ocorrer, fundamentalmente, porque o capitalismo financeiro carrega em seu cerne um elevado grau de instabilidade. O autor afirma que, com o objetivo de garantir um certo nível de estabilidade ou redução de riscos, vão transformar, progressivamente, os espaços de intermediação financeira, obrigando os Estados nacionais a buscarem alternativas para a valorização do capital – tanto os capitais privados como os capitais sob seu controle. A perspectiva analítica trazida por Minsk converge com as análises que evidenciam a agressividade do mercado na transformação dos sistemas monetários nacionais que passaram a obrigar os Estados a assegurarem, em situações de crise, grande parte das relações de ‘débito e crédito’, através da atuação ativa dos Bancos Centrais – por essa razão tem sido defendida a sua autonomia.

Essa análise mais ampliada do papel relevante assumido pelas finanças públicas, a partir da crise dos anos de 1970, na administração política do capitalismo contemporâneo



ganha relevância por possibilitar compreender e dimensionar o destaque que os instrumentos fiscal, financeiro, monetário e patrimonial<sup>84</sup> passam a assumir, especialmente a partir dos anos de 1990, quando a NEI encontra a abordagem apropriada para convencer tanto os conservadores como também os progressistas da culpabilidade do Estado pelas sucessivas crises, apontando, assim, as direções que a gestão das relações sociais de produção, fundadas no capitalismo financeirizado, passam a assumir a partir daquele contexto. Subscvem-se as conclusões de Santos *et al.* (2016) ao destacarem que, a partir da ampliação das funções estratégicas assumidas pelo Estado como salvaguarda dos interesses do mercado, dificilmente poderia ser requerido um ‘orçamento fiscal equilibrado’, assim como também se poderia conceituar a ‘crise fiscal’ como circunscrita apenas aos limites financeiros do Estado.

Como resposta a essa incongruência, Santos (2010) e Santos *et al.* (2016) vão defender, em seus estudos, que a condução da administração política do capitalismo contemporâneo, especialmente a que emerge a partir dos anos de 1970, dar-se-á através de um percurso onde se observa que a primeira metade dessa década foi marcada pela preparação de um diagnóstico liberal para o entendimento e superação da crise. Alegam, ainda, que entre a segunda metade dos anos 1970 até o início dos anos de 1980, haverá o esforço de consolidar as bases do debate teórico que iria substituir os ideais do chamado ‘keynesianismo’ e também das propostas de origem marxista (denominada pelos autores de ala progressista do pensamento econômico). A partir daquele momento, estavam assentadas as bases do projeto neoliberalizante consagrado pela ascensão do poder político de governos de direita nas economias centrais, a exemplo de Ronald Reagan, nos EUA, de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Schroeder, na Alemanha. Nessa direção, a década de 1980 será dedicada a colocar em marcha o chamado ‘sistema mundo’ ou ‘economia mundo’. A partir desse contexto, a década de 1990 passa a representar o momento onde as teses e metodologias econômicas e administrativas serão colocadas em prática. As orientações e ações necessárias para a consolidação deste projeto seguem firme nos anos subsequentes não sendo alteradas

---

<sup>84</sup> Ao estudar o caso brasileiro, Santos *et al.* (2016) identificaram as seguintes evidências: (i) do ponto de vista fiscal, observa-se que o sistema tributário perde, cada vez mais, capacidade para financiar determinados gastos, tanto pelo lado dos espaços restringidos da tributação quanto pela ampliação dos débitos tributários; (ii) do ponto de vista financeiro, as dificuldades decorrem, de um lado, das altas taxas de juros que incapacitam o Estado de sustentar créditos de longo prazo e, de outro lado, o crescimento da dívida pública que é amplamente financeirizada, em escala mundial, impõe um pesado ônus para o Estado; (iii) do lado monetário, o Estado é forçado a sustentar posições deficitárias de intermediários financeiros, sendo obrigado a estatizar o ônus decorrente dos desequilíbrios externos – que se ampliam à medida em que se dinamizam os fluxos de mercadorias e, principalmente, de capitais; e (iv) finalmente, do ponto de vista patrimonial, o capital estatal em função produtiva de bens e serviços sofre as consequências da desaceleração da economia como um todo, particularmente quando é obrigado a conceder subsídios via preços aos capitais privados.

nem mesmo pelas instabilidades vividas pelo sistema financeiro no final dos anos de 1990 e início dos anos zero (2000), assim como no final dos anos 2000.

Com base nessa ampla revisão teórica tanto pela perspectiva trazida pelos estudos críticos (orientadora da base teórica desta tese) como também pela relevante e dominante contribuição integrada pelos estudos conservadores – sob a liderança das teses neoliberais dominantes defendidas pela *Public Choice* e avançada e consolidada pela abordagem da NEI –, buscou-se criar as bases conceituais e analíticas que darão suporte aos objetivos do próximo capítulo que está dirigido para comprovar empiricamente o(s) pressuposto(s) orientadores desta pesquisa, ao analisar o comportamento dos gastos públicos brasileiros no período de 1980 a 2017. Em síntese, espera-se, com base na análise dos dados das despesas públicas do Estado brasileiro no período proposto, conseguir identificar qual a influência da nova administração política que passou a orientar o capitalismo a partir dos anos de 1970, observando, por meio dos dados empíricos, como tem ocorrido esse processo de subordinação do Estado aos interesses do mercado.

Em síntese, as abordagens teóricas até aqui tratadas tiveram por objetivo central buscar bases teóricas e analíticas que ajudassem a comprovar e explicar *que diferentes teorias e ideologias têm orientado a administração política do capitalismo contemporâneo e que essa orientação é passível de verificação pela forma como estão sendo conduzidas as finanças públicas brasileiras, particularmente, o comportamento dos gastos públicos*. Para alcançar essa finalidade, será observado o comportamento das despesas públicas manifestas no percurso, no caminho percorrido e/ou no movimento seguido ao longo desse período.

No que se refere especificamente ao papel que as finanças públicas passaram a assumir na nova administração política, orientadora do capitalismo contemporâneo – pós-1970 –, pretende-se avaliar, com base na interpretação dos dados dos gastos públicos do Estado brasileiro, qual o real e potencial papel assumido pela produção pública no contexto dos últimos 40 anos. Conforme destacado no capítulo 2 deste texto, será dado especial destaque para a compreensão das variáveis analíticas que integram as bases metodológicas da administração política, relacionadas ao que Santos *et al.* (2017) classificam de dimensão da gestão dos ‘macros processos sociais’ e/ou gestão dos ‘macros processos administrativos’.

## 4 O DEBATE DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS DA UNIÃO NO BRASIL

### 4.1 FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: A DISCUSSÃO ORIGINÁRIA ENTRE OS ANOS DE 1940 A 1970

O debate sobre as finanças públicas no Brasil, a partir dos anos de 1940, revela três características fundamentais, conforme destacado por Santos *et al.* (2003): (1) as primeiras discussões se caracterizam por estarem distanciadas das análises relativas à intervenção do Estado na economia; (2) as discussões iniciais ocorreram fora dos círculos acadêmicos e foram lideradas por políticos e burocratas; e (3) a ausência das reflexões produzidas na academia levou o debate a enfatizar os aspectos ‘ideológico-doutrinários’. Nesse contexto, os autores destacam que o debate sobre as finanças públicas no Brasil ficou subordinado à concepção do que denominam de administração política brasileira, fundada na formulação e implementação do ‘projeto nacional-desenvolvimentista’, onde o papel central (estratégico) do Estado, na construção e coordenação desse ‘projeto de nação’, ganha centralidade.

Entretanto, os autores apontam que, antes de sair vencedora, a corrente nacional-desenvolvimentista (progressistas) travou um debate nacional sobre o tema das finanças públicas com os representantes das correntes do liberalismo econômico (conservadores). Tais representantes defendiam propostas dirigidas para preservar e reforçar os ideais do livre mercado, considerando a industrialização uma consequência natural do processo de liberdade dos agentes econômicos – ainda que no caso brasileiro, assim como em diversas outras sociedades em desenvolvimento, não estivesse presente a representação clássica da ‘elite burguesa’ que caracteriza a defesa da liberdade dos atores do mercado. Mas, apesar dessa observação histórica, é relevante destacar que a integração desse debate na agenda pública/política nacional foi fundamental, naquele contexto, para possibilitar um importante movimento que abriria espaço para a entrada de capital estrangeiro e que iria se tornar um dos pilares do desenvolvimento nacional. Essa corrente defendia a centralidade da intervenção do Estado na economia mediante políticas fiscal e monetária ativas. O que implica considerar, segundo destacam os citados autores, que, para garantir o funcionamento do ‘livre mercado’, era imprescindível estabelecer as chamadas ‘condições de equilíbrio monetário e financeiro’.

Apesar do reconhecimento de que a corrente liberal, representada pelo pensamento de Eugênio Gudín (1978), não ocupou uma posição hegemônica na concepção e condução

(administração política) da economia brasileira daquele período, Santos *et al.* (2003) chamam a atenção para um fato relevante ao afirmarem que somente essa corrente vai dar um tratamento teórico ao campo das finanças públicas no Brasil. Dentre as principais contribuições de Gudin, destacam as que se manifestam em dois momentos: (1) defesa de uma política governamental anticíclica para manter o pleno emprego, através da adoção pelo governo de medidas automáticas e da previsão de despesas compensatórias; e (2) proposta de divisão do orçamento público em duas dimensões: (a) uma composta pelas despesas correntes – que defendia estarem sempre equilibradas; e (b) outra composta por recursos para a conta de investimentos do Estado – que, por depender da dinâmica conjuntural, não implicava, necessariamente, estar equilibrada. Para Santos *et al.* (2003), o pensamento desse autor parece demonstrar maior clareza e coerência ao analisar as finanças públicas brasileiras do que as abordagens subsequentes, especialmente a visão contemporânea (neoliberal), que reflete uma olhar muito mais reducionista acerca do papel do Estado.

Conforme pode ser comprovado pela dinâmica socioeconômica e administrativa (administração política) que orientou a matriz desenvolvimentista nacional, a corrente progressista – inspirada nas teses cepalinas que defendiam um modo de desenvolvimento “para dentro” e preservavam os interesses nacionais – apresentou a defesa de uma forte política industrial como alternativa para garantir a administração política do desenvolvimento brasileiro. Com base nessa perspectiva, conseguiram, portanto, preservar a participação do capital externo – ao reconhecerem que o capital nacional era insuficiente para amparar o programa de industrialização –, limitando seu domínio, ou a submissão total, mediante a preservação da forte atuação do Estado, que passou a ser a principal âncora de sustentação da industrialização (SANTOS *et al.*, 2003). Dentre as ações mais relevantes utilizadas pelo governo nacional, destacam-se os instrumentos de planejamento governamental, o apoio creditício de longo prazo e a intervenção direta na economia através da ampliação das empresas estatais.

Desse modo, ao ganhar o debate sobre o papel central do Estado e das finanças públicas, em particular, nas ações interventivas, a corrente progressista passa a defender formas inovadoras de financiamento para garantir o desempenho da economia brasileira. Corroborando com essa análise, Costa e Deos (2002) ressaltam que, ao admitir que o setor industrial nascente necessitava de capital de giro – de curto e médio prazo, assim como de longo prazo – para financiar os serviços de infraestrutura necessários para a consolidação e expansão da economia, os desenvolvimentistas vão utilizar um arranjo institucional capaz de expandir o processo de industrialização a partir da segunda metade dos anos de 1950 e que irá

substituir a ausência de um sistema bancário privado forte. Nesse sentido, ressaltam os autores que o governo nacional vai utilizar três fontes principais de financiamento

A primeira era o *setor público*, diretamente pelo setor financeiro estatal ou via incentivos fiscais e manutenção de subsídios cambiais à importação de equipamentos. A segunda era o *setor externo*, principalmente no financiamento de importações. Finalmente, a terceira possibilidade era as *empresas* recorrerem ao próprio autofinanciamento. Esse pode se dar pelo aumento da participação societária de matrizes ou associadas, através do ingresso de capital externo (IDE – investimento direto externo), ou pela utilização de lucros retidos, depreciação e reservas. A propósito, os lucros tendiam a ser elevados porque a estrutura de mercado predominante nos setores industriais era o oligopólio, porque foram adotadas medidas de proteção de mercado para a indústria nascente e devido ao distanciamento entre os ganhos de produtividade industrial e os salários reais pagos aos trabalhadores. (COSTA; DEOS, 2002, p.10).

Pode-se inferir, com base nos pressupostos teóricos que sustentam esta tese, que, a partir dos anos de 1950, se consolida a nova administração política, engendrada no primeiro Governo Vargas, sustentada na liderança integral do Estado nacional, que passou a assumir o papel de maior financiador do setor privado através tanto do uso dos recursos públicos (orçamento público) como por meio de incentivos fiscais e subsídios cambiais à importação de equipamentos, entre outras medidas. A partir de 1959, observam-se problemas com a terceira medida, referente à possibilidade de as empresas recorrerem ao próprio autofinanciamento manifesta em uma generalização da remarcação de preços. Além disso, esse modo de gestão do capitalismo nacional, sustentado na capacidade de endividamento do Estado, começou a dar sinais de esgotamento, o que acabou afetando e acelerando o processo inflacionário e levando à estagnação econômica. Os estudos sobre esse momento da economia e da administração política brasileira têm sido interpretados como indicativos graves do esgotamento do padrão de ‘substituição de importações’, evidenciando o fim do dinamismo das políticas macroeconômicas que sustentaram as indústrias de base. Outro elemento importante que agravou essa crise foi a ineficiência do sistema financeiro nacional, diante das necessidades advindas de uma economia fundada nas demandas de um parque industrial, com certo grau de complexidade.

Nessa conjuntura, revelou-se indispensável avançar na concepção de novos mecanismos institucionais para reestruturar as bases de uma nova administração política, capaz de promover reformas mais significativas na organização da administração pública e do mercado. Dentre as principais ações dirigidas para resolver esses problemas estruturais da economia nacional, merecem ser destacadas as medidas concebidas e implantadas pelos governos militares no período de 1964 a 1979 – com destaque para as reformas bancário-

financeira, administrativa e tributária. Entre os anos de 1964 a 1967, foram criados e postos em prática os fundamentos dessa nova base institucional e operativa da gestão ‘financeiro-fiscal’ do Estado brasileiro e que conformarão os elementos constitutivos e diferenciados para administrar/conduzir o “Projeto de Nação”, pautado na consolidação do programa nacional-desenvolvimentista. Desse modo, pode-se confirmar o papel central que as finanças públicas continuam a ter na administração da economia brasileira na gestão dos militares. O que implica considerar que, para dar conta dessa nova e complexa concepção da ‘gestão econômico-fiscal-financeira’ do Estado, foi necessário investir na criação de instrumentos normativos<sup>85</sup> com ênfase nos aspectos técnico-políticos, advindos dos instrumentos de orçamento e planejamento governamental. Com esse esforço institucional-organizacional e administrativo, foram, assim, estruturadas as bases da administração política brasileira onde o Estado assume, conforme já destacado, o papel central como ente responsável por coordenar e executar o “Projeto de Nação” pautado na agenda prioritária de consolidação das bases industriais nacionais.

No que se refere ao padrão de financiamento da economia nacional, Santos *et al.* (2001) e Costa e Deos (2002) vão ressaltar que, apesar da relevância das reformas empreendidas entre os anos de 1960 e 1979, continuaram existindo lacunas, especialmente no que se refere à oferta de crédito doméstico de longo prazo para garantir níveis expressivos de investimento industrial. Afirmam que, excetuando o papel do BNDE, não houve o desenvolvimento do ‘mercado de financiamento’ a longo prazo, liderado por bancos de investimentos privados, assim como a diversificação dos títulos financeiros não atingiu formas de captação de longo prazo. Nesse aspecto, ressaltam que a disponibilidade de recursos no mercado financeiro internacional supria a carência interna de fundos de longo prazo, ao tempo em que cobria o déficit no balanço de transações correntes e ajudava no acúmulo de reservas cambiais.

Os autores reconhecem que, apesar das limitações de financiamento interno, não se pode negar que o conjunto de reformas econômicas, financeiras e institucionais empreendidas pelo Estado no período analisado, aliado às condições favoráveis, tanto no plano político (restrições às liberdades democráticas) quanto no plano econômico (capacidade ociosa, maiores possibilidades do financiamento externo e regras claramente definidas e quase

---

<sup>85</sup> Dentre os principais instrumentos normativos, merece ressaltar os seguintes: o Decreto nº. 53.914, de 11/05/1964, que criou o Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica; a Lei nº. 4.320, de 1964, que traçou os princípios orçamentários; o Decreto-Lei nº 200, de 25/01/1967, que retira o caráter extraordinário do Ministério do Planejamento, passando o mesmo a operar com poderes normativos.

imutáveis nas relações capital trabalho, inclusive definindo previamente a parcela de ganhos da massa assalariada), vai permitir à economia brasileira experimentar o mais longo e próspero ciclo expansivo da sua história. Todo este aparato institucional vai funcionar bem até o momento em que a economia crescia a taxas elevadas e o financiamento internacional não se apresentava como um obstáculo.

Entretanto, no final dos anos de 1970 e início dos anos 1980, a economia brasileira, assim como todas as economias dependentes, sofreu uma grande desestruturação causada tanto pelos equívocos da política de financiamento erigida entre os anos 1964 a 1966 (SANTOS *et al.*, 2001), como, principalmente, pela contínua utilização das fontes externas (empréstimos) para financiar as atividades econômicas nacionais, o que irá agravar a vulnerabilidade externa. Esse contexto ganhou contornos ainda mais graves com a maxidesvalorização cambial (realizada entre os anos de 1979 e 1983) e em consequência da elevação da taxa de juros norte-americana a partir de 1979, que resultou na chamada ‘crise da dívida externa’. A partir desse momento, observa-se que todos os esforços da política macroeconômica e administrativa liderada pelo Estado vão estar voltados para proteger o ‘balanço de pagamentos’, através da mobilização incondicional de todos os instrumentos monetários e fiscais. Recuperar a credibilidade externa, através da saúde do ‘balanço de pagamentos’, assume prioridade na agenda dos governos, passando a orientar as ações do poder público para alcançar a propagada estabilização macroeconômica interna, de modo a garantir a recuperação das condições de financiamento e crescimento econômico.

A partir desse novo contexto, o debate sobre as finanças públicas no Brasil muda radicalmente seu curso. Se, entre os anos de 1940 e 1970, a ênfase estava voltada para os aspectos relacionados à administração fiscal do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1980, a questão do déficit fiscal ganha centralidade. O que justifica a alteração teórica e ideológica que passa a explicar o déficit público a partir dos pressupostos e princípios defendidos pelas abordagens neoliberais, tendo na teoria da Escolha Pública e na NEI seus principais fundamentos. Santos *et al.* (2001) sintetizam bem esse momento de transição ao afirmarem que, ao tomar a origem da ‘crise fiscal’ como efeito imediato da intervenção estatal, a questão do déficit passa a ser tomada como dada e “[...] rediscutida num plano filosófico-ideológico, onde a natureza de agente econômico do Estado capitalista passa a ser descaracterizada pois só assim a estabilidade e continuidade do capitalismo podem ser garantidas sem questionamentos”. (p.62). Constata-se, assim, a determinante interferência que o ideário neoliberal passou a exercer sobre os modos de administrar os interesses nacionais.

Concorda-se com os argumentos defendidos por Santos *et al.* (2003) quando afirmam que essa escolha passiva pela abordagem econômica e administrativa conservadora foi inaugurada desde os anos de 1980, nos governos de João Baptista Figueiredo e José Sarney. O que implica reconhecer que o próprio processo de redemocratização trazia em seu bojo as sementes conservadoras das transformações que passariam a guiar, nas décadas subsequentes, a hegemonia dos princípios liberalizantes. Em outras palavras, é fundamental reconhecer que, ao estar circunscrito a um capitalismo ‘periférico-dependente’, o Brasil, apesar do profundo e recente histórico de intervenção estatal, que o permitiu consagrar a concepção e execução de um “Projeto de Nação” arrojado – ‘Brasil Potência’ –, diante das pressões conjunturais internacionais e nacionais, é induzido a abandonar quaisquer discussões ou perspectivas que sinalizem alternativas que pudessem garantir e seguir nessa direção.

As crises sociais, econômicas, políticas e, também, da administração pública, que se aprofundam nos anos de 1980, desvirtuam esse debate e induzem o poder público, a sociedade, de modo geral, e a academia, de forma particular, a aceitar, passivamente, as prioridades impostas pela agenda neoliberal. Nesse cenário de mudanças radicais, as questões/problemas de curto ou curtíssimo prazo passam a suplantam as perspectivas de longo prazo, o que revela a clara intenção de redução progressiva do papel e funções do Estado na economia e a sedimentar as bases que dariam lugar e *status* ao mercado como ente ordenador das relações sociais de produção.

A partir desse contexto, observa-se uma clara mudança na concepção e condução da administração política nacional que vai revelando uma clara intenção de alinhamento automático aos movimentos liberalizantes que já estavam consagrados nas nações desenvolvidas e nas principais economias latino-americanas (Chile, Argentina e México), emergindo, desse modo, no Brasil, o espelhamento progressivo da gestão das relações sociais de produção estruturada pelo ‘sistema-mundo’. A integração dos países em desenvolvimento (ou ‘economias periféricas’) à nova dinâmica global, em um contexto de crise, não é algo novo e vai implicar a necessidade de ajustes de acumulação e reprodução do capital internacional nos modos vigentes até os anos de 1970. Essa nova conexão, ou coexistência, em um ambiente de convulsão socioeconômica, vai determinar o redirecionamento do fluxo de capitais, que até então afluía aos países do Sul em forma de empréstimos, passando, a partir da década de 80, a assumir um novo e importante papel, que era recompor os países credores com remessas de juros mais altos.

Essa conjuntura adversa vai impor aos países ‘periféricos’ um ciclo socioeconômico descendente com baixas taxas de crescimento – que, em alguns momentos, chegaram a ser



negativas em muitos países –, hiperinflação, desemprego e aumento da pobreza. Os anos 80 foram denominados como “década perdida” pela CEPAL (1996, p. 11), em função da instável situação econômica dos países latino-americanos. No esforço de superar essa crise, esses países aceitaram, conforme ressaltam Santos *et al.* (2003), o diagnóstico conservador elaborado pelos países centrais, sem quaisquer críticas, como sendo o Estado o único ente responsável pela convulsão econômica. Nesse sentido, os governos brasileiros passaram a adotar medidas restritivas da ação do poder público na economia em duas direções fundamentais:

[...] uma da estabilização *stricto sensu* e sustentada por um tripé, hoje visivelmente frágil e inconsequente: desvalorização cambial; redução da demanda agregada através da elevação da taxa de juros e cortes profundos nos gastos públicos, nas três esferas de governo; e forte elevação nos índices de arrecadação de impostos. A outra, voltada para a estruturação *lato sensu* e de preparação para uma integração subordinada da economia brasileira à nova lógica de acumulação da economia internacional: as reformas do Estado brasileiro, objetivando alargar os espaços sob o domínio dos capitais líderes e rivais. (SANTOS *et al.*, 2004, p. 11)

Vitoriosas no campo político e no campo acadêmico, tais políticas foram postas em prática, sem grandes resistências, nos anos de 1990 como agenda prioritária governamental, e, ainda que tenham iniciado na década anterior, vão ganhar prioridade na gestão de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso. É nesse contexto que as orientações impostas pelo ‘Consenso de Washington’, em 1989, passam a impor como prioridade, para as ações públicas de médio e longo prazos dos países periféricos, os processos de desregulamentação econômica, abertura comercial e financeira e privatização dos ativos produtivos sob controle do Estado. E como medida de curto prazo dirigida para conter as elevadas taxas de inflação, a recomendação foi no sentido de reduzir a demanda agregada, via diminuição dos gastos públicos em investimento e custeio e através da elevação da taxa de juros. Essas são as orientações que o governo brasileiro passará a adotar entre os anos de 1980 e 1990, conforme será discutido na próxima seção.

#### 4.2 AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Conforme destacado no capítulo 2 desta tese, as reformas de caráter neoliberal empreendidas pelos países centrais, a partir do final dos anos 1980 e durante toda a década de 1990, fizeram parte de um movimento cujo objetivo era garantir as condições favoráveis para

a concorrência, tanto dos capitais individuais quanto das nações, no contexto das relações intercapitalistas. É nesse cenário que o Brasil irá realizar o que Santos *et al.* (2004), Oliveira (2010) e Filgueiras (2015) vão classificar de processo de ‘reestruturação produtiva’, vis-à-vis a política econômica imposta pelos países líderes, a partir da década de 1980. Nesse contexto, começaram a ser implantadas, na economia brasileira, políticas dirigidas para equacionar o desequilíbrio externo e promover a estabilização interna, baseadas no paradigma neoliberal e inspiradas nas abordagens que defendiam mercados eficientes.

Para alcançar esse desiderato, a principal ação era justamente garantir a estabilidade monetária, tendo como variável fundamental de ajuste o controle das contas públicas. A partir desse momento, como destacam Santos *et al.* (2001), observa-se uma tendência de convergência entre o pensamento defendido pelas correntes conservadoras e progressistas, especialmente no que se refere ao diagnóstico e prognóstico da crise, tendo no setor público a principal variável macroeconômica de ajuste. Nesse sentido, a convergência entre neoliberais e desenvolvimentistas contribuiu para a estruturação do arcabouço da administração política brasileira, que passará a ser guiada pelos ditames da administração política do capitalismo globalizado.

Nesse contexto, ganha relevância o papel central assumido pelas finanças públicas, com ênfase nos aspectos dos gastos, observando-se crescente inovação e ampliação dos instrumentos de gestão financeira com ênfase nas seguintes ações: (a) criação da Secretaria do Tesouro Nacional; (b) controle dos financiamentos; (c) refinanciamento da dívida externa; (d) criação de programas de saneamento financeiro dos entes nacionais e dos bancos estaduais; e (e) unificação orçamentária. Todos esses instrumentos inaugurados em 1986 serão integrados na Constituição Federal de 1988, momento em que é legitimada a unificação orçamentária mediante a criação do novo Orçamento Geral da União, que passará a ser formado pelo Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Essa nova conformação da gestão orçamentária recebeu várias críticas, particularmente em relação à existência de vários orçamentos em aberto que exerciam fortes pressões sobre os resultados fiscais. (LOPREATO, 2015)

A década de 1980 será marcada por queda expressiva da taxa de crescimento da economia, período marcado por uma política de controle monetário e de crédito que buscou, conforme já destacado na seção anterior, um ajustamento externo da economia via controle da demanda agregada. Registrou-se retração das fontes externas de recursos, além do alto custo dos empréstimos internos, decorrente tanto da taxa interna de juros elevada como do crescimento da correção monetária, em consequência da aceleração da inflação. Ficou

patente, assim, a inviabilidade dos contratos de longo prazo vigentes, sejam os nacionais, com cláusulas de correção monetária, ou mesmo os internacionais, com correção cambial e repactuação periódica dos juros em vigor no mercado financeiro externo.

Com o aprofundamento do desequilíbrio externo, a partir da década de 1990, o governo brasileiro vai atuar no sentido de introduzir a reestruturação institucional, administrativa, produtiva e patrimonial do Estado. Nessa direção, visando equacionar os desequilíbrios externos, vai aprofundar a política de ajuste fiscal como forma de dar sustentabilidade às contas externas. Inicia-se, a partir desse momento, uma discussão mais técnica sobre o que se convencionou chamar de “crise fiscal” do Estado, passando a defender a necessidade de um ajuste estrutural mais profundo da estrutura administrativa e das políticas estatais. No bojo desse debate, observa-se o aprofundamento da discussão sobre a dimensão do déficit público, assim como o esforço de se encontrar a melhor forma de determiná-lo e reduzi-lo. Com esse objetivo, foi dada prioridade às mudanças institucionais requeridas para o alcance do equilíbrio orçamentário (ponto central da política de estabilização monetária), além dos procedimentos técnicos e políticos para o enquadramento dos estados e municípios no esforço de ajuste fiscal que estava sendo realizado pelo governo federal. (SANTOS *et al.*, 2001).

Nesse sentido, a partir desse momento, as políticas de ajustes sofreram uma mudança significativa em relação às transformações iniciadas nos anos de 1980, conforme observado por Santos *et al.* (2001, p. 5):

[...] enquanto [...] na sua origem se dizia claramente que o ajuste interno, fundamentalmente o fiscal, estava voltado para o equacionamento das contas externas, condição *sine qua non* para a retomada do crescimento, a partir dos anos 90 e, particularmente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, escondem-se levemente os problemas externos e passa-se a "vender" a ideia de que a necessidade do ajuste fiscal se impunha em razão da *ineficiência* do setor público que impedia a volta do crescimento da economia; por conta dessa evidência, reformar o Estado, tornando-o mínimo nas relações sociais de produção no contexto brasileiro, era o ponto de partida para se alcançar o êxito fiscal. Sem explicitar os verdadeiros propósitos, o governo brasileiro transformou a política econômica numa verdadeira mentira nacional!

Reforçam essa análise os argumentos apresentados por Costa e Deos (2002), ao destacarem que a década de 1990 foi também marcada pela liberalização financeira, observando que o papel do Estado na regulação do financiamento da economia brasileira foi sendo progressivamente reduzido. Momento em que as fontes internas de financiamento, baseadas no financiamento público e no autofinanciamento, perdem força, conforme destacam os citados autores,

Os desequilíbrios orçamentários da União e dos Estados mobilizaram todos os recursos fiscais, impedindo a continuidade dos repasses. O desemprego esvaziou os fundos sociais. A estabilização inflacionária, a abertura comercial e a contração do mercado consumidor limitaram a elevação dos *mark-ups* das empresas, diminuindo os lucros retidos e, conseqüentemente, o autofinanciamento. (COSTA; DEOS, 2002, p.14)

Santos *et al.* (2001, 2004) e Santos (2010) avaliam que esse será o momento em que o Estado perde a capacidade de encontrar soluções de longo prazo que garantiriam responder aos compromissos assumidos com a concepção e execução de um novo e consistente “Projeto de Nação”. Os anos de 1980 e de 1990 serão marcados, portanto, como o período em que o Brasil passa a executar uma política externa comprometida, fundamentalmente, com sua integração à dinâmica das relações econômicas internacionais (globalização ou mundialização) e passa a defender uma agenda pública pragmática em alinhamento à lógica dos interesses do capitalismo global. Desse modo, ao aceitar, de forma acrítica, os princípios, doutrinas e recomendações impostas pelas agências multilaterais e atender as diretrizes sugeridas pelo ‘Consenso de Washington’ (1989), o Brasil se subordina à política macroeconômica mundial.

Com base nessa compreensão e aceitação aos ditames internacionais, muda-se também o discurso das autoridades econômicas nacionais que, como assinalam Santos *et al.* (2001), dado o nível de recursos que entravam no país, passaram a afirmar que os nossos problemas não eram mais externos, mas essencialmente internos, causados, fundamentalmente, pela nossa incapacidade de administrar ou gerenciar os interesses do Estado brasileiro. O que significa considerar que as estruturas institucionais, organizacionais e administrativas não estavam apropriadas para superar a crise e garantir a retomada do crescimento econômico e social. Com base nesse diagnóstico apressado e limitado, o encaminhamento imperativo era a reforma do Estado. Seguir tais orientações, sem fazer uma crítica contextualizada, foi o que coube aos governos brasileiros, que passaram, desde então, a implantar políticas macroeconômicas de ajuste, baseadas na busca do equilíbrio orçamentário do setor público.

Essas mudanças convergiram, pois, para a construção ideológica e técnica das bases das Reformas do Estado, alicerçadas na necessidade de reduzir os níveis de intervenção econômica e de descentralizar o processo de gestão das relações sociais de produção para o mercado. O que significa considerar que não se tratava apenas de conceder o patrimônio público para as mãos do setor privado, mas as transformações induzidas e praticadas foram muito mais profundas e graves, pois ansiavam por transferir para o âmbito do mercado as próprias decisões dos níveis de gastos públicos – que passariam, portanto, pelo controle do

orçamento. As forças liberalizantes não se contentavam apenas com a autonomia das forças de mercado, conforme defendem os economistas clássicos e neoclássicos, era fundamental avançar para além das fronteiras da economia para dirigir/administrar o próprio Estado, especialmente nas áreas estratégicas, como passam a ser os gastos públicos em um cenário de acumulação e reprodução financeira do capital. Em síntese, todos os componentes que integram o que Malthus (1986 [1820]) e Keynes (1985 [1936]) definiram como ‘demanda agregada’, antes sob o controle e liderança do Estado, passam a ser controlados, também, pelo Mercado.

Emerge, portanto, uma nova administração política do capitalismo, ainda não experimentada, que traz elementos com capacidade para gerar destruição do próprio sistema socioeconômico, manifesta no que alguns autores classificam de autofagia (OLIVEIRA, 2010; SANTOS *et al.*, 2016). E, infelizmente, o Brasil, assim como a maioria das nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas, não ficou de fora desse processo autofágico; ao contrário, esses países são centrais nesse movimento, considerando que passam a configurar espaços disputados para a preservação da acumulação e reprodução do capital financeiro, em especial, mas também do capital produtivo. Essa agenda agressiva de reformas estruturais da administração política do capitalismo global e nacional assume como objetivo central alcançar o desejado ‘ajuste fiscal’, uma vez que se fazia necessário assentar as contas públicas para reduzir, assim, os desequilíbrios orçamentários, base fundamental do diagnóstico que defende e reproduz o discurso da existência de uma ‘crise fiscal’. Essa leitura equivocada, segundo defendem Santos *et al.* (2001), tem provocado a limitação da expansão do capital a novas fronteiras e tem induzido a busca por espaços de acumulação e reprodução dentro dos próprios ambientes/territórios capitalistas já ocupados.

Trazendo essa análise para o caso brasileiro, conforme defendem Santos *et al.* (2001) e Gomes (2007), a ‘crise fiscal’ parece refletir muito mais um construto ideológico do que uma realidade concreta. Os autores afirmam que, ao contrário dessa perspectiva, o que se observa é a difusão de um discurso dirigido para convencer a sociedade de que não havia e não há outro prognóstico possível, a não ser reduzir o papel e as funções assumidos pelo Estado. Sobre esse aspecto, merece trazer as contribuições de Filgueiras (2015), ao destacar que o padrão de desenvolvimento capitalista, instituído a partir dos anos 1990 no Brasil, se caracteriza por ser de perfil ‘Liberal-Periférico’<sup>86</sup>. O autor ressalta, ainda, que esse processo perpassou todos os

---

<sup>86</sup> Segundo Filgueiras (2015), o padrão é liberal por ser constituído, a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia com a hegemonia do capital financeiro. E é periférico pelo fato

governos brasileiros desde os anos de 1990 – iniciando-se com o Governo de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso e consolidando-se com os Governos de Lula e de Dilma Rousseff.

Visando clarificar melhor seus argumentos, o citado autor vai destacar cinco características estruturais fundamentais que vão confirmar as mudanças desse novo padrão, denominado, nesta tese, de administração política brasileira, que são: (1) a elevação da assimetria na relação capital/trabalho, a favor do primeiro, decorrente da reestruturação produtiva e da abertura comercial; (2) a redefinição das relações intercapitalistas, motivadas pela abertura comercial e financeira e pelas privatizações, que alteraram a posição e a importância relativa das distintas frações do capital no processo de acumulação e na dinâmica macroeconômica – dominação do capital financeiro em relação ao capital industrial e perda de relevância do capital estatal em favor do capital estrangeiro; (3) a inserção internacional do Brasil na nova divisão internacional do trabalho se deteriorou; (4) o papel e a importância do Estado, no processo de acumulação e na dinâmica macroeconômica, foram fragilizados com perda da capacidade de regular a economia e de implantar políticas de apoio à produção; e (5) a constituição de um novo bloco no poder sob a hegemonia do capital financeiro, que passou a ditar as políticas fundamentais do Estado.

Fazendo uma análise das mudanças trazidas por Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos 1995 e 2002, observa-se que os princípios e diretrizes orientadores desse novo governo irá convergir na direção das análises destacadas por Santos *et al.* (2001), por Guedes (2007) e por Filgueiras (2015), ao ressaltarem que, através da prioridade para o controle das altas taxas de inflação – que ocorreu com a implantação do Plano Real na gestão de Itamar Franco –, o governo passou a ter credibilidade política para aprovar outras medidas fiscais restritivas e executar, assim, sua proposta de Reforma do Estado, revisando as condições de financiamento público e reestruturando, prioritariamente, o aparato institucional.

Para Lopreato (2015), a perspectiva teórica adotada no Plano Real, baseada no ideário neoliberal e associada à visão sobre o papel do Estado na economia, definiu o modelo de encaminhamento das questões socioeconômicas a partir dos anos de 1995, assim como, pode-se considerar, foram reestruturadas as bases da administração política brasileira nesse período ao se retirarem espaços centrais da ação estatal e se transferir para o setor privado a tarefa de dinamizar a economia. Nesse sentido, conforme apontado pelo autor, o ajuste fiscal ecoou

---

de o neoliberalismo assumir características específicas nos países capitalistas dependentes, sendo, neste caso, mais regressivo se comparada sua agenda e implantação com a dos países capitalistas centrais.

como pilar central do processo de estabilização, ocorrendo nesse período mudanças no próprio regime fiscal brasileiro<sup>87</sup>, tendo como principal vetor a

[...] revisão do papel do Estado na proposta de desenvolvimento, a eliminação de várias unidades de despesas e a transferência a outras esferas de governo e ao setor privado de parte das atribuições da esfera federal, de modo a acabar de vez com o déficit público. (LEOPRATO, 2015, p.11).

Tal fato permite reconhecer que a reorganização e a revisão do papel do setor público na economia, associadas ao equilíbrio das contas públicas, tornaram-se variáveis fundamentais para o processo de reestruturação do Estado brasileiro. Em relação à política macroeconômica, o primeiro mandato de FHC foi caracterizado pela âncora cambial, sustentado pela implantação do Plano Real. Já no seu segundo mandato, foi instituído o ‘rígido tripé macroeconômico’, formado pela definição das metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante. (LOPREATO, 2015).

Mas, para completar esse conjunto de medidas restritivas, faltava integrar Estados e municípios à nova política federal de ajuste fiscal. Havia o reconhecimento de que, apesar da descentralização dos recursos determinada pela Constituição de 1988, os orçamentos desses entes federados continuavam, segundo as análises conservadoras, fora do controle central, o que contribuía para agravar, ainda mais, os desequilíbrios das contas públicas. Para garantir sua capacidade de gasto, as subunidades da federação – especialmente os Estados e os médios e grandes municípios – passaram a utilizar os bancos estatais como âncora financeira. Admitindo que o rigor no controle da base monetária era um ponto inegociável da agenda/prognóstico ortodoxo, observa-se que, além da criação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estatal na Atividade Bancária (Proes), criado em 1996, o governo avança na promulgação da Lei Complementar n° 101/2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, Estados e municípios foram inseridos na política federal de ajuste fiscal quando passaram a ser estabelecidas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a imposição do equilíbrio orçamentário.

As crises da Ásia e da Rússia, no final dos anos de 1990, contribuíram para agravar a ameaça de insolvência da dívida pública, o que obrigou o Brasil, em 1998, a firmar um acordo

---

<sup>87</sup> Dentre algumas das medidas adotadas no período, podem-se destacar as seguintes: reorganização dos orçamentos; revisão do federalismo fiscal, sendo desvinculadas da União as políticas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, transporte); criação do Fundo Social de Emergência (FSE); reforma tributária, administrativa e previdenciária; aprofundamento do programa de privatização, entre outras. (SANTOS *et al.*, 2001).

com o FMI, denominado de Programa de Estabilidade Fiscal, que estabeleceu um novo ajuste fiscal, transformando, segundo Lopreato (2015), a política fiscal brasileira na guardiã da estabilidade das variáveis macroeconômicas, condição imprescindível para o projeto de integração do Brasil à economia globalizada. Esse acordo, juntamente com as mudanças introduzidas pela LRF, irá configurar o novo regime fiscal brasileiro, caracterizado, segundo o citado autor, pelas “[...] alterações na estrutura do Estado, revisão do federalismo fiscal e regras de elaboração orçamentária e de controle do endividamento.” (p. 232).

Nesse ponto, observa-se a forte influência da abordagem da NEI, através do novo desenho institucional que vai alterar características cruciais do arranjo edificado pelo Estado brasileiro entre os anos de 1960 e 1979, criando, dessa forma, as condições para levar adiante o programa de ajuste fiscal, mediante a consagração de novos acordos firmados com o FMI – um em 2001 e outro em 2002 –, ao tempo em que sinaliza, como destacado por Bastos (2017, p. 6), o fracasso da política de austeridade em “[...] recuperar as receitas do setor privado endividado em dólares e assegurar a rolagem voluntária dos passivos com novos influxos de financiamento externo.” Conforme assinala Lopreato (2015), as alterações realizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passaram a fixar a meta de superávit primário do ano, transformando esse valor em despesa obrigatória, e as despesas do Orçamento de Custeio e Capital ficaram sujeitas a contingenciamento, enquanto o superávit primário não fosse assegurado.

Com essas medidas de reestruturação das ações interventivas do Estado, o governo de FHC ampliou o poder da esfera federal de modo a permitir que a União voltasse a centralizar o poder de formulação da política fiscal, o que garantiu a imposição de um ajuste macroeconômico nos moldes impostos pelo ideário neoliberal. Um leitor ou analista desavisado poderia se surpreender ao reconhecer, no período de consolidação da democracia, pós promulgação da Constituição de 1988, uma atitude tão conservadora por parte do governo central em relação a uma postura já bastante conhecida na história recente da administração política brasileira, qual seja, a tendência centralizadora da gestão pública nas mãos da União, em detrimento das mudanças importantes, consagradas na constituinte, que garantiram aos municípios maior poder político, gerencial e financeiro. Mas esse movimento de centralização fazia parte dos princípios e objetivos que passariam a reger a administração política nacional, onde o Estado passa a assumir uma função estratégica inversa ao papel assumido no passado recente, na qualidade de instituição líder do processo de construção e consolidação dos padrões de gestão das relações sociais de produção do nacional-desenvolvimentismo.



Nessa direção, observam-se avanços tanto no processo de privatizações, que garantiria ao capital nacional e internacional a assunção dos espaços públicos privilegiados, como a adoção de medidas restritivas para reduzir os gastos públicos, mediante a adoção de regras fiscais mais rígidas e restrições orçamentárias. Com essas transformações, estariam dadas as condições indispensáveis, segundo os novos princípios neoliberais, para gerar o desejado ‘superávit primário’, fundamental tanto para o controle das contas públicas quanto para assegurar a ‘confiança do mercado’. No que se refere ao processo de privatizações, subscreve-se aos argumentos de Santos *et al.* (2001) ao defenderem que a execução desse processo foi justificada como necessária para a redução dos gastos públicos, mas, na prática, serviu de escudo para legitimar, sem grandes resistências, a transferência, para o setor privado, do domínio de setores importantes da economia que ainda estavam sob o comando do Estado. O que significa considerar, conforme destacado pelos autores, que esse movimento refletia a consolidação da dinâmica própria da concorrência intercapitalista. Para concluir, de forma lapidar, o processo institucional para limitar as ações estatais na economia, o governo de FHC vai outorgar ao ‘orçamento fiscal’ a responsabilidade pela redefinição da capacidade do gasto público, limitando, assim, o poder de interferência do Estado também na condução das funções econômicas e sociais, o que garantiu a destruição progressiva das ações dirigidas para o alcance do ‘bem-estar social’<sup>88</sup>.

Apesar do relativo êxito alcançado com o processo de reformulação do regime fiscal, o governo de FHC, na opinião de Lopreato (2015), não conseguiu consolidar as medidas de ajustes das contas públicas nacionais (considerando os princípios rígidos exigidos pelos ditames neoliberais). Essa limitação interna, agravada pela crise externa, revelou sinais de instabilidade no processo de transição desse governo, produzindo mais deterioração na situação fiscal, segundo a perspectiva dominante das abordagens analíticas conservadoras.

Ao assumir essa herança, e comprometido em restaurar a confiança na solvência do Estado, necessária para a retomada do crescimento, o primeiro governo de perfil progressista de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) surpreendeu seus eleitores mais tradicionais ao manter inalteradas, nos primeiros dois anos, as políticas macroeconômicas neoliberais assumidas pelo governo anterior e que tinham como base o tripé macroeconômico conservador. (FILGUEIRAS *et al.*, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; BASTOS, 2017).

---

<sup>88</sup> Ver a tese de Ribeiro (2000) que trata justamente da análise histórica da construção, consolidação e crise das políticas de bem-estar social em países em desenvolvimento com ênfase no estudo comparativo da Espanha e do Brasil no período de milagre econômico – entre os anos de 1940/1967 a 1967/1979, respectivamente.

O novo mandatário precisava seguir a lógica e compromissos assumidos pela política fiscal de FHC (e que sintetiza muito bem a trajetória conservadora que se inicia nos idos dos anos de 1980, conforme ressaltado anteriormente) e justifica sua postura de defesa do programa de austeridade fiscal para garantir os contratos internacionais e nacionais firmados com o mercado<sup>89</sup>. O que implica o compromisso do novo administrador político com a sustentabilidade da dívida pública, demonstrando, assim, a subordinação ao poder estrutural do capital financeiro na condução da administração pública e administração política brasileira. Segundo destacado por Lopreato (2015), o novo governo vai dar, inicialmente, pouco espaço para a ação ativa do Estado, ficando a ação do poder público restrita à consecução do ‘projeto de economia de mercado’, expresso no compromisso em seguir e consolidar as políticas dirigidas para aperfeiçoar o redesenho das instituições públicas de modo a elevar a eficiência das suas políticas.

Mas, conforme destacam Morais e Saad-Filho (2011), em consequência dos reflexos das medidas restritivas assumidas por FHC entre os anos de 1995 e 2002, revelados nas baixas taxas de crescimento do PIB e na preservação da vulnerabilidade das contas externas, apesar de todas as medidas neoliberais, vão surgir críticas da corrente progressista (heterodoxa), dando sustentação ideológica e política para a emergência de políticas ‘neodesenvolvimentistas’. Nesse sentido, a segunda metade da primeira gestão do Governo Lula vai refletir uma mudança significativa de rumo, expressa em uma nova proposta de política econômica, denominada de ‘novo-desenvolvimentismo’.

A partir desse momento, observa-se, conforme já assinalado, a emergência de ações neo-intervencionistas que foram integradas às políticas macroeconômicas neoliberais, resultando em uma política econômica híbrida – similar à síntese neoclássica, realizada por Samuelson (1997 [1947]) – e conformando medidas estatais e de mercado. A orientação governamental, a partir de 2006, como destaca Lopreato (2015), assume, pois, a defesa de um programa forte de investimentos públicos tendo como base a expansão dos gastos públicos, associada à retomada dos incentivos fiscais para apoiar setores industriais e a definição de novas diretrizes de atuação das empresas e agentes financeiros estatais, recolocando, desse modo, o Estado como importante agente do ‘projeto de crescimento econômico’.

Filgueiras (2015) destaca que ocorreu nesse contexto uma flexibilização (ou relaxamento) do tripé macroeconômico, que passou a atender o alcance do *superávit* primário ao tempo em que revelava comprometimento com a busca do crescimento econômico através

---

<sup>89</sup> Sugere-se a leitura da “Carta ao Povo Brasileiro”, elaborada em 2002, onde Lula vai apresentar, um pouco antes de assumir seu primeiro mandato, compromisso público com os interesses do mercado.

da tradicional fórmula, a elevação dos gastos públicos. Entretanto, é importante observar que essas alterações na estratégia das políticas macroeconômicas nacionais, mesmo representando um importante recuo na agenda neoliberal, não resultaram em uma nova configuração estrutural das relações sociais de produção vigentes. Concorde-se com as análises feitas por Lopreato (2015), Filgueiras (2015) e Santos *et al.* (2017), entre outros autores, ao afirmarem que a flexibilização do tripé macroeconômico não representou, na gestão Lula, um compromisso com a transformação do regime neo-institucional assumido nas gestões anteriores. Ao contrário, constata-se que o governo do Presidente Lula preservou os interesses do capital financeiro, apesar de reivindicar uma relativa autonomia do papel do Estado com o objetivo de voltar a dinamizar a economia e garantir uma distribuição de renda compatível com a ideologia histórica defendida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essa conclusão pode ser comprovada no próprio discurso defendido pelo presidente quando procurou destacar em diversos momentos *que jamais na história política do Brasil* o capital rentista ganhou tantos recursos como durante suas gestões.

Para Filgueiras *et al.* (2010) e Filgueiras (2015), o relativo êxito da administração do Governo Lula deve ser observado através de alguns aspectos relevantes, a exemplo da redução da vulnerabilidade externa do país diante de uma conjuntura de crescimento da economia mundial, observada entre o início dos anos 2000, e que só foi interrompida com a crise de 2008. Esse cenário externo positivo possibilitou, pois, uma menor instabilidade macroeconômica e alargou, dentro dos marcos institucionais vigentes (neoliberalismo), espaço de manobra da política macroeconômica brasileira. Nesse contexto, observam-se, por exemplo, a redução das taxas de juros e a ampliação expressiva do crédito, especialmente aos consumidores. Com base nessa margem de manobra, o segundo momento do primeiro mandato do Governo Lula até 2008 apresenta taxas de crescimento do PIB elevadas, com expansão do consumo e do nível de investimento, além do crescimento do nível de emprego, da massa salarial e da participação da remuneração do trabalho no total da renda, implicando uma maior importância do mercado interno para o cenário econômico. Merece destacar como resultado desse esforço o relativo êxito dos programas sociais, com ênfase para a integração das diversas ações sociais no ‘Bolsa Família’ e a prioridade dada às ações de habitação popular, que vão impactar positivamente nos índices de redução da miséria. Os autores destacam, também, que nesse período houve uma pequena redução da concentração da renda no contexto dos rendimentos do trabalho.

No que se refere ao comportamento das finanças públicas, Filgueiras *et al.* (2010) observa que

[...] a melhora das contas externas do país, associadas a taxas de crescimento mais elevadas, também impactou favoravelmente [nas finanças públicas], permitindo, a partir do segundo governo Lula, a flexibilização da política fiscal. A nova situação se expressou em saltos sucessivos na arrecadação tributária, na redução da relação dívida líquida do setor público/PIB e em maiores gastos correntes e de investimento, com a implementação do PAC. (p. 59)

Sobre esse aspecto, Lopreato (2015) vai destacar algumas mudanças mais relevantes: (a) a política orçamentária e os instrumentos fiscais passaram a contemplar interesses de áreas prioritárias e a impulsionar as decisões de investimentos; (b) o Plano de Aceleração do Crescimento retomou a ideia de planejamento, dando maior atenção à política industrial; (c) houve estímulo à atuação do BNDES; (d) foi realizado um novo reordenamento da política orçamentária, que passou a priorizar o crescimento, e não *superávit* primário; (e) ocorreu uma nova dinâmica da política social. Assinala, entretanto, que não houve incentivos ao mercado interno. Com base nessas evidências, o autor assevera que houve, particularmente no seu segundo mandato, uma expansão do papel do Estado que passou a ocupar, novamente, um maior espaço de atuação através de uma política fiscal mais ativa, evidenciada por meio da expansão dos investimentos, dos incentivos fiscais, da ampliação de políticas de caráter social, dentre outras.

Como defendem Moraes e Saad-Filho (2011, p. 516), como consequência dessas mudanças de direcionamento da administração pública, os resultados macroeconômicos do período foram positivos “em termos do crescimento do PIB, assim como também no que se refere ao fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas) e na distribuição de renda e redução da pobreza.” Entretanto, outros autores observam alguns problemas/limitações importantes das reorientações assumidas pela gestão Lula no que se refere à manutenção das principais políticas de orientação neoliberal, consagradas no governo anterior (FHC), que continuaram a gerar graves problemas nas contas externas e exercendo fortes pressões fiscais (FILGUEIRAS *et al.*, 2010; TEIXEIRA; PINTO, 2012; FILGUEIRAS, 2015; SANTOS; GOMES, 2017). Os referidos estudiosos vão destacar que não foram observadas mudanças estruturais relevantes, nem na forma de arrecadação tributária (manifesta na regressividade nos impostos), nem nos gastos públicos (que continuaram a privilegiar o pagamento dos juros), fatores que impossibilitaram, em um futuro não muito distante, o avanço e/ou aprofundamento das políticas de melhoria da distribuição funcional da renda no país.

A instabilidade ocorrida no capitalismo mundial, a partir de 2008, demonstrou a fragilidade da concepção engendrada no Governo Lula, uma vez que a conjuntura internacional passou a ser desfavorável, revelando, desse modo, que não houve um investimento em mudanças estruturais. O cenário da crise econômica evidenciou a inviabilidade da manutenção do que Filgueiras (2015) classificou de relaxamento do tripé macroeconômico, assim como a continuidade da compatibilização dos divergentes interesses das classes e suas frações. Como destaca Bastos (2017), a volta da rigidez da política fiscal e a perda rápida dos benefícios conquistados pela classe trabalhadora entre os anos de 2004 e 2008 demonstram não apenas a dependência da economia brasileira ao contexto internacional como a não efetivação de mudanças estruturais nas bases da socioeconomia e da administração política nacional, particularmente no que se refere à força que o capital financeiro passou a assumir no direcionamento da economia global e nacional a partir dos anos de 1980 e 1990.

Com base nessas evidências, pode-se inferir que o Governo Lula, apesar dos reconhecidos avanços sociais, manteve as características centrais das políticas macroeconômicas engendradas nos anos de 1990. Como destacado por Filgueiras (2015), não foram observadas alterações significativas capazes de romper com o ‘pragmatismo político e econômico’ que passaram a ser guiados (administrados) pelo capitalismo global desde o final do século XX. É interessante observar, nesse novo modo de administração política brasileira, que, apesar da ampliação relativa da ação estatal, quando ganharam espaços ações de caráter neodesenvolvimentistas, estas não vão caracterizar um rompimento com as bases que passaram a orientar a ‘racionalidade econômica’ instituída nas relações sociais de produção a partir dos anos de 1980, conforme ficará melhor explicitado na próxima seção, ao ser analisado o comportamento dos gastos públicos brasileiros.

Conformando-se como um governo de continuidade, as gestões de Dilma Rousseff, a partir de 2011, vão se configurar em um contexto muito adverso da economia internacional e nacional, reflexo direto dos efeitos da crise financeira global de 2008. Com o objetivo de conciliar os compromissos ideológicos assumidos na campanha, bem como refletindo suas convicções políticas e socioeconômicas, a governante vai manter a estratégia delineada nos últimos 6 (seis) anos da gestão de Lula. A opção será, portanto, a utilização dos instrumentos de política macroeconômica em defesa do ‘projeto neodesenvolvimentista’, buscando ampliar os níveis de investimentos na área produtiva e no setor de infraestrutura. Como assinala Bastos (2017, p. 17), o objetivo desse governo era bastante ousado, pois pautava-se “[...] senão [em] eliminar, [ao menos] *minimizar o rentismo* [através do controle da] dívida pública

como meio sistemático de acumulação de capital.”. Para o autor, essa postura revela uma intenção relevante de mudança estrutural da gestão da economia nacional. Essa intenção fica evidenciada, segundo Bastos (2017), na política agressiva de redução dos juros<sup>90</sup> que geraria, conseqüentemente, a redução do custo fiscal da dívida pública. Nessa direção, o governo propunha alterar a relação de dependência estrutural entre o ‘orçamento público’ e o ‘patrimônio privado’, ao propor a redução das transferências financeiras para os detentores da dívida pública, aumentando, em consequência, o volume das transferências de subsídios para estimular investimentos na formação de capital fixo.

Como avultado por Bastos (2017), a essência do plano defendido por Dilma Rousseff era mudar os preços relativos que suscitavam as decisões dos investimentos privados, buscando, assim, modificar três décadas de domínio do rentismo curto-prazista por meio da transferência de capital para os investimentos de longo prazo em infraestrutura e na diversificação industrial. Como consequência dessa estratégia, o governo estaria assegurando o crescimento econômico através da geração de emprego e renda, da elevação das receitas tributárias, assim como da redução da vulnerabilidade externa. O plano do governo envolvia, segundo o autor, o controle de três preços essenciais: (a) a queda da taxa de juros básica para reduzir a atratividade de aplicações em títulos da dívida e elevar a aplicação em investimento produtivo; (b) a elevação da taxa de câmbio e, através da desvalorização cambial, esperava-se aumentar a competitividade internacional; e (c) o aumento da taxa de lucro, através da utilização dos recursos fiscais liberados pela redução dos juros, em subsídios creditícios, fiscais e trabalhista; além de reduzir preços administrados de serviços e insumos essenciais, como energia elétrica, combustíveis, tarifas portuárias, rodoviárias e aeroaviárias.

Com essas medidas de claro perfil ‘neodesenvolvimentista’, Dilma Rousseff defende o Estado como ente indutor do crescimento, admitindo como estratégia principal a recuperação da indústria, que passou a reorientar a realização de um conjunto de ações direcionadas para a elevação da competitividade do setor e favorecer a expansão do PIB. Bastos (2017, p. 17) observa, ainda, que continuaram os incentivos ao mercado interno mediante o apoio ao capital privado, através de incentivos e subsídios fiscais. Juntam-se a essas ações as desonerações tributárias e o crédito subsidiário, assim como as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada<sup>91</sup>. Ainda segundo o autor, esse conjunto de ações foi designado de “nova

---

<sup>90</sup> Deve-se destacar que a redução nas taxas de juros foi possibilitada pelos saldos positivos da conta corrente.

<sup>91</sup> Podem ser destacadas também as concessões ao setor privado de portos, aeroportos, rodovias, saneamento público, dentre outros, como forma de aplacar os problemas infraestruturais brasileiros. Em muitos casos, o governo custeou os gastos, como na privatização das rodovias e ferrovias, cabendo ao BNDES a responsabilidade pelo financiamento. Também foi realizada a concessão de vantagens tributárias nos

matriz econômica” (p. 17) e parecia sinalizar uma nova etapa da economia brasileira, comprometida em romper com aspectos vinculados às políticas de cunho neoliberal – expressas nas altas taxas de juros e preservação da elevada rentabilidade do segmento financeiro, assim como da alta concentração de renda e riqueza e, em consequência desse movimento, da elevação da pobreza. (LOPREATO, 2015; PINTO, 2015).

Entretanto, tais medidas intervencionistas demonstraram dificuldades em superar a valorização da riqueza financeira estabelecida nos ganhos de curto prazo e assegurada, em grande medida, pelos altos juros pagos pela dívida pública. Nesse sentido, apesar dos esforços ideológicos contrários, um dos grandes problemas da política fiscal dos governos de Dilma Rousseff foi o de continuar buscando consolidar, assim como ocorreu nas gestões de Lula, os propósitos de manter o apoio ao crescimento e contribuir para a defesa da estabilidade em ações de curto prazo, próprias dos princípios das medidas liberais. Juntam-se a esses fatores a desfavorável conjuntura internacional, que vai inibir o dinamismo dos investimentos, e a retomada dos níveis de crescimento econômico.

Segundo Lopreato (2015), as dificuldades enfrentadas pelo governo de Dilma Rousseff também se centralizaram na necessidade de enfrentamento de problemas estruturais (crônicos) da economia brasileira, apesar de transcorridas quase duas décadas do alcance da estabilidade dos preços. Dentre os problemas destaca, em primeiro lugar, o fato de a taxa de juros prosseguir elevada, assim como a gestão da dívida pública continuar atrelada à Selic e as condições de financiamento permanecerem respondendo aos objetivos de curto prazo. Em segundo lugar, destaca a necessidade de criar condições institucionais para realizar investimentos elevados em políticas de infraestrutura, de forma a eliminar os gargalos à expansão industrial. E, em terceiro e último lugar, ressalta os problemas advindos do sistema tributário, particularmente os relacionados aos efeitos perversos da guerra fiscal que afetavam diretamente a atuação do setor privado e acirravam o conflito federativo.

A partir de 2014, acentuam-se diversos fatores da crise socioeconômica nacional com ênfase nos seguintes aspectos: desaceleração da economia, como causa imediata da redução do poder de consumo das famílias – que haviam se endividado e comprometido parte relevante de sua renda no período anterior; queda das exportações brasileiras motivadas, principalmente, pela queda nos preços das *commodities*; e desaceleração dos investimentos na

---

investimentos em parcerias público-privadas (PPP), assim como foram conferidos incentivos à expansão do crédito dos bancos privados e estímulo ao desenvolvimento da indústria – através do desconto do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em setores selecionados, da manutenção do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e na definição de uma política comercial.

construção civil, infraestrutura e da cadeia do petróleo. Nesse contexto, o governo foi pressionado a recuar em suas ações intervencionistas (‘neodesenvolvimentistas’) e foi forçado a fazer concessões e ampliar interlocuções políticas com o objetivo de amenizar as resistências ideológicas e partidárias.

Somaram-se a essas questões, a pouca competência política de Dilma Rousseff, o que contribuiu fortemente para que o governo começasse a perder, progressivamente, apoio político e capacidade de governabilidade, revelada pela ineficiência em definir agendas governamentais junto ao Congresso Nacional. A queda de legitimidade associada ao aprofundamento das investigações de práticas de corrupção no governo, assim como a ampliação dos conflitos sociais – materializados nas convulsões sociais de 2013 –, dificultam a possibilidade de o governo encontrar alternativas de conciliação dos interesses intra e interclasses. Nesse contexto de crescentes adversidades, e buscando recuperar o apoio das frações hegemônicas do mercado, no segundo mandato, Dilma Rousseff altera as políticas macroeconômicas, afastando-se do embrionário ‘projeto neodesenvolvimentista’<sup>92</sup>, para seguir as prescrições ortodoxas em defesa da manutenção dos interesses do capitalismo financeiro. Com esse novo direcionamento, o governo volta a adotar medidas em defesa de uma política fiscal austera. (PINTO, 2015; BASTOS, 2017). O ajuste fiscal<sup>93</sup> foi justificado por um discurso que defendia a necessidade de o governo recuperar a confiança do mercado em relação à sustentabilidade da dívida pública, afirmando que o descontrole dos gastos públicos estava levando à desaceleração dos investimentos privados e impactando diretamente na redução dos níveis de crescimento da economia.

Além do ajuste fiscal, esse governo vai realizar, também, ajustes de preços relativos, como a relação câmbio/salário que levou à redução dos salários reais e do nível de emprego, diminuindo, dessa forma, as receitas das empresas; a desvalorização do Real – que deveria acelerar as exportações e reduzir importações; assim como a redução dos preços administrados pelo governo, que deveriam ser elevados para reduzir os subsídios ao setor elétrico e melhorar as contas da Petrobrás. (BASTOS, 2017). Ao assumir uma agenda neoliberal, o governo perdeu rapidamente apoio do seu eleitorado – como reflexo da percepção de não atendimento das promessas de campanhas, especialmente as que estavam

---

<sup>92</sup> Como será analisado na próxima seção, ao se examinarem os gastos com investimentos, realizados nos Governos Lula e Dilma Rousseff, fica latente o baixo dispêndio em investimentos que caracterizam um efetivo projeto desenvolvimentista. Os gastos realizados durante esses governos não chegaram a alcançar o volume dispendido para esta rubrica na segunda metade dos anos 1980.

<sup>93</sup> Dadas as condições da economia brasileira naquele momento, Bastos (2017) questiona se Dilma Rousseff foi convencida a adotar as orientações neoliberais em função dos argumentos econômicos ou se aderiu em função dos efeitos políticos que porventura ocorreriam.



dirigidas para preservar o nível de emprego e salários –, assim como perdeu o apoio do empresariado, conquistado nas gestões do presidente Lula, ao aprofundar a perda dos índices de lucratividade.

Diante do agravamento da crise econômica, social, política e administrativa, tendo sua governabilidade e popularidade enfraquecida, a presidenta Dilma Rousseff sofreu impedimento político, sendo afastada temporariamente, em maio de 2016, e, definitivamente, em 31 de agosto do referido ano. Assumiu o governo o então vice-presidente Michel Temer, em um contexto de forte retração econômica e crise política e social. Diante do cenário de crise política, o novo governo vai manter e aprofundar o direcionamento das políticas econômicas assumidos por Dilma Rousseff, ratificando para o mercado o compromisso com a política de austeridade defendida pela corrente ortodoxa. Apoiado no discurso que defendia estabelecer *Uma Ponte para o Futuro*, publicado em Outubro de 2015, Michel Temer assume, como os demais governantes que o antecederam, o diagnóstico e prognóstico neoliberal, já aceito e instituído, baseado na concepção de que o Brasil vivia naquele contexto um aprofundamento da ‘crise fiscal’ – traduzida nas evidências da elevação vertiginosa dos déficits públicos e na tendência do endividamento do Estado.

Para o novo gestor, esse seria o mais importante obstáculo a ser superado para a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, afiança a equipe econômica do Governo Temer que era fundamental a realização de um severo ‘ajuste fiscal’, de caráter permanente – o que de fato foi executado a partir de 2016 –, com a rápida aprovação de uma agenda conservadora resumida, de forma exemplar, na defesa contundente da PEC 241/16 que foi aprovada como EC 95 nesse mesmo ano. Ao garantir o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, conforme será melhor discutido na próxima seção, a orientação das políticas macroeconômicas neoliberais ganha um renovado alento no século XXI, revelando o vigor da orientação da administração política do capitalismo contemporâneo e nacional.

A síntese diagnóstica e prognóstica defendida pela equipe gestora e intelectual do governo vai fortalecer a mesma perspectiva levantada nos anos de 1970 e 1980, ao culpar o desequilíbrio fiscal do Estado como responsável último pela elevação dos níveis de inflação, dos juros, dos impostos, da pressão cambial, dos níveis de incerteza e da retração da economia. O que implica reforçar que todos os problemas econômicos do Brasil estavam circunscritos nas evidências provocadas pelo desequilíbrio fiscal, justificando, ideologicamente, a defesa das mudanças radicais da agenda governamental para, assim, contribuir com os esforços sociais necessários para a retomada dos níveis de crescimento e desenvolvimento.

Além do ajuste fiscal, o programa do Governo Temer sustenta a reforma orçamentária como fundamental para a superação da ‘crise fiscal’, o que fica claro com o discurso proferido pelo, então, partido político de sustentação do presidente, o PMDB, ao defender o que classificam de “[...] um orçamento verdadeiro” (PMDB, 2015, p. 8). Nessa direção, asseveram a necessidade de reformar a gestão ou sistemática orçamentária, intervindo desde o desenho Constitucional, passando pelas mudanças de leis complementares que o alteraram e pela inovação da sua forma de execução, tornando a LDO e a LOA mais autônomas, especialmente esta última. Para fundamentar seus argumentos, o novo governo vai buscar dados que afiancem que parcela representativa do orçamento público, destinada aos gastos públicos, representa mais de 40% da renda nacional. Nessa direção, o programa de governo confirma que este passou a ser o espaço principal dos conflitos distributivos no Brasil, onde interesses divergentes passam a enfrentar-se pela apropriação de uma maior parcela de recursos. Ao admitir essa compreensão e discurso, o Governo Temer vai explicitar, assim, o verdadeiro propósito da reforma do Estado – centrada no controle e redução drástica dos gastos públicos.

Nessa direção, a equipe econômica do Governo Temer vai destacar que um dos problemas do orçamento se refere à excessiva rigidez nas despesas públicas, derivada das regras que orientam o processo distributivo no país e que tem como salvaguarda o respeito às próprias defesas integradas na Constituição de 1988. Para resolver essa fonte permanente da ‘crise fiscal’ do Estado, apontam como solução radical, com base nas proposições defendidas pela abordagem da NEI, a eliminação de todas as vinculações constitucionais e indexações obrigatórias (salariais, beneficiárias, dentre outras) e a implantação de um ‘orçamento impositivo’ – onde a despesa orçada deve ser rigorosamente executada.

No que se refere à eliminação das indexações, a recomendação do atual governo é que os reajustes sejam definidos em votação no Congresso, a cada ano, e este, juntamente com a sociedade, devem eleger as prioridades, em consonância com as condições gerais da economia e das finanças públicas. Nesse ponto, observa-se que as proposições do Estado perdem de vista o compromisso com o atendimento das necessidades coletivas e assumem a defesa de orientar a alocação dos gastos públicos apenas em função da racionalidade do mercado (baseada nas relações de ‘custo-benefício’ defendidas pelos economistas clássicos, especialmente por Say (1986 [1803])). Pode-se inferir, com base nos dados evidenciados pela atual realidade socioeconômica nacional, que o reconhecimento feito pelo governo de que o orçamento público se revela como palco de acirradas disputas intra e interclasses por recursos públicos contribui para que as necessidades da coletividade sejam preteridas em um ambiente

de fragilidade institucional do Estado, especialmente no que se refere aos instrumentos de defesa dos interesses sociais por meio de políticas sociais, voltadas para garantir processos justos de distribuição e/ou redistribuição de rendas.

Outro aspecto que o orçamento público deve atender, segundo os princípios defendidos pelo atual governo, é a ideia clássica de “orçamento com base zero” (PMDB, 2015, p. 10). Assumir essa concepção significa considerar que os programas estatais devem ser avaliados anualmente por um comitê independente que definirá a continuidade ou o fim dos programas ou políticas públicas, utilizando como referência conceitual, conforme já destacado anteriormente, os princípios defendidos por Say, baseados na relação de “[...] custos e benefícios” (PMDB, 2015, p. 10). Ao defender o princípio da eficiência da administração pública (em conformidade com o que reza a EM nº 19/1998), o governo indica considerar que os programas, políticas e projetos públicos no Brasil tendem a se eternizar. Para evitar o que chamam de arbitrariedades, indicam a soberania do Congresso como o poder da decisão final. Fica explícita, neste ponto, a forte influência que as relações de mercado passam a assumir nas decisões estatais, especialmente no que se refere aos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas, que passam a desprezar os aspectos qualitativos (ou subjetivos) próprios da ação do poder público para atenderem apenas os aspectos quantitativos, defendidos originalmente pelas escolas neoclássicas e renovados pelas abordagens neoliberais mais atuais – especialmente pela *Public Choice* e pela NEI, conforme foi amplamente discutido no capítulo 3. Ao admitir como referência os princípios do utilitarismo de mercado para orientar a administração pública, observa-se que a administração política do capitalismo brasileiro contemporâneo assume como referência teórica e metodológica central as abordagens instrumentais, pautadas na excessiva matematização dos processos sociais, conforme discutido em capítulos anteriores.

A reforma da Previdência Social<sup>94</sup> tem sido outro ponto importante da agenda neoliberal assumida e defendida pelo Governo Temer, e é considerada como prioridade na agenda política, aguardando entrar na pauta do Congresso Nacional – que por razões eleitoreiras não tem priorizado esse tema, considerado ‘indigesto’ politicamente. Para cumprir as metas das despesas públicas, é imperativa, segundo o governo, a realização dessa reforma, sendo esse um mantra reproduzido diariamente pela mídia escrita e falada. Outras reformas na direção do ajuste fiscal já foram realizadas e merecem ser destacadas – a reforma trabalhista<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Para uma análise da proposta de reforma da previdência, ver ANFIP (2017) e Fagnani (2017).

<sup>95</sup> Para um maior detalhamento, ver Carvalho (2017), Ferreira (2017) e Krein *et al.* (2018).

e a Lei das Estatais – por definirem requisitos rígidos de governança para as empresas públicas.

Deve-se destacar, ainda, que, no debate reservado à proposição de uma agenda para o desenvolvimento, o atual governo enfatiza também a necessidade de promover alterações no arcabouço legal, particularmente na Constituição, assim como defende investir em um novo ciclo de crescimento apoiado no investimento privado. Nesse sentido, afirmam que tanto as políticas para estimular o agronegócio quanto as medidas para estimular o setor industrial, para ampliar a competitividade desses setores, devem integrar ações de parcerias público-privadas. O objetivo é, portanto, criar um ambiente econômico que estimule o setor privado, em todas as dimensões socioeconômicas, devendo o Estado se limitar a orientar as ações do mercado e a empreender esforços institucionais para melhorar esse ambiente. Afirmam que

[...] Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário.” (PMDB, 2015, p. 17).

Indicam claramente qual o papel deve ser reservado ao Estado restrito a

[...] cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas, a convergência de normas, nas formadas parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte.” [afirmando que] A globalização é o destino das economias que pretendem crescer”. (PMDB, 2015, p. 17)

Tais pressupostos evidenciam, portanto, a integral aceitação das orientações neoliberais por defenderem que a administração da economia deve recair integralmente sobre o mercado, ente central para a retomada do desenvolvimento e dos níveis de crescimento na economia brasileira, não deixando qualquer margem para se discutirem outras proposições contrárias. Sob essa perspectiva, o bem-estar da coletividade se revela como uma consequência natural e imediata dos avanços gerados no âmbito da economia. Observa-se, nessa direção, a defesa aberta da eliminação de direitos já conquistados, consagrando, assim, a hegemonia do pensamento único sob a liderança do capitalismo financeirizado – global e nacional.

Conforme já destacado anteriormente, essa agenda ultraliberal é amplamente explicitada quando da aprovação rápida, ainda em 2016, da PEC 241, mais conhecida como a PEC do teto dos gastos públicos. Conforme pode ser comprovado no discurso contido no

programa de Governo de Temer, *Uma Ponte para o Futuro*, a referida proposta de emenda constitucional cumpriu a função estratégica de institucionalizar mudanças de caráter permanente no teto dos gastos públicos primários, garantindo o controle do mercado no longo prazo (20 anos<sup>96</sup>). Nesse sentido, ao orientar a redução dos gastos apenas para as despesas primárias, o governo atual continua agindo como fizeram os anteriores, preservando os interesses das contas externas, mediante o controle feito pelo mercado sobre o pagamento de “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”. Conforme será melhor analisado na próxima seção, essas duas contas juntas representam a maior parcela de gastos do orçamento público e se caracterizam, na atual administração política do capitalismo brasileiro, como contas que têm não apenas onerado como também orientado e afetado profundamente o processo distributivo via orçamento.

Em relação às elevadas taxas de juros praticadas na economia brasileira, o texto da PEC assinala que estas são consequências do desarranjo fiscal produzido pelo Estado, esquecendo-se totalmente da autonomia que este ente tem historicamente na determinação dessas taxas. Nesse sentido, é importante ressaltar que não há relação direta entre a redução dos juros com a aplicação de regras fiscais rígidas. A manutenção de juros elevados tem compromisso em preservar os ganhos realizados pelo capital financeiro, tornando o orçamento público um espaço fundamental e central para o processo de acumulação e reprodução do capitalismo financeirizado.

As despesas que serão limitadas pela EM 95/2016 se circunscrevem, pois, àquelas utilizadas pelo governo para executar suas políticas públicas. Nesse sentido, gastos em infraestrutura, educação, saúde, pessoal, custeio, dentre outros, não serão reduzidos de forma imediata, mas terão seus limites comprometidos no futuro, o que deve ser motivo de grande preocupação por parte da sociedade brasileira – especialmente pelos mais jovens que dependem da ação proativa do Estado em harmonia com o mercado para garantir os meios de melhor distribuir a renda nacional e promover níveis sustentáveis de desenvolvimento. Como as análises estão sendo realizadas a partir de dados que ainda estão por se realizar (o ‘devir’), as consequências dessas medidas restritivas ainda não podem ser totalmente identificadas. Mas, pela trajetória recente do desempenho das políticas públicas, seus efeitos podem ser ainda mais dramáticos, devido ao fato de o governo e os principais atores sociais não terem tido as condições técnicas e acadêmicas de mensurar esses prejuízos.

---

<sup>96</sup> A *PEC dos gastos públicos*, como vem sendo chamada, indica, que nos nove primeiros anos, o limite das despesas será corrigido pela inflação (IPCA) do ano anterior. A partir do décimo ano, abre a possibilidade de alteração da regra, se o governo avaliar necessário.

Nesse aspecto, concorda-se com os pressupostos defendidos por Santos *et al.* (2016, p. 1027) de que as políticas públicas brasileiras nas últimas quatro décadas, com exceção para o curto período de 2006 a 2011, onde se observa um relativo crescimento das ações de inclusão social, tem se revelado “improvisada, desintegrada, inconclusa e onerosa”, o que contribui sobremaneira para agravar, ainda mais, as perspectivas futuras de construção e execução de um ‘Projeto de Nação’, comprometido com a redução dos níveis elevados de desigualdades social, econômicas, política e cultural. Essa análise utiliza como referência um dos prognósticos destacados por Keynes, de que a redução dos gastos em investimentos poderá enfraquecer a capacidade do Estado de realizar uma de suas principais funções: a “socialização dos investimentos”.

Com base nesse movimento de aprofundamento do ideário neoliberal, assumido e defendido pelo atual governo, a aprovação de mudanças institucionais com ênfase nas ações de austeridade fiscal limita profundamente a capacidade de atuação do Estado não apenas para atender as demandas sociais, mas também para preservar os próprios interesses do capital – como ocorreu ao longo do século XX. Naturalmente as consequências mais duras vão recair sobre as classes mais fragilizadas, que perdem totalmente os instrumentos históricos consagrados nas Constituições em defesa dos seus direitos humanos e sociais. Observa-se, que tanto na academia como nos ambientes políticos e burocráticos, os debates sobre as funções e importância do Estado para o desempenho do capitalismo são desprezados. Em síntese, como lançam Santos e Gomes (2017), é retirada do Estado sua capacidade de elevar a demanda efetiva, ação fundamental para a manutenção do próprio sistema capitalista, particularmente em um contexto de crise, o que significa afirmar que a política fiscal perde eficácia como ferramenta de estímulo à economia, ficando esta totalmente dependente da dinâmica racional promovida pelo mercado.

No que se refere aos gastos públicos, objeto desta tese, observa-se a falta de transformações estruturais que consigam abarcar todos os aspectos que envolvem o orçamento público – o lado da receita e as extensões complexas que envolvem as despesas. Do mesmo modo, como vem ocorrendo com outras políticas públicas desde os anos 1990, a reforma na estrutura dos gastos tem sido direcionada para atender a questões pontuais, para responder as demandas de contas específicas, desconsiderando, assim, aspectos mais abrangentes que agregam todas as dimensões que impactam na elevação dos gastos públicos.

Uma das principais críticas feitas à austeridade fiscal do atual governo, sobretudo no que se refere aos gastos sociais e investimentos, conforme ressaltam Jacob e Mazzucato (2016), é que a prescrição ortodoxa da "austeridade fiscal", relacionada a cortes nos gastos

públicos na tentativa de reduzir os déficits públicos e a dívida, não foi capaz de restaurar as economias ocidentais. Outros autores, como Santos *et al.* (2004), Oliveira (2010), Filgueiras (2015) e Pinto (2015), vão corroborar com essa análise crítica de que as políticas econômicas colocadas em prática, desde os anos de 1980, têm fracassado tanto nos resultados alcançados como especialmente na forma de administrar os problemas de longo prazo que as afligem.

Com base nesse pressuposto, afirma-se que a economia brasileira, assim como a economia global e nacional, tem revelado indicadores de regressão ao adotar, de forma acrítica, essas prescrições. Subscreeve-se ao argumento dos autores acima citados, assim como com às análises de Jacob e Mazzucato (2016), de que as medidas liberalizantes da teoria econômica e respectiva política econômica falharam ao oferecer recursos inadequados para produzir um diagnóstico que auxiliasse a compreender as crises socioeconômicas na contemporaneidade, como reflexo direto do próprio modo de gestão do capitalismo moderno e contemporâneo, que traz em seu bojo contradições.

Nesse sentido, ressaltam Jacob e Mazzucato (2016), que se torna necessário, portanto, reavaliar algumas ideias dominantes, assim como “[...] needs to inform a set of **new directions** in economic policy-making which can more successfully tackle modern capitalism’s problems.”<sup>97</sup> (p.2, grifos nossos). O que significa considerar, que falta uma compreensão mais ampliada e adequada do que se define nesta tese como as bases da administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular. O esforço desta pesquisa e deste capítulo, em especial, é analisar alguns elementos empíricos que ajudem a confirmar a importância de um campo de interpretação próprio das ciências administrativas, o campo da administração política. Esse esforço, conforme destacado no capítulo 2, não implica desconsiderar o papel central da economia, especialmente da economia política nesse processo de reinterpretação das relações sociais de produção. Ao contrário, espera-se reforçar, com esse estudo, as relações positivas entre os campos da economia e da administração, como áreas complementares, responsáveis por dar conta da concepção, execução e interpretação da dinâmica sócio-histórica que irá garantir o alcance da ‘materialidade’ individual e social.

Os dados que serão apresentados na próxima seção, referentes ao comportamento dos gastos públicos brasileiros entre os anos de 1980 a 2017, permitem observar que o Brasil vem replicando, validando e aprofundando as orientações socioeconômicas e administrativas (administração política) de perfil ortodoxo, mesmo com inúmeras evidências das limitações

---

<sup>97</sup> Em tradução livre “[...] precisa informar um conjunto de **novas direções** na formulação de políticas econômicas que possam enfrentar com sucesso os problemas do capitalismo moderno.”.

e/ou ‘falhas’ dessa política. Espera-se que uma análise mais ampliada e apurada dos gastos públicos do governo federal nos últimos 37 anos possibilite compreender como a concepção, implantação e desempenho da administração política brasileira vêm impactando e direcionando as ações, a alocação e a distribuição dos recursos orçamentários.

#### 4.3 ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS DO BRASIL À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

O esforço teórico-analítico apresentado nos capítulos precedentes buscou identificar e discutir as bases epistemológicas e teórico-metodológicas que têm guiado a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular, e seus reflexos nas finanças públicas. Nesse sentido, ao observar o papel central assumido pelo Estado, especialmente no que se refere às funções estratégicas assumidas pelas finanças públicas para garantir, principalmente, o processo de reprodução e acumulação do capitalismo financeirizado, é fundamental integrar uma seção dedicada a identificar os reflexos, diretos e indiretos, assim como explícitos e implícitos, que as decisões tomadas pela concepção neoliberal da administração (política) das relações sociais de produção têm produzido na administração pública. O que implica considerar a finalidade de compreender como vem ocorrendo, a partir dos anos de 1980 até 2017, o processo de ‘institucionalização’ das ações governamentais com base no ideário neoliberal.

Nessa direção, esta última seção traz uma análise e discussão dos dados empíricos do comportamento dos gastos públicos da União no Brasil, do referido período, com o objetivo de demonstrar os reflexos da administração política contemporânea nas decisões orçamentárias do Estado brasileiro, particularmente nas despesas públicas, que passaram a assumir um importante espaço de disputa dos interesses de classes. Essa contenda tem revelado que a divisão do ‘bolo tributário’ ultrapassou, a partir da segunda metade do século XX, o princípio originário da economia e administração política clássica e neoclássica – baseado no poder ‘mítico’ e também ‘racional’ assumido pela ‘*mão invisível*’ do mercado – e revelou que é essencial, para o atual momento do capitalismo, garantir o papel de uma ‘mão visível’, dando, assim, ao Estado essa ‘capital’ função. Nesse sentido, a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro passa a rever a concepção liberal, de modo a integrar elementos ideológicos e teórico-metodológicos que permitam conceber e realizar uma reforma do Estado de forma que este assuma características de Estado mínimo, para o



atendimento das demandas sociais, e máximo, para garantir a estabilidade e acumulação das demandas do mercado.

As medidas defendidas pela *Public Choice*, nos anos de 1980, e avançadas pela NEI, a partir dos anos de 1990, vão justamente empreender esforços teóricos e doutrinários nessa direção. Como foi discutido, particularmente no capítulo 3, emergem nesse contexto novas abordagens liberais sobre as finanças públicas (economia do setor público) com especial destaque para implantação de novos regimes/regras fiscais com vistas a implantar a reestruturação financeira-fiscal do Estado, tendo como prognóstico, desde então, a perseguição do ‘equilíbrio fiscal’, através da adoção de diversas medidas de ‘ajuste fiscal’, como foi discutido anteriormente. Ao delimitar como objeto central desta tese a análise dos gastos públicos à luz da administração política, essa seção foi estruturada para apresentar elementos empíricos que possibilitem fazer considerações sobre os aspectos próprios ao campo da ciência da administração. Nesse sentido, serão apresentados os aspectos gerais do orçamento público brasileiro, considerando o comportamento das despesas correntes e das despesas de capital. No final, são expostas algumas perscrutações sobre o desempenho dos gastos públicos como evidência da atual concepção e execução da gestão das relações sociais de produção que têm orientado o capitalismo brasileiro, como representação das orientações/imposições do capital internacional.

#### **4.3.1 Análise geral do comportamento do orçamento público**

Como destacado na epígrafe desta tese, uma das formas para compreender como se estrutura e se relaciona uma sociedade é através da análise do comportamento das suas finanças públicas, pois, com base nessa leitura, é possível identificar como estão representados os esforços empreendidos pela sociedade para financiar (sustentar) um dado “projeto de sociedade” ou “projeto de nação”. O que implica considerar que essa leitura evidencia a maneira como a renda e riqueza produzidas socialmente são alocadas (distribuídas) para atingir a finalidade do bem-estar social. Analisar o desempenho das finanças estatais possibilita, portanto, conhecer melhor os (re)arranjos e inter-relações formados entre os diversos interesses sociais que envolvem todos os agentes econômicos – empresas, Estado e famílias/consumidores/cidadãos.

Como analisado e discutido ao longo dos dois capítulos anteriores, o papel social e o volume dos recursos públicos estão condicionados às atribuições que são conferidas ao Estado

dentro de um dado contexto socioeconômico. A administração desses recursos se expressa na gestão do orçamento público<sup>98</sup>, que representa, em âmbito social, econômico, jurídico-contábil e administrativo, o estabelecimento da correlação complexa entre receitas (arrecadação) e despesas (gastos). Ampliando a perspectiva de análise do orçamento para além da visão técnica (correlação entre receita e despesa), constata-se que esse tema envolve múltiplas questões referentes às relações sociais, econômicas, político-jurídicas e administrativas, assim como reflete elementos comportamentais e de representação social (que envolvem as ciências sociais), além de outros campos do conhecimento que têm contribuído para essa interpretação.

Tratar do orçamento público implica reconhecer seu papel nas relações sociais de produção, revelando o papel central reservado ao Estado, como também a luta de interesses que o espaço (simbólico, financeiro e técnico) passa a representar, visto tratar-se de um âmbito responsável pelos aspectos fundamentais para a função social da distribuição ou redistribuição da renda e riqueza nacional/social. Considerado formalmente como um instrumento auxiliar do planejamento governamental, especialmente do Plano Plurianual, associado à LDO e à LOA, e consagrado na Constituição Federal de 1988, o orçamento público ganha destaque também como instrumento político, tendo em vista que assume o papel de espaço de disputa para o atendimento das demandas sociais.

Em síntese, a dotação orçamentária global representa a capacidade técnica de o Estado orientar o fluxo de receita à luz da previsão das despesas, reflete a manifestação das lutas da sociedade por melhor bem-estar social e representa, também, o modo como são ‘administradas’ as dívidas públicas em um determinado período<sup>99</sup>. Como resume o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (BRASIL, 2017), a despesa orçamentária pública é caracterizada como o conjunto de gastos realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados pelo governo à sociedade. Possibilitar que a aplicação dos recursos públicos contribua para o desenvolvimento socioeconômico do país implica analisar não apenas seus aspectos micro estruturais – denominados de aspectos

---

<sup>98</sup> O orçamento público ganhou destaque a partir da crise capitalista dos anos de 1929/30, quando as políticas propugnadas por Keynes ampliaram sua função de instrumento contábil para também assumir um importante papel como instrumento de política econômica e de planejamento governamental.

<sup>99</sup> No Brasil o orçamento público é caracterizado como misto, o que implica considerar que sua elaboração e execução é resultante da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao Executivo cabe sua elaboração e execução, sendo submetido à aprovação do Poder Legislativo, que pode confirmar, rejeitar ou modificar sua estrutura, assim como tem o papel de acompanhar a sua implementação, através da assessoria dos Tribunais de Contas. É no espaço do Legislativo que ocorrem as principais disputas pela origem e destino dos recursos públicos, momento em que os representantes políticos e sociais definem os setores/agentes que irão arcar com o ônus e os que serão mais beneficiados.

operacionais/técnicos do orçamento –, mas também compreender como as inter-relações entre os macros processos sociais interferem, de forma direta ou indireta, na alocação dos gastos públicos.

Como destacam O'Connor (1977), Oliveira (2010) e Santos e Gomes (2017), o orçamento é muito mais do que um instrumento formal ou uma simples 'peça orçamentária'. É a representação de um espaço de disputa onde estão presentes as manifestações de interesses sociais, políticos e corporativos, onde as correlações de forças se exteriorizam na definição das prioridades, onde os embates mais duros e mais escusos acontecem entre as classes e suas frações. Esse movimento espelha a competição pela fatia da renda socialmente produzida, refletindo, desse modo, os interesses antagônicos que conformam o poder político e socioeconômico em cada nação. Com base nesse entendimento, sua análise deve ultrapassar as informações eminentemente quantitativas expostas nas peças orçamentárias, conforme sinalizado por Oliveira (2010, p. 87),

O orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menos ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos.

Com base nessa afirmação, pode-se inferir que os valores expressos nos gastos públicos de uma nação não são reveladores, de forma explícita, dos destinos dados pelos governantes aos recursos deduzidos da renda da sociedade, necessitando de uma análise mais apurada para o entendimento das inter-relações que envolvem o orçamento público. Refletem, portanto, o que Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) definem como a representação das escolhas para o alcance de uma dada finalidade social. Corroboram com essa afirmação Oliveira (2010, p. 91) ao destacar que “[...] da leitura de seus resultados (da execução) é sempre possível, à luz das áreas e setores com eles beneficiados, fazer inferências sobre o estágio em que se encontra a estrutura das relações sociais e políticas de uma dada sociedade.”.

Com base nesses argumentos, é possível afirmar que a análise dos gastos públicos permite compreender a direção, o movimento, o caminho percorrido pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. Realizar a (re)leitura da dinâmica da gestão do capitalismo brasileiro em um determinado horizonte temporal, de 1980 a 2017, possibilita perceber, através do movimento dos gastos públicos, quais as tendências reveladas em relação às influências expressas pelos interesses interclasses, seja pelo lado do mercado (expresso nos investimentos

ao setor produtivo e ao sistema financeiro) ou pela perspectiva das demandas sociais. É importante destacar que essa leitura temporal evidencia, no longo prazo, as prioridades dadas aos gastos públicos, independente das ideologias e/ou preferências políticas dos governos de plantão. Essa afirmação permite confirmar, portanto, uma das leis gerais da administração política, conforme definido por Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 935) ao defenderem que “[...] *em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade*”. Com base nessa abordagem teórica, a concepção (gestão) e execução (gerenciamento) da administração política brasileira podem ser melhor observadas no comportamento dos gastos públicos do período analisado através das rupturas e/ou continuidades demonstradas. Significa considerar, em outras palavras, que, no caso brasileiro, houve uma ruptura da concepção da administração política orientadora do ‘projeto nacional-desenvolvimentista’, fundado e implantado entre os anos de 1930 a 1979, para dar lugar, progressivamente, à concepção da administração política neoliberal, a partir dos anos de 1980.

Outro aspecto importante a ser considerado como base para as análises empíricas aqui desenvolvidas e defendidas, sustentadas pela interpretação feita pela administração política, é que o Estado assumiu destaque nesses dois movimentos teóricos e ideológicos que orientaram, e que orientam, as mudanças das prioridades do seu papel na gestão das relações sociais de produção. Para defender o ideário neoliberal, que vai fundamentar e sustentar a construção da ‘hegemonia’ do mercado, a partir dos anos de 1980, foi destacado, inicialmente pelo pensamento liderado pelos conservadores e depois também assumido pelos progressistas (desenvolvimentistas), que o Estado era o único responsável pela crise socioeconômica que emerge no contexto dos anos de 1970, apontando-se como única saída possível (prognóstico) empreender reformas na sua estrutura e revisão drástica no seu papel socioeconômico. Esse seria o caminho a ser trilhado (administrado) para que o sistema capitalista global e nacional retornasse o nível ideal de crescimento e desenvolvimento. Para sustentar essa tese, os neoliberais e, mais tarde, os progressistas vão convergir com a defesa da máxima que passou a ser difundida sobre essa situação, entoando, em todos os meios (políticos, técnicos, acadêmicos, mídias, etc.), o seguinte ‘mantra’: “o Estado gasta muito e gasta mal”. Ao agir dessa forma, o poder público origina e continua a contribuir para o aprofundamento dessa crise que vai ser caracterizada como ‘crise fiscal’. (O’CONNOR, 1977)

No Brasil, esse movimento não foi diferente, o que mudou foi a temporalidade para esse processo reformista ganhar maior densidade, até alcançar, a partir de 1995, unanimidade, refletida no consenso entre o pensamento neoliberal e progressista. Conforme foi ressaltado

na seção anterior, a década de 1980 é considerada por muitos estudiosos, especialmente por Santos e Ribeiro (1993) e Santos *et al.* (2004), como o momento onde foram concebidos os primeiros esforços no sentido de promover as mudanças ideológicas e doutrinárias que dariam sustentação para as reformas mais profundas que viriam nas décadas seguintes. Nesse sentido, os anos de 1990 vão servir para consolidar as mudanças mais relevantes na direção de realizar a reforma do Estado e garantir, desse modo, as bases políticas para promover as reestruturações econômicas necessárias para a consolidação do ideário neoliberal. No caso dos países em desenvolvimento (dependentes), vão passar a seguir a agenda imposta pelo Consenso de Washington, elaborado em 1989, para que pudessem acelerar as transformações institucionais necessárias (com base nas abordagens trazidas pela NEI) e cumprir o compromisso assumido com os processos de privatização, desregulamentação, reforma administrativa do setor público, ajuste fiscal, dentre outras medidas complementares asseguradas como ações estratégicas, fundamentais e imprescindíveis, para que o país voltasse a crescer e se desenvolver.

Nessa direção, o poder público brasileiro passou, desde os anos de 1980, a se ajustar aos conselhos infligidos pelas concepções neoliberais e, mesmo não assumindo de forma imediata e em sua plenitude todas as perspectivas, como o Estado mínimo<sup>100</sup>, as reformas progressivas empreendidas desde a década de 1980 levaram ao seu continuado enfraquecimento e à perda de sua capacidade de coordenar e organizar (administrar) as relações sociais de produção. (SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS *et al.*, 2004; SANTOS *et al.*, 2017). Este será, portanto, o pano de fundo que sustentará as análises e discussões que serão aqui realizadas, com base no comportamento dos gastos públicos a partir do desempenho do orçamento público dos últimos 37 anos.

Fundamentados na observação dos aspectos referentes à ‘temporalidade teórica’ que passou a (re)orientar a administração política do capitalismo brasileiro, desde a década de 80, Santos *et al.* (2016, p. 1027) afirmam que as políticas estatais, especialmente as sociais, passaram a ser caracterizadas como “[...] improvisadas, desintegradas, inconclusas e onerosas”. Ao admitir esse pressuposto como válido, a análise dos gastos públicos vai

---

<sup>100</sup> Como o fizeram outros países, tomando como exemplo mais bem acabado desse esforço o Chile, durante o governo autoritário de Pinochet, nos anos 1970, assim como se encaminharam Argentina e México, dentre outras nações latino-americanas, subcontinente onde a força da ideologia e agenda neoliberal foi rapidamente imposta, servindo como espaço experimental das inovações trazidas pelas construções teórico-metodológicas produzidas na Escola de Chicago (EUA).

possibilita confirmar, ainda que de forma parcial<sup>101</sup>, uma melhor compreensão desse processo de ‘desestruturação do planejamento e das políticas públicas nacionais’, assim como os equívocos metodológicos que sustentam esta tese e, principalmente, dos prejuízos sociais ocasionados pelos perversos redirecionamentos da administração dos interesses nacionais.

Analisando o desempenho dos gastos públicos pela perspectiva dos números atuais, observa-se que o volume de recursos mobilizado pela administração pública brasileira, nas três esferas de governo (União, Estados e municípios), é representativo da sua estatura e importância para os interesses do capitalismo nacional e internacional. Conforme destacado por Afonso (2016, p. 10), esse montante representava, em 2016, mais de 40% do PIB e, no ano de 2017, Santos e Gomes (2017, p. 76) afirmam que o valor que transitou pelo orçamento do Estado não foi inferior a 50% da renda nacional. O que significa considerar que esses recursos foram disponibilizados pela sociedade para que o Estado pudesse empreender ações socioeconômicas em prol das demandas e interesses da coletividade. Naturalmente uma observação mais cuidadosa revela que esse movimento foi marcado por variações ao longo do tempo em função dos fatores demográficos, políticos, sociais, tecnológicos, ambientais, etc.

Ao analisar os percentuais indicados pelos citados autores, é factível constatar que, mesmo em uma economia de mercado, é muito representativo e revelador o volume de recursos que está sob a tutela (gestão) do Estado brasileiro<sup>102</sup>. Como ressaltado por Santos *et al.* (2004) e reforçado por Santos e Gomes (2017, p. 81), o papel estratégico do Estado, por ser o maior ente arrecadador líquido de recursos e comprador social, lhe confere papel de destaque na economia capitalista contemporânea, como um dos principais, senão o principal, agente econômico. Sobre esse aspecto, merece destacar a afirmação feita pelos últimos autores de que “[...] *o ritmo da dinâmica econômica e o nível da acumulação da riqueza social são determinados pelo orçamento do Estado e não pelo varejo do mercado!*” (p. 81)

Os dados utilizados pelos referidos estudos reafirmam, pois, a importância do poder público e do seu orçamento para a manutenção e reprodução do sistema, como ocorreu em

---

<sup>101</sup> Uma vez que essa afirmação necessita de maior aprofundamento teórico, metodológico e empírico, fundamentado em estudos qualitativos, que permitam constatar, com base na avaliação da percepção dos beneficiários e gestores públicos, a qualidade e efetividade das políticas governamentais, ao longo desse macro período analisado. Alguns estudos têm ajudado a avançar essa perspectiva, especialmente no campo da saúde – com destaque para as contribuições trazidas pelas abordagens críticas feitas pelo campo da saúde coletiva e do serviço social, dentre outros –, mas merece destacar aqui os avanços produzidos no âmbito dos estudos realizados pelos teóricos da administração política, especialmente a metodologia crítica proposta por Santos *et al.* (2017).

<sup>102</sup> Apesar do volume de recursos e da sua importância para toda a sociedade brasileira, são poucos os cidadãos que se interessam pela peça orçamentária e que a compreendem, conforme analisam Rezende e Cunha (2014), sendo esta uma temática marginal no debate sobre a economia brasileira, segundo Afonso (2016).

diversos momentos históricos que marcaram a evolução da consolidação do capitalismo<sup>103</sup>, revelando que em muitos momentos o discurso liberal não se coadunava com os dados empíricos. O que permite afirmar que, a partir da emergência da economia política e da administração política no contexto dos anos de 1930 a 1970, todo e qualquer postulado liberal ou neoliberal que passa a defender o Estado mínimo pode ser questionado ou relativizado. Ao contrário das ideias amplamente difundidas e aceitas pelo ideário conservador, o que se observa, efetivamente, é a redução do papel do poder público em determinadas políticas, especialmente as dedicadas a atender as demandas sociais e as que vinham sendo dispensadas para garantir o nível de investimento no setor produtivo. Entretanto, as preservações do ativismo estatal se mantêm firme em outras dimensões da economia, com especial destaque, entre os anos de 1980 e 1990, para o crescimento do volume de transferências de recursos públicos para o setor privado. Inicialmente esse movimento se dá para atender as demandas por ampliação dos espaços privilegiados assumidos, até então, pelo Estado, através das medidas já destacadas acima, que se materializam na agenda da primeira e segunda ondas de reformas do Estado. Posteriormente, a partir dos anos de 1990, o poder público passou a se mobilizar para atender as necessidades e reduzir os enormes riscos advindos do capitalismo financeirizado. Nesse sentido, pode-se afirmar que o volume de recursos públicos passa a ser disputado por vários agentes, setores e segmentos sociais que vão se manifestar, de formas diferenciadas – refletidas na capacidade de poder decisório –, no processo de elaboração, aprovação legal e execução do orçamento público.

Com base nessa breve contextualização teórico-analítica que dá sustentação às análises que serão apresentadas e discutidas abaixo, e tomando como base as categorias analíticas definidas para a administração política contemporânea e resumidas no Quadro 01 – Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política do Capitalismo Contemporâneo (pós-anos 1970), apresentado no final do capítulo 2, será possível reinterpretar o comportamento dos gastos públicos, de modo a caracterizar a concepção (gestão) e capacidade de execução (gerenciamento) da administração política do capitalismo brasileiro. Nessa direção, como mostra o Quadro 01, pode-se apreender que o governo brasileiro colocou em prática, desde os anos 1980, a implantação de uma série de medidas estratégicas com o objetivo de atender a nova agenda para a implantação do novo ‘projeto de sociedade’, manifesto na concepção da economia e administração política e caracterizado pelo empenho de inserir a economia

---

<sup>103</sup> Desde o período do capitalismo concorrencial (séculos XVI, XVII e primeira metade do século XVIII), passando pela emergência do capitalismo industrial (desde a segunda metade do século XVIII até o início da segunda metade do século XX), até alcançar o nascimento do capitalismo financeiro (a partir do final do século XX).

nacional na dinâmica das ‘novas relações econômicas internacionais’ ou, utilizando categorias de análise marxistas, na nova concepção da ‘divisão internacional do trabalho’.

No que diz respeito à legitimidade necessária pelo sistema socioeconômico para cumprir essa agenda ambiciosa de transformações institucionais, sociopolíticas e materiais, tem sido fundamental alterar a liderança desse novo e complexo modo de gestão das relações sociais de produção. Buscando atender a esses propósitos, foram engendradas as bases ideológicas, doutrinárias e teóricas para transferir prerrogativas assumidas, até então, pelo Estado para as mãos do mercado. Admitindo essa pressuposição e com os argumentos defendidos, de forma persistente e com elevado êxito, pelas abordagens neoliberais e aceitas também pelas correntes progressistas, pode-se admitir que há uma aceitação plena em relação à tese de que há, de fato, uma “crise fiscal” do Estado, conforme já analisado nos capítulos anteriores. Para os objetivos desta pesquisa, é essencial considerar que essa pressuposição foi aceita como justificativa para defender a efetivação de políticas de ajuste fiscal, dirigidas para assegurar a sustentabilidade das contas públicas, definindo como principal meta da gestão pública reduzir os déficits e alcançar, assim, o tão desejado equilíbrio fiscal. Conforme destacado por Santos *et al.* (2001), os que advogam, fervorosamente, a noção de ‘crise’ e defendem, de forma acrítica, a necessidade de políticas de ajuste do setor público sequer têm um conceito claro para definir “crise fiscal”. Revelam preocupação exclusiva em justificar, ideológica e doutrinariamente, a redução do Estado, através da imposição da agenda que possibilitaria, teoricamente, alcançar o desejado equilíbrio fiscal – orçamentário –, sem demonstrar preocupação em comprovar esse pressuposto.

Assim, subscreve-se à afirmação de Santos *et al.* (2001, 2004, 2017) ao afirmarem que o debate em torno da chamada “crise fiscal” tem sido utilizado para justificar ideologicamente o processo de reforma no Estado brasileiro, cujas alterações darão suporte à consolidação da administração política brasileira, alicerçando as categorias analíticas utilizadas como referência metodológica para o desenvolvimento desta tese. Como também destacam Andrews e Kouzmin (1998), o discurso em torno da *Nova Administração Pública* brasileira, empreendida a partir da década de 1990, particularmente a partir de 1995, estava voltado para convencer a população de que a reforma estava além de qualquer polarização política e que as características ‘técnicas’ eram necessárias para atingir o ‘bem comum’.

Segundo os citados autores, essa preleção pode ser vista como um aspecto da ascensão do ‘racionalismo econômico’, que sustenta suas pressuposições e argumentações em bases epistemológicas e teóricas assentadas na ‘neutralidade ideológica’ das ciências econômica e administrativa, de orientação positivista. Corroborando com essa percepção crítica, Santos *et*



al. (2001, 2016, 2017) vão destacar outro elemento fundamental para a legitimação desse movimento: a aceitação plena por parte dos representantes dos segmentos sociais – políticos, acadêmicos e sociedade civil – em relação a essa interpretação equivocada e limitada sobre a crise socioeconômica que se abate no capitalismo a partir da década de 1970 e que coloca Estado como o responsável exclusivo por suas causas. O que significa admitir que a aceitação ou passividade da sociedade brasileira tem contribuído, sobremaneira, para a concepção e, especialmente, para a execução e consolidação das recentes transformações na condução do capitalismo nacional, tendo em vista ser uma explicitação da ausência de dissensos (fundamentais para a consolidação e fortalecimento dos processos sociais democráticos) e construção dos ‘consensos’ necessários para a preservação dos interesses ‘hegemônicos’.

Aqui cabe ressaltar um momento particular que marca a sociedade brasileira nos anos de 1980 frente ao movimento de conservadorismo socioeconômico e à abertura política, manifestada no processo de redemocratização política que vai legitimar os direitos sociais – instituídos pela Constituição de 1988 (Título II, Capítulo II) –, como resposta às fortes pressões sociais e políticas que emergem naquele contexto e com o objetivo de reparar as desigualdades sociais advindas do passado e agravadas após o período militar. A gestão dos gastos públicos vai adquirir maior relevo e complexidade, sendo observados dois movimentos contraditórios que exigem lógicas próprias: um que se reestrutura para adequar a composição da administração pública, com base na administração política liberal dos negócios públicos, e outro que se reorganiza justamente para cobrar do poder público mais ativismo de modo a garantir os direitos sociais consagrados na nova carta constitucional.

Para dar conta dessas agendas contraditórias, observa-se, através do desempenho dos gastos públicos, que a corrente vencedora foi a liberal e, ao assumir as orientações advindas da *Public Choice* e da NEI, passa a subordinar as políticas sociais e infraestruturais às demandas das ações econômicas, conforme destacado no capítulo 3 (seção 3.4). Com base na imposição das conceituações e determinações neoliberais, foram implantadas medidas para cumprir, de forma limitada, as exigências do capítulo dos direitos sociais da CF de 1988, que exige a universalização do acesso a diversos serviços públicos, e para dar conta da expansão da cobertura social nas áreas de educação, saúde, segurança, cultura, previdência social, assistência social, emprego e renda (com destaque para a política de acesso à renda mínima) e acesso a serviços de infraestrutura básicos (habitação, saneamento e água, energia, mobilidade urbana, etc).

Se, por um lado, é importante reconhecer alguns ganhos efetivos em termos de acesso a políticas sociais; por outro lado, observa-se um maior esforço no sentido de legitimar as

transformações institucionais fundamentais para garantir maior espaço para a realização, ampliação e consolidação dos ganhos individuais (corporativos), aqui interpretados como espaço próprio dos interesses do mercado – produtivo e financeiro. Ao sair vitoriosa, a segunda agenda legitima as mudanças que seriam empreendidas na administração pública, a partir dos anos de 1980 e 1990, orientadas para implantar a reforma gerencial<sup>104</sup>. Conforme foi visto nos pressupostos defendidos pela *Public Choice* e pela NEI, foram sendo redefinidos e implantados os novos marcos legais e as bases que passariam a reorientar as relações interinstitucionais ou relações sociais de produção. Essas novas ‘regras do jogo’ definiriam, portanto, a condução das relações socioeconômicas e administrativas brasileiras.

O papel central assumido pelas finanças públicas foi redefinido na CF de 1988 e revelou-se bastante conservador – apesar de ter avançado nos aspectos relativos aos direitos e deveres cidadãos – ao legitimar os novos marcos que guiariam o reordenamento institucional (entre os diversos órgãos que controlavam as contas federais) e a unificação orçamentária do governo central, cujo objetivo era assegurar reformas estruturais que garantissem maior capacidade de controle sobre os gastos públicos. (GUARDIA, 1997). Assim, ressalta esse autor que as reformas empreendidas no âmbito institucional centraram esforços para o fortalecimento do papel do executivo federal e do poder legislativo. Nessa direção, merece destacar que o Congresso Nacional recupera suas prerrogativas e competências sobre a matéria orçamentária.

As alterações da estrutura e da gestão orçamentária revela compromisso da Constituição com a recuperação do papel do planejamento nacional e regional da administração pública, com vistas a promover uma maior integração entre o planejamento e a orçamentação, utilizando como instrumentos o Plano Plurianual, responsável por promover a articulação entre a LDO e a LOA. Nessa direção, o novo modo de gestão do orçamento público vai agregar os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e dos Investimentos das Empresas Estatais. Aliado a esse esforço gerencial, a Constituição integra, ainda, instrumentos importantes para garantir e ampliar os princípios da transparência e da *accountability* sobre os

---

<sup>104</sup> Para Bresser-Pereira (2017), a relação é inversa, ou seja, a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do chamado ‘Estado social’. No entanto, o autor contradiz seu próprio argumento ao afirmar que a formulação e a adoção da reforma gerencial eram necessárias ante o ataque que estava sofrendo o ‘Estado do bem-estar’ ou ‘Estado social’. Mas, como o Brasil não chegou a implementar ‘políticas de bem-estar social’ nos moldes alcançados pelas nações desenvolvidas europeias, as poucas conquistas sociais alcançadas no período militar assim como as inscritas na Constituição de 1988 não possibilitam caracterizar este tipo de Estado no Brasil. Tal fato fragiliza, em grande medida, a defesa dos diagnósticos e prognósticos assumidos pelo pensamento neoliberal no Brasil. O que significa reconhecer que as críticas atribuídas ao Estado brasileiro, e que irão justificar as reformas da administração pública, não estavam relacionadas ao volume de gastos com as políticas sociais.

gastos públicos, fundamental para o exercício do controle social. Essas inovações possibilitaram ao Estado realizar a agregação de contas, o que resultou em uma significativa ampliação das despesas públicas, devido tanto à criação de novas rubricas que passaram a compor o orçamento, como pela incorporação dos novos direitos sociais assegurados pela Constituição. Foram definidas, ainda, novas regras legais como esforço para exercer um maior controle das contas públicas, com destaque para as seguintes medidas: proibição de realização de despesas de operações de crédito acima das despesas de capital; proibição do uso da dívida pública para o pagamento de pessoal; limitação dos gastos com salários dos funcionários públicos; proibição da aprovação de gastos sem a indicação dos recursos necessários; e proibição da vinculação entre receitas e despesas<sup>105</sup>.

Apesar de as mudanças institucionais introduzidas no orçamento público pela CF de 1988 revelarem compromisso com o controle das finanças públicas, sua gestão continuou apresentando grandes deficiências. Buscando identificar as causas dessas carências, Guardia (1997) vai analisar o exercício da gestão orçamentária nos primeiros anos após as alterações constitucionais, destacando como resultado dos seus estudos três aspectos principais: (a) a previsão de receitas, cujos valores nominais eram rapidamente depreciados devido à instabilidade dos preços internos – alta inflação; (b) a elaboração da proposta orçamentária do Executivo apresentava problemas no que se refere à precariedade de definição de prioridades, ausência de procedimentos para avaliar as despesas e a limitação da capacidade técnica de estruturação do orçamento, que continuava baseada na classificação funcional-programática; e (c) sua tramitação no Congresso Nacional, marcada por práticas prejudiciais ao processo orçamentário, com destaque para a falta de compromisso com prazos, recursos e com o cumprimento das leis, a preservação da manipulação de natureza clientelista e os esquemas de corrupção.

Entretanto, para os objetivos da agenda neoliberal, as transformações institucionais introduzidas na CF de 1988, apesar de serem avaliadas como um passo importante no sentido

---

<sup>105</sup> Conforme destaca Guardia (1997), esses obstáculos acabaram por concentrar as discussões do orçamento público como uma prática que utilizará, em linguagem popular, o ‘varejo’, perdendo de vista, em uma discussão mais ampla, a compreensão das reais prioridades/demandas sociais como diagnóstico fundamental para orientar a alocação dos recursos públicos. Além disso, foi minimizado e desconfigurado o papel das peças orçamentárias, particularmente a LDO, que passou a ser utilizado como instrumento de manipulação dos interesses individualizados, especialmente devido à relação de promiscuidade estabelecida no Congresso Nacional. Essas análises críticas são corroboradas por Garcia (2012) ao analisar o tratamento dado pelos governos democráticos ao PPA, considerando especialmente o período de 1995 a 2011, que integra a gestão de FHC, de Lula e de Dilma Rousseff. Dentre as principais limitações presentes nessa peça, segundo destacado pelo autor, está a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais no que se refere à imposição do planejamento governamental na perspectiva de longo prazo, de modo a retirar do PPA um papel que esse instrumento não é capaz de realizar, em vista de ser considerado pela CF de 1988 como ferramenta de médio prazo.

das mudanças neoliberais requeridas, eram, ainda, insuficientes, especialmente pelos aspectos destacados por Guardia. Ressalta o autor que vão ganhar destaque, como fator impeditivo desse processo, os elevados índices de inflação observados desde os anos de 1980 e que vão exercer impacto negativo na elaboração e uso dos instrumentos de planejamento e gestão do orçamento público. Nesse sentido, visando resolver essa situação crítica, o Governo de FHC vai introduzir, a partir de 1995, uma das mais importantes medidas para solucionar a crise inflacionária, mediante a criação e implantação do Plano Real. Essa mudança tem sido considerada, até os dias atuais, como uma das grandes inovações realizadas no âmbito das finanças públicas, pois contribuiu para estabelecer novas e efetivas relações institucionais para a garantia do controle das contas públicas visto que permitiu implantar ações dirigidas para alcançar a esperada e fundamental disciplina fiscal, assim como importantes medidas de controle dos gastos públicos.

A partir desse momento, ações em direção à estruturação das bases para implantação de ajustes fiscais mais severos foram sendo, progressiva e decisivamente, tomadas pelos governos, revelando uma nova atuação estatal, apesar de mantidas as características e perfil particular e ideológico que cada governante representava. A despeito das diferenças importantes que irão distinguir cada Governo (FHC, Lula e Dilma Rousseff), observa-se uma convergência relevante, que é o esforço de garantir a sustentabilidade da dívida pública. (GARCIA, 2012; FILGUEIRAS, 2015; LOPREATO, 2015). Nesse sentido, Garcia (2012) destaca que, com o aprofundamento da Reforma do Estado (refletida nas mudanças introduzidas pela EC nº 19/1998), aprofunda-se a institucionalização de medidas restritivas que irão garantir um maior controle fiscal e priorizar as ações públicas comprometidas em preservar a sustentabilidade da dívida pública.

Nessa direção, é regulamentada, em 2000, a Lei Complementar nº 101, conhecida como LRF e que vai se caracterizar como um novo e potente instrumento para fortalecer e endurecer a gestão do orçamento público, assumindo, desse modo, o papel de instrumento de controle e equilíbrio fiscal. A LRF vai exigir dos gestores públicos um maior compromisso com o realismo na elaboração e execução do orçamento público, passando a impor o cumprimento do princípio constitucional da ‘responsabilização dos agentes públicos’ sob pena de receber severas punições. O que implica considerar a nova lei não apenas como um instrumento para garantir o equilíbrio das contas públicas, mas um recurso legal para penalizar o mau gestor. É importante ressaltar que essa lei vai completar o ciclo de medidas que vinham sendo empreendidas pelo governo federal no sentido de manter o controle sobre as contas das subunidades nacionais, em especial dos municípios que passam, a partir da LRF,

a serem forçosamente integrados no compromisso de respeitar o equilíbrio das contas públicas. Em síntese, Oliveira (2010) vai destacar que essa inovação jurídica consagra o princípio neoliberal do equilíbrio orçamentário ao fornecer as condições normativas necessárias para o planejamento orçamentário, o controle e a transparência das contas públicas, tornando-se, desse modo, uma potente ferramenta institucional (conforme definido pela NEI) para atender aos requisitos impostos pela teoria neoliberal e assegurar o controle dos gastos públicos.

Com base nessa análise, pode-se inferir que foram estabelecidos os limites legais ao poder governamental (integrando todas as instâncias federativas) através da imposição de regras que passaram a guiar (administrar) o comportamento dos políticos e da burocracia estatal, revelando a integração plena, sem significativas resistências, do arcabouço teórico defendido pela Teoria da Escolha Pública e pela NEI na administração pública brasileira. Como destacado e discutido nos capítulos precedentes, estavam dadas e assimiladas pela sociedade, academia e poder político as justificativas para a aceitação plena das novas orientações que passaram a fundamentar as bases da nova administração política nacional. O discurso revelava o esforço por recuperar a confiança nas instituições políticas, particularmente, no que se refere ao controle do déficit público e do crescimento da dívida – imposições que já vinham sendo adotadas pelos países centrais e em diversas nações latino-americanas e europeias desde a segunda metade dos anos de 1970. A partir de 1995, o Brasil começa a se estruturar<sup>106</sup> para atender as determinações neoliberais, instituindo um competente arcabouço legal para preservar os limites e reduzir a interferência do Estado na economia, avançando, a partir desse contexto, para a dominação dos interesses do mercado sobre o orçamento público, que Santos *et al.* (2016) classificam de dominação dos interesses privados sobre a gestão dos gastos públicos.

Se, pelo lado da agenda imposta pelos interesses econômicos neoliberais, esse processo é analisado como um *case* de sucesso, ao se observar esse movimento pela perspectiva tanto da capacidade de atendimento dos interesses sociais como pelo cumprimento da promessa de retomada dos níveis de crescimento e impulsos para um novo ciclo de desenvolvimento, percebe-se que os impactos têm sido pífios e dramáticos –

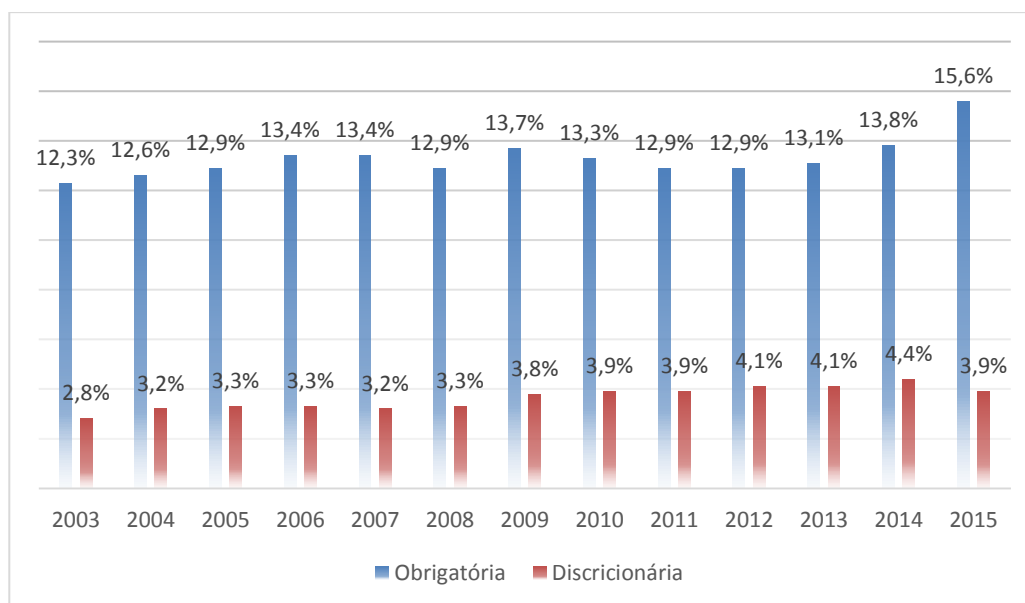
---

<sup>106</sup> Diversos estudos comprovam que, embora as recomendações da *Public Choice* sejam no sentido de reduzir significativamente o tamanho do Estado nas relações econômicas e sociais, tornando-o mínimo, com vistas a transferir para o mercado grande parte dessas ações, observa-se que no Brasil não se instituiu um Estado mínimo, apesar de se confirmar a aceitação de diversas recomendações trazidas por esta teoria, a exemplo da institucionalização de leis e regras para desregulamentação das ações estatais e o processo de privatizações.

especialmente ao se deter o olhar sobre a expectativa da população mais pobre que depende da ação ativa do Estado.

A aceitação acrítica e indiscriminada dessa agenda restritiva do papel do Estado no Brasil, particularmente no que se refere às exigências impostas pelo controle do orçamento público em relação ao controle das suas despesas primárias, irá trazer sérias implicações institucionais-administrativas e socioeconômicas que têm impedido o poder público de cumprir seus compromissos – especialmente os assumidos pela CF de 1998 que se referem à garantia dos direitos sociais. Os problemas estão diretamente relacionados ao enrijecimento da capacidade de gasto público para o atendimento das chamadas despesas obrigatórias<sup>107</sup>. O Gráfico 01 apresenta a evolução comparativa, em relação ao PIB, entre as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias. Os dados são reveladores da desproporcionalidade existente, no período de 2003 a 2015, entre os dois tipos de gastos, indicando a supremacia das despesas obrigatórias em relação às discricionárias.

Gráfico 01 – Evolução dos gastos obrigatórios e discricionários em % do PIB



Fonte: Relatório da Secretaria de Política Econômica (BRASIL, 2016a).

<sup>107</sup> Na alocação dos gastos públicos, umas das classificações feitas é a separação entre tipos de gastos obrigatórios e os discricionários. Os primeiros não podem ser alterados pelo gestor público visto representar compromissos definidos e fixados pela CF de 1988, ou por Lei, e são compostos pelos gastos com a previdência social, salários dos servidores federais, pensões, benefícios assistenciais – abono salarial, seguro-desemprego, benefícios da Lei de Assistência Social –, desonerações e subsídios, só podendo ser alterados, extintos e/ou criados por meio de reformas legais mediante aprovação do Congresso Nacional. Já os segundos gastos, discricionários, têm maior flexibilidade, podendo o gestor alterar sua alocação, uma vez que são gastos de caráter não obrigatório.

Ao analisar a evolução das citadas despesas no gráfico acima, observam-se pequenas variações em relação aos gastos obrigatórios que não chegaram a alcançar 2% entre os anos de 2003 e 2014, valor que sofre um crescimento mais significativo no ano de 2015 em razão do pagamento de passivos (apontados pelo TCU) e, também, por causa da retração do PIB de 3,8% em termos reais, naquele ano. (BRASIL, 2016a). Em relação às despesas discricionárias, observa-se que têm sofrido uma persistente elevação, mesmo que refletindo percentuais pequenos no período de 2003 e 2015, apresentando, neste último ano, uma pequena queda. Essas elevações são decorrentes do próprio aumento dos gastos públicos totais, conforme será analisado posteriormente.

Com base no movimento dos gastos do período analisado, observa-se que as despesas obrigatórias têm ‘engessado’ o orçamento, deixando uma pequena margem sobre a qual o governo pode atuar para a realização de objetivos mais amplos, a exemplo de ações dirigidas para estimular o desenvolvimento do país. Este problema se aprofunda, uma vez que nas despesas discricionárias existem as chamadas vinculações orçamentárias, especialmente as dirigidas para a cobertura dos gastos nas áreas de saúde e educação. Essa rigidez ou imobilidade tem contribuído para reduzir, ainda mais, o montante de recursos sobre os quais o governo pode intervir sem restrições.

No que concerne às vinculações destacadas acima, é relevante observar que seu ordenamento legal está presente em outras Constituições nacionais, desde 1934, preservando-se em todas as demais Cartas (a de 1946, a de 1967 e a de 1988<sup>108</sup>). O debate sobre a garantia constitucional das vinculações deriva da aceitação de que cabe ao Estado a responsabilidade e o “dever”<sup>109</sup> de atender as demandas sociais capitais para a própria garantia do dinamismo socioeconômico e pacificação social, a exemplo das prioridades que têm sido dadas às áreas de educação e saúde<sup>110</sup>. Como exemplo da representatividade que essas despesas passaram a

---

<sup>108</sup> A Carta Constitucional do Estado Novo, de 1937, revogou a vinculação de recursos financeiros para a educação. Na Constituição de 1967, essa vinculação foi também revogada, mas a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, reintroduziu essa garantia.

<sup>109</sup> Este é um debate que remonta aos clássicos. Em relação à educação, por exemplo, Smith (1996 [1776]), em suas análises, já destacava a importância da educação auferida pelo Estado para evitar que uma população sem instrução pudesse levar à desordem social. Mais tarde, Friedman (1988 [1962]) e Hayek (1990 [1944]) irão criticar a garantia desses serviços sociais por parte do Estado por considerarem uma violência aos direitos individuais de livre escolha. Defendem que as ações públicas podem ser direcionadas apenas para os considerados incapazes, circunstancialmente, de exercer o poder de escolha. No entanto, mesmo que de forma restrita, tais orientações demonstram a necessidade de intervenção estatal em algumas áreas para dar sustentabilidade ao sistema.

<sup>110</sup> A única política pública com vinculação constitucional de recursos até o ano de 2000 no Brasil era a educação. Com a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, os serviços de saúde passaram a ter assegurados recursos mínimos para o financiamento de suas ações. (MENEZES, 2008).

assumir no conjunto dos gastos públicos, no ano de 2004, conforme destacado por Oliveira (2010), as despesas públicas obrigatórias e vinculadas representavam 79,9% das despesas totais e, em 2015, este percentual foi elevado para 87% (LUIPIO, 2015).

Dentre as despesas discricionárias, que podem ser remanejadas, contingenciadas e/ou sofrer cortes, estão as rubricas de “juros e encargos da dívida”, “investimentos”, custeio da máquina pública, dentre outras. No entanto, observa-se que uma importante e decisiva vitória para os interesses privados foi alcançada a partir de 1999, quando “juros e encargos da dívida” se configuraram como despesa obrigatória (MENEZES, 2008; OLIVEIRA, 2010). Compreender essa mudança estratégica para os objetivos e metas do capital rentista é indispensável para o entendimento do papel que o controle e uso dos gastos públicos passam a assumir para garantir a reprodução e ganhos do capital financeiro, particularmente, por espelhar a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular. Em síntese, essa conquista do mercado evidencia, portanto, a central função que a política fiscal passou a assumir a partir do final da década de 1990<sup>111</sup>, quando se observa que houve uma redução significativa da disponibilidade de recursos não obrigatórios. Oliveira (2010) sintetiza bem essa questão ao assinalar que os problemas enfrentados pelo orçamento público no Brasil se explicam por dois motivos:

[...] por um lado, pelo forte e crescente *engessamento (enrijecimento)* que tem marcado o orçamento público federal, com o avanço de despesas obrigatórias em sua estrutura, a partir da Constituição Federal de 1988, e, de outro, pelo compromisso assumido pelo país, a partir de 1999, de destinar parcela considerável de sua receita para o pagamento dos juros da dívida pública, tornando-o um compromisso *sagrado*, inescapável, por adquirir, nessa situação, o *status* de uma despesa obrigatória. (OLIVEIRA, 2010, p.110)

Nesse contexto, é natural que os debates em relação à rigidez orçamentária se dividam entre seus defensores e críticos justamente por considerarem sua importância para assegurar, por um lado, as condições mínimas para a manutenção das demandas sociais, e, por outro lado, por assumir o papel de instrumento fundamental para oferecer algumas garantias (redução de riscos) para um sistema que se diz fundamentar nos princípios da liberdade do mercado. Essas duas pressões justificam, pois, o debate sobre o fato de que a suspensão da

<sup>111</sup> No final de 1998, o governo realizou um acordo de socorro financeiro internacional coordenado pelo FMI, quando anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual propunha um ajuste voltado para a geração de superávits primários, baseado na elevação de receitas (como prioridade) e redução das despesas com o propósito de estabilizar a relação dívida pública/PIB. Além disso, ocorreram alterações na política monetária com a implantação de metas de inflação e também na política cambial, através do abandono do regime de câmbio fixo e a implantação do câmbio flutuante.



vinculação pode levar muitas áreas a ficarem reféns de condicionantes políticos, que tendem a direcionar os recursos para projetos que contemplem interesses particulares, e, por outro lado, os que são favoráveis à desvinculação argumentam que os governos teriam maior liberdade na alocação de recursos, flexibilizando, assim, o orçamento, o que possibilitaria uma melhor distribuição dos mesmos. (MENEZES, 2008).

Apesar de se reconhecer a importância desempenhada pelas vinculações orçamentárias, particularmente em momentos em que a carência de algumas políticas seja uma variável dominante, defende-se que existe uma necessidade de revisão da forma como vêm sendo administradas essas vinculações, uma vez que o engessamento fragiliza o debate em torno da priorização das áreas beneficiadas<sup>112</sup>. Mesmo com a garantia da vinculação, pesquisas sobre o tema têm demonstrado que a qualidade e a finalidade das políticas, muitas vezes, não estão sendo atendidas<sup>113</sup>. Nesse sentido, como destacado por Menezes (2008, p. 160), a vinculação deve ser ordenada na Constituição até que “[...] (1) os níveis mais graves de pobreza do País tenham sido superados; (2) tenha sido assegurado um valor por aluno ao ano, que garanta um padrão mínimo de qualidade da educação e; (3) as instituições da cidadania passem a atuar efetivamente, a citar, a Justiça.”. Considerando que o primeiro e o terceiro aspectos destacados pela autora têm sido fortalecidos no país, poder-se-ia concluir que o Brasil já poderia iniciar um debate sobre este assunto. Como apontado anteriormente, a vinculação para a área de educação está presente na Constituição Federal desde o ano de 1934 e a análise dos dados empíricos disponibilizados confirmam que, em 2017, o país continuava com um contingente elevado de analfabetos, com 15 anos ou mais de idade, alcançando a ordem de 11,5 milhões de pessoas que ainda não sabem ler e escrever (IBGEb, 2017), sem serem considerados, nesse contexto, os chamados de analfabetos funcionais, que são frutos do

---

<sup>112</sup> Se a economia cresce e, conseqüentemente, os recursos disponibilizados, ficam possibilitadas as condições para que o Estado possa assumir ações importantes para atender as demandas da sociedade. Entretanto, se a economia está em crise, o problema da não realização passa a ser a falta de recursos; ou seja, o discurso político passa a estar atrelado à conjuntura econômica, e não à gestão dos recursos disponibilizados para estes fins. Esse comportamento foi observado na pesquisa empírica sobre a realidade do município de Itabuna-BA, realizada por Santos *et al.* (2013).

<sup>113</sup> Nessa perspectiva, a pesquisa realizada por Santos *et al.* (2013), citada na nota de rodapé anterior, é reveladora desse processo. No que tange às políticas de educação, saúde e segurança pública, foram destacadas as seguintes conclusões mais relevantes: (a) na área de saúde e educação, foi constatado que há uma capacidade de atendimento superior ao que estava sendo requerida pela população; em termos econômicos, a oferta dos serviços era superior à demanda; (b) na área de segurança pública, o efetivo estava aquém dos parâmetros requeridos pelos órgãos reguladores; (c) foi observada, ainda, uma baixa produtividade e qualidade dos serviços prestados; (d) foi verificada falta de manutenção das instalações infraestruturais das três áreas – saúde, educação e segurança; e (e) um dos graves problemas constatados foi o não cumprimento do expediente de trabalho do funcionalismo.

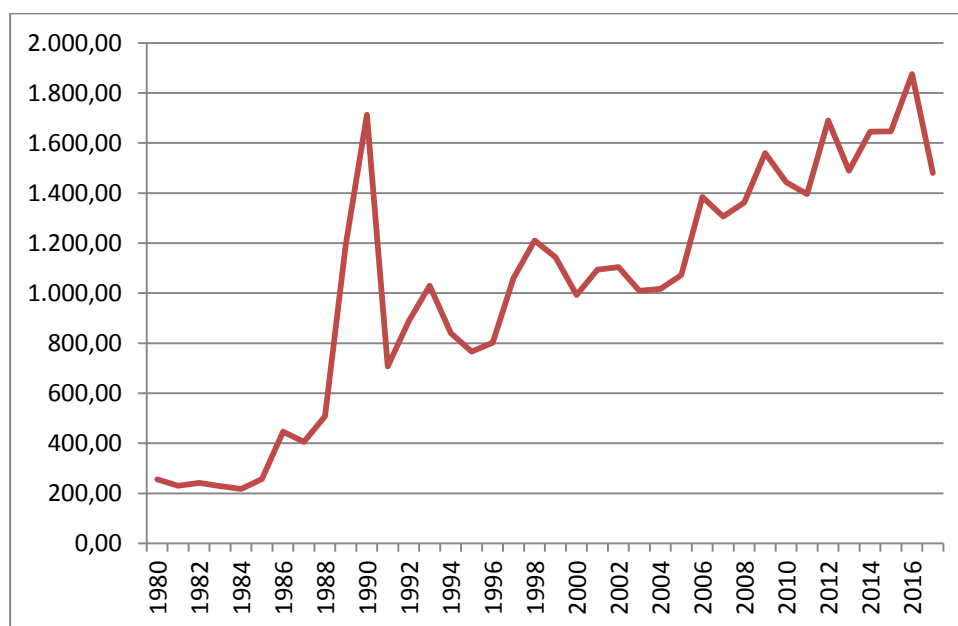
que Santos e Gomes (2017) classificaram de efeitos perversos das políticas públicas que vêm sendo implantadas no Brasil.

Ainda em relação aos efeitos das vinculações constitucionais, cabe destacar o processo de descentralização que, se de um lado pode ser interpretado como um avanço na construção do chamado ‘pacto federativo’, por outro, como destacam Santos *et al.* (2004), revelam as fortes distorções que integram sua concepção e execução. Para os autores, faltou o cumprimento de uma das condições mais importantes, “[...] construir um processo de descentralização responsável, comprometido com um projeto mais amplo de recondução do país ao crescimento.” (SANTOS *et al.*, 2004, p. 18). Constatam, assim, que ocorreu uma ruptura inconsequente das relações intergovernamentais sedimentadas no período militar, transferindo para os Estados e municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas estruturantes, sem observar se esses poderes estavam preparados para assumir essa função. Junta-se a este equívoco o fato de o governo federal não realizar uma discussão prévia sobre a divisão dos trabalhos dentro do setor público. Ao realizar uma maior distribuição de recursos e responsabilidades, através de uma orientação obrigatória, o governo federal desobrigou-se pela coordenação dessas políticas e, além disso, o debate sobre a ação social do Estado deixou de ser realizado, uma vez que o seu papel estava sendo cumprido, qual seja, o de distribuir os recursos arrecadados.

Nesse sentido, os pressupostos das correntes neoliberais defendem que as vinculações não podem ser reflexos de políticas de caráter permanente, mas devem ser pontuais, criadas para a resolução de problemas momentâneos. Uma vez resolvidas as questões pontuais, os recursos devem ser desvinculados para permitir ao orçamento público a flexibilidade necessária para que o mesmo atenda aos interesses mais gerais da sociedade. Uma análise longitudinal dos gastos, como proposto nesta tese, revela uma tendência de perpetuação de grande parte dos programas, os quais, uma vez inseridos no orçamento, tendem a ser mantidos ao longo do tempo, conforme observado por Guardia (1997). Entretanto, para que uma política dessa natureza tenha efetividade, não se pode perder de vista a necessidade de que o país tenha claros a concepção e compromissos de um “Projeto de Nação” capaz de dirigir (conduzir) a bom termo as finalidades defendidas e sustentadas nas bases da economia política e da administração política. Como assinalado por Santos *et al.* (2004, 2016, 2017), ao perder a capacidade de intervir de forma mais ativa e efetiva na economia e na sociedade, o Estado vem perdendo progressivamente sua capacidade institucional, organizacional, administrativa (política e técnica) de responder a esse desafio, conforme ocorreu em diversos momentos históricos da evolução do capitalismo moderno.

A implantação das alterações legais e institucionais, normatizando a operacionalização do orçamento público, assim como a defesa do equilíbrio fiscal, da sustentabilidade da dívida pública e as elevadas taxas de juros levaram à garantia da *estrutura orçamentária*, propugnada pela administração política do capitalismo contemporâneo, uma vez que não apenas o capital financeiro, nacional e internacional, consolidou e assegurou seu espaço em uma das áreas mais relevantes para a dinâmica social – o orçamento público – como, também, passa a ser assegurada a busca incessante pelo controle dos gastos públicos. Admitindo essas tendências, é compreensível a seletividade das contas para as quais esta premissa será validada. Observar a perspectiva de crescimento dos gastos públicos, no Gráfico 02, contribui para o entendimento de como tem se dado esse processo de disputa pelos espaços de poder sobre o orçamento.

Gráfico 02 - Evolução das Despesas Totais da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Pode ser verificado, no gráfico acima, que os gastos públicos brasileiros têm um comportamento crescente, ao longo das décadas, particularmente a partir de meados dos anos 1980, demonstrando um forte componente de expansão *estrutural do orçamento* (GOBETTI, 2015), interrompido em poucos momentos.<sup>114</sup> Para Oliveira (2010), a elevação dos gastos

<sup>114</sup> Em 1990, dada a instabilidade financeira do setor público, o Estado brasileiro articulou os parâmetros da política macroeconômica, alinhando-se aos determinantes do FMI a partir do Consenso de Washington, que

públicos é justificada pelo padrão de ajuste das contas públicas que, ao atender às exigências de um compromisso maior com a responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade da dívida pública, incorre em uma contradição. Conforme apontado pelo autor, essa contradição pode ser explicada pelo fato de ter

[...] se apoiado predominantemente no aumento da carga tributária, visando garantir as receitas adicionais para geração de superávits primários, indispensáveis para manter a relação dívida/PIB sob controle, este aumento termina garantindo, também, a elevação dos gastos, por contarem os impostos e, principalmente as contribuições sociais, com normas legais e constitucionais que garantem boa parte de sua arrecadação (cerca de 80%) para determinados beneficiários (estados e municípios) e para o financiamento de determinadas áreas sociais. (OLIVEIRA, 2010, p. 152)

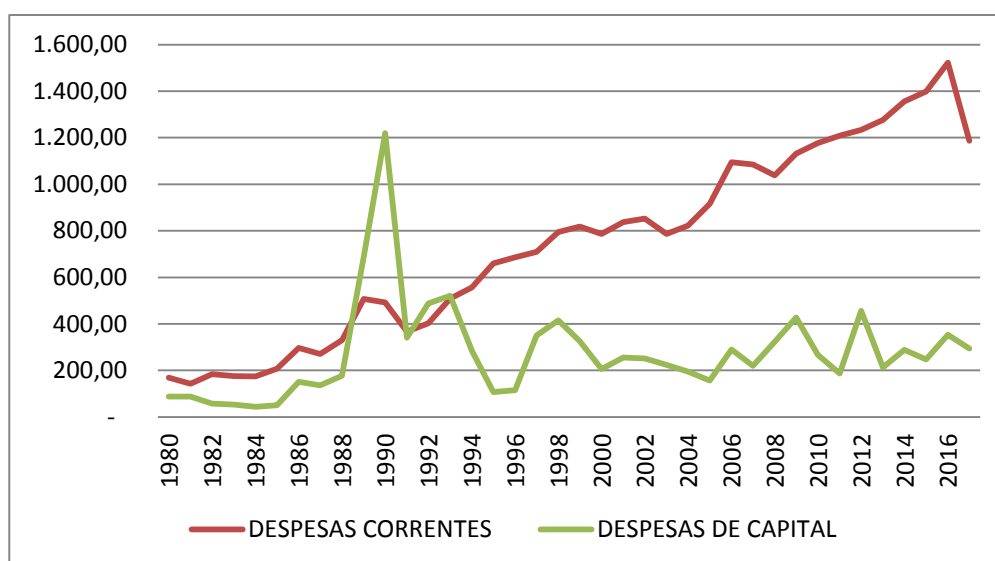
Como destaca o autor, o processo para elevar as receitas com vistas a garantir ganhos adicionais para o pagamento dos juros da dívida acaba por ampliar as despesas vinculadas, a exemplo das transferências intergovernamentais e outros gastos correntes, resultando em desacordo com o ajuste pretendido e, conseqüentemente, com os postulados neoliberais, uma vez que esse movimento retroalimenta o crescimento dos gastos e, portanto, o crescimento do Estado. Para Rezende e Cunha (2014), esse crescimento praticamente automático das despesas, em função das novas responsabilidades constitucionais, está levando à elevação do gasto a um complexo e perigoso processo, que é a perda do controle do orçamento público.

Essa evolução pode ser melhor analisada ao se observar a composição do detalhamento da alocação das despesas realizadas pela União ao longo das últimas (quase) quatro décadas. O Gráfico 03 apresenta o comportamento desse crescimento a partir do desempenho dos grupos de despesas, correntes e de capital, onde se pode observar que as primeiras despontam como responsáveis pela elevação dos gastos públicos ao longo do período analisado.

---

passa a orientar a institucionalização de ações que irão contribuir para a queda dos gastos realizados, dentre outras, cortes drásticos nos subsídios e incentivos fiscais e nos gastos públicos. (SANTOS *et al.*, 2001). Em 1993, a queda dos gastos foi decorrente da inserção no orçamento da rubrica “refinanciamento da Dívida Pública”. Já em 1999 e em 2003, esse movimento foi decorrente dos ajustes fiscais realizados. E, em 2006, os decréscimos são justificados em função do crescimento econômico. Entre 2014 e 2015, os gastos em investimentos foram reduzidos em 58%; e, em 2016, mais uma vez, a queda foi decorrente do ajuste fiscal que propõe o controle dos gastos públicos pelos próximos 18 anos.

Gráfico 03 - Evolução das Despesas Corrente e de Capital da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



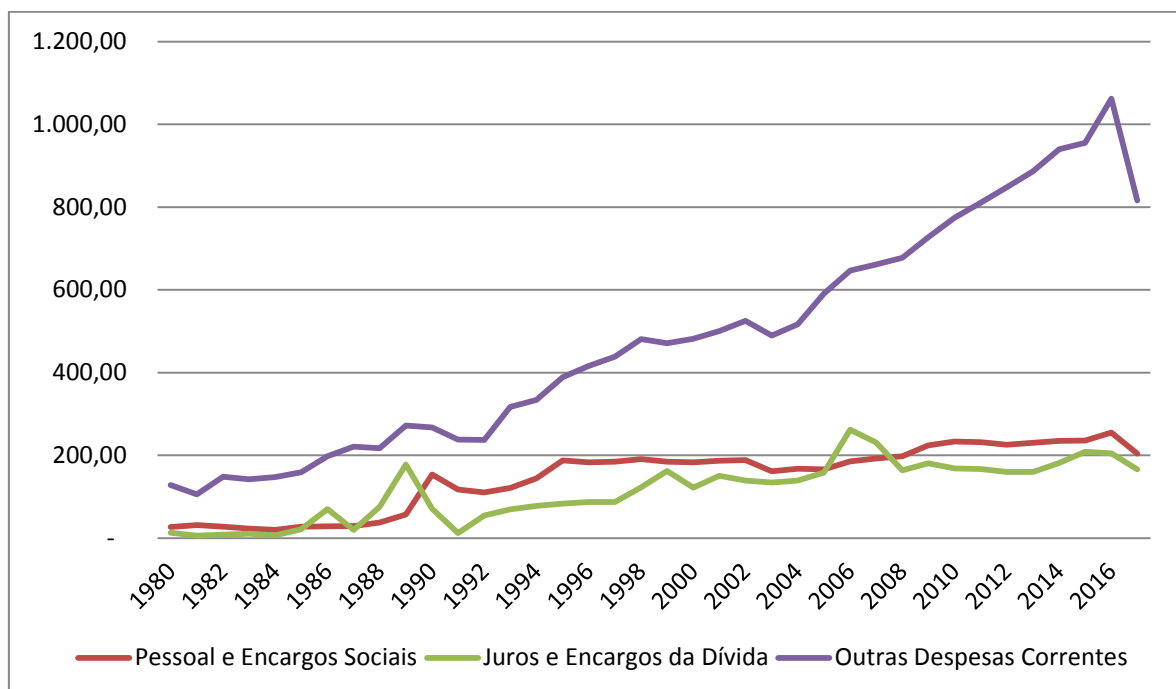
Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

A compreensão do desempenho detalhado de cada uma dessas despesas é evidenciada nos Gráficos 04 e 05. Uma análise dos dados trazidos na representação dos números apontados no primeiro gráfico explicita a composição das despesas correntes, formada pelas rubricas “Pessoal e Encargos Sociais”, “Juros e Encargos da Dívida” e “Outras despesas Correntes”. A tendência dos números indica que esta última rubrica desponta como a que mais absorve recursos. Já o segundo Gráfico (05), que traz as despesas de capital, composta por “Investimentos”, “Inversões Financeiras” e “Amortização da Dívida” (excluídos os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública), apresenta a última rubrica<sup>115</sup> como a mais representativa em termos de gastos no período analisado.

<sup>115</sup> Cabe aqui destacar que o pico dessa conta, ocorrido em 1990, é explicado em função da amortização da dívida pública, a partir do acordo firmado pelo Brasil com o FMI.

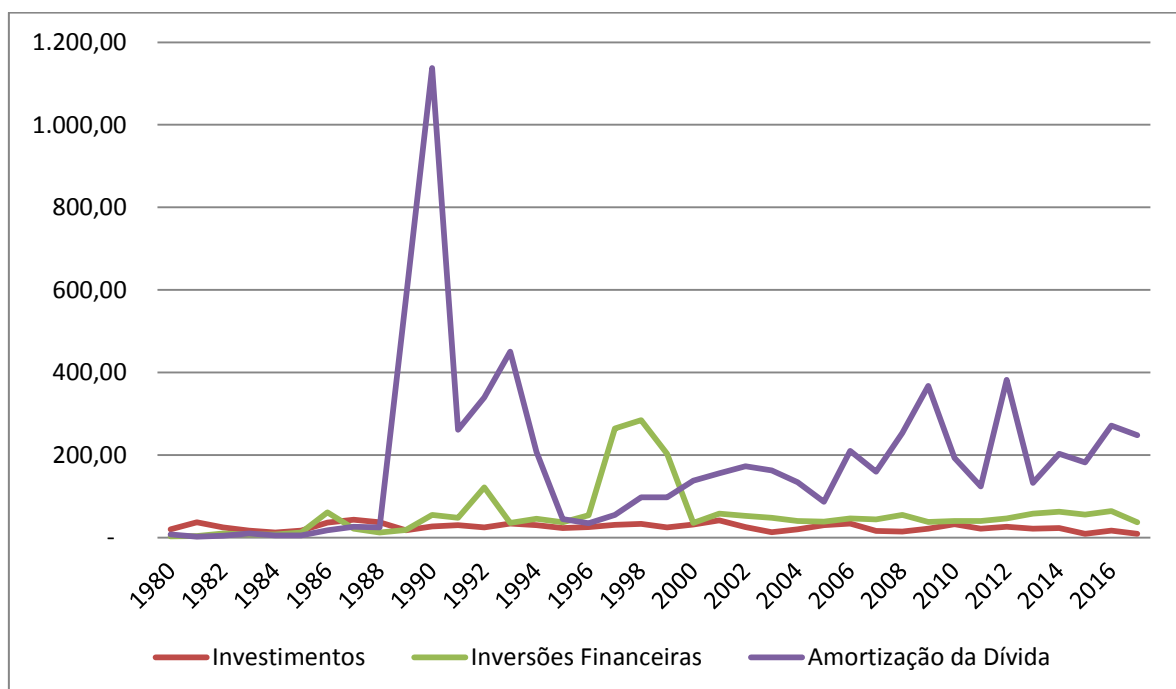
Gráfico 04 - Evolução das Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Gráfico 05 - Evolução das Despesas de Capital da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

A partir das análises preliminares sobre o comportamento dos gastos públicos brasileiros no período estudado, as subseções seguintes serão dedicadas a apresentar uma análise individualizada dessas contas, buscando cotejar como a administração política brasileira tem influenciado as ações do Estado.

#### **4.3.2 O comportamento das Despesas Correntes: a conta “Juros e Encargos da Dívida”**

Há muito a rubrica “Juros e Encargos da Dívida” tem sido caracterizada pelos críticos da política econômica neoliberal como uma das contas responsáveis pelos desequilíbrios dos gastos públicos<sup>116</sup>. Conforme destacado por Oliveira (2010), trata-se de uma despesa discricionária que adquiriu, a partir de 1999, as características de despesa obrigatória, não sendo passível de contingenciamento, corte ou remanejamento. Santos *et al.* (2001) assinalam que, já na década de 1980<sup>117</sup>, se iniciou a política brasileira, voltada para privilegiar a conta juros e inseri-la no orçamento público como âncora para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Para os citados autores, a crise da dívida externa naquele momento, ao mobilizar todos os esforços da política governamental para a proteção do balanço de pagamentos – política monetária e fiscal –, deu origem à desestruturação da economia brasileira que perdura até os dias atuais. Nesse sentido, pode-se inferir que o orçamento público tem sido impactado negativamente desde então. Além de proteção ao balanço de pagamento, observam os autores que, a partir dos anos de 1990, com a desregulamentação dos fluxos de capitais, a “conta juros” passará a dar sustentabilidade também ao processo de financeirização do capital, assumindo, assim, o papel de garantidora da rentabilidade do capital nacional e internacional.

Essa dinâmica que marca um novo momento da gestão das relações sociais de produção resulta de uma política macroeconômica na qual o Estado, apesar de ter liberdade para manipular a taxa de juros da economia, passou a ter como principal obrigatoriedade a manutenção de taxas elevadas que têm onerado o orçamento, conforme destacado no Gráfico

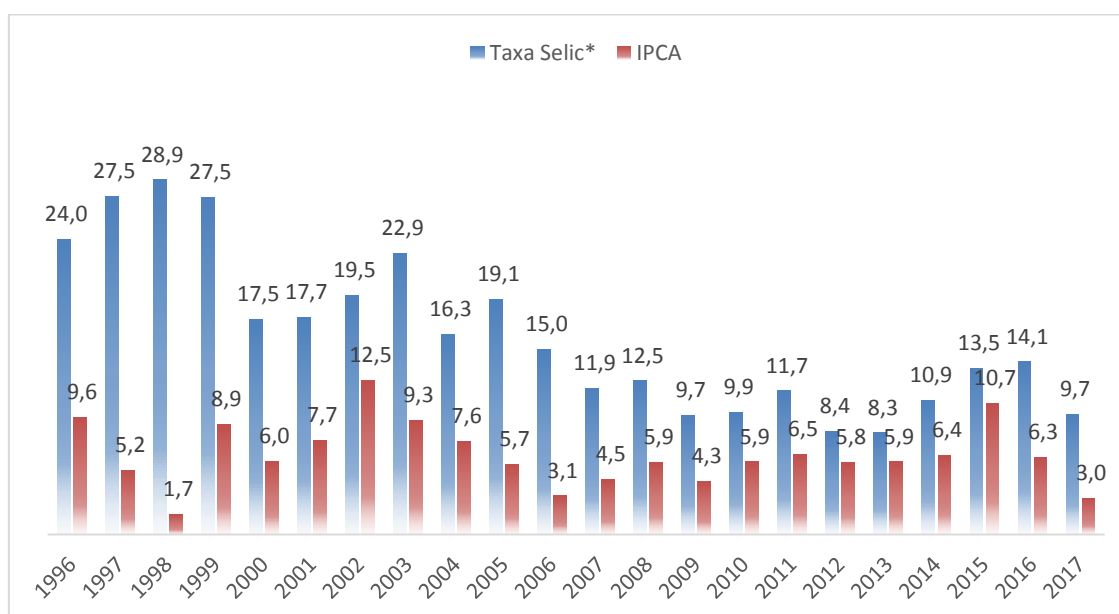
---

<sup>116</sup> Os relatórios oficiais, a exemplo do Resultado do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018), quando analisam os gastos do governo, o fazem selecionando as contas das despesas primárias, também chamadas de despesas não-financeiras, que correspondem a todos as despesas orçamentárias, descontadas as despesas financeiras – juros e amortização da dívida.

<sup>117</sup> Segundo os citados autores, apesar de não ocorrerem mudanças nas políticas de ajuste entre os anos 1980 e 1990, o discurso do governo muda. Se nos anos de 1980 defendem que os ajustes eram necessários para equacionar o balanço de pagamentos e a economia voltar a crescer, a partir dos anos de 1990, particularmente com o Governo de FHC, passa-se a afirmar que as reformas do Estado eram necessárias em função da ineficiência do Estado.

06, que compara a taxa média de juros com o IPCA dos últimos anos no Brasil. A principal justificativa utilizada pelas equipes econômicas para a manutenção de juros elevados é a contenção da inflação. Diante dos baixos índices inflacionários, conforme pode ser observado pelos índices do IPCA, particularmente após a implantação do Plano Real, não se justifica a manutenção desta política de juros altos<sup>118</sup> se, efetivamente, a inflação se configurasse como a questão principal da crise econômica. Embora seja difícil explicar as altas taxas de juros praticadas no Brasil no contexto analisado, o histórico de instabilidade macroeconômica, a baixa poupança pública, a baixa confiança na dinâmica fiscal, a alta inflação no passado recente (anos de 1980) e a segmentação do mercado de crédito podem ser possíveis fatores de influência<sup>119</sup>, conforme apontado por Segura-Ubiergo (2012).

Gráfico 06 – Taxas de Juros Selic e IPCA anual em %



Fonte: Elaboração própria com base na Série História Banco Central do Brasil (SELIC) e na Série Histórica IBGE (IPCA)

\*Taxa média anual em %

Essa política monetária de manutenção de taxa e juros elevados impacta, diretamente, nos gastos públicos através das “contas juros e encargos da dívida” e da “conta amortização da dívida”. Além disso, juros elevados reduzem a demanda agregada e a dinâmica econômica,

<sup>118</sup> Um contraponto à doutrina monetarista em vigor vem sendo realizado pelo economista John Cochrane, que defende que o longo período de inflação equilibrada e de taxas de juros próximas de zero, com grande flexibilização quantitativa de moeda, são indicadores de que as doutrinas monetárias centrais estão erradas ao assegurarem que juros elevados, no longo prazo, resultam em baixa inflação. Para uma análise mais detalhada sobre as ideias do citado autor, consultar Cochrane (2017).

<sup>119</sup> Outros debates sobre esta questão são realizados por Rezende, Carneiro e Rezende (2014) e Lopes (2014).



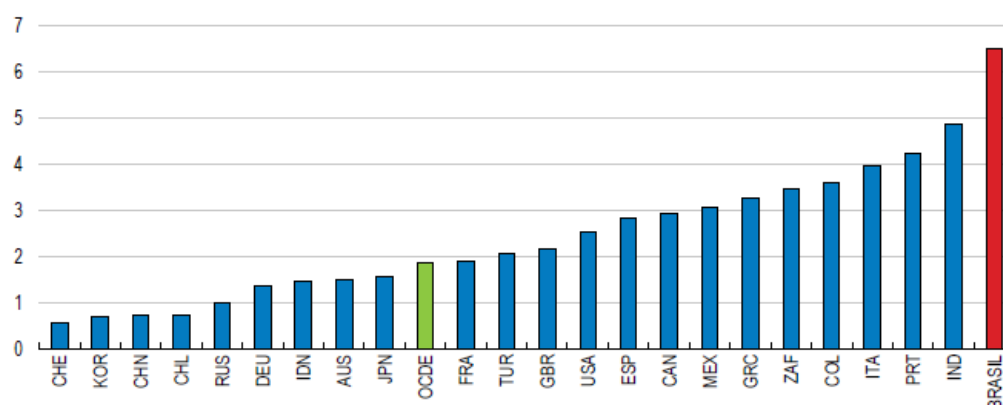
inibindo investimentos com reflexos diretos e indiretos no orçamento, tanto pelo lado das receitas – que são reduzidas – como pelo lado dos gastos – que são majorados. Como consequência, irão repercutir negativamente no volume da dívida pública. Como a “conta juros e encargos da dívida” é considerada uma conta obrigatória, o orçamento público passa a ser ajustado a partir dos juros e, conseqüentemente, a sociedade passa a ser refém dessa nova política. Oliveira (2010) confirma esse argumento ao destacar que a política econômica implantada pelo Brasil a partir dos anos de 1990 expressa, com poucas variações, a ênfase das recomendações do pensamento ortodoxo:

[...] saneamento financeiro do Estado, com retirada gradual de seu papel na oferta de políticas de cunho social e regional, justamente com o deslocamento de suas prioridades para garantir o pagamento da dívida pública e de seus encargos financeiros, por meio da geração de elevados e crescentes superávits fiscais. (p. 151)

Pode-se inferir, com base nos dados apresentados no Gráfico 06, que o crescimento dos gastos públicos, via taxa de juros, ao assegurar os ganhos do capital financeiro no orçamento, reforça mais do que contrasta com as prescrições e com os ajustes neoliberais. Garantidos seus ganhos, o capital financeiro não vislumbra que a forma de administrar o sistema está majorando o orçamento público como um todo, e não apenas os ganhos particulares, podendo levar à insustentabilidade das finanças estatais, ampliando, desse modo, a instabilidade do sistema, conforme destacado por Santos *et al.* (2016). A persistência dessa situação pode levar a uma efetiva ‘crise fiscal’. (O’CONNOR, 1977).

As altas despesas com juros da economia brasileira são destacadas pela própria OCDE (2018) em uma análise comparativa com outros países, conforme mostra o Gráfico 07. A preocupação desse organismo de regulação internacional está voltada para a defesa da sustentabilidade da dívida pública diante do elevado déficit público brasileiro, que é retroalimentado pelos juros. Nesse sentido, a orientação é que, além do ajuste e de assegurar a regra dos gastos, deve-se também implantar uma agenda de reformas, particularmente a previdenciária, para não tornar o endividamento insustentável. Esse tem sido o discurso repetido como novo ‘mantra’ dos representantes do ideário neoliberal.

Gráfico 07 – Despesas com juros: 2016



Fonte: OCDE (2018)

Corroborando com essas análises a implantação de diversas agendas de ajuste fiscal, assumidas como prioridade desde os anos de 1980 e que têm como uma de suas principais justificativas a redução dos gastos públicos ou, utilizando um conceito clássico do pensamento liberal, a preservação do equilíbrio orçamentário. Desde os anos de 1980, particularmente depois do acordo firmado com o FMI em 1983, o Brasil vem realizando vários ajustes fiscais na busca de equilibrar as contas públicas. Os ajustes de 1999 e 2003, por exemplo, como destacado por Gobetti (2015), têm dois direcionamentos principais: o aumento da carga tributária e/ou a redução dos gastos públicos – leiam-se investimentos<sup>120</sup>. O argumento defendido é que esses direcionamentos são necessários para assegurar o retorno do crescimento econômico do país, através da garantia do *superávit* primário em um patamar que possibilite estabilizar a relação ‘dívida-PIB’. Este argumento, com pouca modificação, foi utilizado em todas as políticas de ajustes, conforme já ressaltado.

Para citar outro exemplo relevante que corrobora essa intencionalidade reformista, merece ressaltar a aprovação em tempo recorde da PEC 241/2016, transformada em EC nº 95/2016<sup>121</sup>, que tem como principal finalidade instituir as bases do mais recente regime fiscal,

<sup>120</sup> Para uma análise dos limites e da baixa qualidade dos ajustes fiscais realizados no Brasil nos últimos anos, ver o debate realizado por Gobetti (2015). Para o autor, é necessário evitar as ações de curto prazo, e priorizar uma agenda de reformas de médio e longo prazo que possibilitem o aperfeiçoamento do regime fiscal e melhorias estruturais nos resultados fiscais. A ineficácia das ações de curto prazo ocorre principalmente pela rigidez das despesas, porque a maior parte das despesas discricionárias está protegida por legislações e/ou por compromissos políticos do governo; e, ainda, porque há um conjunto de despesas que vem sendo artificialmente represadas e que, em algum momento futuro, terão que ser pagas – citando como exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cujo pagamento tem sido restringido ao mínimo.

<sup>121</sup> A “nova geração de regras fiscais” permite uma maior flexibilidade e assume âncora fiscal de médio prazo, medida que foi adotada por vários países capitalistas com o objetivo de buscar a sustentabilidade da dívida pública, sem desprezar, entretanto, o processo de crescimento econômico. São consideradas regras mais complexas e lançam novos desafios para sua implantação e monitoramento. Os resultados da implantação dessa nova modalidade de ‘regras fiscais’ em 81 países, entre os anos de 1985 e 2012, foi objeto de estudo de Schaechter *et al.* (2012), que identificaram os principais desafios que essas novas medidas de ajustes representam.

conforme discutido na seção anterior. Podem-se destacar como principais justificativas apresentadas pelo governo o fato de que se faziam

[...] necessárias mudanças de rumos das contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica. (BRASIL, 2016b, p. 4)

Observa-se, na descrição contida no referido Projeto de Lei, que os argumentos priorizados pelo governo estão fundados nas seguintes ações: imperiosidade do restabelecimento da confiança da sustentabilidade da dívida; recolocar a economia na trajetória do crescimento; e, enfim, a correção do desequilíbrio das contas públicas como instrumento basilar para a implantação do ajuste fiscal no país. Pode-se observar que são as mesmas argumentações utilizadas para a realização do ajuste realizado nos anos de 1990. Os contextos e as ações são as mesmas, apesar da distância de 26 anos entre as duas agendas.

Conforme demonstrado por Gobetti (2015), esse esforço não tem alcançado a efetividade esperada, revelado pelas dificuldades de manutenção da sustentabilidade dos níveis de crescimento e desenvolvimento. É evidência dessa contradição o fato de a PEC 241/2016, aprovada como única alternativa para possibilitar a retomada da dinâmica socioeconômica no país, congelar o crescimento dos gastos públicos por 20 anos, mesmo em um contexto de queda acentuada do nível da atividade econômica. Para Oreiro (2017), a atual crise assume características de ‘grande recessão’, atingindo a economia brasileira em níveis de atividade observáveis apenas no término da Segunda Guerra Mundial. Nesse cenário, conforme observado também pela OCDE (2018), os resultados orçamentários do governo brasileiro deterioraram-se, desde 2014, momento em que o saldo primário ficou negativo após mais de uma década de alcances de superávit primário. Como reação para superar esses diagnósticos, era imperativo realizar um novo movimento de ajuste fiscal.

Nesse sentido, pode-se entender que os ajustes fiscais, que deveriam ser ações pontuais e provisórias, realizadas em momentos específicos e críticos da economia, passaram a integrar políticas permanentes do Estado brasileiro<sup>122</sup>. Esse processo demonstra que o Brasil absorveu, definitivamente, a orientação neoliberal e a política fiscal perde espaço como

---

<sup>122</sup> Durante o período que vai dos anos de 1980 até 2017, o debate sobre a necessidade de ajustes fiscais sempre esteve na pauta dos governos. Esse debate, entretanto, não aparece entre os anos de 2007 a 2010 pelo fato de a economia apresentar indicadores positivos.

mecanismo impulsionador do desenvolvimento econômico<sup>123</sup>. Apesar da impropriedade que essas medidas radicais significam, há um consenso em relação ao fato de que as políticas de ajuste fiscal são fundamentais para atender as necessidades impostas pelas finanças globalizadas, no sentido de garantir um ambiente econômico estável e previsível para o pleno desenvolvimento e reprodução do capital<sup>124</sup>. Além disso, as análises referentes aos gastos públicos (leiam-se gastos primários, uma vez que os gastos com o pagamento de juros foram preservados e desconsiderados nas análises do governo) regrediram em relação ao período anterior aos anos de 1970. Nessa perspectiva, as despesas públicas passam a ser interpretadas, mais uma vez, como ‘improdutivas’ – o que reflete uma revisita aos princípios do pensamento liberal clássico –, incapazes, portanto, de gerar efeitos positivos – efeitos multiplicadores com base na concepção de Keynes – para a economia, uma vez que a busca incessante para o equilíbrio das contas públicas é sempre orientada pela redução dos gastos públicos primários para assegurar a sustentabilidade da dívida pública.

A dívida pública assume, igualmente, importante conteúdo no gasto público brasileiro, e está diretamente relacionada com a dinâmica da taxa de juros adotada em determinado momento. Nesse contexto, ao ser acometido pela crise da dívida externa nos anos de 1980, provocada pelos movimentos geoeconômicos no plano internacional, particularmente pela política monetária assumida pelos EUA<sup>125</sup>, como destaca Baer (1993), os debates sobre o endividamento público tornaram-se proeminentes em função de este ser considerado um dos principais motivos da instabilidade da economia brasileira desde então. A partir desse momento, como assinala Chesnais (1995), muitos países do Terceiro Mundo, como o Brasil, passaram a realizar transferências financeiras em direção às instituições financeiras dos países capitalistas avançados – invertendo radicalmente o fluxo do capital financeiro internacional, que passa a assumir, desde então, o sentido Sul-Norte, refletindo, assim, o crescente processo de transferências dos países em desenvolvimento para os países centrais – e redefinindo as bases das relações internacionais que passam a sustentar a administração política

---

<sup>123</sup> À política fiscal será reservado um papel subordinado e garantidor da estabilidade macroeconômica e como âncora da política monetária. (LOPREATO, 2006).

<sup>124</sup> Conforme as orientações neoliberais, busca-se garantir a previsibilidade do ambiente no qual as expectativas dos agentes são atendidas, momento em que as “decisões racionais” são tomadas. Garante-se, assim, os ‘benefícios’ para uma classe em detrimento dos ‘custos’ que irão recair sobre outras – especialmente quando se observa a maior parte da população.

<sup>125</sup> Para Brettas (2011), este será um ponto de inflexão, onde a dívida pública passa a ser um importante mecanismo de garantia das margens de rentabilidade do capital e fortalecimento dos detentores da dívida, que passam a se constituir em uma parcela significativa da aristocracia financeira que se forma neste período, em âmbito global e nacional. Desde então, a dívida pública passa a ser um mecanismo cada vez mais utilizado pelos governos, independentemente de serem nações centrais ou periféricas.

contemporânea. Essas mudanças, segundo o autor, assumem o papel de fator central para o fortalecimento e consolidação dos ganhos da esfera financeira.

Nesse contexto, a sustentabilidade da dívida pública<sup>126</sup> passou a ser apontada como condição fundamental para que a economia brasileira pudesse voltar a crescer, seguindo a orientação expressa nos vários planos econômicos, nos diversos ajustes fiscais e nos relatórios dos organismos multilaterais. Entretanto, apesar do perene discurso em torno do controle da dívida, pode ser observado na Tabela 01 que, desde a década de 1980, a dívida pública brasileira tem crescido, sistematicamente, em relação ao PIB. Em 2017, passa a representar 74% do PIB e, segundo dados da OCDE (2018), continuará a crescer, podendo atingir, em 2024, 90% do PIB.

Chamam atenção os dados revelados na referida tabela, a exemplo dos números relativos à dívida pública do Japão e de outros países como EUA, Canadá, Reino Unido, onde a relação dívida/PIB se mostra muito elevada. Cabe destacar sobre esse ponto uma reflexão trazida por Santos *et al.* (2001) ao questionarem, diante de números tão díspares, o porquê de ocorrerem tratamentos tão distintos entre os diversos países. A resposta trazida pelos autores, como no caso do Japão, por exemplo, que possui números, aparentemente, catastróficos, vai no sentido de reconhecer que as análises em relação à dívida pública de uma nação devem ultrapassar questões eminentemente quantitativas e devem ser avaliados os ensejos que levam os países a alcançar esse nível de endividamento. Assim como destacam também a importância de se observar a forma como os recursos oriundos do endividamento estão sendo apropriados pela economia<sup>127</sup>. Com base nessa interpretação mais ampliada e contextualizada, é possível reconhecer a importância de se considerar o papel que o Estado continua a desempenhar para garantir níveis sustentáveis de desenvolvimento.

---

<sup>126</sup> Para a estabilização da dívida pública, no médio prazo, a orientação dos organismos multilaterais para o ano de 2018 é que seja atingido um excedente primário no orçamento público da ordem de 2% do PIB. (OCDE, 2018).

<sup>127</sup> No Brasil, merecem destaque as pesquisas, debates e reflexões que vêm sendo realizadas pela associação Auditoria Cidadã da Dívida – organização sem fins lucrativos que tem por objetivo oferecer espaços aos cidadãos brasileiros para conhecer o outro lado (oculto) que fundamenta o discurso hegemônico sobre o papel negativo assumido pela dívida pública. Desde o ano 2000, essa associação vem buscando atingir alguns objetivos, como o de exigir a transparência do endividamento público brasileiro e do orçamento fiscal, assim como busca mobilizar a sociedade para ações que exijam o cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida e, por meio dessas ações, popularizar a discussão acerca do endividamento público, interno e externo, da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros.

Tabela 01: Dívida Pública do Governo Central (países selecionados) – % do PIB

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	12,56	60,47	55,82	33,69	42,06	66,94	42,62	52,13
Austrália	21,35	22,00	21,58	30,89	19,46	10,89	20,48	37,64
Bélgica	-	118,38	125,56	130,18	107,78	91,97	99,71	106,05
<b>Brasil</b>	<b>33,10</b>	<b>37,89</b>	<b>65,71</b>	<b>36,56</b>	<b>68,46</b>	<b>68,59</b>	<b>63,04</b>	<b>73,70</b>
Canadá	45,41	65,88	74,53	100,40	80,71	70,87	81,10	91,50
Chile	29,59	165,55	77,16	31,90	13,19	7,00	8,60	17,54
China	-	3,31	6,95	21,45	22,81	26,10	33,09	42,92
Dinamarca	27,12	68,39	57,69	68,72	52,35	37,40	42,88	45,53
França	20,76	30,58	35,41	55,81	58,65	67,21	81,70	96,14
Alemanha	31,25	40,69	42,25	54,82	58,76	66,91	81,00	70,99
Grécia	22,53	46,62	73,15	98,99	104,93	107,39	146,25	176,94
Índia	41,25	35,84	48,35	69,65	73,65	80,89	67,46	69,07
Japão	50,63	66,67	67,04	95,07	143,78	186,44	215,82	247,98
México	31,41	51,91	53,52	56,80	41,85	39,02	42,23	54,03
Portugal	29,55	56,53	53,32	59,10	48,36	62,53	96,18	128,98
África do Sul	33,28	26,34	31,78	46,97	43,32	33,21	34,68	49,78
Espanha	17,21	41,02	41,46	61,82	57,96	42,28	60,07	99,26
Tailândia	29,25	49,27	27,36	12,22	55,31	43,04	39,16	42,72
Reino Unido	42,77	41,54	28,82	44,45	36,98	40,01	75,74	88,98
Estados Unidos	41,18	54,09	61,99	68,80	53,03	64,89	94,73	105,15
<b>Área do euro</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>69,04</b>	<b>68,03</b>	<b>69,04</b>	<b>84,06</b>	<b>92,49</b>
<b>G-20 Avançado</b>	<b>41,18</b>	<b>41,54</b>	<b>42,25</b>	<b>55,81</b>	<b>58,65</b>	<b>66,91</b>	<b>81,10</b>	<b>91,50</b>
<b>G-20 Emergentes</b>	<b>31,41</b>	<b>36,87</b>	<b>44,59</b>	<b>41,77</b>	<b>53,51</b>	<b>40,82</b>	<b>38,45</b>	<b>46,35</b>

Fonte: International Monetary Fund (IMF, 2018).

Como destaca Chesnais (1995), a partir do rompimento das amarras das relações sociais de produção, leis e regulamentações dentro das quais se encontrava o capital, este passou a se desenvolver e se movimentar em âmbito internacional a partir da década de 1970, tendo uma liberdade que não desfrutava desde 1914. Esse ‘capital-dinheiro’<sup>128</sup> passou a ocupar espaços dentro do próprio orçamento público, como já o fazia o capital produtivo, conforme assinalado por O’Connor (1977). Ao passar a disputar os recursos públicos orçamentários, observa-se a transferência de riqueza social coletivamente produzida em prol de uma classe rentista privatizada. Nesse sentido, ele se retroalimenta através de riqueza concreta e não apenas da prosperidade ‘fictícia’.

<sup>128</sup> Nesse sentido, Chesnais (1995) destaca o crescimento do grau de ‘financeirização’ dos grandes grupos oligopolistas e a capacidade que lhes é dada de acesso aos mercados financeiros, em função da desintermediação – chegam a esse mercado sem passar pelos bancos, através dos mercados cambial, de futuro e de derivativos. Ou seja, parte do ‘capital industrial’ se movimenta para a forma de ‘capital-dinheiro’, ocorrendo uma crescente progressão do movimento de centralização e concentração dos capitais.

No Brasil, esse processo não foi diferente. Ao se observarem os dados da Tabela 01 integrados ao Gráfico 07 (referente às Despesas com juros no ano de 2016), pode-se constatar que, apesar da relação dívida/PIB no Brasil não ser tão elevada, o país possui um dos mais elevados gastos com juros se comparado aos demais países. Segundo dados da OCDE (2018), em 2017, essa despesa representou 6,1% do PIB, permanecendo entre as maiores do mundo. Assim, priorizando o pagamento dos juros, como discutido anteriormente, e a garantia do valor do principal da dívida (amortização), o Estado tem mantido uma política de juros elevados ao longo dos anos, o que faz elevar o peso orçamentário do serviço da dívida. Entre os anos de 1980 a 2017, conforme mostra o Gráfico 11, que será apresentado posteriormente, o Estado brasileiro pagou da conta “Amortização da Dívida”, sem considerar seu refinanciamento, o correspondente a 18,05% dos gastos totais. Somando-se a este percentual o pagamento realizado com a conta “Juros e Encargos da Dívida”, que corresponde a 11,20%, obtém-se um total de 29,25%. O que significa considerar que se trata de um percentual significativo dos gastos públicos que estão sendo direcionados para assegurar e sustentar o endividamento público<sup>129</sup>. Com base nesses números, pode-se constatar que o Estado brasileiro altera o seu papel nas relações sociais de produção, cedendo o lugar de responsável por resguardar o bem-estar da coletividade em favor da manutenção e reprodução do sistema capitalista, mesmo que esta última ação, pelas condições e forma como está sendo imposta ao orçamento público, se inviabilize no futuro.

Nesse sentido, além de garantir privilégios ao capital financeiro, por meio da política econômica, particularmente a monetária e fiscal, o Estado instituiu, a partir dos anos de 1995, um aparato legal em defesa do sistema financeiro, como destaca Fattorelli (2013). A orientação estatal de atribuir legalmente um tratamento diferenciado para a dívida pública está inscrita na Constituição Federal, mais especificamente no Art. 166 ao afirmar que

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (EC no 86/2015). [...]§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...] II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas** as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) **serviço da dívida**; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal [...]. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

---

<sup>129</sup> Deve-se destacar que um importante componente para a análise do endividamento público é o nível de arrecadação da receita tributária de país e, apesar desse aspecto merecer uma análise mais aprofundada, por fugir ao escopo deste trabalho fica aqui apenas o registro e estímulo para o desenvolvimento de outros estudos.

Conforme indicado na citação destacada acima, os serviços da dívida são excluídos de qualquer alteração que venha a ser instituída pelo Congresso à LOA, ficando preservada a execução do pagamento dos juros e encargos da dívida pública, assim como fica também evidenciada a não obrigação de indicação da fonte de recursos para esses pagamentos. A preservação em relação aos novos preceitos legais pode ser observada nas orientações que fundamentam o atual regime fiscal que não promoveu alterações em relação a essa rubrica no orçamento. O que revela, segundo demonstra Fattorelli (2015), que todos os esforços estão concentrados para a contenção dos gastos primários. Nesse sentido, a dívida não tem sido utilizada como recurso complementar do Estado para o benefício de todos, mas instrumento para preservar benefícios apenas para o sistema financeiro, tendo todo um aparato legal e político a seu serviço.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a dívida pública vem assumindo um lugar de destaque no que se refere aos aspectos estruturais do processo de acumulação capitalista, como analisam Brettas (2011) e Fattorelli (2015), sendo a mesma retroalimentada pelas políticas<sup>130</sup> postas em prática pelo Estado brasileiro nos últimos 23 anos, aproximadamente, particularmente no que se refere à política de juros, que eleva o custo de financiamento da dívida e converte essa relação em relevante fator de determinação de resultado negativo para as contas públicas. Cabe destacar que, diferentemente das análises feitas por Minsky (2008 [1986]), segundo as quais uma política ativa do Estado na dívida pública poderia contribuir para reequilibrar a economia durante um dado período, no caso brasileiro, essa política ativa está levando ao aprofundamento da crise, uma vez que esta se tornou permanente, privilegiando uma fração de classe, e seus gastos, cada vez mais elevados, estão levando a um processo permanente de desequilíbrio econômico, e não o contrário, como tem ocorrido em outras nações, especialmente nas mais desenvolvidas. Utilizando a tese de Keynes, pode-se afirmar que o Brasil perdeu, a partir de 1995, a proporção da suficiência dessa política para o controle da economia, ou seja, não tem sabido administrá-la de modo a assumir o papel de instrumento de dinamismo socioeconômico.

Segundo dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018), o montante da dívida pública federal é da ordem de R\$ 3,66 trilhões, assumindo uma espiral ascendente. Ao comparar esse valor com o montante pago na conta “Juros e Encargos da Dívida”, desde 1980 até 2017, que perfaz um valor de R\$ 4,34 trilhões, pode-se concluir que parte considerável da primeira está

---

<sup>130</sup> Como analisam as autoras, a ampliação da dívida em espiral contribui também para legitimar as reformas empreendidas na economia brasileira, como as privatizações e a retirada dos direitos conquistados pela classe trabalhadora.



sendo realimentada pela segunda<sup>131</sup>. Esses dados ratificam a percepção de O'Connor (1977), quando este afirma que a dívida pública tem assumido o papel de garantidora das condições de produção e reprodução do capital, nesse caso financeirizado, desempenhando um importante papel na sustentação do sistema financeiro e servindo como importante instrumento para o processo de acumulação no capitalismo contemporâneo.

Ainda no que tange às contribuições propugnadas por Minsky (2008 [1986]) em relação ao fato de que os governos podem recorrer à dívida pública<sup>132</sup>, podendo produzir déficits em momentos de recessão e crise, implica considerar, segundo o autor, que esse recurso fiscal ativo tem um comprovado poder ao financiar os gastos públicos para manter a dinâmica e o equilíbrio econômico. Entretanto, deve-se evidenciar que tal recurso não pode se tornar uma política permanente voltada para atender aos interesses de uma determinada classe social (mercado) em detrimento da busca pela melhoria do todo social. Com base nessa perspectiva, pode-se inferir que a administração política brasileira atual não tem atentado para a realização de intervenções que, efetivamente, contribuam para realizar mudanças estruturais no sistema econômico. As ações efetivadas são pontuais, atendendo a questões específicas, sem se preocupar, conforme destacado pelo citado autor, com a eficiência de tais medidas associadas aos efeitos de 'estratégias políticas específicas'; melhor dizendo, os governos brasileiros deixam de lado as questões referentes aos aspectos que comportam pensar e atuar em um dado modo de administração política comprometido em conceber e executar um "Projeto de Nação".

Os sistemáticos equívocos da política econômica para a administração da dívida e para os resultados fiscais não estão apenas nos ajustes realizados – confirmados pelos vários ajustamentos realizados desde a década de 1980 –, mas em não analisar esse instrumento dentro de um contexto mais amplo, que privilegie muito mais a construção de alternativas dirigidas para atender aos interesses nacionais do que a defesa dos interesses externos. Ao aceitar as condições impostas pelo capital global, como discutido na primeira seção deste capítulo, as "regras do jogo" que orientam a recuperação da economia brasileira passaram a

---

<sup>131</sup> Ainda segundo dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018), no ano de 2017, a dívida pública subiu em relação ao ano anterior, o total de R\$ 447,15 bilhões. Desse montante, R\$ 328,14 bilhões foram referentes às despesas com juros da dívida pública. O que permite observar que o pagamento com juros tem contribuído, sobremaneira, para a elevação da dívida.

<sup>132</sup> Cabe destacar outra função que coube à dívida pública brasileira desempenhar, dos anos de 1980 até o início do Plano Real, que foi o seu uso como espaço de valorização do capital, necessário ao financiamento do balanço de pagamentos. (SANTOS *et al.*, 2001; LOPREATO, 2015). Segundo Santos *et al.* (*op. cit.*), essa relação constitui-se como um importante componente da dívida, sendo necessário o desenvolvimento de outros estudos para uma melhor compreensão nessa direção.

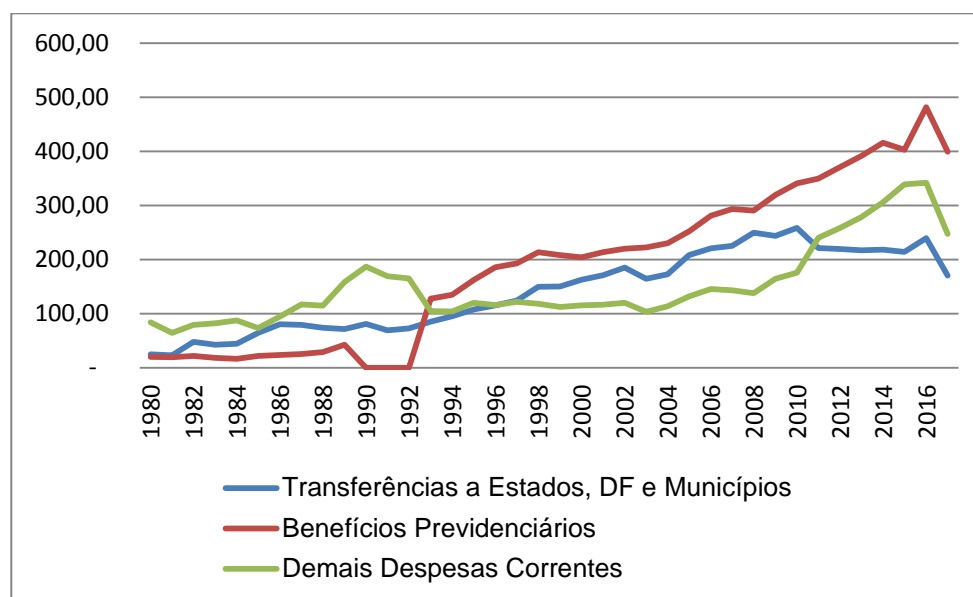
ser definidas e disciplinadas tomando como base exclusivamente as orientações forâneas. Cabe destacar as observações de Santos e Gomes (2017), ao afirmarem que o Brasil, ao se alinhar com facilidade e subalternidade às teorias e métodos produzidos alhures, perde a capacidade de analisar os compromissos e interesses internos da nação.

Ao eleger uma posição guiada pelos objetivos estratégicos da administração política do capitalismo contemporâneo, o Brasil revela, pois, carecer justamente de um “Projeto de Nação” que respeite suas necessidades e preserve seus interesses, de modo a conceber e implantar uma administração política que não esteja limitada, exclusivamente, a recorrer a políticas mais restritivas de ajuste fiscal sempre que a economia aponte sinais de esgotamento, revelando uma tendência de repetição cíclica desse processo nos últimos 37 anos. Utilizando os dados levantados nos gráficos e tabelas acima citados, para analisar e discutir o comportamento dos gastos públicos no Brasil, nesse longo período, constata-se o necessário e urgente desenvolvimento e difusão de novos estudos e pesquisas empíricas que contribuam para que a academia assuma um papel mais ativo e crítico na concepção de novas abordagens teórico-metodológicas comprometidas em superar as bases diagnósticas e prognósticas conservadoras e progressistas que têm levado, no caso brasileiro em particular, a um maior aprofundamento da crise socioeconômica, como sinalizam Santos e Gomes (2017). Em síntese, é preciso considerar a importância de se administrar as relações sociais de produção, negando, assim, que o êxito do capitalismo esteja dependente apenas das forças do mercado.

#### **4.3.3 A atuação das Despesas Correntes: a conta “Outras Despesas Correntes”**

Outra despesa que vem ganhando destaque no comportamento dos gastos públicos brasileiro, pelo seu representativo crescimento no conjunto das despesas correntes, é a conta “Outras Despesas Correntes”, com foi observado no Gráfico 04. Formada pelas rubricas “Transferências a Estados, DF e Municípios”, “Benefícios Previdenciários” e “Demais Despesas Correntes”, a evolução individual das rubricas está representada no Gráfico 08, revelando uma tendência claramente ascendente das três contas no período de 1980 a 2017, particularmente a partir do início dos anos 1990.

Gráfico 08 – Evolução das Outras Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017.

Aprofundando a análise sobre o desempenho da conta “Transferências a Estados, DF e Municípios”, destaca-se que esta realiza as transferências por meio da repartição de receita para Estados, DF e Municípios, tendo como base a repartição das parcelas dos tributos arrecadados pela União, conforme os preceitos legais contidos na CF de 1988 e outros dispositivos complementares. Como já foram feitas críticas ao modelo de descentralização adotado pelo Estado brasileiro, a partir da década de 80, no que concerne à provisão de bens e serviços públicos, cabe aqui destacar que essa é uma conta que depende, diretamente, do volume de arrecadação do governo, ou seja, da situação econômica do país. Observa-se que, apesar do crescimento que a conta de transferências passou a assumir desde os anos de 1990, os dados revelam que, desde 2010, vêm ocorrendo quedas sistemáticas no volume desses repasses. O que implica considerar que as subunidades nacionais (Estados e municípios) passam a apresentar maiores dificuldades de manter níveis sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico que lhes permitam atender ao crescimento progressivo das demandas por políticas sociais e infraestruturais que a sociedade brasileira passa a cobrar.

Em relação às despesas com os pagamentos dos “Benefícios Previdenciários”, observa-se que essa conta é a mais representativa desse grupo e refere-se ao pagamento da população de inativos, através de pensões e outros benefícios previdenciários, excluídos os gastos com a previdência do setor público. Configurando parte importante da proteção social

instituída na Constituição Federal, essa conta foi impulsionada, como destacam Rezende e Cunha (2014), pela não revisão de regras de concessão de aposentadorias e pensões em um contexto de acelerado envelhecimento da população. Contribuem também para sua elevação as transformações demográficas e a política de valorização do salário mínimo. O debate em torno da necessidade de reformulação do modelo previdenciário nacional é legítimo, especialmente ao considerar seu vertiginoso crescimento. Entretanto, esse debate deve ser realizado a partir da integração de outras perspectivas<sup>133</sup> socioeconômicas relevantes, e não na concentração do seu desempenho, considerando apenas seu impacto na elevação dos gastos públicos.

Muitas análises que abordam essa questão têm destacado que, apesar dos problemas intrínsecos ao modelo de previdência social brasileiro, os diagnósticos relacionados às mudanças paramétricas realizadas desde os anos 1988 e também os debates midiáticos vêm questionando sua sustentabilidade no longo prazo, incentivando o desenvolvimento da previdência privada em detrimento do regime de repartição. A atual proposta em tramitação no Congresso Nacional (a PEC 287) busca realizar mudanças no caráter abrangente e estrutural no sistema previdenciário brasileiro, propondo modificar o modelo consolidado nos anos recentes com o objetivo de oferecer estímulos ao fortalecimento dos regimes de capitalização, em franco crescimento no país, como analisam Lavinias e Araújo (2017). Conforme destacam os referidos autores, são duas as linhas de argumentação para justificar as mudanças propostas na referida PEC: uma que sinaliza para a ameaça do rápido envelhecimento da população brasileira e que pode levar o sistema ao colapso; e outra que argumenta a necessidade de elevar a taxa de poupança das famílias, com o intuito de contribuir para o investimento, sendo este processo estimulado pelos regimes de capitalização. Alguns estudos têm analisado as inconsistências desses argumentos, entre eles merece destacar os realizados por Puty e Gentil (2017) e Puty *et al.* (2017), que contestam os modelos adotados pelo governo na projeção do ritmo de envelhecimento da população, indicando a limitação em termos de variáveis utilizadas e a falta de cálculo de erros para essas projeções.

Em relação ao segundo argumento, um estudo recente, realizado por Altiparmakov e Nedeljkovic (2016), buscou evidenciar os efeitos da privatização do sistema previdenciário sobre o crescimento econômico em países da América Latina e do Leste Europeu. Os

---

<sup>133</sup> Neste debate, cabe destacar a relação de débito e crédito entre o Estado e o fundo de previdência social, assim como a relação destes com as empresas privadas, sendo esta uma questão pouco evidenciada nas análises correntes. Para ampliar essa reflexão, sugere-se ver os estudos de Andrade (1999), Barr (2000) e Santos (2001) sobre o tema.

resultados indicam que não há evidências de que a privatização do sistema previdenciário nas duas regiões estudadas tenha sido associada a um maior crescimento econômico. Outro achado do estudo indica que o impacto positivo na poupança agregada foi limitado na América Latina, não sendo captada nenhuma associação para o Leste Europeu. Os autores sugerem, então, que as reformas paramétricas de contenção de custos devem ter prioridade sobre o processo de privatização, devendo-se considerar outras opções para restaurar a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de repartição.

Com base nas análises destacadas, pode-se admitir que o debate sobre o controle dos gastos previdenciários pode ser reinterpretado tanto como uma forma de abertura de espaços para que parcela desses recursos seja utilizada ou disputada por outras frações de classes, como também como espaço de interesse, manifesto pela concorrência dos capitais privados pela sua apropriação, que passa a ocupar, nesse contexto de crescente acirramento interclasses, novos espaços de reprodução do capital. Estes são, pois, os movimentos que a administração política brasileira vem buscando consolidar para a área da previdência social, mantendo, assim, o mesmo comportamento assumido diante das outras contas públicas analisadas acima.

No que tange à rubrica “Demais Despesas Correntes”, os dados revelam que estas tiveram um crescimento acentuado, particularmente a partir de 2003. Merece destacar que essa é uma rubrica que comporta um conjunto diverso de elementos de gastos públicos, como material de consumo, seguro-desemprego, pagamento de diárias, serviços de terceiros, auxílio alimentação, subvenções, sentenças judiciais, entre outras. Na Tabela 02 estão listados os elementos de despesa mais representativos que compõem essa conta e pode ser observado que foram selecionados os elementos que correspondem a 5% ou mais do total do gasto/ano para essa conta. Pode-se ressaltar que, apesar de “Benefício mensal ao deficiente e ao idoso” e o “Seguro desemprego e abono salarial” serem os dois elementos mais representativos em termos de volume de recursos, todos os demais apresentaram crescimento significativo desde 2008.

Tabela 02: Demais Despesas Correntes da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*

ELEMENTO DE DESPESA	Valores absolutos em R\$ bilhões									
	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	53,12	47,97	41,79	37,51	33,73	30,32	25,11	22,23	18,71	15,64
Seguro desemprego e abono salarial	53,77	54,28	46,44	50,68	45,37	39,58	34,17	29,20	26,84	20,28
Material de consumo	14,25	15,34	13,04	10,88	9,78	8,73	8,07	6,51	5,27	5,22
Outros serv. terceiros PJ - OP.INT.ORC.	26,91	27,14	27,78	24,12	22,14	20,09	19,01	18,10	16,47	15,10
Subvenções econômicas	13,16	24,77	33,15	15,80	6,03	5,21	4,25	2,56	5,47	2,19
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	29,90	30,13	29,17	30,71	27,96	22,12	18,19	15,65	13,21	11,03
Sentenças judiciais	24,07	21,70	17,67	13,92	10,96	9,87	9,29	9,24	7,79	6,49
Indenizações e restituições	13,97	13,94	22,47	6,18	5,70	3,56	5,13	3,86	3,94	3,10

Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017.

Constata-se, assim, que a elevação dessa rubrica está diretamente relacionada a benefícios que buscam ajudar a minimizar questões sociais, advindos de problemas como a elevação do desemprego, expresso no aumento vertiginoso do pagamento do seguro desemprego. Ou seja, implica considerar que uma parte expressiva da sua elevação se justifica pela situação econômica vivida pelo país, particularmente a partir de 2010/11. Os benefícios a deficientes e idosos e outros benefícios financeiros também representam componentes advindos de problemas sociais que têm sido historicamente amenizados pelo Estado.

Merecem ser destacados, também, o elemento de despesa “Outros serv. terceiros PJ”, que representa serviços de algumas categorias profissionais que têm sido comprados pelo Estado e que têm apresentado um persistente crescimento nos últimos anos, e o elemento “sentenças judiciais”, que significa, de uma forma geral, a inobservância às leis pelo Estado e apresenta um crescimento significativo nos últimos anos, indicando a reincidência e a ampliação dessas práticas.

No entanto, observa-se, na Tabela 02, que os elementos mais representativos para a elevação dos gastos são “Benefício mensal ao deficiente e ao idoso” e o “Seguro desemprego e abono salarial”, e, juntos, esses elementos representam mais de 50% dos gastos ao longo de toda a série analisada, sendo esses valores representativos tanto do ponto de vista econômico quanto social. A Tabela 03, ao apresentar a grande instabilidade vivida pela econômica brasileira nas últimas décadas, reflete o comportamento dessas contas.

Tabela 03: PIB – Série histórica

ANO	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<b>PIB - Variação em volume</b>	1,0	-3,6	-3,8	0,5	3,0	1,9	4,0	7,5	-0,1	5,1	6,1	4,0

ANO	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
<b>PIB - Variação em volume</b>	3,2	5,8	1,1	3,1	1,4	4,4	0,5	0,3	3,4	2,2	4,2	5,8

FONTE: IBGEa (2017)

Ao se observar a Tabela acima, constata-se que o crescimento da economia brasileira, mensurada pelo PIB, tem apresentado, nas duas últimas décadas, baixos índices de crescimento e, em alguns momentos, esse indicador tem sido negativo. Esse comportamento impacta diretamente no orçamento público, particularmente pela elevação da demanda de serviços sociais para a população desassistida, como é o caso do seguro desemprego. Como se sabe, ações para a retomada do crescimento levam um tempo até serem sentidas na economia real, como ocorreu em 2010, momento em que se observa um crescimento significativo em comparação aos demais anos. Passados sete (07) anos, ainda não foi revelada a sustentabilidade dos níveis de crescimento para os anos subsequentes, sendo necessárias análises futuras para esta constatação. Em uma conjuntura onde os gastos com investimentos, que podem transformar esse quadro de inatividade da economia brasileira, passaram a ser sistematicamente reduzidos, a problematização das expectativas em relação ao futuro fica potencializada, conforme destacado por Santos e Gomes (2017).

Pode-se constatar, com os números apresentados na Tabela 03, que a gestão das relações sociais de produção, via mercado, não está resultando na elevação do crescimento econômico – argumento perene utilizado pela ortodoxia para justificar as ações empreendidas ao longo do período analisado nesta tese. O que significa concluir que a retirada do Estado para a provisão de bens e serviços, particularmente na provisão de investimentos, não está sendo substituída pelo setor privado. Dito de outra forma, o mercado não está suprindo as ações antes desempenhadas pelo Estado para a sustentação e manutenção do equilíbrio e crescimento econômico necessário à reprodução do sistema. A administração política do Brasil está equivocada em relação aos reais interesses do país.

#### 4.3.4 Análise do desempenho das Despesas de Capital: a conta “Investimentos”

A conta investimento<sup>134</sup> tem sido considerada outra variável importante na composição dos gastos públicos. Conforme exposto no Gráfico 05, está explícito seu comportamento ao longo das últimas décadas, revelando haver um decréscimo dos recursos a ela destinados. Se comparada às demais contas, essa rubrica tem sido preterida ao longo dos últimos 37 anos. Desde os anos de 1980 e, especialmente, os anos de 1990, quando foram empreendidas grandes reformas na busca de um Estado mais eficiente e eficaz, o discurso para justificar as reformas se encaminhavam para a defesa de que a ‘crise fiscal’ do Estado impedia sua capacidade de investimento que, por sua vez, impossibilitava realizar as ações a ele atribuídas. A análise do referido Gráfico demonstra que o objetivo da reforma estatal, aprofundada nos anos de 1990, não foi atendido e que, mesmo no longo prazo, os percentuais para gastos com investimentos não retornariam aos elevados índices observados na década de 1970. Pode-se concluir, assim, que estão corretos os argumentos defendidos por Andrews e Kouzmin (1998) e Santos *et al.* (2001), ao afirmarem que as pretensões de que as reformas iriam elevar os investimentos estavam mais no plano discursivo do que representadas em um planejamento voltado para o atendimento dessa finalidade.

Nessa direção, a limitação da disponibilidade de recursos para investimento pode ser explicada pela rigidez orçamentária que assumiu maior rigor à medida que foi sendo elevado o nível de rubricas obrigatórias. Essa situação induz os governos do período analisado a utilizar a conta “investimentos” – que integra a conta das despesas discricionárias – como uma das principais rubricas para adequar os gastos públicos às necessidades de ajustamento do orçamento. A cada nova concepção de regime fiscal – com prioridade para o ‘ajuste fiscal’ – se reduz o limite de recursos dessa despesa. Esse resultado negativo pode também ser explicado pelo foco que a gestão da economia passou a dar às ações de curto prazo, perdendo ou negligenciando, desse modo, a fundamental perspectiva do longo prazo, conforme mostram os dados do contexto dos anos de 1930 a 1970. Ao fazer essa opção pelos aspectos microeconômicos, os governos brasileiros perdem a capacidade de reconhecer e utilizar os investimentos de longo prazo para o fortalecimento da estrutura da economia.

---

<sup>134</sup> A conta investimento é composta por despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Com a adoção da metodologia da ONU (2008), o IBGE passou a contabilizar também outros tipos de gastos com pesquisa e desenvolvimento na contabilização da formação bruta de capital fixo. Dessa forma, algumas despesas ligadas à ciência e à tecnologia são, atualmente, classificadas como investimentos. Para maiores detalhes ver IBGE (2014).



Outra face da reduzida disponibilidade de recursos para investimentos pode ser explicada também pelo uso das “regras do jogo”, com base nas orientações advindas da *Public Choice*, ao indicar que o Estado deve reduzir os gastos em investimento e privilegiar a atuação do setor privado nessa área. Nesse sentido, a redução dos gastos em investimentos pode ser interpretada como uma decisão estratégica da atual administração política brasileira, visto que, conforme destacam Amorim Filho, Leite e Chambarelli (2015, p. 283), “O desenvolvimento de ações com objetivo de atrair capitais privados para intensificar os investimentos em infraestrutura vem ocorrendo no Brasil desde o processo de estabilização da economia, iniciado nos anos 1990.”. O que implica considerar que o baixo nível de investimento, nessa perspectiva, representa uma estratégia política que vem sendo adotada pelos governos mais recentes no Brasil com o objetivo de abrir espaços para a concorrência intercapitalista<sup>135</sup>. (SANTOS *et al.*, 2001).

Essa tendência de limitação do comportamento dos gastos públicos na conta investimentos pode ser melhor visualizada no Gráfico 09, através da tendência dos dados em uma série mais longa, e corroborada no Gráfico 10, que traz uma série dos anos mais recentes. Os dados disponibilizados permitem observar que, após a década de 1970, quando o Brasil atingiu o auge histórico de percentual elevado dos gastos públicos em investimentos, nas décadas subsequentes, essa tendência tem sido revertida e demonstra uma queda acentuada e persistente ao longo do período estudado. Apenas nos primeiros anos do século XXI essas despesas sofreram uma pequena elevação como impacto da implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>136</sup>. A partir dos anos de 2010, essa tendência se estabiliza e os gastos com a conta investimentos voltaram a cair, demonstrando, dessa forma, que o crescimento ocorrido no início dos anos 2000 não implicou em uma reversão estrutural na forma como essa decisão vinha sendo conduzida.

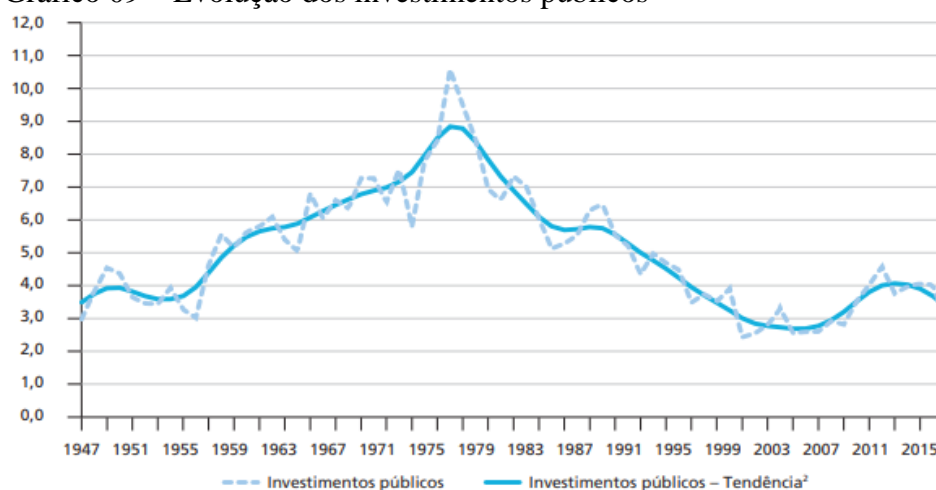
---

<sup>135</sup> Nesse contexto, ganham espaço, a partir dos anos 2004, as parcerias público-privadas (PPPs) que, conforme destacado por Nascimento e Freitas (2017, p. 13), fazem parte das alterações necessárias para o novo papel que caberia ao Estado assumir, impondo as seguintes mudanças: “(a) [na] alteração de condição de um governo provedor para um governo consumidor de serviços; (b) na imposição da racionalidade e disciplina do mercado ao Estado; (c) na criação de novas oportunidades de lucro alinhada ao compartilhamento de riscos; (d) na consolidação de um planejamento orientado por interesses privados; e (e) na viabilização de grandes projetos e respectivos ganhos indiretos relacionados.”.

<sup>136</sup> Orair (2016) afirma que, apesar da divergência entre as escolas de pensamento econômico sobre os impactos dos gastos públicos como indutores do desenvolvimento econômico, há o reconhecimento em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público assumiram historicamente para garantir o desempenho da economia, particularmente os recursos direcionados para ações de infraestrutura. Entretanto, os números revelam justamente o contrário: a adoção de uma concepção de economia política e de administração política brasileira nas últimas décadas tem contrariado a necessidade de o Estado seguir dando suporte para garantir níveis básicos de desenvolvimento socioeconômico.

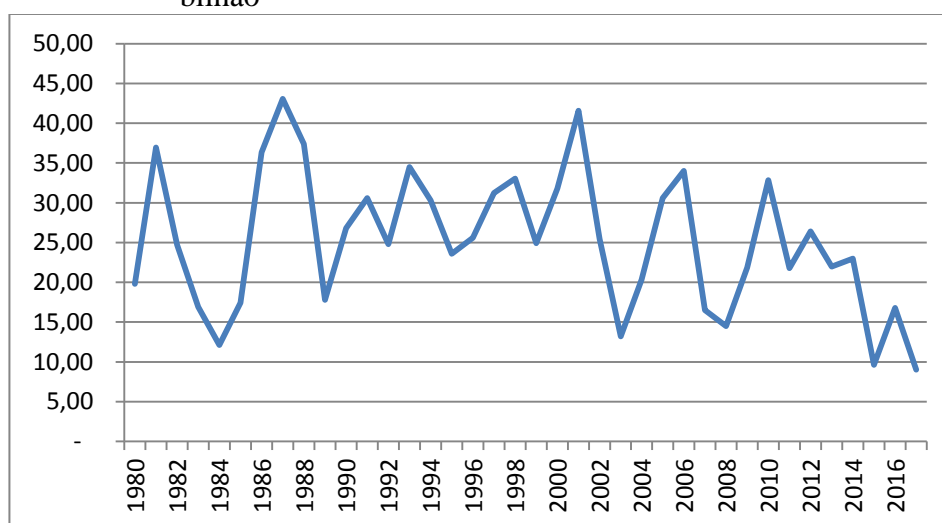
O Gráfico 10 traz, ainda, um dado relevante que demonstra que, no ano de 2015, esses gastos atingiram níveis muito abaixo dos observados nos anos de 1980, o que implica concluir que houve um retrocesso em comparação com o esforço empreendido pelo Estado nas décadas anteriores. Se se considera que, na atualidade, se tem um país mais populoso e que as instabilidades e incertezas aumentaram consideravelmente, assim como tomando como base o aumento crescente das demandas sociais, o reduzido volume de recursos alocados na rubrica “investimentos” pode ser classificado como contraproducente para toda a sociedade e seus agentes econômicos e sociais, visto que revelam a ausência de um “Projeto de Nação” capaz de orientar o alcance do bem-estar social por não existir qualquer lugar a que se almeje chegar.

Gráfico 09 – Evolução dos investimentos públicos



Fonte: OCDE (2018)

Gráfico 10 – Evolução dos Investimentos públicos da União: valores absolutos em R\$ bilhão\*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017.

Esse movimento de queda nos gastos públicos em investimentos implica, como destacam Santos e Gomes (2017), que, se não houver um aumento nos índices de produtividade do trabalho nos serviços públicos, ocorrerão impactos na qualidade dos bens ofertados pelo Estado. Este processo define o que os autores chamam de processo de ‘despatrimonialização social’, que é dado pela potencial falta de recursos disponíveis para que o Estado consiga, ao menos, recuperar o desgaste da capacidade de produção instalada, uma vez que estão comprometidos os recursos disponíveis para investir na oferta de novos bens e serviços públicos. Motta, Maciel e Pires (2017) complementam essa análise crítica ao destacarem que os investimentos públicos em infraestrutura impactam não apenas na demanda agregada de curto prazo, mas influenciam também na acumulação de capital físico – o chamado produto potencial –, elevando a produtividade total dos fatores da economia no longo prazo. As análises dos citados autores, corroboram para as observações acima realizadas sobre os reflexos da administração política brasileira nos pífios índices de crescimento econômico do país nas últimas décadas.

Para Orair (2016), a importância dessa rubrica em relação às demais se destaca também pelo fato de que os investimentos resultam na acumulação de ativos fixos que vão contribuir para ampliar o patrimônio líquido do setor público e gerar fluxo futuro de receitas ao tempo em que exercem efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda (estes estão associados a multiplicadores do produto e do emprego) e sobre a oferta, visto que rompem gargalos estruturais e ampliam a produtividade sistêmica na economia, no curto, no médio e no longo prazo. Além disso, conforme assinalado por Musgrave (1976 [1959]), é central entender que os investimentos públicos contribuem para manter a estabilidade econômica ao reduzirem as flutuações da economia capitalista, a vulnerabilidade do sistema a crises e induzirem o crescimento econômico.

Em 2017, observou-se a preservação da tendência de queda nessa rubrica, momento em que se iniciam as observações sobre os impactos do novo regime fiscal – imposto por 20 anos pela EC 95/2016 – nos gastos públicos. Uma das justificativas para a adoção de uma nova política de ajuste fiscal, conforme defendido no texto da PEC 241/2016, foi a necessidade de o governo tomar medidas urgentes e radicais que garantissem a retomada do crescimento cuja taxa se manifestava baixa nos últimos anos como consequência direta e imediata do “desarranjo fiscal” da economia brasileira. O texto do Projeto de Emenda Constitucional vai afirmar, pois, que os descontroles dos gastos públicos “[...] deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia” (BRASIL, 2016b, p. 4). Entretanto, como essa medida foi implantada há menos de

um ano, é necessário esperar os resultados e impactos futuros para fazer considerações mais assertivas sobre seus efeitos. Entretanto, outras experiências similares permitem adiantar que esse direcionamento tende mais a agravar do que a solucionar a conflagração da atual crise de baixo crescimento no país. Há que esperar o tempo passar para confirmar ou negar essa tendência. Mas já é possível apontar uma conclusão importante frente a essa escolha da política fiscal do atual governo: não temos limite para seguir nos equivocando em relação à insistência em repetir à exaustão a metodologia que fundamenta os “diagnósticos e prognósticos conservadores”. Posição que permite concordar com a afirmação feita por Santos *et al.* (2001) de que o conceito de “crise fiscal” e as orientações advindas dessa visão em formas de políticas públicas revelam mais a persistência exitosa do ideário neoliberal do que o compromisso em buscar reinterpretar essa realidade, de modo a adotar alternativas mais apropriadas e adaptadas às necessidades e realidade da economia brasileira.

Para finalizar essas reflexões sobre o comportamento dos gastos em investimentos, merece ser destacado que essas ações de perfil conservador acabaram comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de seguir exercendo seu importante papel estratégico de auxiliar a sustentabilidade da dinâmica socioeconômica. Ao perder as condições institucionais, organizacionais, administrativas e de financiamento para seguir atuando em áreas essenciais para a preservação dos níveis de desenvolvimento e reprodução do capital, o poder público se revela frágil, contaminando todo o ambiente econômico. Essa análise crítica, embasada nos pressupostos defendidos pelas correntes progressistas – aqui discutidas nos capítulos 2 e 3 –, ajuda a enxergar que a atuação estatal através da conta investimentos passou, a partir dos anos de 1990, a ser tratada considerando-se exclusivamente a perspectiva dos agentes do mercado.

Essa escolha tem impedido que os atores econômicos privilegiados enxerguem que a tendência histórica predominante da administração do capitalismo moderno e contemporâneo necessita da preservação de uma articulação estreita entre Estado e mercado, de modo a potencializar correlações que, efetivamente, contribuam para impulsionar e sustentar o desenvolvimento. Essa afirmação se ampara em diversas abordagens críticas e, até mesmo, no pensamento liberal (citando nesse caso as contribuições trazidas por Samuelson no Pós-Segunda Guerra Mundial, conforme já destacado anteriormente), que tem reafirmado o caráter racional que a gestão das relações sociais de produção exige para o redirecionamento e alinhamentos constantes, impostos por esse complexo processo econômico. Mas, ao contrário dessa constatação, observa-se, nas décadas recentes, uma tendência de focar as mudanças ou reformas em promover medidas que garantam a imposição da mesma lógica empreendida

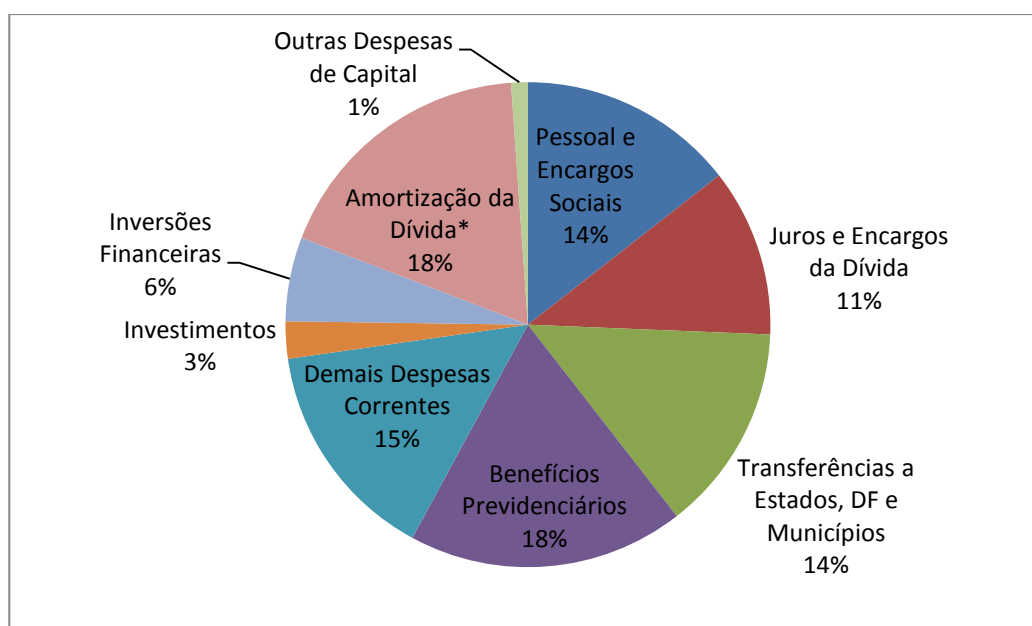
pelo setor privado na gestão das políticas públicas. Essa é a base do conceito de ‘Estado reinventado’, que emergiu e se consolidou a partir dos anos de 1980.

Ao se aceitarem passivamente como alternativa única essas opções de caráter técnico, observa-se que estão asseguradas as condições impostas pela NEI com ênfase na defesa do que classificam como níveis de intervenção controlada da atuação estatal, dirigidos para assegurar, essencialmente, as condições institucionais necessárias para o funcionamento ‘ótimo’ do sistema socioeconômico; melhor dizendo, de um modo de administração política fundado nos princípios da eficiência e que tem como finalidade a garantia do bem-estar pela via exclusiva do aumento dos níveis de renda. Mas a história pretérita e recente tem demonstrado justamente uma tendência contrária, evidenciada pelo crescente processo de centralização e concentração da renda e da riqueza global e nacional/regional em mãos de poucos atores, relegando para a sociedade o encontro de soluções ‘mágicas’ para resolver ou conviver com o aprofundamento das desigualdades, em um contexto onde se torna cada vez mais exíguo contar com o suporte fundamental e histórico do Estado.

#### **4.3.5 Reflexões finais acerca do movimento dos gastos públicos à luz da administração política do capitalismo brasileiro contemporâneo**

Com base nos debates precedentes que buscaram analisar o movimento dos gastos públicos brasileiros tomando como referência, separadamente, o comportamento das “Despesas Correntes: a conta Juros e Encargos da Dívida”, das “Despesas Correntes: a conta Outras Despesas Correntes” e das “Despesas de Capital: a conta Investimentos”, torna-se importante apresentar um esforço de consolidação do conjunto dos dados analisados. Conforme mostra o Gráfico 11, as despesas públicas realizadas pelo Estado brasileiro nos últimos 37 anos expressam as correlações de forças sociais, políticas, econômicas e administrativas que têm movimentado e dirigido os gastos públicos, de acordo com o novo modo de administração política que começou a ser gestado a partir dos anos de 1980 e que se consolida a partir de 1995. Essa tendência conservadora da gestão das finanças públicas, além de estar produzindo resultados incoerentes com os propósitos de promover o bem-estar social – considerando-se as exigências amparadas pela própria CF de 1988 no que se refere às conquistas sociais –, tem revelado incapacidade para garantir a retomadas de níveis aceitáveis de crescimento e desenvolvimento econômico.

Gráfico 11: Despesas Públicas da União por Grupo em %: 1980 a 2017



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017. Excetuando os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

As análises utilizadas para ajudar na leitura dos números coletados na pesquisa empírica demonstram que o orçamento público teve seus gastos orientados e ajustados, no período analisado, para atender essencialmente aos novos interesses dominantes liderados pelo capital rentista. Nesse sentido, observa-se que as políticas fiscais foram progressiva e consistentemente sendo dirigidas para garantir a sustentabilidade da dívida pública e o pagamento dos seus encargos através da geração de superávits fiscais, cada vez maiores. Assim, manteve-se preservado, ao longo desse período, o espaço de acumulação e reprodução da riqueza financeira, que passou a utilizar e a controlar, abertamente, o orçamento nacional, subordinando-o aos determinantes dos interesses do capitalismo global e nacional. Nesse contexto, o Estado permaneceu forte, mas muda radicalmente seus propósitos, centrados, agora, para preservar a apropriação da riqueza pela classe capitalista.

Todo movimento e esforço empreendidos para o pleno controle do orçamento público brasileiro nos últimos 37 anos têm seguido esse caminho, independente do governante de plantão e do ideário dos partidos que os apoia. Alguns detalhes podem ter sofrido alterações ao longo desse tempo, mas a administração política concebida e executada permaneceu inalterada. O direcionamento dado à gestão (controle) do orçamento, em uma perspectiva macroeconômica, tem se direcionado para atender a uma dinâmica que não refuta os postulados neoliberais. Ao contrário, consolida-os, atendendo, desse modo, a um padrão no

qual o fluxo de recursos a nível internacional deixou de ser no sentido Norte-Sul, passando a Sul-Norte, conforme ressaltado anteriormente. Desse modo, o pagamento de juros passou a ser não apenas preservado como se tornou uma obrigação, subordinando todas as demais ações. O ‘comportado’ Estado brasileiro preteriu, segundo ressaltado por Oliveira (2010), assumir políticas em prol da sociedade para atender e favorecer ao capital, conforme reforçado pela análise dos gastos públicos, observada nos dados da Tabela 04.

Ao se analisar a tabela abaixo, observa-se que o partilhamento das despesas da União, entre as rubricas “despesas correntes” e “despesas de capital”, foi desestabilizado ao longo desse período pelos gastos da conta “amortização da dívida”. Nos momentos em que os governos tiveram que realizar gastos mais expressivos nesta conta, acomodaram essa elevação através da redução dos demais gastos, preservando a conta “juros e encargos da dívida”. Esta conta, apenas entre os anos de 2011 e 2013, veio a sofrer uma redução mais significativa, da ordem de 2,5%, em relação ao volume de recursos gastos no ano anterior. Em relação aos gastos com “juros”, cabe destacar que essas despesas estão estabilizadas, em média em torno de 11% dos gastos totais. Este é um valor significativo e, ao se considerar que a mesma se tornou uma conta obrigatória, esse percentual ganha ainda mais representatividade.

Ao se analisarem conjuntamente as duas contas citadas acima, representativas do nível de endividamento público brasileiro, constata-se que, somadas, são superadas apenas pela conta “Benefícios Previdenciários” em alguns anos, mas não na totalidade do período estudado. Diante das especificidades desta conta, conforme já analisado anteriormente, pode-se constatar que o movimento dos gastos públicos tem sido conduzido (administrado) pela política de endividamento público. Em uma conjuntura na qual os detentores da dívida pública federal são conformados, majoritariamente, por instituições financeiras, que detêm 22,4% desse total, e por fundos de investimentos, que possuem mais 29,1% desse controle, pode-se deduzir que a distribuição dos recursos públicos via orçamento passaram a ser administrados pelo capital financeiro. (BRASIL, 2018)

Tabela 04: Despesa da União em %

GRUPO DE DESPESA	ANO																					
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>65,8</b>	<b>80,5</b>	<b>28,7</b>	<b>86,1</b>	<b>79,3</b>	<b>76,6</b>	<b>77,2</b>	<b>77,8</b>	<b>80,9</b>	<b>85,4</b>	<b>79,0</b>	<b>83,1</b>	<b>76,3</b>	<b>72,6</b>	<b>81,5</b>	<b>86,6</b>	<b>73,0</b>	<b>85,7</b>	<b>82,4</b>	<b>85,0</b>	<b>81,2</b>	<b>80,1</b>
Pessoal e Encargos Sociais	10,6	10,6	9,0	24,5	18,5	17,1	17,1	16,0	16,4	15,5	13,4	14,8	14,5	14,4	16,2	16,6	13,4	15,5	14,3	14,3	13,6	13,8
Juros e Encargos da Dívida	5,2	8,3	4,1	10,9	12,3	13,8	12,6	13,3	13,7	14,8	18,9	17,7	12,0	11,6	11,7	12,0	9,5	10,7	11,0	12,7	10,9	11,2
Outras Despesas Correntes	50,0	61,7	15,6	50,7	48,5	45,8	47,5	48,5	50,7	55,1	46,7	50,7	49,7	46,6	53,7	58,1	50,2	59,5	57,1	58,0	56,6	55,1
Transferências a Estados, DF e Municípios	9,5	24,9	4,7	14,0	16,4	15,6	16,8	16,3	17,0	19,4	15,9	17,3	18,3	15,6	17,9	15,8	13,0	14,5	13,3	13,0	12,8	11,5
Benefícios Previdenciários	7,7	8,4	-	21,1	20,5	19,5	19,9	22,0	22,6	23,5	20,3	22,5	21,3	20,5	23,6	25,0	21,9	26,3	25,3	24,5	25,7	27,0
Demais Despesas Correntes	32,8	28,4	10,9	15,6	11,6	10,6	10,8	10,2	11,1	12,3	10,5	10,9	10,1	10,5	12,2	17,2	15,3	18,7	18,6	20,6	18,2	16,7
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>34,2</b>	<b>19,5</b>	<b>71,3</b>	<b>13,9</b>	<b>20,7</b>	<b>23,4</b>	<b>22,8</b>	<b>22,2</b>	<b>19,1</b>	<b>14,6</b>	<b>21,0</b>	<b>16,9</b>	<b>23,7</b>	<b>27,4</b>	<b>18,5</b>	<b>13,4</b>	<b>27,0</b>	<b>14,3</b>	<b>17,6</b>	<b>15,0</b>	<b>18,8</b>	<b>19,9</b>
Investimentos	7,7	6,8	1,6	3,1	3,2	3,8	2,3	1,3	2,0	2,9	2,5	1,3	1,1	1,4	2,3	1,6	1,6	1,5	1,4	0,6	0,9	0,6
Inversões Financeiras	1,1	4,7	3,2	4,8	3,6	5,3	4,8	4,8	4,0	3,6	3,3	3,4	4,0	2,4	2,8	2,9	2,8	3,9	3,8	3,4	3,4	2,5
Amortização da Dívida*	2,9	2,0	66,4	5,8	13,9	14,3	15,7	16,1	13,2	8,1	15,2	12,2	18,6	23,6	13,4	8,9	22,6	8,9	12,4	11,1	14,5	16,7
Outras Despesas de Capital	22,4	6,0	0,0	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

\* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.



Esta conclusão é reiterada ao se observar o comportamento das demais despesas públicas. A perda de participação da conta “Pessoal e Encargos Sociais” é representativa da queda da atuação do Estado para a manutenção das atividades produtoras de bens e serviços sociais; assim como a conta “Transferências a Estados, DF e Municípios”, que também tem sofrido reduções drásticas na participação dos gastos. É necessário observar que a consequência da elevação das “Demais despesas correntes” ocorreu mais em função do baixo crescimento da economia do que por elevação da atividade produtiva do Estado. Entretanto, a conta que sofreu o maior impacto negativo ao longo desse período foi a de “Investimentos”. Dada a sua importância para a elevação da riqueza social, é notória a opção feita pelo Estado brasileiro em ignorar esse importante componente do gasto público, até porque, como esse período tem sido marcado por crises cíclicas, que neste trabalho são consideradas como uma única crise que perdura desde a década de 1980, ao perder força de intervenção, o poder público deixa um vazio de articulação e de ausência de ação estratégica capaz de direcionar políticas que sejam competentes para garantir a retomada dos níveis de crescimento de forma sustentável. Essa situação torna-se mais grave ao se observar o comportamento do PIB brasileiro nas últimas duas décadas, conforme Tabela 03, em que se demonstra o baixo comprometimento do mercado com a economia nacional.

Pode-se concluir, portanto, que a análise dos gastos públicos brasileiros possibilita apreender que seu movimento foi guiado por uma conjugação de ações e estratégias que organizaram os macros processos sociais e institucionais, fundamentados na crença de que o processo de descentralização da administração das relações sociais de produção das mãos do Estado em direção ao mercado seria suficiente para realizar o ideário de autodesenvolvimento. Desse modo, ao propugnar um Estado que deve garantir os mesmos níveis de eficiência e eficácia que o mercado, através do atendimento das expectativas racionais, novos arranjos institucionais foram engendrados, fundamentados na crença de que levariam à superação da crise e à retomada imediata do crescimento econômico. Com a aceitação de que, através da aplicação do ideário neoliberal, estariam legitimadas as bases que iriam alterar os arranjos para administrar o capitalismo, observou-se a total desestruturação das bases do Estado para que este possa seguir assumindo papel estratégico na dinâmica socioeconômica.

Legitimado nos âmbitos acadêmico, político e econômico, o mercado não tardará a despontar sua capacidade como ente capaz de liderar os padrões de gestão das relações sociais de produção. Seu empenho em consolidar a redefinição dos marcos legais e das relações institucionais que deveriam ajudar a promover as mudanças necessárias nas “regras do jogo” o levou a desconsiderar o relevante papel que o Estado ainda tem na administração do sistema

capitalista, inclusive o financeiro, que tem revelado carências por regramentos mais rígidos. Além disso, o mercado deve avaliar que precisa do suporte das finanças públicas para dar sustentabilidade aos riscos inerentes a essa nova dinâmica de acumulação.

Nesse contexto, o orçamento público ganha notoriedade e passa a deter um espaço extraordinário para garantir e expandir a dinâmica socioeconômica, responsável pelo novo processo de acumulação da renda e da riqueza socialmente produzida. O controle pleno das finanças públicas, através do orçamento, passa a revelar-se como uma ação estratégica por tratar-se do ambiente onde circulam vultosos recursos que a nação detém. Controlar esse movimento torna-se, portanto, central para os princípios que passam a reorientar a administração política do capitalismo nacional, ficando estabelecida, dessa forma, a nova estratégia ‘salvacionista’ orientada pelo *mainstream*. Sinteticamente, pode-se afirmar, que o movimento dos gastos públicos brasileiros resulta dos macros processos sociais engendrados em um dado contexto espaço-temporal.

A preservação e insistência em manter perspectivas analíticas conservadoras e limitadas, centradas e preocupadas apenas em preservar ideais racionais para interpretar um sistema complexo, tem revelado, ao longo de sua trajetória, mais evidências de ‘irracionalidade’ do que o contrário. Conforme ressaltado por Lukács (2012), a racionalidade defendida pela ciência positivista vem se esforçando, ao longo dos últimos 300 anos, muito mais para explicar ou esconder o elevado nível de subjetividade (irracionalidade) do que as relações sociais manifestam.

Ao analisar o comportamento dos gastos públicos brasileiros como expressão de uma administração política conservadora, pode-se inferir dos dados analisados à luz das abordagens teóricas críticas, privilegiadas nos capítulos 2 e 3, que essas orientações têm causado prejuízos aos cidadãos – particularmente os mais dependentes da atenção do Estado por se encontrarem em uma posição de maior fragilidade social, econômica e política – e a forma funcional como os gastos públicos vêm sendo administrados não tardará a provocar grave deterioração também para o seu maior beneficiário: o capital. Esta é uma tendência factível, uma vez que as opções orçamentárias estão levando, conforme demonstrado pelos dados destacados anteriormente, à deterioração das finanças públicas.

Nesse sentido, pode-se entender que, se, por um lado, o Estado não está conseguindo atender e manter as demandas sociais, por outro, não conseguirá sustentar, por muito tempo, os privilégios dados ao capital produtivo e especialmente ao capital financeiro (rentista). A administração política brasileira revela, através do desempenho dos gastos públicos, que está equivocada e está levando o Estado, a sociedade e o mercado para um impasse, onde sua

solução se torna cada vez mais difícil dada a importância que o orçamento público tem para a dinâmica social. Essa importância se manifesta tanto no que se refere à resolução de problemas estruturais, como no que diz respeito à manutenção do equilíbrio das relações macroeconômicas. O que se constatou neste estudo é que o capitalismo global, e especialmente o nacional, está levando ao agravamento das condições das finanças públicas, destruindo aquilo que deveria preservar, conforme ressaltam Santos *et al.* (2016).

Pode-se reafirmar que as necessidades impostas ao Estado brasileiro, desde os anos de 1980, continuam vigentes até os dias atuais, sendo renovadas constantemente a fim de contemplar os interesses para garantir a reprodução do sistema, conforme expressa a composição dos gastos públicos. Nesse sentido, constata-se que o princípio da ‘temporalidade teórica’ aplicado à administração política do Estado brasileiro tem sido logrado, não no sentido de conceber um “Projeto de Nação” que objetive o alcance do bem-estar social, mas como representação do ‘tempo social’ necessário para cumprir os objetivos estratégicos do próprio capitalismo. O que permite admitir que, quando Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) defendem um primeiro exercício no sentido de definir as bases teóricas-metodológicas da administração política, estão trazendo uma contribuição epistemológica para o campo da ciência da administração, haja vista considerarem a temporalidade e espacialidade da expressão de modos específicos de administrar cada sociedade, sejam estas capitalistas, socialistas ou outras modalidades de organização sociopolítica e socioeconômica. Quando aos aspectos referentes à ‘temporalidade administrativa’ (definida pelos autores como base normativa/burocrática) dos governos que ocuparam o poder nesse macro período (1980 a 2017), observou-se que acabaram por reforçar a consolidação da ‘temporalidade teórica’ contida nas concepções neoliberais de administração do capitalismo brasileiro.

Observa-se, entretanto, que, apesar dos esforços empreendidos para transformar a concepção e práticas administrativas realizadas ao longo das últimas décadas, a instabilidade macroeconômica persistiu, expressa em algumas das variáveis analisadas nesta pesquisa. Merecem ser destacadas como exemplos: (a) a persistente deterioração das finanças públicas, reveladas pelo crescente volume de gastos sem o correspondente crescimento econômico, que vem, ao longo do período citado, apresentando taxas diminutas; (b) o fato de que as ações realizadas com o objetivo de recompor as instabilidades e o baixo nível de crescimento representaram ações pontuais, revelando, desse modo, a ausência de planejamento de longo prazo; e (c) a ausência de um “Projeto de Nação” que representasse um direcionamento que a sociedade brasileira deseja alcançar na atualidade.

Não se pode deixar de considerar que as ciências econômicas, contábeis, jurídicas, sociais e, notadamente, as políticas têm disponibilizado diagnósticos e informações substanciais acerca dos problemas que o orçamento público brasileiro vem enfrentando; ainda que esses esforços não tenham resultado em prognósticos mais assertivos com vistas a contribuir para a superação das crises cíclicas que a economia nacional tem atravessado desde os anos de 1970. Dada a temporalidade longa e a persistência dos problemas, especialmente os referentes aos baixos níveis de crescimento e aprofundamento da desigualdade social, justifica-se a necessidade de se buscarem novas abordagens epistemológicas e teórico-metodológicas que contribuam para consolidar bases científicas no campo da administração, orientadas para desenvolver estratégias integradas no âmbito da gestão (dimensão macro) e do gerenciamento (dimensão micro) para possibilitar reinterpretar a atual dinâmica do capitalismo nacional. Esse esforço deve proporcionar a definição de outros elementos e variáveis não percebidos pelos demais campos do conhecimento, particularmente pela economia, por representarem justamente aspectos próprios dos saberes e práticas administrativas. Dentre os aspectos e variáveis mais relevantes, merecem destaque aqui, conforme indicado no Quadro 01, as formas como os processos socioeconômicos se organizam, se estruturam, se orientam e que permitem, pois, identificar como têm sido administrados os interesses individuais e coletivos para levar a cabo as relações sociais de produção. O que implica defender a importância de se aprofundar no desenvolvimento das bases teórico-metodológicas da administração política para que esse campo do conhecimento se consolide e possa contribuir para o entendimento da concepção, reflexão e práticas administrativas como reflexo da integração das práticas sociais e de seus reflexos nas dinâmicas que orientam a gestão e o gerenciamento das organizações (públicas, privadas e sociais).

A administração política possibilita pensar alternativas que contribuam tanto para que o Estado consiga superar as amarras que a economia neoliberal tem lhe imputado, como para estimular a dinâmica dos macros processos socioeconômicos. Mas, conforme já destacado, dada a instabilidade financeira do setor público a partir dos anos de 1980, o Estado brasileiro institucionalizou um modo de gestão e gerenciamento das finanças públicas que tem servido mais para aprofundar a crise do que contribuir para sua superação (SANTOS *et al.*, 2016). Nesse sentido, espera-se que os resultados desta pesquisa possam agregar contribuições relevantes às análises correntes propostas por outras ciências, mediante o uso de novos argumentos que contribuam para a realização de novos diagnósticos e prognósticos.

Ao introduzir abordagens teórico-metodológicas mais ampliadas e contextualizadas, será possível enxergar, em primeiro lugar, que o Estado é um ente intrínseco ao sistema capitalismo moderno e contemporâneo, o que significa considerar que sua exclusão dessa dinâmica é fruto de uma ideia falaciosa, visto que Estado-Sociedade (mercado) são partes indissociadas de um único processo e projeto social. Em segundo lugar, ao admitir a importância do papel do Estado na condução do sistema, será possível reelaborar proposições que se coadunem melhor com a realidade dos fatos e permita, assim, avançar em direção à superação da verdadeira crise, que não se encontra na gestão dos gastos públicos ('crise fiscal'), mas que pode chegar a esse nível, caso não sejam tomadas medidas que revisem essa percepção equivocada. Como ressaltado por Santos *et al.* (2004) e corroborado por outros autores, a exemplo de Oliveira (2010), a verdadeira crise deve ser buscada nas contradições do próprio processo de reestruturação das bases de sustentação do capitalismo, em reação tanto à concorrência intercapitalista, que emerge nos anos de 1970, como às modificações provocadas pela emergência e consolidação da economia financeirizada.

Para finalizar estas reflexões integrativas, cabe destacar que o principal esforço deste trabalho não foi o de aprofundar as discussões sobre o movimento dos gastos públicos brasileiros, mas o de utilizar esses dados como base para comprovar a tese que orientou esta pesquisa – centrada na preocupação de identificar *o nível de interferência do capitalismo contemporâneo na condução das finanças públicas brasileiras, particularmente, no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, considerando o macro período de 1980 a 2017*. A análise dos diversos estudos teóricos selecionados, que possibilitaram realizar uma leitura ampliada sobre o tema, desde a perspectiva da economia, da economia política e da administração pública, considerando tanto autores conservadores (neoliberais) como progressistas (ou desenvolvimentistas), permite observar que existe espaço para que a ciência da administração possa integrar suas contribuições relevantes. Nesse sentido, merece destacar que diversos autores citados mencionam, de forma direta ou indireta, a dimensão e importância da 'administração' do capitalismo ou reafirmam a existência da 'gestão' da economia. Mas, apesar da importância desse reconhecimento, especialmente porque legitima o objeto teórico e empírico desta tese, essa constatação é aceita como algo dado, sem qualquer esforço epistemológico que indique qual o campo científico e as bases teórico-metodológicas a que essas evidências estão vinculadas.

Reconhecer que há evidências de uma 'administração' ou 'gestão' do sistema capitalista' exige avançar no esforço de identificar bases científicas e também técnicas que venham a possibilitar a concepção de recursos teórico-metodológicos legitimados para

alcançar tal finalidade. Com base nessa constatação, considera-se importante concluir a análise e discussão desta pesquisa com algumas provocações que caracterizam o que se entende como dimensão própria da administração política: *como explicar por que as críticas feitas ao Estado continuam, apesar de este ente continuar fazendo o que tem sido prescrito pelos seus beneficiários, desde os anos de 1980? Se as críticas ao Estado, seja por suas funções máximas ou mínimas, continuam a ser exacerbadas, qual a administração política que se deseja implantar, afinal, que dê conta tanto dos interesses das frações de classes (mercado) como dos objetivos coletivos?*

Responder a essas questões não é, realmente, o objetivo, conforme já destacado. Entretanto, como construir este texto se tornou algo tão contagiante, não se pode furtar de trazer algumas considerações que podem estimular outras reflexões sobre as provocações colocadas. É provável que as críticas feitas ao Estado, independentemente de ter assumido como prioridade e de forma acrítica a agenda neoliberal, possam ser explicadas, em parte, pelos equívocos dos diagnósticos que têm sustentado, nos últimos 37 anos, que o poder público é o causador exclusivo da crise socioeconômica, através das implicações trazidas pela chamada “crise fiscal”. Entretanto, a assunção dessa análise equivocada, conforme já destacado e comprovado anteriormente, coloca o Estado na linha de frente das reiteradas críticas por não existir outro ente na sociedade capitalista com forma e institucionalidade capaz de substituir à altura sua relevante função histórica. O que implica considerar que, mesmo tendo suas prerrogativas restritas, expressas nas demandas por políticas sociais, infraestruturais ou fiscais, o Estado continua a ser referência central para todos os atores econômicos. Na ausência de outra instituição que acolha esses pleitos, o Estado passa, então, a ser alvo de ataques vindos de todas as direções.

Quanto ao questionamento referente ao modo de administração política mais adequado para dar conta dos desafios impostos pelos atuais padrões de relações sociais de produção flexíveis e complexas, pode-se inferir, a título de provocação, que talvez seja necessário e urgente reativar o papel que o Estado tem assumido historicamente, desde os idos dos séculos XVI/XVII, para que se requalifique para exercer a função de intermediador dos diversos interesses conflitantes que marcam a sociedade capitalista desde sua origem. Espera-se que a ciência da administração possa, então, se preparar para assumir papel de destaque de modo a contribuir com o esforço multidisciplinar que a organização da sociedade atual passou a exigir.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As críticas ao capitalismo contemporâneo estão difusas. É preciso unificar essa compreensão – através de uma teoria social – e acreditamos que a administração política oferece essa possibilidade epistemológica e teórico-metodológica. O pensamento social dos séculos XVIII e XIX – principalmente os de Marx e Engels – procurou entender a concepção e dinâmica do capitalismo e seu funcionamento. No século XX e início deste, o entendimento deve recair na compreensão da forma *como vem sendo administrado o sistema socioeconômico*. Essa necessidade é imperiosa por conta da complexidade de suas relações amplas e dos vultosos interesses envolvidos (e das descompensações produzidas). O que exige compreender que nem sempre essas relações são guiadas (administradas) pelo modo como estão regulamentadas, o que implica compreender o elevado nível de subjetividade desses fenômenos administrativos.

Foi nessa direção, portanto, que o esforço teórico-analítico apresentado nesta tese se fundamentou ao buscar identificar e discutir as bases epistemológicas e teórico-metodológicas que têm guiado a administração política do capitalismo contemporâneo geral e brasileiro, em particular. Nesse sentido, foram enfatizadas as contribuições que a ciência da administração traz para as reflexões necessárias para reinterpretar e sugerir encaminhamentos para a gestão das relações sociais de produção atuais. Conforme destacado por Ribeiro (2006 [1968]) e Azevedo e Grave (2014), admitir que administrar é mais do que um mero processo técnico é considerar que o ‘ato de administrar’ carrega consigo (explícita e implicitamente) uma ‘essência’, uma ‘virtude’ que justifica a finalidade da vida em sociedade.

Assumir essa perspectiva ampliada (científica e técnica), própria do campo de conhecimento da administração, permite considerar, como defendido nesta tese, que administrar o capitalismo alude tanto às dimensões sociais concretas (que se convencionou denominar de bases da materialidade humana/social), como também às dimensões subjetivas subjacentes a essa dimensão das relações sociais de produção (que expressam as escolhas, os direcionamentos e as vontades, individuais e coletivas, representadas nos modos de organização e administração de uma dada sociedade).

Nessa direção, o objetivo geral desta tese foi *compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo, em um contexto de crises, tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente, no que se refere ao comportamento dos gastos públicos entre os anos de 1980 a 2017*. Nesse sentido,

o percurso metodológico definido para o desenvolvimento da pesquisa possibilitou, inicialmente, apreender que a administração política do capitalismo contemporâneo, engendrado, a partir dos anos de 1970, se caracteriza pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações advindas do mercado. Constatou-se, pois, que os interesses da economia privada passaram a comandar a gestão das relações sociais de produção.

Esse novo caráter de “*mundo administrado*”, conforme destacado por Adorno (2008), unificado nas determinações do capital financeiro, reordenado e guiado pelas prescrições neoliberais, passa a defender a assunção da racionalidade (instrumental/técnica) para reorientar as ações do Estado. Como foi debatido ao longo do texto, o propósito manifesto desse esforço de transformação de base liberal é oferecer garantias para o alcance dos níveis ideais de eficiência e eficácia da economia, porém ocultando o verdadeiro interesse de fazer disso a expansão e sobrevivência do capitalismo.

O contexto que sustenta essas transformações, especialmente as relativas à nova ordem administrativa pública, teve origem na crise econômica do capitalismo, iniciada nos anos de 1970. Com base nos diagnósticos feitos tanto pelos conservadores como pelos progressistas, a agenda dominante se encaminha para culpabilizar o Estado pelos problemas que acometem o sistema socioeconômico. Os encaminhamentos (prognósticos) para superar essas convulsões vão defender como solução avançar na Reforma do Estado. Para alcançar essa finalidade, foram empreendidas alterações diversas com vistas a redefinir o papel e tamanho do Estado, que deveria assumir, a partir daquele contexto, funções estratégicas dirigidas para garantir o novo processo de reprodução e acumulação do capitalismo, particularmente o financeirizado.

Com base nessa perspectiva, foi observado que as finanças públicas ganharam destaque e passam a assumir o papel de instrumento dirigido para garantir as mudanças centrais prescritas pelas agendas hegemônicas – tendo como guia as orientações/determinações advindas das agências multilaterais, especialmente a OCDE, BM, FMI e BID. Ainda que a academia tenha preservado alguns espaços para o desenvolvimento de análises críticas, a realidade demonstrou que a agenda conservadora sai vitoriosa desse debate. Nessa direção, emergem, com vigor, nos anos de 1970/1980, as teorias defendidas pela *Public Choice* e, nos anos de 1990, é o momento da ascensão das abordagens introduzidas pela NEI. Ainda que revelem convergência no que se refere ao conteúdo e à finalidade das mudanças, as duas escolas vão apresentar algumas diferenças importantes, especialmente no que se refere ao destaque dado pela NEI em relação ao papel estratégico assumido pelas transformações institucionais, defendendo mudanças radicais a serem



produzidas no âmbito das regras constitucionais. No que se refere ao desempenho das finanças públicas, viu-se que o propósito era estabelecer regras rígidas para garantir o equilíbrio orçamentário, materializado nas políticas de ajuste fiscal.

Com esse corolário, as bases teórico-metodológicas defendidas por essas duas escolas liberais passam a ditar e orientar todo o ciclo que envolve as políticas públicas com vistas a consolidar as bases da nova administração política brasileira. Nessa direção, foram sendo institucionalizados os novos marcos regulatórios, assim como desenhados e implementados os respectivos instrumentos que iriam assegurar o sucesso dessas medidas restritivas da ação do Estado.

A partir dos achados, a pesquisa buscou analisar a nova gestão das relações sociais de produção (aqui caracterizado como administração política do capitalismo contemporâneo) a partir da realidade brasileira, dando especial ênfase para o comportamento dos gastos públicos. Com base nessa abordagem empírica, considerou-se que as finanças públicas passaram a representar o espaço de maior disputa do capital, no qual circula grande parte da renda e são preservadas as riquezas socialmente produzidas no país – expressas no orçamento público. Conforme foi destacado ao longo dos capítulos 3 e 4, o planejamento e gestão orçamentária tornam-se o ambiente de manifestações das disputas das classes e suas frações pela apropriação dos recursos públicos.

As análises realizadas possibilitaram identificar, a partir das categorias de análise da administração política contemporânea – elaborada como uma das inovações teórico-metodológicas que esta tese trouxe –, conforme destacado no Quadro 01 (Capítulo 2), as influências que este novo modo de administração política tem imputado à alocação dos gastos públicos no Brasil. Nesse sentido, merece destacar nessas considerações finais alguns dos principais achados da pesquisa, quais sejam:

- *Legitimidade*: a validade das transformações do sistema econômico e administrativo ocorreu via ênfase dada ao prognóstico da existência de uma “crise fiscal” do Estado brasileiro, justificado como uma consequência direta da ampliação dos gastos públicos para atender as crescentes demandas sociais – especialmente os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. Estes dois processos (crise fiscal + elevação dos gastos) têm sido identificados, pois, como elementos fundamentais para legitimar todas as mudanças realizadas, desde então;

- *Marcos Legais e Institucionais*: a forma como foram redefinidas as “regras do jogo” no âmbito do comportamento das finanças públicas se expressa através, principalmente das seguintes medidas: reordenamento institucional, unificação orçamentária pelo governo federal, criação e alteração de leis constitucionais, e outras com o objetivo de normatizar a operacionalização do orçamento público. Esses comedimentos vão implicar, portanto, a consolidação das bases para assegurar o controle dos gastos públicos via disciplina fiscal. Nas relações econômicas internacionais, observou-se, nas discussões trazidas no capítulo 3, que houve alteração no padrão de fluxo de recursos (financiamento do capital), que passou a cumprir as metas para atender aos anseios do capitalismo financeirizado, através da inversão do sentido ‘norte-sul’ para o sentido ‘sul-norte’;
- *Estrutura orçamentária*: apesar de se observarem alterações em outras contas do orçamento, ficam explícitos, nas análises feitas, dois movimentos mais acentuados na “conta juros” e na “conta investimentos”. Em relação ao desempenho da primeira despesa, observa-se que houve a priorização dos gastos públicos na alocação de recursos para as contas ‘juros’ e ‘amortização da dívida’ – que passaram a ser tomadas como despesas obrigatórias. Essa alteração ganha relevo, pois evidencia o compromisso prioritário de garantir a sustentabilidade da dívida pública e seus encargos, via geração de superávits fiscais. Como consequência dessas ações, registram-se a imposição e a manutenção da política de elevação das taxas de juros que, além de ampliar o nível do endividamento do Estado brasileiro, complexificam, ainda mais, os resultados socioeconômicos. Notou-se, ainda, que essa priorização tem definido o comportamento das demais “contas discricionárias”, particularmente a conta “investimentos”, que teve, ao longo do período analisado, um desempenho que pode ser classificado como insignificante. Ao longo do período analisado, salvo poucas exceções, foram observadas persistentes quedas nesta conta, demonstrando, assim, a desarticulação do Estado como possibilidade de ter as condições suficientes para contribuir com medidas que promovam a retomada do crescimento e desenvolvimento do país; e
- *Estrutura Organizacional*: todo o processo de legitimidade e demais alterações defendidas, conforme destacado nas variáveis mencionadas anteriormente, resultou na constatação de que reformar o Estado tornou-se imperativo,

independentemente dos dados revelarem outras possibilidades de reinterpretação (diagnósticos) e proposições de outras saídas possíveis. Nesse sentido, particularmente a partir de 1995, foi instituída uma Nova Administração Pública, que possibilitou o enquadramento do Estado aos preceitos neoliberais, com predominância para a institucionalização e consolidação do papel central que o mercado passou a assumir e a consequente redução das obrigações do poder público com o atendimento das demandas da população, especialmente dos mais pobres. A partir dessa nova dinâmica da gestão das relações sociais de produção, conclui-se que emerge uma nova administração política do capitalismo brasileiro, em plena consonância com os ditames internacionais.

A análise conjunta dessas categorias analíticas possibilitou ampliar a compreensão da concepção e dinâmica que passam a (re)orientar a socioeconomia nacional e que vai refletir a orientação de uma nova ‘teoria social’, materializada no que Santos (2004) denomina de nova administração política. Observar o movimento dos gastos públicos brasileiros, nos últimos 37 anos, permite reafirmar, pois, que o novo modo de gestão das relações de produção nacional priorizou os ganhos da classe capitalista (especialmente os ‘rentistas’) em detrimento dos interesses da coletividade. Se esse comportamento da gestão dos gastos públicos não constitui uma novidade na história do capitalismo moderno e contemporâneo e no Brasil, em particular, o modo ‘como’ essas relações socioeconômicas vem sendo administradas certamente apresentam uma interpretação nova, dando destaque ao papel epistemológico e teórico-metodológico que a administração política pode trazer para essa discussão.

Nesse novo contexto que passou a guiar a administração política brasileira, todos os instrumentos de que dispõem o Estado e o mercado passaram a ser (re)organizados, deliberadamente em favor dos negócios corporativos (do capital), portanto, em detrimento dos interesses dos trabalhadores e da coletividade, de modo mais amplo. Com base nesse entendimento, pode-se concluir que a administração política brasileira está trilhando um caminho equivocado no que se refere ao atendimento dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988, que estão dirigidos para o cumprimento de ações para a promoção da inclusão social e alcance do bem-estar coletivo. A análise do comportamento dos níveis de crescimento da economia brasileira nas últimas décadas, observado a partir do PIB, é sintomática e reveladora dos argumentos defendidos nesta tese ao se constatar que *o lugar do*

*Estado, tomado pelo capital privado nos últimos 37 anos, não produziu efeitos positivos para a sociedade brasileira.*

A confirmação dos pressupostos orientadores desta pesquisa permite, portanto, concluir que, ao transferir a ‘gestão’ das relações sociais de produção para o mercado, os interesses da coletividade ficam preteridos. Para alterar o curso desse processo perverso que se legitimou e consolidou ao longo dos últimos 37 anos – somado às dívidas históricas –, torna-se necessário e premente buscar outras formas de ‘pensar’ e ‘agir’, conforme ressaltado por O’Connor (1977) e reafirmado por Santos *et al.* (2016), em relação ao ordenamento das relações sociais de produção com vistas a conceber e implantar outros arranjos que possam reorientar novas possibilidades (caminhos alternativos e mais inclusivos) de retomada dos níveis de crescimento e levem a outro patamar de desenvolvimento. Ao romper com a perspectiva determinística (e equivocada) que tem privilegiado a agenda liderada pela defesa das ‘impossibilidades’, abrem-se oportunidades para que se encontrem alternativas de se administrar o capitalismo brasileiro. Consideramos, pois, que os achados desta tese possibilitam à academia – particularmente pela função assumida na formação pós-graduada e o desenvolvimento de pesquisas mais críticas e contextualizadas –, aos homens públicos e aos cidadãos comuns uma melhor compreensão sobre a realidade que tem orientado as relações sociais de nossa sociedade nos anos recentes.

Nesse sentido, acredita-se que esta tese tenha trazido importantes contribuições, especialmente ao integrar perspectivas alternativas, epistemológicas e teórico-metodológicas, que reforçam a importância de se seguir investindo na construção das bases científicas que consolidem a ciência da administração como campo próprio do conhecimento. Outro aporte relevante encontra-se nos resultados das análises empíricas sobre uma área pouco explorada pela ciência da administração relativa às finanças públicas, ou, como denomina a ciência econômica, a ‘economia do setor público’. Considera-se que compreender a concepção e a dinâmica que têm orientado a gestão do capitalismo brasileiro a partir dos anos de 1970 é essencial para entender as sucessivas e amplas crises pelas quais o nosso país está passando. Como destacado por Santos e Gomes (2017), é fundamental buscar “outros modos de interpretar o Brasil” e a teoria da administração política é uma importante contribuição para esse esforço.

Ao integrar a perspectiva científica da administração (política), espera-se também ter contribuído com um movimento acadêmico, que deve ser liderado pelos Programas de Pós-Graduação em Administração, de modo a estimular o aprofundamento de outros estudos sobre os aspectos epistemológicos, teórico-metodológicos ou analítico-empíricos. Admitir a

administração como campo do conhecimento, e não apenas auxiliar da economia (especialmente da economia neoclássica), não implica abrir uma disputa com outros campos do saber, particularmente com a economia e as ciências sociais, áreas que têm apresentado importantes contribuições para a ampliação das possibilidades de estudos sobre as práticas administrativas, para além da sua função técnica. Em outras palavras, considerar as perspectivas trazidas pela administração política significa, portanto, reconhecer outros aspectos essenciais para a compreensão dos fenômenos técnicos ou funcionais que têm sido prestigiado como espaço central e também implica avançar na integração de instrumentos epistemológicos e teórico-metodológicos que possibilitem ampliar a compreensão dos ‘atos e fatos administrativos’ ou dos ‘saberes e práticas administrativas’ como dimensões integradas e articuladas de um mesmo processo (SANTOS, 2004; e SANTOS, RIBEIRO; CHAGAS, 2009).

Um estudo que se propõe a observar as dimensões macro institucionais e organizacionais (espaço próprio do que se denominou de ‘gestão’), tomando como base um campo ainda em construção, exige que pesquisador realize algumas delimitações. Nesse sentido, não são poucos os limites que carecem ser destacados nesta tese, sendo os mais representativos: (a) no que tange ao debate epistemológico do campo da administração política, cabe registrar a necessidade de se avançar no diálogo com outros autores que têm discutido temáticas análogas, de forma não apenas a fortalecer o campo, mas, particularmente, para agregar novas perspectivas analíticas na busca da consolidação do que se identifica aqui como uma ‘teoria social’; (b) em relação às categorias de análise identificadas nas leituras feitas sobre o campo da administração política, faz-se necessário investir em pesquisas que possam ampliar esse quadro analítico de forma a contemplar outras dimensões não apreendidas por este estudo; (c) com referência às abordagens teóricas aqui utilizadas, destaca-se a necessidade de se avançar no diálogo com outras perspectivas, críticas ou não, com o objetivo de consolidar os pressupostos e os princípios/leis gerais defendidos por Santos, Ribeiro e Chagas (2009); (d) em relação ao objeto empírico utilizado nesta pesquisa – os gastos públicos –, cabe destacar a importância de agregar outras variáveis que interferem, direta ou indiretamente, no seu comportamento; assim como se revelou acentuada a necessidade de se analisar: a configuração das disputas políticas na distribuição dos gastos, o poder de influência dos agentes e as negociações e acordos que definem suas prioridades; (e) deve-se também investir no detalhamento e discussão do amplo e complexo conjunto de leis e regulamentos que influenciam o planejamento e gestão do orçamento, analisando suas interferências no ordenamento orçamentário; e, por fim, (f) importa, também, investir na

análise das demais esferas de governo e no impacto da evolução dos gastos dessas subunidades nacionais. Mas, apesar do reconhecimento da relevância em se avançar nas diversas perspectivas acima apontadas, é importante assinalar que essas limitações configuram-se como perspectivas de estudos futuros e não invalidam ou reduzem as conclusões desta pesquisa.

Para finalizar estas considerações finais, merece destacar, parafraseando uma afirmativa e não as ideias de Buchanan (1979), que a administração política não é mágica e não se propõe a resolver todos os problemas sociais, econômicos, políticos (e administrativos) da sociedade, mas nos possibilita olhar a realidade social por uma “janela diferente”.

É esta a proposta desta tese ao defender que a administração possibilita olhar a realidade social por uma “janela diferente”, que aqui destacamos ser o *alcance da finalidade do bem-estar da coletividade*, e, no caso do Brasil, contribuir para a concepção de um novo “Projeto de Nação”, inclusivo e participativo, no qual a administração política assumira papel de destaque.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W. **As estrelas descem à terra** – a coluna de astrologia do Los Angeles Times: um estudo sobre superstição secundária. Tradução Pedro Rocha de Oliveira. São Paulo, Editora da UNESP, 2008.
- AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.
- AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law** (EJL), v. 17, n.1, p. 9-28, 2016.
- AGLIETTA, M. **Regulacion y Crisidel Capitalismo**: la experiênciã de los Estados Unidos. SigloVeintiuno Editores. España. 1991 [1976].
- ALTIPARMAKOV, N.; NEDELJKOVIC, M. Does pension privatization increase economic growth? Evidence from Latin America and Eastern Europe. **CESifo** – Center for Economic Studies & Ifo Institute. Working Paper n.6074. September, 2016.
- AMORIM FILHO, M. H.; LEITE, L. W. C.; CHAMBARELLI, M. A. P. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. **Revista do BNDES**, n. 44, pp. 251-209, 2015.
- ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático, p. 9–23, 1995.
- ANDRADE, Eli Gurgel. **(Des) equilíbrio da Previdência Social brasileira: 1945-1997**. Belo Horizonte, MG, abr. 1999. Tese de Doutorado, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1999.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. **Anais... XXII EnANPAD**. Foz do Iguaçu, 1998.
- ANFIP. **Previdência**: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. Brasília: ANFIP/DIEESE. 212p. 2017.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro, Contraponto. 1996.
- AZEVEDO, A.; GRAVE, P. S. Prolegômenos a toda a administrolgia possível: administração - o que é isso? **Organizações & Sociedade**, n. 71, p. 695-712, 2014.
- AVEZEDO, P. F. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52. 2000.
- BAER, M. **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

BARR, N. **Reforma das previdências**: mitos, verdades e escolhas políticas. In: A economia política da reforma da previdência. Brasília, v. 9. Coleção Previdência Social. Série Traduções. 2000.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Curitiba, núm. esp., p. 1-63, 2017.

BELLUZZO, L. G. Os antecedentes da tormenta. **Revista Carta Maior**, São Paulo, 07 de out. 2008. Economia Política. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Os-antecedentes-da-tormenta/7/14411> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. O medo do futuro deve ser atenuado pela ação do Estado. **Jornal Correio do Brasil**, São Paulo, 01 de jan. 2013. Negócios – Economia. Disponível em: < <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201302051039010.Fonte1.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2015.

BLIKSTAD, N. M. D.; OLIVEIRA, G. C. A instabilidade financeira na Zona do Euro e a crise dos PIIGS (2008-2013): uma abordagem minskiana. In: Encontro Nacional de Pós-Graduação em Economia, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais...**, Rio de Janeiro, ANPEC, 2016.

BORGES, A. Democracia vs. Eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, n. 53, p. 159-206, 2001.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, v. 12, p. 1-20, 1999.

\_\_\_\_\_. **Économie politique des capitalismes**: théorie de la régulation et des crises. Éditions La Découverte, Paris, 2015.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais**: evolução dos gastos públicos federais no Brasil – uma análise para o período 2006-2015. Brasília, 2016a.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição no. 241**, de 15 de Junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Portaria Conjunta STN/SOF no. 02, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, 2017.



BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. 2018. Disponível:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/660409/Apresenta%EF%BF%BD%EF%BF%BDo-RMD.pdf/aec21d38-efec-4b75-9a15-6313bf8aa708>. Acesso em: 10/05/2018.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo**: séculos XV-XVII. Tradução Telma Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009 [1979].

BRESSER-PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado nos Anos 1990: Lógica e Mecanismos de Controle. **Círculo de Montevidéu**, Barcelona, 25-26 abril, 1997.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, no. 1, pp. 147-156, 2017.

BRETTAS, T. A disputa pelo fundo público no contexto de financeirização. *Anais... Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática*. Niterói, 28 a 01 de dezembro, 2011.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor, Michigan University Press, 1962.

BUCHANAN, J. M. **Politics without romance**: a sketh of positiv Public Choice Theory and its Normative Implications. Viena, Áustria: HIS-Journal 3. B1-11. 1979.

BUCHANAN, J.M.; MUSGRAVE, R.A. **Public Finance and Public Choice**: two contrasting visions of the state, Cambridge (MA): MIT Press. 1999.

BUSATO, M. I.; PINTO, E. C. Uma perspectiva reducionista da revolução keynesiana: a síntese neoclássica. **Análise Econômica** (UFRGS), v. 50, pp. 111-139, 2008.

CARIBÉ, D. A. **Do Estado às Fábricas, das Fábricas ao Estado: a formação dos gestores enquanto classe**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

CARVALAHO, S. S. C. **Uma visão geral sobre a Reforma Trabalhista**. In: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. v.1, n. 0, Brasília: Ipea. 2017.

CEPAL, Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Transformacion productiva com equidad**: la terea prioritária del desarrollo de América Latina y el Caribe em los años noventa. Santiago de Chile: Cepal, 1996.

CERQUEIRA, H. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 422-441, 2004.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 5, p. 1-30, 1995.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COCHRANE, J. H. **Michelson-Morley, Fisher, and Occam**: the radical implications of stable quiet inflation at the zero bound. June, 2017. Disponível em: <[http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/mm\\_occam\\_fisher.pdf](http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/mm_occam_fisher.pdf)> . Acesso em: 05/03/2018.

CONCEIÇÃO, O. A. C. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **FEE/UFRGS**, 20 p., 2003.

COOK, B. O gerenciamento do (terceiro) mundo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 3, jul/set. 2004.

CORREA, P.; JURADO, J. Fundamentos del saber administrativo. **Cuadernos de Difusion**, v. 8, n. 15, p. 82-100, 2003.

COSTA, C. G. **A moeda única europeia**: entre a construção monetária e a desconstrução europeia. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. IPEA, no. 14, Jun. 2016.

COSTA, F. N.; DEOS, S. S. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 109, ABR. 2002.

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

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge, Cambridge University Press. 1971.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DUMÉRIL, G.; LÉVY, D. **Neoliberalism and its crisis**. In: Crises of global economies and the future of capitalism: reviving Marxian crisis theory. Edited by: YAGI, K.; YOKOKAWA, N.; HAGIWARA, S.; DYMSKI, G. A. Routledge, New York, 2013.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 1984 [1884].

FAGNANI, E. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 305, 2017.

FATTORELLI, M. L. **Banqueiros capturaram o Estado brasileiro**. Agosto de 2013. Disponível em <<http://www.contrafcut.org.br/noticias/banqueiros-capturaram-o-estado-brasileiro-denuncia-ex-auditora-da-receita-8b49>> . Acesso em: 04/09/2017.

\_\_\_\_\_. A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado. **Carta Capital**, publicada em 09 de Junho de 2015. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/201ca-divida-publica-e-um-mega-esquema-de-corrupcao-institucionalizado201d-9552.html>. Acesso em: 10/02/2018.

FERREIRA, L. F. T. **Reforma trabalhista**: a falácia da modernização das leis trabalhistas e da geração de emprego. In: TEIXEIRA, M. O. *et al.* (Org.) Contribuição crítica à Reforma Trabalhista. Campinas, SP: Unicamp/IE/CESIT, 328 p. 2017.

FILGUEIRAS, L. *et al.* **Modelo liberal-periférico e bloco de poder**: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro, Ed. Garamond, pp. 35-69, 2010.

FILGUEIRAS, L. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. Governo Dilma, PT, esquerda e *impeachment*: três interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 015, 2015.

FILIPPIN, M. **Administração e Política**: que relação é esta? 2017. 156 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Sobre o poder global. **Novos Estudos**, n. 73, p. 61–72, 2005.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1962].

GARCIA, R.C. **PPA**: o que não é e o que pode ser. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. IPEA. Artigo especial. Brasília, pp. 431-456, 2012.

GANEM, A. Economia e filosofia: tensão e solução na obra de Adam Smith. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, no. 4, p. 104-118, 2002.

\_\_\_\_\_. O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 143-164, 2012.

GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil**: os limites do possível. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão no. 2037. Brasília: IPEA, 2015.

GOMES, F. G. **Acumulação de capital via dívida pública**: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007. 237 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. O jovem percurso da administração política. **Revista de Administração Pública** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro (RJ). 2012. v. 46, n. 1, p. 7-24. Disponível em: <http://dspace.xmlui/bitstream/item/10033/5629.pdf>. Acesso em: 03/06/2015.

\_\_\_\_\_. Fronteiras e Contribuições da Economia Política para a Administração Política. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista-BA, v. 18, p. 251-272, 2014.

GOODNOW, F. J. **Politics and Administration**: a study in Government. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003 [1900].

GUARDIA, E. R. **O processo orçamentário do Governo Federal**: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, A. (Org.) **Finanças Públicas: ensaios selecionados**. Brasília, IPEA. São Paulo, FUNDAP. 1997.

GUDIN, E. **O pensamento de Eugênio Gudín**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Rio de Janeiro: Loyola, 1989.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução João Alexandre Paschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990 [1944].

HEILBRONER, R. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1996 [1953].

HIRA, A.; HIRA, R. The New Institutionalism: contradictory notions of change. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 59, n.2, p. 267-282, 2000.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **A era do capital: 1848-1875**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

IBGE. **Séries Históricas e Estatísticas**, 2014. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>. Acesso em: 18/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Série histórica do PIB**, 2017a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>. Acesso em: 10/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Estatística Sociais**, 2017b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21253-pnad-continua-2017-numero-de-jovens-que-nao-estudam-nem-trabalham-ou-se-qualificam-cresce-5-9-em-um-ano>. Acesso em: 10/06/2018.

IFS. International Financial Statistic. International Monetary Fund. **Guidelines for public debt management**. Washington, Mar. 2001.

IMF. International Monetary Fund. **Neoliberalismo: Oversold?** Finance & Development, June 2016, Vol. 53, no. 2. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em: 10/01/2018.

\_\_\_\_\_. International Monetary Fund. **IMF Data Mapper**. Disponível em <http://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acesso em: 05/04/2018.

JACOBS, M.; MAZZUCATO, M. **Rethinking Capitalism: economics and policy for sustainable and inclusive growth**. Wiley Blackwell. 2016.

KEYNES, J. M. **O fim do “laissez-faire”**. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). John Maynard Keynes. Col. Os Grandes Cientistas Sociais. **São Paulo: Ática**, p. 106-126, 1983a [1926].

\_\_\_\_\_. **As possibilidades econômicas de nossos netos**. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). John Maynard Keynes. Col. Os Grandes Cientistas Sociais, São Paulo: Ática, p. 150-159, 1983b [1926].

\_\_\_\_\_. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural (série Os Economistas), 1985 [1936].

KLEIN, P. G. **New Institutional Economics**. SSRN, 48 p. 1998. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=115811](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=115811)>. Acesso em: 20/03/2018.

KLIKAUER, T. Critical Management as critique of management. **Jornal Critical Sociology** (SAGE). 1-10, 2016.

KREIN, J. D. *et al.* **Flexibilização das relações de trabalho: insegurança para os trabalhadores**. In: KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (Org.) Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 304 p. 2018.

KRUGMAN, P. **Vendendo prosperidade: sensatez e insensatez econômica na era do conformismo**. Rio de Janeiro, Campus, 1997.

LACERDA, A. C. A crise internacional e a estrutura produtiva brasileira. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 9, n. 1, p. 05-18, 2013.

LAVINAS, L. ARAÚJO, E. Reforma da previdência e regime complementar. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3, pp. 615-635, 2017.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, F. L. On high interest rates in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, no. 1, pp. 3-14, 2014.

LOPREATO, F. L. C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 119, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no. 2039, fev. 2015.

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

MALTHUS, T. R. **Princípios de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1820].

MENEZES, J. S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR** (on-line), Campinas, n. 30, pp. 149-163, 2008.

MILL, J. S. **Princípios de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 [1848].

MINSKY, H. P. **Stabilizing an unstable economy**. McGraw-Hill, USA, 2008 [1986].

MORAIS, L. SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, no.4, pp. 507-527, 2011.

MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. **Qualidade do gasto público**: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. Texto para Discussão no. 18. Brasília: ESAF, 2017.

MUDGE, S. L. What is noe-liberalism? **Socio-Economic Review**, 6, p. 703-731, 2008.

MUELLER, D. C. **Public Choice**: an introduction. In: Encyclopedia of public choice / editors Charles K. Rowley and Friedrich Schneider. Boston: Kluwer Academic Publishers, p. 32/48. 2004.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças pública**: um estudo de economia governamental. São Paulo, Atlas, 1976 [1959].

NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. **Anais... XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York, Cambridge University Press. 1990.

\_\_\_\_\_. D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112. 1991.

OCDE. Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Relatórios Econômicos OCDE**: Brasil. 2018.

O'CONNOR, J. **USA**: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, G. C.; WOLF, P. J. W. The euro and the recent European crisis vis-à-vis the gold standard and the great depression: institutionalities, specificities and interfaces. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 37, nº 1 (146), p. 147-166, 2017.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão no. 2215. Brasília: IPEA, 2016.

OREIRO, J. L. Governo Temer: acertos e equívocos da política econômica. **The Huffington Post**, 20 de fevereiro de 2017. Disponível em < [https://www.huffpostbrasil.com/jose-luis-oreiro/governo-temer-acertos-e-equivocos-da-politica-economica\\_a\\_21717799/](https://www.huffpostbrasil.com/jose-luis-oreiro/governo-temer-acertos-e-equivocos-da-politica-economica_a_21717799/)>. Acesso em: 10/12/2017.

PARKER, M. **Against management**. Oxford: Polity, 2002.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Mal-Estar no Pós-Neoliberalismo (Tradução de Alexandre Barbosa de Souza. e Maria Cristina Vidal Borba). **Revista Novos Estudos CEBRAP**, no. 92, p. 59-78, 2012.

PIGOU, A. C. **La economia del bienestar**. Madri: Aguilar, 1946.

PINETI, C. G. O risco sistêmico no foco da regulação financeira pós-crise. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 110, p. 819-847, 2015.

PINTO, E. C. Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada”. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C.; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. Governo Dilma, PT, esquerda e *impeachment*: três interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 015, 2015.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Programa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, lançado em 29 de outubro de 2015. Brasília. Disponível em < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos Cebrap**, n. 22, p. 29-44, 1988.

PUTY, C. A. C. B.; GENTIL, D. L. **A Previdência Social em 2060**: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE, Plataforma Política Social. 2017.

PUTY, C. A. C. B. *et al.* **Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral da Previdência Social?** In: PUTY, C. A. C.; GENTIL, D. L. (orgs.). *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE, Plataforma Política Social, p. 20-40, 2017.

RAMOS, G. Administração e política à luz da sociologia. **Revista do Serviço Público**, Brasília 63 (1): 99-110, jan/mar 2012 [1946].

REZENDE, A. M. R. T.; CARNEIRO, R.; REZENDE, J. V. S. Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012. **Anais... XXXVIII EnANPAD**. Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro, 2014.

REZENDE, F.; CUNHA, A. O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse? **FGV Projetos**, Rio de Janeiro, no. 20, 2014.

REZENDE, F. C. Os leviatãs estão fora de lugar. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-213, 1996.

\_\_\_\_\_. Por que as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 123-142, Out, 2002.

\_\_\_\_\_. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 607-633, 2008.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Editora Edita Victor Civita, 1982 [1817].

RIBEIRO, E. M. **Políticas de bienestar social en estados autoritarios: los casos de Brasil y España**. 2000. 600 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e da Administração) – Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2000.

RIBEIRO, J. U. Administração e política. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 38, p. 162-194, 2006 [1969].

ROSEN, H. S. **Public Finance**. In: Encyclopedia of public choice / editors Charles K. Rowley and Friedrich Schneider, 1. Boston: Kluwer Academic Publishers. 2004, p. 252/262.

SAMUELSON, P. A. **Fundamentos da Análise Econômica**. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1997 [1947].

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. Editora Best Seller: São Paulo, 1999.

SANTOS, E. L. O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 209-228, 2017.

SANTOS, R. S. Estruturação, implementação e financiamento das políticas sociais durante o regime militar no Brasil. In. SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas Sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal**. São Paulo: Mandacaru/Salvador: Cetead, p. 147-169, 2001.

\_\_\_\_\_. **A administração política como campo do conhecimento**. In. SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). Em busca da apreensão de um conceito para administração política. São Paulo: Mandacaru, p. 19-57, 2004.

\_\_\_\_\_. **Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal**. São Paulo: Hucitec, 2010.

\_\_\_\_\_. **As teorias das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes**. São Paulo: Hucitec, 2013.

\_\_\_\_\_. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 04, n. 10, p. 957-987, 2017.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.



SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; CHAGAS, T. Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 43, p. 919-941, 2009.

SANTOS, R. S.; GOMES, F. G. **Outro modo de interpretar o Brasil**: ensaios de administração política. São Paulo, Hucitec, 2017.

SANTOS, R. S. *et al.* Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. **Relatório de Pesquisa**. CNPq, 2001.

SANTOS, R. S. *et al.* Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate. **Anais... XXVII EnANPAD**. Atibaia, 21 e 24 de setembro, 2003.

SANTOS, R. S. *et al.* Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 38, p. 7-32, 2004.

SANTOS, R. S. *et al.* Empiria e construção de novos parâmetros teórico-metodológicos para avaliação da administração política brasileira: análise dos resultados da pesquisa realizada no município de Itabuna-BA, nas áreas da saúde, da educação e da segurança pública. **Relatório de Pesquisa**. CNPq, 2013.

SANTOS, R. S. *et al.* A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, p. 1011-1034, 2016.

SANTOS, R. S. *et al.* Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórica-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cad. EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017.

SAY, J. B. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultura (série Os Economistas), 1986 [1803].

SCHAECHTER, A. *et al.* Fiscal rules in response to the crisis: toward the “next-generation” rules. A new dataset. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., EUA. July, 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017 [1942].

SEGURA-UBIERGO, A. The puzzle of Brasil’s high interest rates. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., EUA. February, 2012.

SELDON, A. **Introduction: about Public Choice**. In: TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. *Government Failure: a primer in public choice*. Washington, DC: Cato Institute. 2005.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1996 [1776].

STIGLITZ, J. E. **Making Globalization Work**. WW Norton & Company, New York, 2006.

\_\_\_\_\_. America has a monopoly problem – and it’s huge. **The Nation**, New York, out. 23, 2017. Economy. Disponível em: <<https://www.thenation.com/article/america-has-a-monopoly-problem-and-its-huge/>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. **Public spending in the 20th century: a global perspective**. New York, Cambridge University Press, 2000.

TAVARES, M. de C. Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: a modernização conservadora. **Economia e Sociedade**, n.1, p. 21-57, 1992.

TAYLOR, F. W. **Princípios da Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 2010 [1911].

TEIXEIRA, R. A.; PONTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, núm. especial, p. 909-941, 2012.

THE WORLD BANK. **World development report 1997: the state in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997.

TULLOCK, G. Problems of Majority Voting, **Journal of Political Economy**, 67 (décembre), p. 57-79.

USA. **Economic report of the President**. Transmitted to the Congress, February, 1998.

VARGAS, N. C. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 3 (46), p. 643-666, 2012.

VASCONCELOS, D. DE S. **Regulação bancária, liquidez e crise financeira: uma análise da proposta de regulação de liquidez em Basileia III**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

WALLERSTEIN, I. **The modern world-system**. New York, Academic Press, 1980 [1974].

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011 [1919].

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (3): 349-366, jul/set, 2005 [1887].

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. **Conference** “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, Sep. 24–25, 2004.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York, Oxford University Press, 1996.