

**Universidade Federal de Alagoas**

**Damião Oliveira Souza**

**Uma trajetória da Dívida Pública do Brasil: O caso de Alagoas**

**Santana do Ipanema**

**2017**

**Damião Oliveira Souza**

**Uma trajetória da Dívida Pública do Brasil: O caso de Alagoas**

**Monografia apresentada como requisito final  
para aprovação na disciplina de Trabalho de  
Conclusão de Curso (TCC) do Curso de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal de Alagoas.**

**Orientador: Profº. Dr. José Menezes Gomes**

**Santana do Ipanema**

**2017**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Unidade Santana do Ipanema**  
**Responsável: Rafaela Lima de Araújo**

S719t Souza, Damião Oliveira.  
Uma trajetória da dívida pública do Brasil: O caso de Alagoas./ Damião Oliveira Souza.  
f.83: il.  
Orientador: José Menezes Gomes.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de Ciências Econômicas. Santana do Ipanema, 2017.  
Bibliografia: f. 77-83.

1. Dívida pública . 2. Crise fiscal . 3. Alagoas 4. I. Título.

CDU: 33

# FOLHA DE APROVAÇÃO

Damião Oliveira Souza

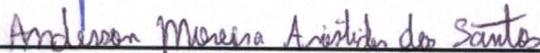
Uma trajetória da Dívida Pública do Brasil: O caso de Alagoas

Monografia submetida ao corpo docente da Universidade Federal de Alagoas – UFAL / Campus Sertão – Unidade Acadêmica de Santana do Ipanema e aprovada no dia 14/03/2017.



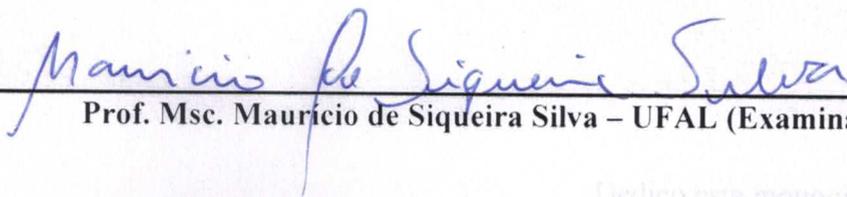
---

Prof. Dr. José Menezes Gomes – UFAL (Orientador)



---

Prof. Dr. Anderson Moreira Aristides dos Santos – UFAL (Examinador)



---

Prof. Msc. Mauricio de Siqueira Silva – UFAL (Examinador)

Dedico esta monografia aos meus pais,

Aos meus irmãos,

A toda minha família,

Aos meus amigos.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta monografia aos meus pais;

Aos meus irmãos;

A toda minha família;

Aos meus amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço por este trabalho à Universidade Federal de Alagoas – Unidade Acadêmica de Santana do Ipanema – pela oportunidade que me proporcionou. A mesma passa por um momento crítico, assim como os demais serviços públicos, devido a políticas de congelamento dos gastos públicos, via PEC 55/2016, pelo atual (des) governo e que ameaça as futuras gerações. Eu, como estudante desta instituição, sinto-me no dever de lutar pela continuidade dos serviços prestados por esta à sociedade;

Agradeço a todos os professores pela determinação e pelo aprendizado transferido a mim;

Agradeço aos técnicos os quais deram suporte para fazer desta instituição um lugar de aprendizado cada vez melhor;

Agradeço à minha família pela luta e o incentivo de conduzir-me a alcançar os meus objetivos;

Agradeço aos meus amigos pelo apoio em todos os momentos;

Agradeço a turma de Economia 2011.1 pela trajetória que traçamos com proeza nesses 04 anos;

Agradeço ao professor Doutor José Menezes Gomes por me orientar de forma prestativa neste presente Trabalho de Conclusão de Curso;

Agradeço a Deus pela força e sabedoria.

## RESUMO

O serviço da dívida pública alagoana e sua trajetória de crescimento são uns dos principais fatores que impossibilitam o estado de se desenvolver. Nesta visão, o trabalho busca analisar os principais motivos que tornaram a dívida de Alagoas como tal, assim como as políticas de controle da crise fiscal dos estados, os efeitos de tais medidas e, ainda, os problemas sociais causados pelos ataques aos serviços públicos, e os privilégios aos setores financeiro e empresarial que detêm o poder de um Estado oligárquico. Para tanto, a pesquisa trabalhou com dados históricos, tendo como principal hipótese a de que Alagoas compromete seu desenvolvimento com o pagamento do serviço da dívida formada ilegalmente. Os resultados revelam a incapacidade de Alagoas seguir com essa política de pagamento da dívida e aponta para possíveis soluções. As soluções defendidas por este trabalho são a auditoria da dívida, utilizando como base a equatoriana e a grega, e a Súmula 121 do STF que condena a prática de anatocismo cobrado aos estados.

**Palavras-Chave:** Serviço da Dívida, Crise Fiscal, Ataque aos Serviços Públicos.

## **ABSTRACT**

The service of the public debt of Alagoas and its trajectory of growth are one of the main factors that make it impossible for the state to develop. In this view, the paper seeks to analyze the main reasons that have made the debt of Alagoas as such, as well as the policies to control the fiscal crisis of the states, the effects of such measures and also the social problems caused by the attacks on public services, and the privileges to the financial and business sectors that hold the power of an oligarchic state. For this, the research worked with historical data, having as main hypothesis that Alagoas compromises its development with the payment of service of the debt formed illegally. The results reveal the inability of Alagoas to continue with this debt repayment policy and points to possible solutions. The solutions defended by this work are the audit of the debt, using Ecuadorian and Greek basis, and the STF Precedent 121 that condemns the practice of anatocism charged to the states.

**Key words:** Debt Service, Fiscal Crisis, Attack on Public Services.

## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 01: Pagamentos de taxas de sucesso e seus beneficiados

Tabela 02: Percentual de arrecadação da União, Estados e Municípios (2000 2005 e 2013)

Tabela 03: IDH dos estados brasileiros

Tabela 04: Despesas realizadas em Educação e Saúde no período 2002 a 2015 x Despesas em Educação e Saúde pela regra da PEC 55 – Brasil 2002-2015

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 01: Dealers credenciados a negociar com o Tesouro Nacional (2016)

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Saldo da balança de Transações Correntes – 1994 a 2015 (em U\$ Bilhões)

Gráfico 02: Evolução do saldo da dívida pública de Alagoas pós-lei 9496/97 – 1998 a 2014 (em R\$ Bilhões)

Gráfico 03: Evolução do serviço da dívida pública de Alagoas pós-lei 9496/97 – 1998 a 2014 (em R\$ Milhões)

Gráfico 04: Crescimento dos lucros bancários (1996 – 2013)

Gráfico 05: Beneficiários da Dívida Interna (2013)

Gráfico 06: Credores da dívida pública de Alagoas até julho de 2014 (em % do total da dívida)

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01: Empréstimos externos contraídos pelo estado de Alagoas (1976 a 1996)

Figura 02: Evolução da taxa de juros americana

Figura 03: Evolução do pagamento dos serviços da dívida de Alagoas

Figura 04: Evolução das Reservas Internacionais no Brasil (1967 – 2001)

Figura 05: Evolução da dívida pública do Equador em comparação aos gastos sociais – 2000 a 2011

Figura 06: Evolução da dívida pública externa brasileira (1971 a 2013)

Figura 07: Destinação das receitas do Estado no ano de 2014

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDI – Certificado de Depósito Interbancário

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EFSF – European Financial Stability Facility (Linha de Estabilidade Financeira Europeia)

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBOVESPA – Índice da Bolsa de Valores de São Paulo

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDBE – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial da Saúde

PAF – Programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PED – Programa estadual de desestatização

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Alunos)

PLP – Projeto de Lei e outras Proposições

PLS – Projeto de Lei do Senado

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Internacional

PROES – Programa de incentivo à redução do setor público estadual na atividade bancária

SEFAZ/AL – Secretaria da Fazenda de Alagoas

SPE – Sociedade de Propósito Específico

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1. Metodologia.....	16
1.2. Organização do trabalho.....	16
<b>2. RESGATE HISTÓRICO DAS ETAPAS DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EXTERNO DE ALAGOAS.....</b>	<b>18</b>
2.1. Etapas do endividamento externo alagoano.....	18
2.2. Conversão da dívida externa em dívida interna estadual de Alagoas no começo dos anos 1990.....	23
2.3. Conversão da dívida estadual alagoana em dívida federal com base na lei 9496/97.....	28
2.3.1. As consequências da implantação da lei 9496/97 para as contas públicas de Alagoas.....	32
2.4. Índícios de ilegalidade na formação da dívida pública alagoana.....	34
2.5. Resgate histórico da formação da dívida pública dos estados.....	40
<b>3. CRISES FISCAL E FINANCEIRA DOS ESTADOS.....</b>	<b>45</b>
3.1. Particularidade da crise fiscal em Alagoas.....	49
<b>4. PACTO FEDERATIVO E A DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>54</b>
<b>5. PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS E OS PREJUDICADOS DAS AÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>57</b>
<b>6. ELEMENTOS CONTEMPORÂNEOS DA QUESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>68</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>

<b>8. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>
----------------------------	-----------

## 1- Introdução

O endividamento público faz parte da política estadual alagoana desde meados da década de 70, quando o governo iniciou a captação de recursos financeiros no Euromercado de moedas com a política de juros flutuantes dos Estados Unidos. A partir disso, a trajetória da dívida pública alagoana evoluiu de forma acentuada, levando o estado a comprometer sua receita com o serviço daquela. No início, tinha-se uma dívida contratual que gerava contrapartida e que depois acabara se tornando grande parte em dívida mobiliária, também, a dívida externa passou por um processo de internalização com as políticas externas de recuperação de credibilidade dos credores externos pós-moratória de 1987, principalmente após a criação do “Plano Brady”. A crise fiscal dos anos 90 foi determinante para a federalização da dívida pública de Alagoas, a partir de 1998, com a criação da lei 9496/97 que acabou não resolvendo o problema do endividamento.

Em sua totalidade, a dívida pública alagoana favorece aos seus principais credores que são as instituições financeiras. O que leva, por outro lado, à limitação dos recursos para o setor público que, por sua vez, compromete a oferta de serviços essenciais de qualidade, não proporcionando o bem-estar social.

Diante deste cenário, a dívida pública, via cobrança ilegal de juros, tem se tornado a peça principal de entrave ao desenvolvimento social e econômico do estado, pois é demandada uma gama de recursos para cumprir com as metas de pagamento e, ainda, tomam-se medidas impopulares como o corte de gastos. Com isso, surge a necessidade de se tentar explicar o porquê da dívida pública alagoana assumir esse caráter meramente financeiro, e quais medidas podem ser utilizadas como solução para combater tal política.

Para isso, será estudada a trajetória da dívida pública alagoana com o intuito de apontar seu processo evolutivo assim como os efeitos que a mesma trouxe ao estado. Também, será feita uma busca a fim de caracterizar o problema da crise fiscal dos estados brasileiros e as tentativas de controle nas contas públicas. Ainda, serão apontados os problemas sociais causados ao estado pela falta de recursos nos serviços públicos essenciais devido ao serviço da dívida e, como alternativa para o problema, serão analisados os casos de auditoria de dívidas de países como, por exemplo, o Equador e a Grécia.

A principal causa de abordar o tema da dívida pública é que a mesma rompe com os direitos sociais de se ter acesso a serviços públicos de qualidade oferecidos pelo Estado (educação, saúde, segurança, entre outros). Os mesmos são defendidos pela Constituição

Federal do Brasil de 1988, mas se deixa de oferecer tais políticas públicas para arcar com juros e amortizações do serviço da dívida pública, favorecendo ao sistema financeiro por meio da cobrança de taxas de juros altíssimas e que ainda tem fortes indícios de ilegalidade.

De modo geral, o Estado capitalista brasileiro que favorece à classe elitista, passa atualmente por uma grande crise não apenas econômica, mas também política. Isso tem a ver, em grande parte, com a incapacidade dos estados conseguirem controlar suas contas, uma vez que um montante significativo é destinado ao pagamento de juros e amortizações de uma dívida formada ilegalmente e que se torna cada vez mais crescente, suprimindo os recursos em outras áreas essenciais da sociedade para beneficiar as instituições financeiras.

Na seção seguinte, procura-se estabelecer a proposta metodológica deste trabalho.

### **1.1- Metodologia**

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográficas as quais se basearam em publicações científicas e fontes primárias que tratam da área do serviço da dívida. Também foi utilizada análise de gráficos, tabelas, quadros e figuras de maneira a possibilitar maior clareza em relação ao tema da dívida pública. O trabalho se dividiu nas seguintes etapas:

Etapa 01: análise de literatura com foco no serviço da dívida;

Etapa 02: construção da argumentação, utilizando-se de figuras, gráficos, tabelas e quadros para dá suporte aos argumentos;

Etapa 03: avaliação dos resultados obtidos.

### **1.2- Organização do trabalho**

O trabalho constitui-se de cinco capítulos mais introdução e considerações finais. Depois da introdução, inicia-se o segundo capítulo com o resgate histórico das etapas de endividamento do estado alagoano. Este capítulo está subdividido em mais cinco partes, a saber: a formação da dívida pública no estado de Alagoas, traçando o seu processo de surgimento e como se deu sua evolução ao longo dos anos. Na segunda seção ainda deste capítulo, fala-se sobre o processo de conversão dessa dívida alagoana, inicialmente externa, em dívida interna estadual ocorrida no início da década de 90. A terceira explica o processo de conversão da dívida pública estadual interna alagoana em dívida pública federal, utilizando-se como base legal para tal mudança a lei 9496/97. Na quarta, o principal foco é

desenvolver argumentos que atestam haver indícios de ilegalidade na formação da dívida pública de Alagoas. E, a última resgata a forma de como se deu o endividamento dos estados brasileiros e sua evolução.

No terceiro capítulo, aborda-se a crise fiscal e financeira dos estados brasileiros como uma consequência do endividamento. O quarto capítulo trata do pacto federativo acordado entre estados, municípios e União na tentativa de controlar a relação entre os entes e no controle da dívida pública. O quinto faz uma análise dos beneficiários do serviço da dívida e as consequências sociais aos prejudicados. O sexto capítulo traz os elementos contemporâneos da dívida pública, que são: o PLS 204/2016, o PLP 257/2016 e a PEC 55/2016. Por fim, têm-se as considerações finais deste trabalho.

## 2- Resgate histórico das etapas de endividamento público externo de alagoas

### 2.1 - Etapas do endividamento externo alagoano

Esta seção deste capítulo discorrerá sobre o resgate histórico do endividamento alagoano que teve início no ano de 1976, mais especificamente durante o mandato do Governador Divaldo Suruagy (1975 – 1978), por meio da aquisição de empréstimos externos destinados a resolver diferentes problemas econômicos e de investimento em infraestrutura do estado de Alagoas. Em um período de 20 anos, o estado alagoano contraiu 08 (oito) empréstimos com financiamento externo.

**Figura 01: Empréstimos externos contraídos pelo estado de Alagoas (1976 a 1996)**

### Empréstimos externos feitos pelo Estados de Alagoas – 1976 -1996

DATA	Emprestador	VALOR US\$ Deflacionado	VALOR US\$	Governo	DESTINAÇÃO
05.04.76	-	40,011,072.06	10.000.000,00	Divaldo Suruagy (1975 - 1978)	Programa Rodoviário
23.10.79	-	78,396,349.86	25.000.000,00	Guilherme Palmeira (1979 - 1982)	Complexo Químico de Alagoas
15.10.80	Banque Nationale de Paris	55,258,009.71	20.000.000,00	Guilherme Palmeira (1979 - 1982)	Industria Química
11.11.81	-	50,090,869.09	20.000.000,00	Guilherme Palmeira (1979 - 1982)	Programa de investimento do Estado
02.12.85	1986	23,274,098.51	11.000.000,00	Divaldo Suruagy (1983 - 1986)	Refinanciamento da dívida
30.06.89	1989	367,198,387.10	200.000.000,00	Fernando Collor (1987 - 1989)	Conclusão de obra pública
19.04.94	1994	58,375,128.21	38.000.000,00	Geraldo Bulhões (1991 - 1995)	Manutenção de rodovia
20.06.96	Global notes	232,161,121.73	160.000.000,00	Divaldo Suruagy (1995 - 1997)	Regularização das contas públicas
Total em US\$		904.763.000,00			
Total em Reais		1.809.526.000,00			

Fonte: Observatório de Políticas Públicas da Ufal (2015)

É importante salientar que o estado de Alagoas começa o seu processo de endividamento externo durante o Regime Militar<sup>1</sup>, assim como todos os outros estados

<sup>1</sup> A Ditadura Militar foi o período da política brasileira de 1964 a 1985, marcado pela usurpação do poder pelos militares. Foi um tempo marcado por perseguições políticas com forte repressão e até tortura aos que se rebelavam contra o sistema. Marcado, também, pela ausência da democracia e da liberdade de expressão.

brasileiros e, também, grande parte da América Latina. Na época, a América Latina começa a sofrer diversos golpes militares em vários de seus países.

Tornou-se possível, sobre governos extremamente autoritários, que se começasse um forte meio facilitador – porque não havia transparência na captação dos recursos financeiros – para que esses governos pudessem contrair empréstimos no intuito de financiar suas ditaduras sem que a classe trabalhadora pudesse interferir, sendo o Euromercado de moedas o principal credor dos regimes militares. Destaca Gomes (2011) “[...] a crise de superprodução do início dos anos 70 e a expansão de um Sistema Monetário Internacional privado, chamado de Euromercado de moedas, que teve nos regimes militares da América Latina um campo fértil de sua atuação”.

O Sistema Monetário Internacional começa a passar por um processo de “financeirização” a partir da década de 70 com a quebra da paridade dólar-ouro. Inicia-se, também, a desregulamentação financeira como um forte meio para a acumulação de capital.

O fim da paridade dólar-ouro em 1971, quando a hegemonia do dólar estadunidense já se encontrava mundialmente consolidada, influenciou fortemente o excesso de liquidez internacional, que se transformou em créditos concedidos principalmente por bancos privados internacionais a diversos países latino-americanos administrados por ditaduras militares (FATTORELLI, 2013).

Dentro desse cenário de instabilidade política, o estado alagoano começa o seu processo de endividamento externo. O primeiro empréstimo contraído pelo estado foi, no valor de **US\$ 40.011.072,06**, destinado ao Programa Rodoviário em 1976. O segundo empréstimo acontece no ano de 1979, no valor de **US\$ 78.396.349,86**, para investir na formação do Complexo Químico de Alagoas. Ambos os empréstimos não sinalizam quem foram seus emprestadores de acordo com a fonte da tabela acima. A terceira captação de capital externo acontece no ano seguinte, com o valor de **US\$ 55.258.009,71**, para a Indústria Química do estado. O emprestador deste foi o *Banque Nationale de Paris*, ou seja, capital adquirido no Euromercado de moedas sendo usado como fonte de financiamento no Brasil – em Alagoas.

Vale ressaltar que a exploração na área da Indústria Química alagoana se deu com a criação da Salgema, em 1966. A atividade de exploração tinha como principais acionistas o BNDE e a Petroquisa, ambos estatais (TICIANELI, 2015). No entanto, quando a produção comercial se inicia, em 1977, começa a atrair capital privado para o setor e, já na década de 80, a Odebrecht adquire participação na exploração industrial química do estado. Alagoas, conhecido historicamente por ser um estado oligárquico, onde os representantes de governo são também donos das principais áreas de exploração econômica estadual, acabou cedendo a

Salgema para o setor privado. Atualmente, a Braskem domina a atividade econômica no setor, ou seja, é mais interessante para os que estão no poder privatizar uma estatal, formando oligarquias, ao invés de torná-la mais eficiente.

O quarto empréstimo se dá no ano de 1981, no valor de **US\$ 50.090.869,09**, para o Programa de Investimento do Estado completando, assim, os três empréstimos feitos sob o mandato do governador Guilherme Palmeira. Em 1985, já no segundo mandato de Divaldo Suruagy, o estado contrai o seu quinto empréstimo externo, com cifras de **US\$ 23.274.098,51**, para refinanciamento da dívida. Para a conclusão de obras públicas, no governo de Fernando Collor de Melo, Alagoas obtém um sexto empréstimo dessa vez o valor foi na cifra dos **US\$ 367.198.387,10** no ano de 1989.

O sétimo empréstimo acontece no ano de 1994, no valor de **US\$ 58.375.128,21**, com destino à manutenção de rodovias no estado, já no governo de Geraldo Bulhões. E, para finalizar essa etapa do endividamento público externo alagoano, em 1996, Alagoas contrai o oitavo empréstimo de **US\$ 232.161.121,73** para a regularização das contas públicas, junto ao *Global Notes*, no terceiro mandato de Suruagy. Sendo assim, foram confirmados oito empréstimos externos contraídos pelo estado alagoano de 1976 a 1996 totalizando, dessa forma, um montante de **US\$ 904.763.000,00**<sup>2</sup> em 20 anos. De acordo com a Gerência da Dívida Pública de Alagoas (2015), após dois anos dessa etapa de endividamento, o saldo da dívida no final de 1998 já era de quase R\$ 2,4 bilhões, significando um aumento de mais de 33% somente com a rolagem da dívida no período 1996 – 1998.

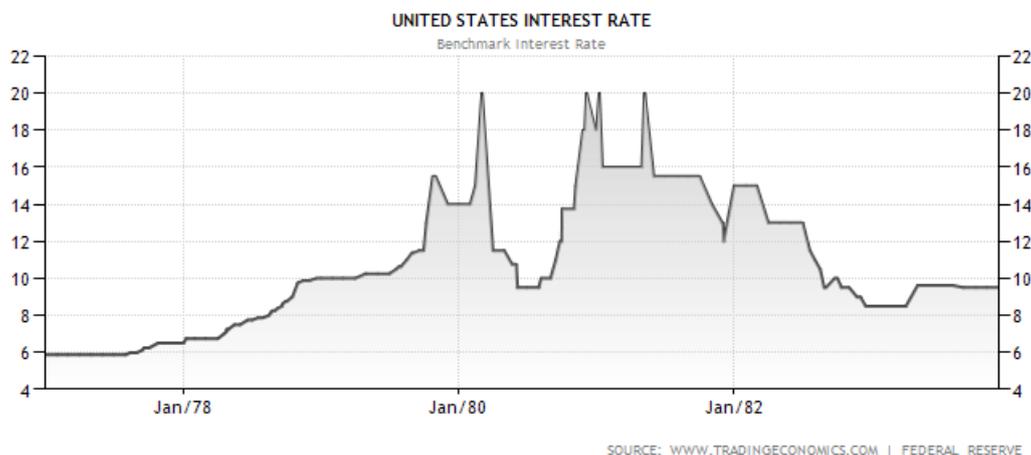
Também se torna relevante, além da descrição desses empréstimos, saber: Qual o caráter financeiro que eles assumiram? No final da década de 70, os Estados Unidos adotaram uma política de elevação da sua taxa de juros – a *Prime Rate* – com a finalidade de estabilizar o dólar (ver figura da taxa básica de juros americana posteriormente) e tornar os títulos mais atrativos. Essa política americana de elevação da *Prime Rate* fez com que também se aumentasse a taxa de juros *Libor* na Europa, ou seja, captar empréstimos no Euromercado de moedas inviabilizava a capacidade de pagamento dessa dívida pelas economias que absorviam esse capital, dentre elas a brasileira. Uma vez que os empréstimos externos contraídos pelos agentes públicos e privados brasileiros eram feitos sob a política de juros flutuantes, acabou fazendo com que a dívida pública externa dos estados brasileiros, inclusive Alagoas, subisse em níveis alarmantes. De acordo com o gráfico abaixo, a *Prime Rate* chega ao teto de 20% a.a., em 1980, alcançando também a *Libor* um teto acima de 18% no mesmo período, o que

---

<sup>2</sup> Este valor convertido para reais (R\$) – em valor deflacionado – significou um endividamento alagoano de mais de R\$ 1,8 bilhão na época (ver Tabela 01).

comprometeu as economias devedoras, pois estas teriam contraído recursos à taxa de 5% ao ano, mas repentinamente suas dívidas se elevaram de forma substancial.

**Figura 02: Evolução da taxa de juros americana**



Fonte: Trading Economics

Observa-se que respeitando essa prática de taxa de juros flutuante do Euromercado de moedas, onde os empréstimos eram contraídos, o estado de Alagoas ao final da última etapa de endividamento retratada acima, que se deu na terceira gestão de Suruagy<sup>3</sup>, acumulava uma dívida externa de **US\$ 904.763.000,00**. E, mesmo tendo pago os juros e amortizações da dívida ao longo dos 20 anos de formação da mesma, o estado continuou devendo muito mais do que contraiu.

Embora o estado tenha se endividado de tal forma nesse período, os governadores sucessores não conseguiram reverter o quadro. Ao contrário, houve um agravamento do endividamento, principalmente na era PSDB. Somente nesse período, na gestão de Teotônio Vilela, o estado contraiu R\$ 2,1 bilhões junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, ou seja, para um estado bastante endividado, a política de mais endividamento traz riscos maiores à saúde fiscal das contas públicas.

O quadro a seguir vislumbra as novas dívidas contraídas e como o estado alagoano vem pagando tanto em dívida pública somente de 2007 a julho de 2014, refletindo a falta de habilidade da gestão pública no controle do endividamento, deixando as gerações futuras cada vez mais ameaçadas pela crise fiscal do estado.

<sup>3</sup> Divaldo Suruagy renuncia o seu mandato em 1997. Foi o período marcado pela forte crise fiscal do estado, onde os servidores reivindicavam contra os atrasos na folha de pagamento. Assumiu o seu vice-governador: Manuel Gomes de Barros.

**Figura 03: Evolução do pagamento dos serviços da dívida de Alagoas**

Evolução do pagamento dos serviços da dívida de Alagoas				
Ano	Juros e Encargos	Amortização da Dívida	Total	Média mensal
2007	R\$ 194.698.466,28	R\$ 283.168.417,71	R\$ 477.866.883,99	R\$ 39.822.240,33
2008	R\$ 163.717.613,12	R\$ 333.273.875,16	R\$ 496.991.488,28	R\$ 41.415.957,36
2009	R\$ 133.951.934,55	R\$ 513.178.546,99	R\$ 647.130.481,54	R\$ 53.927.540,13
2010	R\$ 173.215.353,09	R\$ 400.827.375,91	R\$ 574.042.729,00	R\$ 47.836.894,08
2011	R\$ 184.515.297,27	R\$ 498.591.655,28	R\$ 683.106.952,55	R\$ 56.925.579,38
2012	R\$ 263.638.829,24	R\$ 503.606.944,97	R\$ 767.245.774,21	R\$ 63.937.147,85
2013	R\$ 277.288.342,96	R\$ 413.965.506,71	R\$ 691.253.849,67	R\$ 57.604.487,47
2014*	R\$ 150.848.245,64	R\$ 253.864.840,73	R\$ 404.713.086,37	R\$ 57.816.155,20
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.541.874.082,15</b>	<b>R\$ 3.200.477.163,46</b>	<b>R\$ 4.742.351.245,61</b>	<b>R\$ 52.113.749,95</b>
Fonte: Portal da Transparência Alagoas			Blog do Eivaldo Junior	*7 meses (jan/jul)

Relação de credores de AL	Valores
Governo Federal (Leis 9496/97 e 8727/93)	R\$ 7,43 bilhões
BIIRD	R\$ 435 milhões
BID	US\$ 250 milhões
CEF	R\$ 470 milhões
BNDES	R\$ 249 milhões
BNB	R\$ 5 milhões
INSS/RF	R\$ 291 milhões
FGTS/CAIXA	R\$ 26 milhões

Progressão da Dívida		Alagoas
Ano	Saldo	
2007	R\$ 5,6 bilhões	
2008	R\$ 6,2 bilhões	
2009	R\$ 6,3 bilhões	
2010	R\$ 7,0 bilhões	
2011	R\$ 7,3 bilhões	
2012	R\$ 7,6 bilhões	
2013	R\$ 8,5 bilhões	
2014 (até julho)	R\$ 9,1 bilhões	
2015 (estimativa)	R\$ 11 bilhões	

Fonte: Eivaldo júnior com base em dados do Portal da Transparência de Alagoas (2014)

Percebe-se que, somente para o pagamento dos juros e encargos e amortizações da dívida, o estado despendeu quase R\$ 5 bilhões em quase oito anos, sendo que a dívida total bruta atingiu mais de R\$ 9 bilhões no fim de 2014. Dados recentes da Sefaz/AL (2016) mostram que em 2016, devido aos esforços de renegociação dos estados com a União, o montante da dívida ficou em R\$ 9,2 bilhões, tendo pago R\$ 420 milhões com os encargos da dívida, sendo R\$ 133 milhões correspondente ao pagamento de juros. Esses dados são atualizados até 31 de Outubro de 2016 pela Sefaz, mas mostram uma contraposição às estimativas previstas anteriormente onde as progressões previam que a dívida atingiria R\$ 11 bilhões ainda em 2015, o que não ocorreu. Embora haja uma tentativa de controle da crescente dívida com as atuais renegociações, não se pode ignorar outras possibilidades de sanar o problema<sup>4</sup>.

A crise fiscal e o endividamento do estado, ao longo do tempo, não se resumem à questão do aumento dos juros americano e europeu, nem ao processo de privatização da Salgema. É importante destacar outro fator que contribuiu para o agravamento da situação – a “Lei Kandir”<sup>5</sup>. Segundo Soares (2007) com a implantação do Plano Real, a Balança

<sup>4</sup> Serão abordadas as alternativas de se combater a dívida pública alagoana no decorrer deste presente trabalho.

<sup>5</sup> “Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.” (Redação dada pela Lei Complementar nº: 87, de 13 de Setembro de 1996)

Comercial passou a ser deficitária e o que era *superávit* comercial de US\$ 10,4 bilhões, em 1994, transforma-se em *déficit* de US\$ 3,4 bilhões e US\$ 5,6 bilhões em 1995 e 1996, respectivamente. Isso foi o determinante para a criação dessa lei, que isentou os produtores de *commodities* do pagamento do ICMS, o qual é um dos principais meios de arrecadação de Alagoas.

Para compensar a perda de receita nos estados, o Governo Federal estabeleceu uma compensação temporária aos estados e municípios.

Com o objetivo de preservar as finanças públicas dos governos subnacionais e de viabilizar politicamente a aprovação da “Lei Kandir”, o Governo Federal reconheceu a necessidade de se estabelecer uma compensação financeira temporária aos Estados e Municípios (SOARES, 2007).

Então, a Lei favoreceu aos produtores de *commodities* em Alagoas, já que a base produtiva do estado é basicamente advinda do setor sucroalcooleiro. E a União assumiu temporariamente os custos dessas isenções, utilizando-se do argumento de que a Balança Comercial deveria voltar a ser superavitária, devido aos sucessivos *déficits* comerciais em decorrência da política do Plano Real, mas tal Lei acarretou alguns problemas aos estados. Para Soares (2007) “uma primeira crítica é a de que a Lei teria acarretado expressivo desequilíbrio fiscal aos entes subnacionais. Representantes de Estados e Municípios sempre consideraram os valores repassados pela União insuficientes para cobrir as perdas de receitas”. Com isso, Alagoas, que era muito dependente deste setor, sofreu com a queda da arrecadação, e a política de compensação da União se mostrou ineficaz.

Ademais, a privatização da Salgema, que era um setor estratégico para a atividade econômica do estado, impossibilitou que Alagoas explorasse esses recursos de forma estatizada, destinando uma área potencialmente econômica ao setor privado. Mais ainda, a “Lei Kandir” beneficiou outro setor privado isentando-o do pagamento de impostos. Fica claro, portanto, a prioridade do estado em manter a oligarquia das classes dominantes, permanecendo no poder, e em troca, sucateando ainda mais os serviços públicos essenciais, já que essas políticas inviabilizam a obtenção de receitas necessárias ao orçamento da máquina pública.

## **2.2 - Conversão da dívida externa em dívida interna estadual de Alagoas no começo dos anos 90**

A dívida pública pode ser denominada de duas formas: A primeira é a interna – negociada em moeda nacional. Já a segunda denominação para dívida é a externa podendo,

esta, ser negociada em moeda estrangeira. Hoje, esse conceito de dívidas interna e externa precisa ser revisto ao passo que, na prática, há títulos da dívida interna detidos por estrangeiros, como também existem títulos da dívida externa detidos por instituições, empresas e pessoas nacionais.

No entanto, a abordagem aqui se concentrará em tratar do processo de conversão da dívida externa alagoana em interna. Isso necessita conceituar duas modalidades de dívida: contratual e mobiliária. Segundo Nakatani (2011) “A dívida contratual é contraída no sistema bancário através de empréstimos de curto prazo, normalmente é utilizada para cobrir as diferenças de fluxos de caixa e são garantidas com as receitas futuras”. Já a dívida mobiliária, conforme Nakatani (2011), “[...] é a dívida em títulos – letras ou bônus – do Tesouro ou do Banco Central”.

A dívida alagoana no início de sua formação era contratual, o que presumia uma contrapartida, mas em função da elevação da mesma devido à política de juros altos, citada anteriormente, a dívida assumiu uma nova roupagem. Em 1987, o Brasil suspendeu as remessas dos juros ao exterior. Segundo Lefort (2004) a moratória<sup>6</sup>, “anunciada como um remédio para a economia, acabou agravando a saúde financeira do país, criando ainda, dificuldades no relacionamento com os credores externos”. Com isso, os credores externos apontaram medidas para as economias devedoras que ficaram conhecidas como “Plano Brady”<sup>7</sup>.

De acordo com Lefort (2004), “o Plano Brady [...] visava um desconto da dívida para os países em desenvolvimento, e a redução da dívida junto aos bancos privados seria através da recompra direta dos títulos pelo país devedor”. Esse processo converteu parte da dívida externa alagoana em dívida mobiliária interna. A dívida contratual é a forma menos agressiva, pois, geralmente, são dívidas de curto prazo utilizadas para sanar problemas financeiros pontuais e que pouco impactam, onde a garantia são as receitas futuras. Enquanto que, a mobiliária são os títulos lançados no mercado financeiro fazendo com que tenha que se pagar uma quantidade de juros altos, a consequência é a intensificação do processo de endividamento.

Segundo Feu (2001), o país começa em 1991 um processo de conversão da dívida externa em interna. No entanto, como reforça Feu (2001), a dívida externa consegue diminuir

---

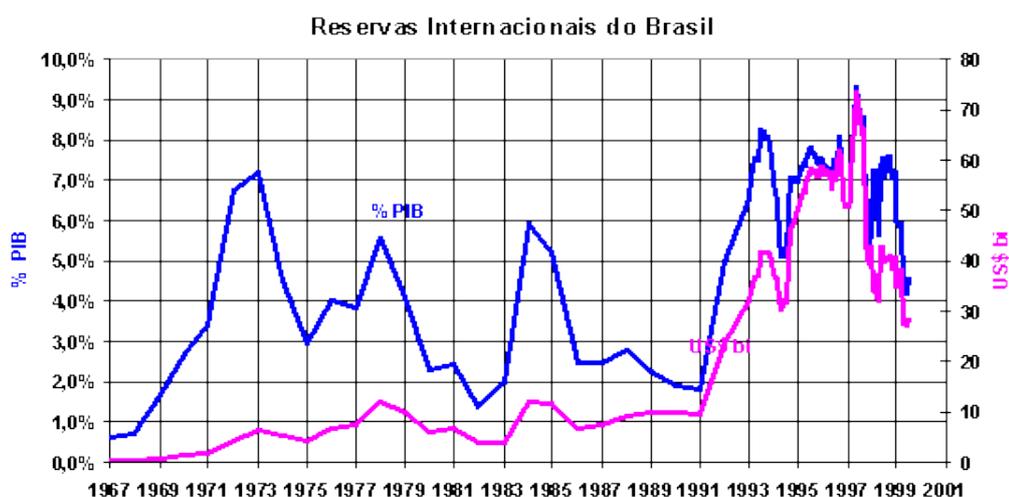
<sup>6</sup> A moratória ocorreu em 1987. O então presidente José Sarney anunciou a suspensão do pagamento dos juros aos seus credores externos. A dívida externa “[...] já superava os US\$ 10 Bilhões, interrompendo renegociação iniciada em 1986” (NASSIF, 2014).

<sup>7</sup> O presidente Bush, com o objetivo de apresentar grandes mudanças na estrutura dos débitos das economias de países em desenvolvimento, e logo após o fracasso do Plano Baker, lançou em 10 de março de 1989, o Plano Brady, em homenagem ao secretário do Tesouro Norte Americano, Nicholas Brady (LEFORT, 2004).

a relação dívida/PIB graças às acumulações de reservas (ver figura 03). O que não acontece com a dívida interna que aumenta consideravelmente mais que a diminuição da dívida externa.

A partir de 1991 [...], os juros reais passaram a ser significativos e sistematicamente positivos, por ocasião do plano Real, já atingiam o acumulado de 140%. O regime de câmbio livre, propiciado com a retenção de ativos no início do Governo Collor, havia propiciado a entrada de capital externo que exigiam uma remuneração atrativa. Foi possível, a partir de 1991, acumular um estoque de reservas que passou a ser abatido da dívida externa líquida (FEU, 2001).

**Figura 04: Evolução das Reservas Internacionais no Brasil (1967 – 2001)**

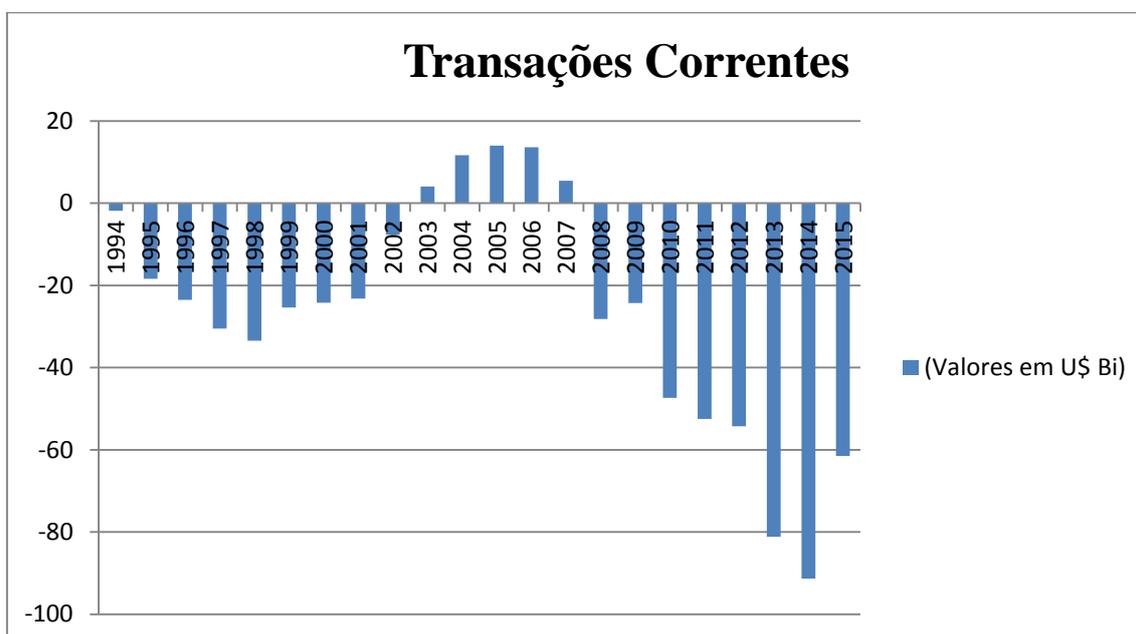


Fonte: Feu (2001)

O fator preponderante para o aumento da dívida interna líquida foi a política de âncora cambial adotada pelo presidente, na época, Fernando Henrique Cardoso. Sobre isso, Gomes (2016) ressalta:

A necessidade de se recorrer ao endividamento público resultou do fato que a abertura comercial surgida neste momento [a partir de 1994] levou a grande déficit comercial, que, somado ao déficit na conta de serviços, fruto do pagamento do serviço da dívida externa renegociada, gerou um grande déficit nas transações correntes (GOMES, 2016).

**Gráfico 01: Saldo da balança de Transações Correntes – 1994 a 2015 (em U\$ Bilhões)**



Fonte: Bressan (2017)

Para Gomes (2016) “com este déficit persistente, a saída encontrada foi elevar a taxa de juros para atrair capital de curto prazo, para garantir reservas suficientes para bancar a âncora cambial”. O Plano Real, como medida adotada para combater a inflação e estabilizar a economia, na verdade, provocou o aumento da taxa de juros e, conseqüentemente, aumentou a dívida interna dos estados. A implantação do Plano Real foi determinada para tentar solucionar também o problema da moratória de 1987, que teve como processo de saída a criação do “Plano Brady”, o qual renegociou as dívidas externas dos países da América Latina por mais 30 anos, internalizando-as.

No entanto, Gomes (2016) diz que a estabilidade da moeda não significou uma estabilidade da economia, ao contrário, trouxe mais ataques aos direitos sociais. O Brasil sofreu com a desindustrialização nesse período e com a elevação dos juros, favorecendo aos bancos detentores dos títulos públicos. Gomes (2016) aborda que desde a implantação do Plano Real até o ano de 2011 a participação da indústria na economia recuou 4 pontos percentuais, atingindo apenas 14,62% do total produzido. Enquanto isso, Gomes (2016) destaca que o índice de inflação medido pelo IPCA, no mesmo período, acumulou 398,85% e o CDI<sup>8</sup> rendeu 3187%, ou seja, a política macroeconômica do Real teve como principais beneficiários os investidores financeiros.

<sup>8</sup> CDI's são Certificados de Depósitos Interbancários. Ou seja, títulos negociados entre bancos.

Sobre a questão da dívida interna alagoana, a lei n.º: 8727/93 refinanciou a dívida dos estados com instituições financeiras federais, com prazo de amortização de 20 anos. Essa Lei impôs aos estados um comprometimento de 9% da Receita Líquida Real para o ano de 1994 e de 11% para os próximos anos. Isso mais tarde não resolveria o problema de ajuste fiscal do estado alagoano, pois, em 1997, outra lei entrou em vigor e dessa vez a União assume a dívida de Alagoas com um prazo para refinanciamento de mais 30 anos para saldar<sup>9</sup>.

A mesma Lei diz que o pagamento das parcelas se dava com base na tabela Price e sem carência. Na ocorrência de impontualidade de pagamento, acrescentaria 1% de juros mensais ao pagamento. Foram vinculados, como garantia de pagamento, algumas receitas e recursos do estado para que, no caso de moratória, alguns recursos como empresas públicas estaduais e outras receitas estaduais fossem dadas como forma de pagamento.

Esta Lei ainda deu o aval para que o Banco Central intervisse nas renegociações da dívida dos estados:

O Banco Central do Brasil definirá critérios e mecanismos para o refinanciamento da dívida pública mobiliária dos estados e dos municípios, sujeitos à aprovação do Ministério da Fazenda, que encaminhará o documento pertinente ao Senado Federal no prazo máximo de noventa dias a partir da publicação desta lei [...] (ARTIGO 6º DA LEI Nº 8727, 1993).

Em troca, a União assumiu os riscos das operações de refinanciamento de crédito, caso ocorresse inadimplência dos estados para com os credores originais, para o prazo de 90 dias após o vencimento da parcela.

Na década de 90, Alagoas sofria com a forte crise fiscal ocasionada em parte pela beneficiação do governo ao setor sucroalcooleiro, devido à isenção de impostos no chamado “acordo dos usineiros” no fim da década de 80. Ou seja, o setor responsável pela maior arrecadação das receitas do estado isentou-se de pagar a maior parte dos seus impostos, limitando fortemente a capacidade do estado alagoano para ajustar suas finanças. Sobre o “acordo dos usineiros” na era Collor, destaca Lira ([201?])

As duas medidas mais marcantes do período Collor de Mello, com consequências negativas aos servidores públicos de maneira geral, foram: a negativa em conceder o reajuste dos vencimentos salariais dos servidores públicos estipulado pelo Plano Cruzado e a renegociação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cobrada sobre a cana-de-açúcar própria com o setor sucroalcooleiro (LIRA, [201?]).

Então, a política de beneficiação ao setor sucroalcooleiro, adotada na era Collor, serviu de base para intensificar a crise financeira em Alagoas em toda a década de 90. “[...] A situação apenas agravou-se quando o Estado nacional teve suas funções redefinidas com a estabilização monetária e as reformas estruturantes de matriz neoliberal do primeiro governo

<sup>9</sup> A lei à qual se refere o texto é a 9496 de 1997, que será tratada no próximo tópico deste capítulo.

Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)” (LIRA, [201?]). Esse *mix* de protecionismo às oligarquias classistas do setor sucroalcooleiro de Alagoas e as políticas neoliberais seguintes de estabilização da moeda, com o Plano Real, foram os principais agravantes para o endividamento alagoano.

Então, o estado passou a priorizar o pagamento dos encargos da dívida em detrimento da oferta dos serviços públicos como aborda Lima (2014):

Foi priorizado o pagamento dos encargos (juros) da dívida e, com a queda brutal da arrecadação do ICMS, o estado teve fragilizada a principal fonte de receita própria, tornando-se muito mais dependente das transferências do governo federal - as transferências correntes. Por isso, reduziu o custeio da máquina pública, que entrou em processo de deterioração (LIMA, 2014).

Ainda conforme Lima (2014), a situação financeira de Alagoas se agravou com a implantação do Plano Real em 1994. Com isso, o estado, que devia R\$ 73,7 milhões em 1994, passa a aumentar extraordinariamente a sua dívida para R\$ 496 milhões no ano seguinte em dívida interna, além de três folhas de pagamentos do funcionalismo público atrasadas. A má gestão, atrelada aos privilégios e ao protecionismo estatal ao setor sucroalcooleiro, determinou a grave crise financeira que abarcou todo o fim do século XX da economia alagoana<sup>10</sup>.

### **2.3 - Conversão da dívida estadual alagoana em dívida federal com base na lei 9496/97**

Com a tentativa frustrante da lei 8727/93 em controlar a saúde fiscal do estado, a nova Lei Federal nº: 9496 de 1997 instituiu para os estados uma nova forma de refinanciamento de suas dívidas. O Governo Federal passa a ser o principal credor, já que assumiu as dívidas estaduais para que seus entes federados pudessem reestabelecer os ajustes fiscais necessários, retomando a confiança nas suas operações de financiamento com seus principais credores.

A referida Lei abrange todos os estados da União e o Distrito Federal com exceção de Amapá e Tocantins. Em seu primeiro artigo, a Lei trata da seguinte questão: “Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a:” (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001).

---

<sup>10</sup> Será abordado em outro capítulo, de forma detalhada, o agravamento da crise fiscal e financeira nos estados e, conseqüentemente, em Alagoas.

Dentro desse artigo a Lei destrincha alguns incisos que são atribuições passadas ao controle da União, dando menor poder autônomo aos estados em relação à capacidade de financiamento destes, que são: (i) assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito federal [...]; (ii) assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal [...]; (iii) Compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União; (iv) assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001); e (v) refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; (Incluído pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001).

A lei 9694/97 ainda contou com um pacote de programas para auxiliar na dinâmica da renegociação, fizeram parte deste:

- 1- **PAF (Programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal)** – onde se definiu as metas, objetivos, estratégias e ações para o cumprimento da lei;
- 2- **PED (Programa estadual de desestatização)** – o estado deveria promulgar as próprias leis para a privatização de seu respectivo patrimônio;
- 3- **PROES (Programa de incentivo à redução do setor público estadual na atividade bancária)** – visava principalmente o fechamento dos bancos estaduais que financiavam os governos de seus respectivos estados em moeda sem lastro.

Junto com a renegociação, o estado de Alagoas teve que seguir uma série de medidas determinadas por tal Lei. As receitas das privatizações deveriam ser utilizadas para o resgate da dívida pública, e o acesso a empréstimos advindos de bancos nacionais públicos sofreriam limitações, tudo isso para garantir que o estado não voltasse a se endividar de forma exagerada. Em troca do refinanciamento, Alagoas deu como garantia: suas receitas, as transferências federais concedidas e limitou sua autonomia para seguir o que impôs o Governo Federal. Como bem ressalta Fattorelli (2013), “Os acordos também dotam o governo federal de poderes para no caso de um estado deixar de pagar sua dívida reestruturada como programado reter a receita compartilhada com aquele estado e até embargar suas próprias receitas”. Os estados deficitários não poderiam mais contrair empréstimos sob essa Lei, para

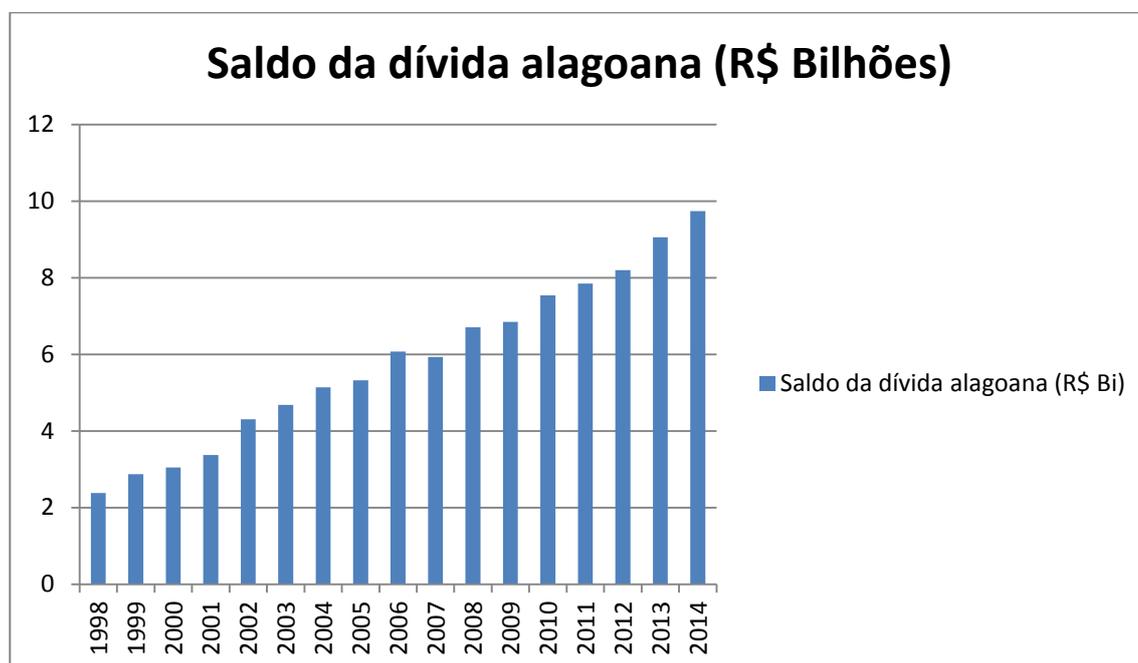
isso ocorreu o processo de fechamento dos bancos estaduais, e a partir disso os entes federativos dependiam de autorização da União para obtenção de empréstimos.

De acordo com Fattorelli (2013), 55% do estoque inicial da dívida dos estados, que foi refinanciado com a União, era dívida de bancos transferida aos estados com base no PROES. Os bancos se tornaram privados ou foram liquidados, mas a dívida era socializada com a população e, em consequência, os encargos recaíam sobre a mesma na forma de austeridade fiscal. “A lei 9496/97 vinculou o refinanciamento das dívidas dos estados ao cumprimento de rigoroso programa de ajuste fiscal que incluía privatizações, redução de gastos e aumento da carga tributária” (FATTORELLI, 2013). No entanto, a União não se tornou a principal beneficiada com a renegociação baseada na lei 9496/97, e sim o setor financeiro o qual detém a maioria dos títulos da dívida.

A União se incumbiu de assumir a dívida dos estados, passando conseqüentemente a se tornar credora dos mesmos, começando, assim, uma tentativa de ajuste fiscal dos estados onde Alagoas também entrou nesse acordo. Segundo Castro e Carvalho (2012), utilizando a lei nº 9496 de 1997 na renegociação da dívida, o art. 3º estabelece “o prazo de até 360 prestações mensais e sucessivas para a quitação, juros mínimos de 6% ao ano e atualização monetária pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) [...]”.

Sob essa nova maneira de refinanciamento da dívida, em 1998, Alagoas firmou contrato com a União, obedecendo às prerrogativas descritas na lei de refinanciamento. Então, os estados passaram a renegociar suas dívidas, de forma individual, juntos à União, e Alagoas acordou no contrato de sua dívida com a União no ano de 1998. Neste contrato, a nova rolagem da dívida foi parcelada em 30 anos e utilizando como indexador o IGP-DI acrescido de taxa de juros de 7,5% ao ano, sendo emitidos novos títulos no valor de R\$ 777,8 milhões e o limite de comprometimento de 15% da Receita Líquida Corrente. Curiosamente, aponta Fattorelli (2013), “a mesma União tem emprestado bilhões de dólares ao governo norte-americano mediante a compra de títulos de sua dívida, que remuneram a juros próximos de zero”. Ou seja, a mesma União, que compromete a saúde fiscal dos estados com empréstimos a juros altíssimos, dispõe para a compra de títulos da dívida americana que irá render quase 0% de retorno sobre esse capital, logo é até desmoralizante o tratamento que ocorre na relação União/estados.

**Gráfico 02: Evolução do saldo da dívida pública de Alagoas pós-lei 9496/97 – 1998 a 2014 (em R\$ Bilhões)**



Fonte: Dados da Gerência da Dívida Pública de Alagoas (2015)

Essa evolução retratada no gráfico tem em seu cerne uma causa peculiar que poderia ser combatida – o anatocismo<sup>11</sup>. Na Súmula 121 do STF, diz que é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. Ou seja, é totalmente ilegal o que acontece com a dívida dos estados, onde são cobrados os juros capitalizados. O anatocismo se torna uma sangria incessante para os estados que, por meios condenados pelo próprio STF – instância máxima da jurisdição brasileira – têm que despender um grande volume de capital para favorecer o sistema da dívida.

Para ficar mais claro, será analisada a progressão do serviço da dívida de Alagoas também a partir da introdução da lei 9496/97:

<sup>11</sup> Anatocismo é a cobrança de juros sobre juros que é proibido aos estados pela Súmula 121 do STF.

**Gráfico 03: Evolução do serviço da dívida pública de Alagoas pós-lei 9496/97 – 1998 a 2014 (em R\$ Milhões)**



Fonte: Dados da Gerência da Dívida Pública de Alagoas (2015)

Conforme se observa nos dois gráficos, a federalização da dívida, que visava aliviar a forte crise fiscal vivenciada em Alagoas durante a década de 90, não resolveu o problema do endividamento. Após a Lei 9496/97, foi pago somente com os encargos da dívida mais de 03 vezes o valor da mesma, e o estado continua a dever quase 05 vezes mais do valor em que a Lei vigorou.

### **2.3.1 – As consequências da implantação da lei 9496/97 para Alagoas**

Alagoas apresenta-se como sendo um dos estados da federação brasileira mais dependente das políticas de transferências federais de renda. No entanto, Alagoas repassa ativos à União através do serviço da dívida em quantidade maior do que o repasse dos programas de transferências. Por exemplo, no ano de 2012, o estado recebeu R\$ 653 milhões do Governo Federal, mas transferiu ao mesmo tempo, em forma de juros e amortizações, a quantia de R\$ 776 milhões. Se de um lado essas transferências cumprem um papel econômico importante, ajudando a elevar o poder de compra de um segmento da população, do outro lado, os repasses de Alagoas para a União compromete a capacidade desse estado de se financiar e que resulte no desenvolvimento econômico e social, ou seja, o mesmo deixa de

investir em melhorias na qualidade de vida da população (saúde, educação, segurança, transporte, infraestrutura, etc.) para arcar com o serviço da dívida.

Há várias prerrogativas apontando que o empréstimo da União aos estados – e conseqüentemente a Alagoas – deu-se como uma mera operação bancária comercial. Sobre essas prerrogativas, evidencia Casarotto (2011):

- 1- Cobranças de juros altos acima de outras operações, como as do BNDES;
- 2- Adoção da tabela Price, constitucionalmente ilegal conforme a súmula 121 do STF;
- 3- Adoção do IGP-DI que corrige os valores muito acima da inflação oficial;
- 4- Exigência de robustas garantias: a União estabeleceu como garantias as suas transferências constitucionais bem como as receitas tributárias dos Estados;
- 5- Ausência de cláusula previsora do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: a União também não estabeleceu, ao contrário do que é obrigada a fazer nos contratos administrativos de longo prazo;
- 6- Alguma autonomia para o gestor negociar: a União negociou, caso a caso, a taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados, que variou de 11,5% a 15%;
- 7- Existência de minúcias contratuais que alavancam o valor devido: foram introduzidas no contrato a palavra “positiva” para a variação do IGP/DI, que faz com que não sejam consideradas as variações negativas do índice, e a palavra “nominais” para a taxa de juros, que faz com que a taxa anual seja capitalizada mensalmente ampliando os juros cobrados para 6,17% e 7,76% a.a. nos casos em que o contrato prevê 6% e 7,5% a.a., respectivamente.

Esta Lei vai de encontro aos princípios da igualdade e da impessoalidade, pois trata cada ente federado de forma distinta, como aborda Casarotto (2011):

A Lei, ao autorizar o Governo Federal a negociar, caso a caso, tanto a taxa de juros quanto o limite do comprometimento da receita tratou os Estados Federados, que tinham a mesma situação fiscal e aderiram a um mesmo programa, de forma diferente, pois houve mais complacência com um de que com outro violando os princípios da igualdade e da impessoalidade (CASAROTTO 2011).

A Lei em questão tornou o estado alagoano muito mais dependente das políticas do Governo Federal, ou seja, houve uma centralização do poder de decisão das políticas do estado para o Ente Central – a União. Além disso, o empréstimo foi feito como se fosse uma simples operação bancária e, como em qualquer outra operação bancária comercial, o principal objetivo é a rentabilidade, tendo essa política se tornado uma fonte muito rentável para os cofres federais e o sistema bancário, deixando não só Alagoas, mas todos os estados

impossibilitados de decidir de forma autônoma outras políticas, senão aquelas predeterminadas no âmbito federal.

Seguindo na ótica de Casarotto (2011), os estados foram praticamente abusados por essa lei que assume meramente uma concepção de operação bancária com fins lucrativos em todos esses anos de refinanciamento. Observa-se que se os contratos fossem acordados tendo como indexador o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), que é a inflação acumulada, de 1998 até o final de 2010 esse índice teria medido 119,17%. Por outro lado, como o acordo teve como indexador o IGP-DI, para o estado que agregou mais 6% ao ano que foi o valor mínimo instituído por lei, nos dez anos mediu 471,67%, gerando um subsídio a mais desse estado para a União de 352,50% (CASAROTTO, 2011). No caso de Alagoas a situação foi pior, já que o contrato citava além do IGP-DI mais 7,5% ao ano<sup>12</sup>, sendo repassado um subsídio ainda maior.

Então, a Lei 9496/97 não minimizou a situação fiscal de Alagoas e ainda tornou-o dependente das políticas federais da União. Esta visou a referida Lei como meio de ter o controle sobre as políticas estaduais, diminuindo também o setor público estadual às atividades bancárias com a privatização e venda dos bancos estaduais. Impôs, assim, o domínio sobre as políticas dos estados, principalmente no que se refere à concessão de novos empréstimos.

No longo prazo, algumas análises mostram que a dívida poderá diminuir seu estoque em até R\$ 1,8 bilhão com um novo projeto de lei que muda o indexador. O novo projeto de lei muda o indexador da dívida que antes era o mais oneroso IGP-DI mais 6% a 9% ao ano, passando a ser medido pela taxa Selic ou pelo IPCA acrescido de mais 4% ao ano (o que for menor).

#### **2.4 - Indícios de ilegalidade na formação da dívida pública alagoana**

Estudos recentes vêm apontando para o fato de que a formação da dívida não só de Alagoas, mas de todos os estados da federação, assim como de todos os países da América Latina, África e o antigo Bloco Soviético, deu-se de maneira ilegal com base em mecanismos de “financeirização do capital”. É o que se denomina por alguns teóricos no assunto como o chamado “Sistema da Dívida”. Sobre isso, ressalta Fattorelli (2013):

---

<sup>12</sup> Inicialmente, era medido pelo IGP-DI acrescido de 7,5% a.a., mas foi renegociado sendo reduzido para 6,5% a.a.

O poder financeiro sobre as nações é obtido principalmente através do financiamento de ditaduras ou eleições "democráticas", assim, conseguir dominar o poder político e subordinar o capital aos interesses financeiros, em seguida, conseguir a mudança, em seu favor, das estruturas legais (FATTORELLI, 2013, grifo nosso).

As ditaduras concebidas pela maioria dos países da América Latina, no século passado, foram o principal meio de introduzir o capital inativo estrangeiro nesse continente por meio de contratos<sup>13</sup>, os quais possibilitaram às economias latinas cada vez mais dependência externa e menos autonomia em suas políticas econômicas. O Sistema da Dívida é algo que se pode considerar como uma “corrupção legalizada”, destaca a Auditoria Cidadã da Dívida. Em outros termos, a hegemonia das instituições financeiras determina o que o governo – que esteja subordinado a seus interesses – deverá fazer em suas políticas econômicas e sociais para dar retorno a elas, ou seja, distorce totalmente a função do Estado que é, a priori, garantir os serviços essenciais à população, mas ao contrário disso onera ainda mais as contas públicas, tendo que arcar com os serviços da dívida.

É possível destacar os pontos mais relevantes nos quais se ampara esse sistema, conforme explicita Fattorelli (2013):

- 1- **O modelo econômico favorece ao Sistema da Dívida** – O principal foco é o alcance do *superávit primário* e o controle da inflação, ancorado em políticas de juros alto e controle da base monetária;
- 2- **O aparato legal favorece ao Sistema da Dívida** – O conjunto das normas serve como meio facilitador à rentabilidade dos títulos públicos nas mãos de seus detentores;
- 3- **Juros elevados para controlar a inflação** – A prática dos juros altos não tem servido para o controle da inflação, mas serve de forma generosa ao Sistema da Dívida;
- 4- **Operações de mercado aberto**<sup>14</sup> – Ocorre a troca de dólares especulativos que ingressam no mercado de títulos da dívida pública brasileira, que paga os juros mais elevados do mundo;

<sup>13</sup> Não se sabe ao certo quais eram as cláusulas desses contratos, uma vez que nas ditaduras não se tinha transparência no tratamento da coisa pública.

<sup>14</sup> As operações de *open-market* (em português, operações de mercado aberto) consistem em técnicas de intervenção dos Bancos Centrais nos mercados monetários através da compra e venda de títulos (geralmente são utilizadas obrigações do governo – os chamados títulos da dívida pública). Através destas operações, os Bancos Centrais conseguem regular a oferta de moeda numa economia e, por essa via, influenciar as taxas de juro praticadas pelos bancos comerciais, dando assim sinais ao mercado sobre as suas orientações de política monetária. A importância deste tipo de operações reside no fato dos mercados monetários estarem sujeitos a grandes flutuações, podendo afetar negativamente a economia – através das políticas de *open-market* as autoridades monetárias conseguem regular os mercados, impedido os eventuais efeitos nefastos das oscilações do mercado (NUNES, 2015).

5- **O mercado dos títulos da dívida pública** – O mercado se restringe a um reduzido número de bancos nacionais e internacionais: *os dealers*. Estes têm preferência e determinam as regras do mercado.

Como foi dito anteriormente, o processo de endividamento externo alagoano ocorre a partir da década de 70, mediante a tomada de empréstimos externos para serem utilizados em políticas públicas e de infraestrutura, favorecendo ao setor privado. Como se sabe, os contratos foram feitos sem a devida transparência, o que dificulta a análise sobre o caráter financeiro do endividamento e seus principais beneficiários. O que se pressupõe é que existam fraudes nesses contratos e que o principal interesse seria beneficiar o setor privado em detrimento do público, mas é algo que só se poderia identificar de forma clara por meio de uma auditoria da dívida. Contudo, algumas evidências como a prática de juros flutuantes no período 76 a 96, empréstimos sem contrapartida, precatórios judiciais e a prática de anatocismo ampliam a ideia de ilegalidade da dívida.

Em 1998, a dívida alagoana é renegociada à taxa de juros de 7,5% ao ano mais o índice IGP-DI que acelerou o endividamento alagoano. Então, as políticas de renegociação da dívida foram um fracasso para os estados, comprometendo ainda mais a saúde fiscal já que esse índice distorce ainda mais a dívida, corroendo a capacidade de pagamento. Mais uma vez é necessário questionar a prática de anatocismo, já mencionada neste trabalho, pois a renegociação impôs, na fórmula do cálculo, a incidência de capitalização dos juros o que se torna ilegal mediante Súmula 121 do STF.

Cabe ressaltar que, na década de 90, o setor sucroalcooleiro na tentativa de buscar novos investimentos recorre ao Produban que era o banco estadual de Alagoas. No entanto, a crise de produção daquele setor na década de 90 fez com que a dívida que os usineiros tinham com o estado, por meio dos empréstimos recorridos ao Produban, sofresse calote. É necessário enfatizar que Alagoas é um estado oligárquico em que os anseios da classe dominante se sobrepujam sobre os interesses sociais. Além de ilegal, há uma clara imoralidade de tal dívida que se dá pelo fato de que os responsáveis pela falência do banco do estado de Alagoas não foram penalizados, e a classe trabalhadora se torna refém dos abusos da elite.

Ademais, Alagoas recorreu a empréstimos junto à União para solucionar o problema de liquidez do seu banco. Porém, o principal problema visto é que o estado assumiu uma dívida de determinado setor, comprometendo parte de sua receita para corresponder ao pagamento do empréstimo para solucionar o problema do setor sucroalcooleiro. Ou seja, o estado converteu uma dívida do setor privado em dívida pública, mostrando o corporativismo

dos seus representantes à classe oligárquica, pois os mesmos que detêm o poder das instituições públicas do estado são também a burguesia detentora do capital e dos principais meios de comunicação.

Então, o estado capitalista assumiu uma dívida dando protecionismo estatal a um setor específico da economia, favorecendo a interesses privados e, em troca, compromete grande parte dos serviços essenciais como educação, saúde, segurança, saneamento básico, moradia, já que os recursos para tais políticas são escoados para uma área específica – o serviço da dívida. Não à toa, Alagoas em seu contexto histórico e atual sofre com problemas sociais de baixo índice de desenvolvimento humano provocado por falta de investimento nas principais áreas<sup>15</sup>.

Existe um movimento há mais de uma década em busca de auditar a dívida pública alagoana. A auditoria da dívida está prevista na Constituição Federal de 1988. Para Fattorelli (2013), “A Constituição Federal Brasileira prevê a realização da dívida, conforme art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT -, entretanto, tal dispositivo nunca chegou a ser cumprido”. O fato de ainda não se ter feito a auditoria da dívida, mesmo com a previsão dela constitucionalmente, é que vai de encontro aos interesses das instituições financeiras, da classe política, das oligarquias empresariais, da grande mídia<sup>16</sup> e de todos que se beneficiam desse esquema. Pois, não há clareza sobre como se deu o fechamento dos contratos, e os dados evidenciam para uma dívida que o estado já pagou seu valor várias vezes e continua a devê-la de forma cada vez maior.

No longo prazo, a dívida alagoana, devido às condições de pobreza do estado e incapacidade de alavancar receitas para sanar tais problemas, mostra ser impagável. Alagoas, cada vez mais despense parte de sua receita para pagar juros e amortizações da dívida. Essa dívida já não se tem mais contrapartida não se investe mais em nenhum setor para alavancar o desenvolvimento, apenas é usada para destinar recursos ao setor financeiro, ou seja, é uma dívida com mecanismos meramente financeiros e os principais beneficiados são os detentores dos títulos da dívida pública do estado – banqueiros e fundos de pensão.

“A experiência equatoriana de auditoria oficial de sua dívida pública revelou a relevância do instrumento da auditoria da dívida e permitiu determinar a perversa atuação do

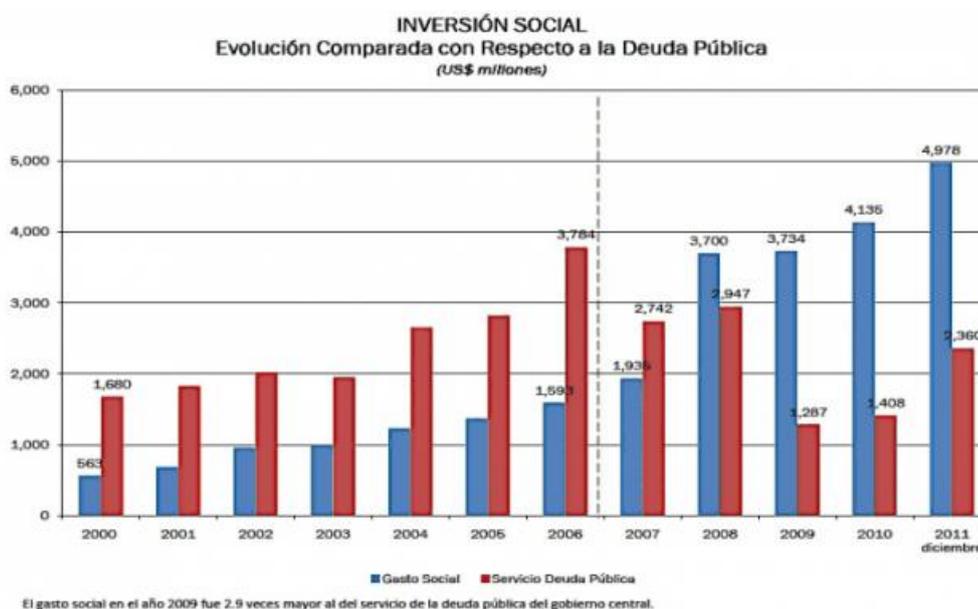
---

<sup>15</sup> Terá um capítulo, à frente, que tratará dos problemas sociais do estado de Alagoas.

<sup>16</sup> Entende-se aqui por grande mídia o principal portal de acesso à informação disponível às massas, as quais têm pouco acesso a outras fontes de informação.

Sistema da Dívida<sup>17</sup>” (FATTORELLI, 2013). De acordo com os resultados obtidos por essa auditoria, foi mostrado que 70% da dívida equatoriana foi considerada ilegal. A partir disso, o Equador passou a destinar para setores essenciais da economia os recursos que antes eram usados para pagar os juros da dívida. O resultado foi, sem dúvida, uma maior destinação dos recursos para os gastos sociais, conforme a figura abaixo:

**Figura 05: Evolução da dívida pública do Equador em comparação aos gastos sociais – 2000 a 2011**



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Como se apresentou acima, a partir do corte de 70% na dívida do Equador depois de auditada em 2007, o país conseguiu elevar mais investimentos em gastos sociais, melhorando a qualidade dos seus serviços públicos em detrimento de uma menor quantidade de recursos despendido ao setor financeiro. Então, houve a inversão da prioridade do Estado que passou a assumir a sua função de origem que é garantir os serviços essenciais à população.

Em vista ao ocorrido no Equador, onde 95% dos credores aceitaram que havia irregularidade em 70% dos contratos de dívida, outros países latinos, como o Brasil, por exemplo, podem se convencer de que também possam mudar esse paradigma e acabar em partes com esta sangria que se tornou o sistema da dívida. “A atitude soberana do Equador abriu caminho para as auditorias na América Latina. [...] Bolívia e Venezuela anunciaram também a intenção de realizar a auditoria das suas dívidas públicas” (GENRO, 2011).

<sup>17</sup> A classe política, as oligarquias empresariais e a grande mídia são os mesmos que detêm o poder das instituições públicas. O conjunto daqueles favorece às instituições financeiras que, por troca de favores, sustentam a permanência dos mesmos no poder, caracterizando o “Sistema da Dívida”.

Outro caso interessante para se abordar é a intenção da Grécia em auditar a sua dívida, provocada pelo salvamento de bancos privados pelo Estado grego. Também foram apontados indícios de ilegalidade na dívida da Grécia e formou-se um comitê para analisar as peculiaridades do endividamento. Uma dessas peculiaridades é que em um empréstimo, tomado pela Grécia, o Parlamento não foi consultado e, mesmo assim, o Governo assinou com a *Troika*<sup>18</sup> o que seria ilegal, e é isto que o comitê da auditoria faz por lá: provar a ilegalidade.

O comitê alegou que, após a crise de 2008, a *Troika* passou a comercializar ativos tóxicos<sup>19</sup> de bancos privados para os países europeus.

Assim, os "pacotes de resgate" ofertados à Grécia, principalmente pelo EFSF, consistiriam não em dinheiro passível de investimento na economia, mas na transferência desses ativos tóxicos. Esses títulos, por sua vez, passavam pelo Banco Central grego, que registrava a dívida pública, e em seguida eram entregues a um fundo privado criado na Grécia também por imposição do FMI - denominado HFSF (Hellenic Financial Stability Fund) - que os utilizou para comprar papéis sem lastro emitidos por bancos privados gregos (PESSOA, 2015).

O “pacote de resgate” para retirar a Grécia da crise serviu apenas como um meio de entrada de ativos podres no país, ou seja, não teve como contrapartida a volta do crescimento da economia. Posteriormente, o país teve que sacrificar recursos públicos para honrar seus credores, agravando a crise. Então, segundo Pessoa (2015), o trabalho da auditoria da dívida grega dividiu-se basicamente em três etapas:

- 1- Reunir e expor os números relativos ao montante da dívida contraída, ao quanto já foi pago em títulos e amortizações e aos fatores que influenciaram no seu crescimento;
- 2- Analisar os documentos que dão base a esses empréstimos, verificando se todos os processos e as exigências legais foram respeitados;
- 3- Produzir relatório com o diagnóstico da situação.

Depois dessas etapas, o relatório é repassado ao governo que analisa e toma as medidas cabíveis, inclusive suspender o pagamento da dívida se provada a ilegalidade pela auditoria, isso seria basicamente o mesmo processo caso o Brasil auditasse sua dívida.

Há também outra perspectiva de se enfrentar o problema do endividamento alagoano e já é bem mais realidade: a proibição do anatocismo. No ano de 2016, o estado de Alagoas conseguiu outra liminar no STF. Devido à Súmula 121 do STF, que proíbe a prática do

---

<sup>18</sup> Troika, nesse contexto, é um termo atribuído à equipe composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

<sup>19</sup> Ativos tóxicos são títulos desmaterializados, normalmente não admitidos para comercialização em Bolsas de Valores, cuja tendência é a desvalorização contínua. (PESSOA, 2015)

anatocismo, a nova liminar muda o cálculo da dívida que passará a ser medido com base na cobrança de juros simples. Isso significa, segundo a Sefaz/AL, um decréscimo do valor total da dívida de R\$ 8 bilhões para apenas R\$ 400 milhões. As parcelas, pagas mensalmente, passarão de R\$ 55 milhões para apenas R\$ 4 milhões. É uma redução significativa para um estado atualmente negligenciado e sem recursos.

## **2.5 - Resgate histórico da formação da dívida pública dos estados no Brasil**

A dívida pública no Brasil, como cita alguns autores, remonta ao fim da colonização. Isso fica mais explícito em Martins (2007) “quando o Brasil resolveu tornar-se livre precisou recorrer a empréstimo externo para comprar o preço da liberdade”. Ainda em Martins (2007) o país contraiu 02 milhões de libras esterlinas para indenizar Portugal, assumindo assim uma parte da dívida de Portugal com a Inglaterra – pacto colonial. Então, o país iniciou seu processo de endividamento praticamente desde o fim da sua colonização.

Embora a formação da dívida pública brasileira tenha séculos de história, aqui, observar-se-á a dívida pública numa linha cronológica menor, visto que foi a partir dos anos 60, mais especificamente durante a Ditadura Militar, que se começa um grande processo de endividamento no Brasil, trazendo uma roupagem totalmente diferente do que era e do que viria a ser a dívida. Portanto, levar-se-á em consideração para este tópico o processo de endividamento no Brasil a partir do golpe militar de 1964, pois é nesse período que se começa avolumar demasiadamente a dívida pública brasileira<sup>20</sup>.

Segundo Curado e Cruz (2012), a década perdida<sup>21</sup> foi marcada não só pelo endividamento externo, mas também é um momento onde há forte fluxo de capitais nas economias mundiais – principalmente nas de alta renda. O mundo entra em um processo de globalização onde as relações intereconômicas ficam mais intensas, ocasionando na “mundialização” do capital especulativo.

A década de 1980 foi marcada ainda pelo fim da Ditadura Militar e o início da redemocratização no país. No aspecto econômico, havia o processo inflacionário e o baixo ritmo de crescimento da economia o que aumentava as incertezas de investimentos diretos, tanto do capital privado nacional quanto do capital privado internacional, enquanto o Estado –

---

<sup>20</sup> A formação da dívida dos estados aconteceu no mesmo cenário daquele fenômeno que já foi abordado no caso da formação da dívida pública alagoana no primeiro tópico – contração de dívidas a juros flutuantes.

<sup>21</sup> O autor refere-se à década de 80, marcada pela forte estagflação na América Latina.

endividado – não tinha condições de investimentos para alavancar o desenvolvimento. Para ilustrar com mais clareza, discorrem sobre o tema Curado e Cruz (2012):

“[...] A crise dos anos 1980 simboliza mais do que o processo de estagflação clássico. Ela marca o colapso de um “padrão de desenvolvimento” estruturado em uma clara divisão do trabalho entre o capital privado nacional, o capital privado internacional e o Estado. A crise fiscal do Estado brasileiro e a redução de sua capacidade de investir, assim como o processo de ajuste patrimonial empreendido pelo capital privado nacional são fenômenos extensivamente discutidos pela literatura econômica brasileira” (CURADO E CRUZ, 2012).

A expansão da dívida externa na década de 1980 fez com que o governo tomasse outras medidas que fossem mais eficazes ao controle dos endividamentos. Lopreato (2000) argumenta: “O Banco Central, com a Resolução nº: 831 de 09/03/83, passou a atuar sobre a política creditícia, controlando os empréstimos dos sistemas financeiros público e privado ao setor público”. Desse modo, o Banco Central se torna um grande agente de controle das políticas financeiras do governo com o objetivo de minimizar os efeitos de novos financiamentos estabelecendo um teto permitido para novas fontes de recursos.

No fim da década de 80, a situação financeira dos estados se fragiliza com o alto rigor no controle das operações de créditos atrelado à alta das taxas de juros, colocando dessa forma os estados em uma situação de instabilidade das suas finanças. “O rigor no controle das operações de crédito, sem que houvesse qualquer medida para fazer frente ao quadro de deterioração financeira já existente, forçou o uso de fontes precárias de financiamento, acentuando a instabilidade das finanças estaduais” (LOPREATO, 2000). Com isso, nesse mesmo período, e mais especificamente nos anos de 1988 e 1989 os bancos dos estados foram os principais financiadores dos estados e municípios com 28,2% e 46% do total dos empréstimos naqueles anos, respectivamente.

A crise de crédito era uma consequência da moratória brasileira de 1987. Outros países latinos viviam o mesmo problema, pois as dívidas públicas dessas nações eram extremamente altas, o que resultou nas políticas de renegociação da dívida por meio da implantação do Plano Brady e, em seguida, com a implantação do Plano Real no Brasil. Sobre as consequências dessa política para a economia brasileira, aborda Gomes (2016):

A questão fundamental estava em aceitar as pré-condições para praticá-la: abertura comercial, desregulamentação financeira, desregulamentação dos direitos trabalhistas, reforma do Estado, privatização e a renegociação da dívida externa, que estava em colapso desde a moratória mexicana e argentina, em 1982, e da moratória brasileira, em 1987 (GOMES, 2016).

Lopreato (2000) afirma que, ao final do ano de 1989 se configura ainda uma maior crise nas contas públicas devido ao aumento dos custos de rolagem e o estoque da dívida. A

dívida passa a ter um acréscimo nominal anual elevado. E, em contrapartida, a evolução das receitas fiscais não consegue acompanhar a evolução do estoque da dívida comprometendo ainda mais a capacidade de financiamento dos estados. “A incapacidade de gestão da crise financeira no âmbito dos próprios estados forçou a federalização de parte da dívida estadual” (LOPREATO, 2000). Com isso, foi destinada à União uma parte da dívida dos estados com a perspectiva de que os estados conseguissem resolver, ou pelo menos minimizar, o problema de gestão financeira de suas dívidas. Mas a federalização de uma parte da dívida dos estados pouco contribuiu para melhoramento da gestão da dívida dos estados, sobre isso discute Lopreato (2000):

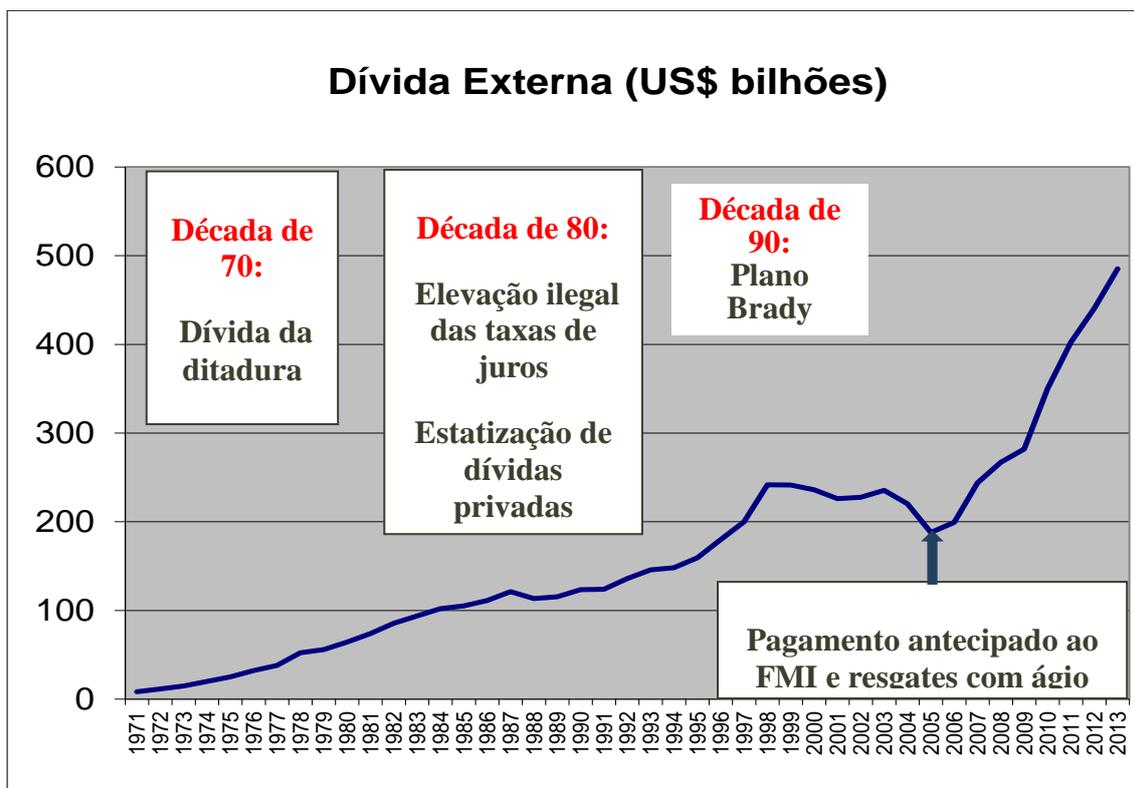
A proposta da União respondeu a questões imediatas e avançou pouco. O refinanciamento deixou de lado a dívida mobiliária, a dívida bancária com os agentes financeiros dos próprios estados e parte dos contratos com o setor privado. A federalização parcial da dívida pouco alterou o quadro das finanças estaduais. Os altos juros e a inflação contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e de bancos estaduais, bem como acentuaram o desequilíbrio entre os fluxos de pagamentos e de arrecadação fiscal, responsável pela incapacidade das administrações centrais honrarem as obrigações financeiras (LOPREATO, 2000).

A federalização da dívida tornou os estados mais dependentes das medidas adotadas pela União<sup>22</sup> e, sobretudo, as políticas econômicas adotadas pelo Banco Central. Com o processo de federalização da dívida, a partir do final da década de 90, cresce a dívida interna e diminui a externa em relação ao PIB. No entanto, a dívida interna se eleva em um nível maior que a diminuição da dívida externa, ou seja, a dívida bruta aumenta.

---

<sup>22</sup> Este fenômeno de federalização da dívida já foi detalhado no tópico 2.3 deste capítulo. Então, o mesmo fenômeno ocorrido em Alagoas foi simultâneo aos outros estados, embora com suas especificidades já mencionadas.

**Figura 06: Evolução da dívida pública externa brasileira (1971 a 2013)**



Fonte: Banco Central apud. Fattorelli (2014)

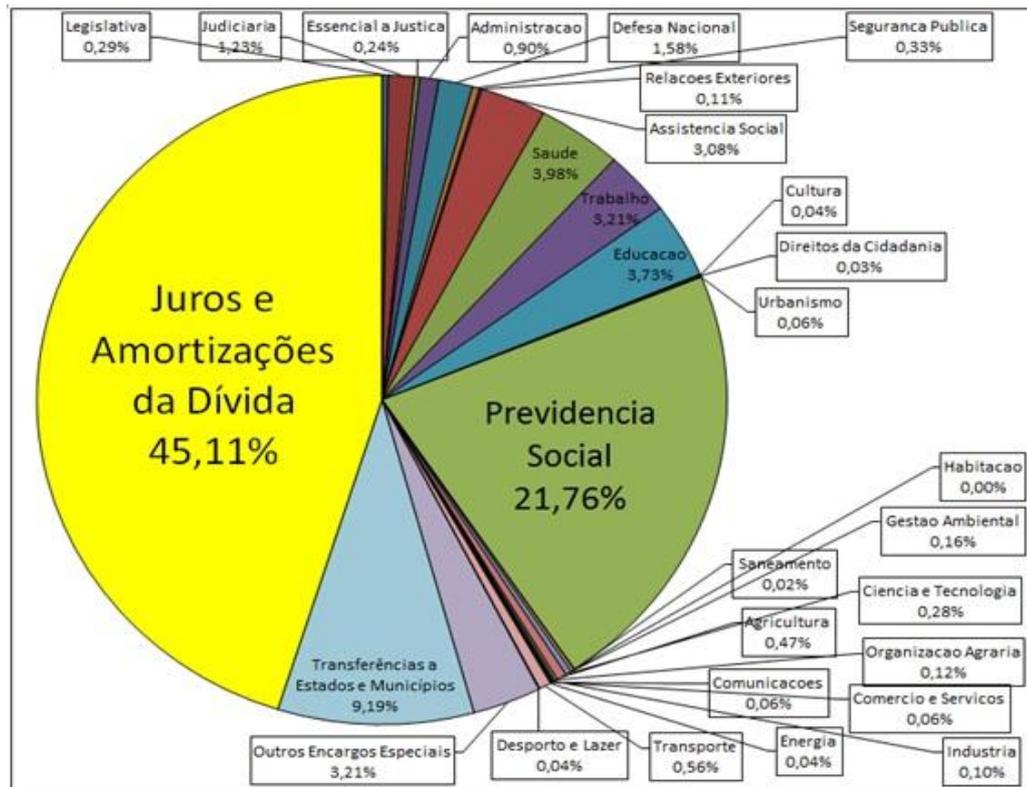
Em 2005, foi divulgado equivocadamente que a dívida externa tinha sido liquidada e que o país se tornara credor do mercado financeiro internacional. Essa figura mostra uma contradição e uma possível manipulação de informações. O que houve foi um pagamento adiantado ao FMI no valor de R\$ 15 bilhões e resgates com ágio. Contudo, a dívida externa continua a crescer e a ideia de pagamento total da mesma se configura apenas como uma desinformação.

Após o início da federalização da dívida pública brasileira, a dívida interna cresce consideravelmente, sendo a evolução do IGP-DI, que onera o cálculo da dívida, o principal motivo. Outros fatores também foram decisivos para o aumento do endividamento interno, como destaca Gomes (2016):

Na busca de priorizar o serviço da dívida pública, duas iniciativas foram decisivas. A primeira foi a constituição de gigantesco superávit primário, a cada ano. A segunda foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em 4 de maio de 2000, que surgiu com o discurso de criar mecanismos de transparência das contas públicas para se evitar descontrole nos gastos públicos. Todavia, acabou estabelecendo-se limites para os gastos sociais, de forma a assegurar o pagamento do serviço da dívida pública (GOMES, 2016).

Considerando até a metade do ano de 2015, a soma das dívidas interna e externa acumulavam R\$ 2,58 trilhões no estoque da dívida, segundo os dados do Tesouro Nacional.

**Figura 07: Destinação das receitas do Estado no ano de 2014**



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2015)

Nota-se clara prioridade do governo em arcar com o serviço da dívida, enquanto os serviços essenciais como educação, saúde e segurança ficam para segundo plano. A dívida bruta do governo oscilará entre 64,1% e 62,5% do PIB, entre 2015 e 2017, segundo informações estimadas pelo Tesouro Nacional. Essa prioridade, por parte do governo, ocasiona sérios problemas ao setor público, desencadeando o processo de crise fiscal que será o objeto de estudo do próximo capítulo.

### 3- Crises fiscal e financeira dos estados

A crise fiscal é um fenômeno dos Estados capitalistas que se apresenta em economias desde as mais desenvolvidas como a dos Estados Unidos, assim como de países subdesenvolvidos, por exemplo, os do bloco latino-americano. E o Brasil, que é um Estado capitalista, convive com uma crise fiscal sistêmica em seus estados subnacionais. Cada vez mais a União cobra a existência dos chamados *superávits primários*, tendo como um dos principais intuitos o de arcar com os serviços da dívida, que compromete a capacidade financeira dos estados, gerando corte de gastos e aumento de impostos para gerar receita e cumprir com o pagamento das dívidas.

Os governadores, diante da dimensão da crise, não tiveram margem de manobra para não acatarem as condições de renegociação dos débitos e cederam espaço ao poder federal. O projeto de controle das finanças estaduais ganhou corpo, e o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de *enquadrar* os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real (LOPREATO, 2004).

Segundo Lopreato (2007), as reformas tributárias em especial à de 64, na época do Regime Militar, fizeram com que a gestão tributária ficasse centrada no âmbito federal dando aos estados menos poder fiscal, isso fez com que os estados buscassem outras formas de financiamento, tornando dependentes dos empréstimos externos ou senão do Governo Federal. Houve a criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios para tentar compensar a falta de autonomia fiscal desses, mas, mesmo assim, essa parcela não foi suficiente para que os estados deixassem de buscar outras fontes de financiamento. Ao mesmo tempo, Fattorelli (2013) “Em razão dessa concentração dos recursos arrecadados na esfera federal, a Constituição Federal determina que a União deve transferir parte das receitas tributárias para os Estados e Municípios”.

De fato, o novo contexto tributário nacional tirou a autonomia dos estados na condução de suas políticas fiscais, o que provocou mais dependência em relação às políticas federais juntamente com a renegociação da dívida. Em outras palavras, a renegociação da dívida dos estados fez com que os tornassem mais dependentes de políticas centrais do governo, isso foi o pacto federativo o qual deu menor capacidade autônoma aos estados para com sua política, tanto fiscal quanto financeira, para que fosse possível a continuidade de pagamento do serviço da dívida.

“A renegociação das dívidas estaduais retirou espaço de manobra dos governadores e tornou difícil conciliar o serviço da dívida e maior volume de investimento” (LOPREATO, 2007). Então, com a renegociação da dívida ficou difícil para os estados alavancarem

investimentos, pois a sua principal função agora seria apenas o de cumprir com o serviço da dívida, enquanto ficava para segundo plano aumentar os investimentos e desenvolver melhores cenários econômicos. Isso explica em parte a incapacidade dos estados desenvolverem políticas próprias de desenvolvimento econômico, senão aquelas advindas da esfera superior. O problema é ainda mais grave, pois já que não se consegue alavancar desenvolvimento e, conseqüentemente, não há mais receita, já que não há maiores volumes de arrecadação, a saída na maioria das vezes é a inevitável austeridade fiscal com corte de gastos para se tentar obter controle nas contas públicas.

Foi criada, justamente para se tentar minimizar as extrapolações dos gastos fiscais e garantir o serviço da dívida, a Lei de Responsabilidade fiscal (LRF), que ajudou a definir os limites fiscais exigíveis nos estados e municípios e planejar melhor as execuções orçamentárias dos mesmos. Basicamente, a LRF surge com a principal função de controlar os desequilíbrios fiscais nas contas públicas, ajudando os estados e municípios a planejarem o orçamento, tornando-se um mecanismo de auxílio na continuidade de pagamento da dívida pública. A LRF impõe restrições à obtenção de novos financiamentos e visa a necessidade de *superávits primários*, para serem aplicados com o objetivo de pagar os juros da dívida. A referida Lei veio também tentar fiscalizar os gestores públicos por meio da análise das execuções orçamentárias de cada estado, no intuito de haver mais responsabilidade sobre as contas públicas e controle do endividamento. De fato, não mostrou ser uma lei plenamente eficaz uma vez que os governos municipais, estaduais e federais convivem com a corrupção generalizada e o aumento constante do endividamento.

Com a prerrogativa de reestabilizar o sistema financeiro, que não se adaptou às mudanças do Plano Real, foram criados no Governo FHC dois programas de reestruturação financeira – o Proer e o Proes. O Proer dedicou-se à “reestruturação” do sistema financeiro. Na verdade, foi a utilização de recursos públicos injetados em instituições financeiras, além de ter facilitado a entrada de capital estrangeiro, encontrando aqui no Brasil um ambiente propício para a especulação financeira dos títulos da dívida pública.

Os títulos públicos se transformaram na principal razão que alimenta os lucros dos bancos, são como um prato feito de taxas de juros suculentas. Com as altas taxas de juros oferecidas pelo governo para remunerar a compra de títulos públicos, os bancos não se animaram a aumentar as linhas de crédito, preferiam investir os títulos públicos porque o risco até hoje é zero (CERQUEIRA, 2012).

O Proer foi, de fato, mais uma política econômica do governo FHC que possibilitou às instituições financeiras especularem os títulos da dívida pública. O argumento utilizado, assim como na implantação do Plano Real, é o de estabilizar a economia já que com a perda dos

ganhos da inflação, com a estabilização da moeda, havia a preocupação de que o sistema financeiro brasileiro entraria em colapso. Assim, foram destinados ao setor financeiro títulos de longo prazo para o salvamento dos bancos. “O governo gastou mais de R\$ 20 bilhões para salvar os bancos, e foi duramente criticado. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada para apurar os gastos, mas os parlamentares acabaram isentando o governo” (ZAMPIERI, 2011). Então, verifica-se, nessa análise, uma blindagem especial do governo aos banqueiros, pois em época de insolvência a classe trabalhadora acaba arcando com o prejuízo, não ocorre o mesmo quando há lucro.

Outra política de cunho neoliberal do governo FHC foi o PROES. Este visou à diminuição do setor público estadual na atividade bancária. O plano foi também derivado, em parte, das consequências do Plano Real com a perda das receitas inflacionárias dos bancos, como destaca Salviano Júnior (2004):

O Plano Real fez despencar rapidamente os níveis de inflação, notícia muito bem vinda para toda a economia, mas não para o sistema financeiro. Isso porque a estabilidade de preços impôs ao sistema a quase eliminação de suas receitas de *float* financeiro, que representavam mais de um terço de suas receitas totais (SALVIANO JÚNIOR, 2004).

Este plano de estabilização monetária também teve efeito negativo relevante sobre a crise fiscal dos estados. “O plano inviabiliza um importante mecanismo de ajuste fiscal do regime de alta inflação, que era o fato de as despesas serem menos perfeitamente indexadas que as receitas, e ao mesmo tempo gera taxas de juros reais extremamente elevadas em 1994 e 1995” (SALVIANO JÚNIOR, 2004). Consequentemente, obrigou os governadores estaduais a aceitarem as medidas de enxugamento das atividades bancárias estaduais pelo governo federal, pois o Plano Real os deixou sem capacidade de decisões frente à crise fiscal.

Junto com o Proes, a União teve que determinar a renegociação da dívida dos estados para tentar equilibrar a situação fiscal dos mesmos. Destaca Salviano Júnior (2004) “o governo federal tinha que lidar também com outra dimensão da crise fiscal estadual, a saber, o desequilíbrio orçamentário e a crescente dificuldade para seu financiamento”. Reforça Salviano Júnior (2004), “o refinanciamento das dívidas estaduais, tanto quanto o próprio Proes, foi [...] uma resposta às necessidades da estabilização macroeconômica”.

A renegociação da dívida implicou algumas determinações da União aos estados. Uma delas era a de que o endividamento deveria seguir uma trajetória decrescente, porém, não ocorreu, justamente devido ao descontrole das contas públicas em nome da governabilidade atrelado ao baixo crescimento econômico, causando queda nas Receitas Correntes Líquidas dos estados. Com isso, salienta Lopreato (2004), “a política de corte de gastos ganhou papel de destaque na estratégia de ajuste fiscal, mas não necessariamente garante o *superávit*

exigido para manter a trajetória decrescente de endividamento”. Isso porque a estratégia é de continuar rentabilizando os detentores dos títulos públicos.

Se por um lado os estados perderam grau de autonomia na condução de suas políticas de financiamento, por outro lado conseguiram após a LRF reverter um pouco o descontrole fiscal se comparado às décadas anteriores, mas não significou controle sobre a trajetória crescente da dívida pública. Isso porque o que ajudou a minimizar a situação fiscal foi justamente a determinação dos parâmetros sobre gastos com pessoal, redução de despesas e outros cortes de gastos na busca pelo *superávit* para honrar o compromisso da dívida. No entanto, a dívida não seguiu sua trajetória preestabelecida em lei que seria de caráter decrescente, o que ocorreu de forma inversa.

No combate às crises fiscal e financeira o governo brasileiro seguiu a agenda imposta pelo FMI (Fundo Monetário internacional) de obter saldos primários e, assim como aconteceu com o Plano Real, para os estados irem ao encontro da política do Governo Federal de estabilização da economia.

Todavia, Lopreato (2004) alerta que “[...] o maior controle fiscal sobre as finanças estaduais não conseguiu solucionar as dificuldades financeiras e criar um regime fiscal sólido”. Isto é, mesmo com o esforço fiscal dos estados nos quais os gastos com pessoal estavam em níveis que respeitavam a nova lei, não se conseguia ter uma base fiscal sólida, mas o principal motivo foi a continuação do crescente endividamento dos estados. Ou seja, a renegociação da dívida dos estados que tinha como indexador o IGP-DI acabava distorcendo o controle sobre a dívida, agravando a situação já que os entes despendiam grande parte de suas receitas para o pagamento de altos encargos.

Focando na política do Plano Real como fator agravante da dívida, Gomes (2016) sugere que o plano apenas conseguiu atingir a estabilidade monetária, mas não econômica. A nova moeda atrelada à política de abertura comercial ocasionou o aumento do *déficit público*. Ainda Gomes (2016) salienta que os gastos públicos seguiram uma nova trajetória tendo como principal destinação o pagamento dos encargos da dívida. Esta se tornou cada vez mais volumosa devido à política neoliberal adotada pelo governo da época. A política neoliberal, instituída no governo FHC, promoveu uma série de problemas que intensificou a crise fiscal dos estados. O Plano Real fez com que se agravasse o problema orçamentário nos estados, o que foi uma prerrogativa para o governo federal determinar a criação de mecanismos que visavam principalmente a diminuição do setor público na economia.

Gomes (2016) atenta para o fato de que a crise fiscal foi uma prerrogativa para que a política neoliberal fosse implantada no Brasil, mas não só aqui como também em outros

países da América Latina tiveram iniciativas parecidas como a Argentina, por exemplo, que chegou a igualar o peso ao dólar. Isso serviu de base para a abertura comercial nos países latinos, mas especialmente para o capital estrangeiro ingressar nessas economias.

No que diz respeito à taxa de juros, o aumento sofrido pela mesma não decorreu da tentativa de controlar a inflação, pois seu principal objetivo é servir de instrumento para lucrar os detentores dos títulos da dívida. Para ilustrar como mais clareza, destaca Gomes (2016):

Nestes 21 anos de Plano Real, o índice de inflação medido pelo IPCA do IBGE registrou alta acumulada de 398,85%. Todavia, em duas décadas de Plano Real, segundo levantamento realizado pela Economática, o CDI [...] rendeu 3.187% ou mais de 2.000% do rendimento do IBOVESPA (GOMES 2016).

Então, pode-se inferir, diante dos fatos analisados, que a crise fiscal não irá prejudicar o pagamento do serviço da dívida, já que há uma preocupação clara por parte da classe política<sup>23</sup> em permanecer fiel a tal. Entretanto, os gastos sociais estão sofrendo e poderão sofrer ainda mais quedas haja vista a indisponibilidade de recursos. Para tanto, o principal prejudicado é a classe trabalhadora que terá que pagar mais impostos em detrimento de menos serviços.

### 3.1 – Particularidade da crise fiscal em Alagoas

É importante aqui destacar algo que aconteceu especificamente no cenário econômico e político alagoano durante a década de 90, fazendo com que tal fato agravasse a crise fiscal do estado e que merece uma abordagem mais detalhada: a fraude da emissão dos títulos das Letras do Tesouro alagoano que ficou conhecido como “escândalo dos precatórios”.

A fraude se deu por intermédio do Banco Divisa, o qual firmou contrato de consultoria repleto de irregularidades com o governo de Alagoas, lançando as Letras do Tesouro do estado no mercado:

“Os responsáveis pelo Banco Divisa utilizaram-se, com anuência do referido Secretário, no processo de habilitação à autorização da Emissão das Letras, dessa relação com saldos supostamente devidos, como sendo a de **Precatórios Pendentes**, quando, na realidade, já era sabida por todos os envolvidos a inexistência de precatórios pendentes anteriores à 05/10/1988” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS).

Segundo investigações da Justiça Federal de Alagoas, o primeiro passo da fraude foi superestimar o volume dos precatórios para aumentar o montante de títulos a ser emitidos. Outro ponto marcante, apurado nas investigações, foi a negociação dos títulos no “day

---

<sup>23</sup> A classe política é a representante dos interesses privados.

*trade*”<sup>24</sup>, onde eram oferecidos deságios de até 9,79% a.a. pelos estados, no fim os tomadores finais recebiam os títulos com deságios de até 2% a.a.. A diferença entre o deságio que era oferecido inicialmente, pelos estados, e o que era negociado aos tomadores no final do “*day trade*” era repassado às instituições financeiras que participavam das negociações.

Houve o pagamento de “taxas de sucesso”, utilizando as Letras Financeiras do Tesouro Estadual. Conforme o relatório da Ação Penal Pública da Justiça Federal, mais de 60% dos títulos emitidos foram utilizados em dação em pagamento de empréstimos bancários, taxas de sucesso e dívidas com empreiteiras. O principal objetivo das fraudes se concentrou em beneficiar construtoras, empreiteiras, usineiros e bancos, utilizando os títulos públicos do estado.

Na CPI dos títulos públicos, segundo a Justiça Federal de Alagoas, foi constatada a falsificação da tabela de precatórios pendentes de pagamento. Apenas cinco precatórios estavam pendentes de pagamento até à promulgação da Constituição em 1988. O valor dos mesmos equivalia à quantia de pouco mais de R\$ 16 mil apenas, mas na tabela falsificada o valor dos precatórios estava extraordinariamente superestimado chegando a mais de R\$ 300 milhões, destaca o relatório da Justiça Federal de Alagoas.

Para comprovar o esquema de fraudes do “escândalo dos precatórios” e o “assalto” aos cofres públicos do estado, a CPI dos precatórios evidenciou nos relatórios que todo o montante obtido pelas emissões de títulos públicos do estado de Alagoas não foi destinado ao pagamento dos precatórios. Segundo a Justiça Federal de Alagoas, nenhum recurso arrecadado com a emissão das Letras Financeiras foi utilizado para o pagamento de precatórios. Ou seja, a emissão dos títulos públicos teve somente o viés de privilegiar as instituições privadas que participaram das operações.

Então, mesmo sabendo da inexistência dos precatórios, o Banco Divisa conseguiu de forma fraudulenta, segundo os relatórios do Ministério Público de Alagoas, fazer com que fossem emitidas as Letras do Tesouro do Estado para o pagamento de precatórios pendentes, quando estes não existiam, favorecendo, assim, várias empresas privadas, inclusive ligadas ao Banco Divisa com o pagamento de taxas de sucesso e, em contrapartida, deixando o estado alagoano ainda mais refém da crise fiscal.

---

<sup>24</sup> “Day trade” significa uma operação de venda e compra, no mercado de ações, realizada no mesmo dia.

**Tabela 01: Pagamentos de taxas de sucesso e seus beneficiados**

INSTITUIÇÃO	ESTADO	VALOR EM R\$ MIL
Banco Divisa S.A.	Alagoas	3263
Perfil CCTVM Ltda.	Alagoas	5071
Mercado DTVM Ltda.	Alagoas	408
Astra Corretora Merc e de Futuros Ltda.		9417

Fonte: Elaborado com dados da Ação de Improbidade (2012)

Passada a questão dos precatórios, cabe analisar, também como um empecilho à boa gestão governamental do estado, o caráter oligárquico de Alagoas. Devido às oligarquias que detêm o poder das instituições públicas estaduais, há pressões dos familiares herdeiros do ramo sucroalcooleiro, no intuito de buscar novas articulações políticas ou até tentar aumentar a participação dos mesmos na máquina pública, possibilitando restaurar o poder e traçar estratégias que tentem a retomada de políticas, visando essencialmente dá privilégios ao setor aqui mencionado. Embora a atividade sucroalcooleira esteja em declínio, sendo sua participação na economia menor do que os repasses do governo federal em programas de políticas públicas e de seguridade social, a classe oligárquica de Alagoas ainda detém forte poder sobre as instituições públicas estaduais.

Um caso que ajuda a elucidar a tentativa dos usineiros de se perpetuarem no poder e privilegiar seu setor é, sem dúvida, o ato praticado pelo ex-governador Teotônio Vilela Filho na época de sua gestão, conforme expressa Serqueira (2012):

A articulação de usineiros para ocupar cargos estratégicos da economia alagoana pode ter uma explicação: a atual crise pela qual passam as usinas do Estado. A necessidade de o setor sucroalcooleiro alcançar melhor desempenho no mercado nacional fez com que o governador Teotônio Vilela Filho (PSDB) publicasse três decretos [...], reformulando os indexadores para cobrança de ICMS dos usineiros. Segundo fiscais de renda, o Estado vai perder R\$ 7 milhões por mês com a manobra – ou R\$ 84 milhões por ano (SERQUEIRA, 2012).

Fica claro que existiu uma manobra de cunho político visando proporcionar vantagens a determinado setor, pois, como se sabe, o ex-governador é um dos herdeiros do setor sucroalcooleiro. E, para ressaltar a tentativa de restauração da hegemonia deste ramo, basta perceber a polarização da disputa pelo domínio da máquina pública entre os mesmos. Em 2006, por exemplo, concorreram ao cargo de governador nas eleições do estado o ex-governador, já citado, e João Lyra, outro legatário de usinas.

Aqui, apenas na tentativa de realçar o entendimento sobre as influências do setor sucroalcooleiro, usando posições estratégicas na máquina pública, serão discriminadas

peessoas as quais assumiram cargos de caráter estratégicos na gestão anterior. Utilizando como fonte o Portal Gazeta de Alagoas (2012), o qual relaciona, além do próprio ex-governador (usineiro e sócio da Usina Seresta), a Secretaria da Fazenda chefiada por sua irmã Fernanda Vilela (advogada da Cooperativa Regional dos Produtores de Açúcar e Álcool de Alagoas). A mesma é esposa do ex-senador João Tenório (sócio da Usina Triunfo). Passou, posteriormente, o cargo para o secretário adjunto, o usineiro Maurício Toledo (Grupo Toledo) que, em Alagoas, reúne as usinas Capricho, Sumaúma e Paísa; e em São Paulo, mantém a Usina Ibéria, adquirida em 2002, com o maior potencial de produção entre as quatro unidades. E, para Secretaria de Estado da Saúde, (também sócio do Grupo Toledo) Alexandre Toledo.

Ao vislumbrar a mencionada equipe de governo, a qual as pastas de extrema importância são confiadas quase que exclusivamente a pessoas ligadas a um setor econômico privado, do qual o próprio chefe do executivo compõe, fica detalhada implicitamente a tentativa de buscar a influência política para favorecimento a um determinado ramo econômico. Este foi apenas um exemplo mais atual, não obstante, é uma prática arraigada ao contexto histórico, político e econômico do estado de Alagoas.

Para tanto, se a crise fiscal instalada nos governos estaduais a partir da década de 80 se tornou um grande empecilho à política econômica dos estados, então no caso de Alagoas teve uma forte incrementada devido ao “escândalo dos precatórios”, ao “acordo dos usineiros” e à liquidação do Produban, o que provocou mais instabilidade financeira ao principal agente de financiamento estadual, à época, que era o banco estadual de Alagoas. Isso fez com que o estado se tornasse extremamente vulnerável a políticas externas, e a falta de gestão também impossibilitou o progresso econômico aliado à perda do controle fiscal das contas públicas, com grande favorecimento ao setor privado alagoano face à grande detenção de poder de um determinado grupo.

Mas, é necessário se atentar para o fato de que, na verdade, o que acontece no caso brasileiro é algo muito mais perverso do que a crise fiscal, pois o governo, na maioria das vezes, leva como argumento a necessidade de equilibrar as contas públicas como manobra de cunho político e não econômico. É que por trás da intermitente busca por *superávit primário* como forma de equilíbrio fiscal, fica camuflada a real intenção, pois, os encargos gerados com o serviço da dívida é o principal responsável pela política de austeridade fiscal do governo brasileiro, favorecendo a diversas instituições financeiras nacionais e internacionais detentoras dos títulos da dívida pública.

Ou seja, torna-se mais vantajoso à classe dominante permanecer neste cenário de instabilidade fiscal, que irá promover mais estratégias de austeridade como prerrogativa ao

equilíbrio fiscal, mas a real intenção é obter privilégios ao setor financeiro, evidenciando algo já mencionado neste trabalho que é o chamado “Sistema da Dívida”.

O governo alagoano tenta vender o que sobrou do Banco Produban. Um negócio que pode gerar uma receita extra para seus acionistas de até R\$ 500 milhões. A oferta deve ser feita em leilão na bolsa de valores e depende ainda de autorização do Banco Central. O que pode dificultar uma possível venda é que o comprador deve estar ciente que comprará o passivo do banco, mas que devida a algumas vantagens concedidas pelo estado, como redução do imposto de renda, acaba por ser vantajoso dependendo da negociação.

A fraude e o acordo, de que este subtópico tratou, buscou privilegiar exclusivamente dois setores – o sucroalcooleiro e o financeiro privado. Em troca, significou mais ataques ao social, intensificando a crise fiscal do estado uma vez que recursos públicos serviram de benefícios para a classe dominante. A elite política, enraizada historicamente em atividades econômicas do estado de Alagoas, torna-se passível de que as decisões políticas de desenvolvimento para o estado tenham um viés unilateral, havendo quase nenhum espaço para outras atividades econômicas, tampouco preocupação com o social.

Estes fatores, evidenciados neste capítulo, estabelecem uma dissonância dos pressupostos acordados pelo Pacto Federativo. Este será estudado no capítulo subsequente.

#### 4- Pacto federativo e a dívida pública

O pacto federativo está previsto na Constituição Federal de 1988. Nele são delegadas funções aos órgãos nacionais, cada um com determinada autonomia para cumprir suas incumbências. Todos são responsáveis por diversos serviços entre eles: competências tributárias, serviços públicos e, também, os encargos da dívida pública além de outros. A federação é cláusula pétrea, ou seja, não pode ser abolida por meio de Emenda Constitucional, apenas por outro Poder Constituinte.

Antes de entrar na questão da dívida pública, é necessário entender, desde já, a distorção nesse modelo federalista brasileiro. Se um dos princípios do pacto federativo é a descentralização de competências – o que não ocorre – observa-se o contrário, pois os estados dependem cada vez mais de políticas da esfera federal. O FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) só reforçam essa argumentação, pois é uma maneira da União compensar esses entes por meio de transferências do Poder Central como complemento das receitas dos mesmos. Isso ocorre porque a forma de tributação faz com que a União tenha o controle sobre a grande fatia arrecadada, deixando estados e municípios com menos recursos e reféns de suas políticas.

Como já foi citado em momentos anteriores neste trabalho, o descontrole sobre a dívida pública só foi mais um instrumento a tornar as decisões ainda mais centralizadas. De modo que os estados perderam o controle sobre suas finanças, e a renegociação da dívida fez com que grande parte da dívida fosse federalizada, dessa forma, a União como credora passa a ditar as regras de rolagem da dívida, além de intervir nas buscas por mais financiamento dos entes federados.

Ademais, sobre a centralização do poder no pacto federativo, discorre Lopreato (2000):

O pilar de sustentação do pacto federativo foi a centralização do poder político e econômico em mãos da União [...]. Este poder permitiu à União assegurar o controle da política fiscal e atender os interesses dos estados apesar da ampla divergência socioeconômica (LOPREATO, 2000).

As barreiras impostas pela União aos estados e municípios enfraqueceram a ideia inicial do pacto federativo. O problema maior é que mesmo com um maior controle do Poder Central sobre as políticas estaduais, não foi o suficiente para conseguir diminuir o quadro caótico do desequilíbrio fiscal. E, no caso do estado de Alagoas, a dívida com a União só

aumentou no decorrer dos anos, e nem mesmo a renegociação da dívida, em 1998, garantiu mais estabilidade às contas públicas do estado.

Quando se olha a participação em percentuais nas arrecadações das receitas tributárias da União, estados e municípios, fica bem claro que o Governo Federal capta a maior parte das receitas dos contribuintes, obrigando estados e municípios a conviverem com uma pequena fatia dos tributos, o que limita a capacidade de investimento já que uma parcela dessa arrecadação será usada para arcar com o pagamento dos encargos da dívida. Abaixo, é possível observar o quadro com o percentual de arrecadação da União, dos estados e dos municípios nos anos 2000, 2005 e 2013:

**Tabela 02: Percentual de arrecadação da União, Estados e Municípios (2000 2005 e 2013)**

<b>Tributos Arrecadados + Transferências Intergovernamentais</b>				
<b>ANO</b>	<b>Receitas Tributárias da União (% do PIB)</b>	<b>Receitas Tributárias dos Estados (% do PIB)</b>	<b>Receitas Tributárias dos Municípios (% do PIB)</b>	<b>Carga Tributária Total (% do PIB)</b>
<b>2000</b>	20,77	8,61	1,77	31,15
<b>2005</b>	23,99	9,06	1,90	34,95
<b>2013</b>	25,36	9,74	2,33	37,42

Fonte: adaptado de BIASOTO apud SOUZA (2015)

De acordo com o quadro, percebe-se então que a forma de tributação sempre concedeu à União volume bem maior das receitas tributárias. Esta forma de pactuar as arrecadações demonstra uma centralização das receitas, sendo o fator que impede os estados de buscarem fontes de financiamento, o que poderia necessitar de uma reforma tributária na legislação e redefinir um novo pacto federativo.

A liminar do STF que proíbe a prática do anatocismo é, sem dúvida, um mecanismo que mudaria substancialmente essa relação União/estados/municípios. Havendo uma repactuação, onde o pagamento da dívida fosse feito seguindo uma projeção linear (juros simples), estados e municípios despenderiam menos recursos do que no atual sistema de cobrança – juros capitalizados.

Para a União significaria uma perda de arrecadação, mas para os estados significaria mais recursos disponíveis para serem alocados em serviços essenciais, desde que se tenha compromisso e empenho por parte de seus gestores.

Para finalizar esta abordagem, nota-se que a dívida dos estados com a União é fator que distorce o acordo federativo previsto em lei. Nos dias atuais, tem-se visto várias divergências (e sempre há) entre municípios, estados e União na briga sobre a aplicação dos recursos e, principalmente, sobre a incumbência dos encargos. Isso acaba por distanciar a ideia do pacto federativo onde os órgãos municipais, estaduais e federais celebrariam harmoniosamente acordos e cumpririam suas devidas metas a favor de um bem comum que é a gestão eficiente da coisa pública.

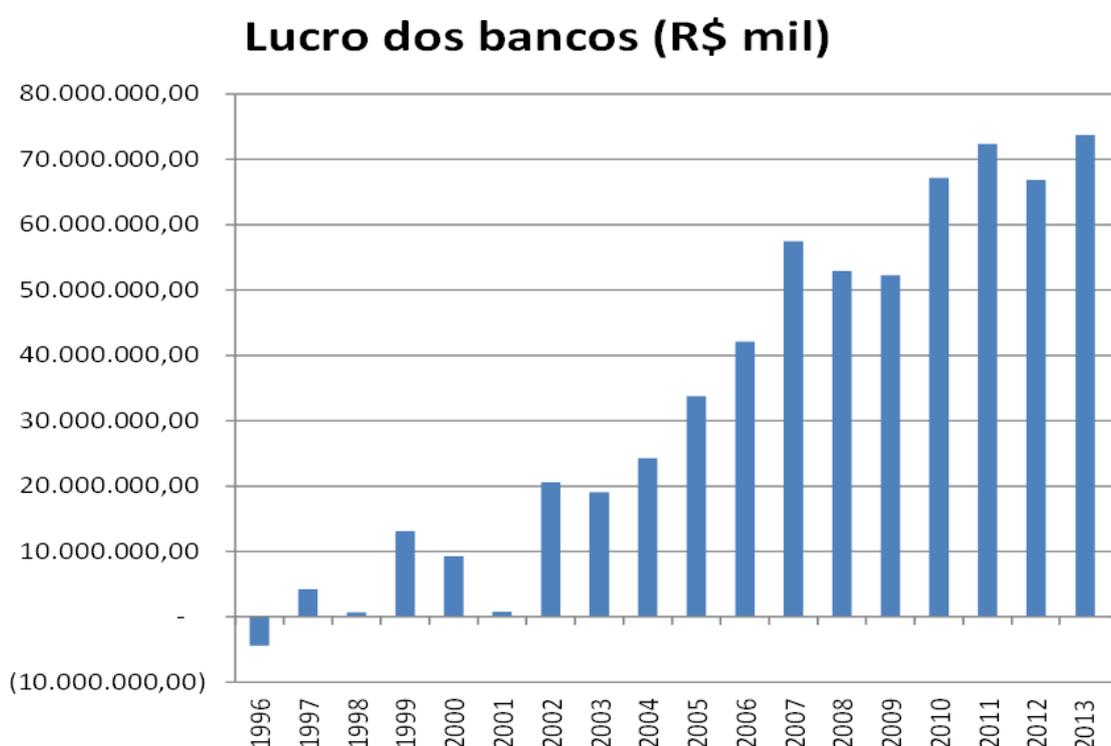
O próximo capítulo discorrerá sobre as consequências desse modelo de gestão que favorece determinada classe em detrimento de outras.

## 5- Principais beneficiários e os prejudicados das ações da dívida pública

Este capítulo abordará acerca dos principais detentores dos títulos da dívida pública brasileira. Para tanto, será feita uma descrição sumária a respeito daqueles que se beneficiaram e continuam se beneficiando, mas, também, analisar-se-ão os impasses deste injusto modelo econômico ao desenvolvimento social.

No gráfico abaixo se vê o grande crescimento dos lucros bancários decorrentes da transferência dos recursos dos setores sociais:

**Gráfico 04: Crescimento dos lucros bancários (1996 – 2013)**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor

É estratosférico o aumento dos lucros dos bancos de 1996 a 2013. A partir de 2002 os rendimentos ascendem numa trajetória muito alta, saindo do saldo de R\$ 20 bilhões para quase R\$ 75 bilhões em 2013. Fazendo um simples cálculo, corresponde a um aumento dos lucros de 375% em 11 anos, ou seja, um aumento anual de pouco mais de 34% em média para o período analisado. Considerando todo o período do gráfico, o aumento é de mais de 1500%, correspondendo a uma média de mais de 90% ao ano. Para melhor entender, os bancos, nos dias atuais, lucram cerca de 15 vezes mais do que em meados da década de 90, época em que se inicia a abertura comercial e a forte entrada de capital no país.

Pode-se, então, observar uma grande concentração de capital. Este se torna meramente especulativo e serve para a acumulação fictícia do capital, o qual não é resultado de processo produtivo, e sim, em sua maioria, da especulação sobre títulos públicos. Isto pelo fato de que o Estado capitalista não consegue desenvolver as bases produtivas de que necessita, uma vez que sua capacidade de investimento em setores produtivos não surte o efeito esperado, que seria o de alavancar o crescimento e o desenvolvimento social com garantia sólida dos seus direitos.

Em outras palavras, a classe trabalhadora paga o fruto do seu trabalho ao Estado que, por sua vez, não retorna na forma de serviços. E, ainda, a grande fatia arrecadada beneficiará, na maioria, *os Dealers*<sup>25</sup> (maiores detentores dos títulos públicos). De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida (2014), “[...] os principais beneficiários da dívida interna são os bancos (nacionais e estrangeiros) e investidores estrangeiros, que junto com as seguradoras (que também pertencem principalmente aos grandes bancos) detêm 62% do estoque da dívida”.

No ano de 2016, estavam credenciados os seguintes *Dealers*:

**Quadro 01: Dealers credenciados a negociar com o Tesouro Nacional (2016)**

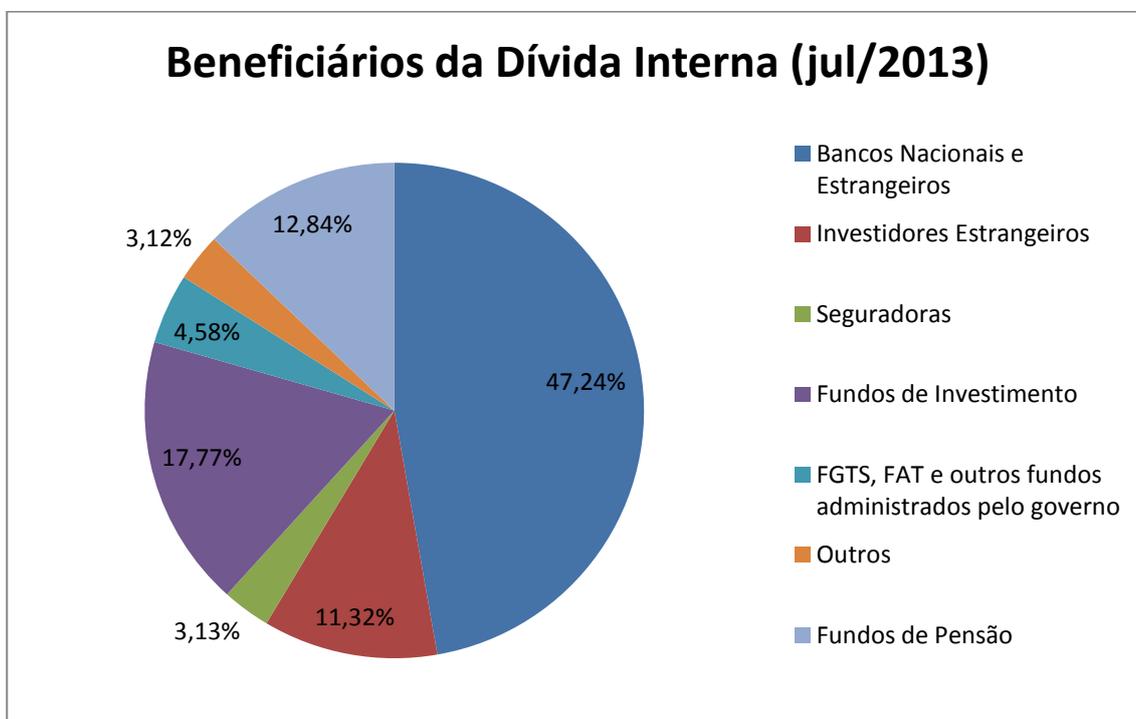
Dealers credenciados a negociar com o Tesouro Nacional (2016)
Banco do Brasil S/A
Bank of America Merrill Lynch Banco Múltiplo S/A
Bco Bradesco S/A
Bco BTG Pactual S/A
Bco Inv Credit Suisse (Brasil) Sa/CSB
Bco JP Morgan S/A
Bco Santander (Brasil) S/A
Caixa Econômica Federal / Mercado
Goldman Sachs do BR Bco Múltiplo S/A
Itaú Unibanco S/A

Fonte: Elaborado pelo próprio

<sup>25</sup> Os *Dealers* são instituições financeiras credenciadas para negociar títulos da dívida com o Tesouro Nacional. Eles recebem esse nome porque ditam as regras do jogo, ou seja, o Tesouro se sujeita às suas regras de negociação.

O restante dos beneficiários são, em sua maioria, os fundos de pensão e de investimento com o total de 30%.

**Gráfico 05: Beneficiários da Dívida Interna (2013)**



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida com base em dados do Tesouro Nacional (2014)

De fato, a dívida pública favorece majoritariamente às instituições financeiras tanto nacionais quanto internacionais. Mas, se por um lado existem agentes beneficiados, há também agentes prejudicados por essa política.

Cabe aqui destacar as consequências do serviço da dívida aos prejudicados – classe trabalhadora. A dívida pública acaba por travar o desenvolvimento, uma vez que todos os esforços se voltam para o serviço da mesma. Os encargos causados pela rolagem da dívida pública trazem sérios problemas à população, a qual fica desassistida de políticas que garantam sua reprodução social.

Desde a crise de 2008, o índice de desemprego aumenta, mas os incentivos às empresas continuam sendo dadas, fazendo com que seus lucros também aumentem. Segundo Fattorelli (2013):

Trabalhadores brasileiros perderam 797 mil vagas desde novembro de 2008, ao mesmo tempo em que as indústrias estabelecidas no país receberam benefícios tributários e a remessa de grandes somas de lucros às suas matrizes no exterior continua a bater recordes, chegando ao montante de R\$ 40 bilhões em 2012 (FATTORELLI, 2013).

Omitir um serviço público com a prerrogativa de insuficiência do Estado é o meio que os representantes políticos usam para camuflar o “sangramento da sociedade”. A supressão dos direitos fundamentais viola os direitos humanos, mas não se busca sanar o verdadeiro problema que os afeta.

A priorização do pagamento de dívidas públicas que nunca chegaram a ser devidamente auditadas tem impedido o acesso de milhões de cidadãos ao mínimo de direitos necessários à subsistência com dignidade, em especial aqueles direitos que dependem de uma prestação positiva do Estado: os direitos fundamentais (FATTORELLI, 2013).

A falta desses direitos engessa o desenvolvimento, pois cada quantia transferida para a dívida deixa de ser investida em saúde, educação, segurança, moradia, entre outros. A negligência dos direitos traz graves problemas sociais como exclusão social, índices elevados de violência, analfabetismo, falta de pessoas capacitadas para o trabalho, falta de saneamento básico que pode comprometer a área da saúde, enfim, existem inúmeras situações causadas pela indisponibilidade dos recursos negligenciados.

Utilizando como base para análise o Orçamento Federal de 2014, observa-se que para o pagamento de juros e amortizações da dívida foi dispendido R\$ 978 bilhões, o que equivale a 45,11% de todo o orçamento. Enquanto para educação e saúde foram gastos 3,73% e 3,98%, respectivamente. Com isso, vale dizer que o gasto com os encargos da dívida foi 12 vezes mais do que o gasto com educação e 11 vezes mais do que com saúde.

Esse sistema chega a ser desumano, pois desrespeita o mínimo constitucional para essas áreas. Isso recai sobre a sociedade, principalmente as classes mais baixas, e o resultado é amargar indicadores econômicos e sociais muito baixos.

O Brasil, tido como um país emergente no cenário econômico, está entre as dez maiores economias mundiais. Esse índice vem caindo no decorrer dos últimos anos, devido às crises política e econômica propiciadas pelo agravamento da situação fiscal e política do país. O PIB (Produto Interno Bruto) mostra oscilações negativas e a conjuntura econômica atual não presume recuperação. Atualmente, as agências de risco vêm rebaixando a nota do Brasil em relação ao grau de investimento, dificultando as empresas a investirem no país. Com menos investimento, diminui-se as chances de novos postos de trabalho o que gera menos renda, menos fluxo monetário, ou seja, a economia tende a se estagnar ainda mais, gerando colapso fiscal das contas públicas e insatisfação social.

O cenário catastrófico é mais sentido quando se analisa os indicadores sociais. Enquanto o país mostra um PIB que o coloca entre as primeiras economias do mundo, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) vem desconstruir essa boa impressão. O IDH, que

analisa três componentes: expectativa de vida, educação e renda, traz o lado reverso e mais real da população brasileira.

No IDH, o Brasil ocupa a 75ª posição no ranking de 188 países, ficando atrás de economias como algumas do Mercosul – bloco econômico do qual faz parte. Então, a ideia de economia emergente contradiz com a situação social vivida no território nacional. Mas o que provoca tal discrepância na análise entre PIB e IDH é que o que é produzido se concentra em uma minoria a qual detém poder sobre o capital.

A acumulação de capital significa má distribuição de renda, ou seja, o que é produzido não é distribuído entre as classes de forma mais igualitária, o que torna difícil a promoção do desenvolvimento social mais adequado a um país de forte economia, e que tem recursos disponíveis para se desenvolver. Todavia, a existência de planos de crescimento, que visem o desenvolvimento, infelizmente não é colocada em prática de forma efetiva.

Em razão dos interesses financeiros, os de caráter social são deixados à margem, e os problemas não são sanados até que políticas sociais sejam efetivamente colocadas em prática. Com relação à educação, de acordo com a OCDE, no ano de 2015, o Brasil ocupou apenas a 60ª posição no *ranking* da educação em que somente 70 países foram avaliados. A falta de recursos na educação faz com que o capital humano não se desenvolva, como aponta uma pesquisa do Fórum Econômico Mundial. No relatório sobre o capital humano, o Brasil (dono da 8ª maior economia mundial) ocupou a 83ª posição de 130 países. Entre os indicadores, o que mais jogou o Brasil para baixo foi a qualidade da educação básica no 118º lugar. A pesquisa ainda apontou que 35% do capital humano brasileiro continuam subdesenvolvidos.

Na saúde, onde 75% da população brasileira dependem do SUS (Sistema único de Saúde), foi previsto um corte nos recursos para este ano [2016] de R\$ 24 bilhões (RIOS, 2016). Então, o orçamento para a saúde em 2015 foi de R\$ 121 bilhões, já para o ano de 2016 foi proposto apenas R\$ 109 bilhões, quando deveria ser de aproximadamente R\$ 133 bilhões com correção inflacionária. No *ranking* da saúde de 2011 da OMS, a federação brasileira foi a 125ª entre 191 países.

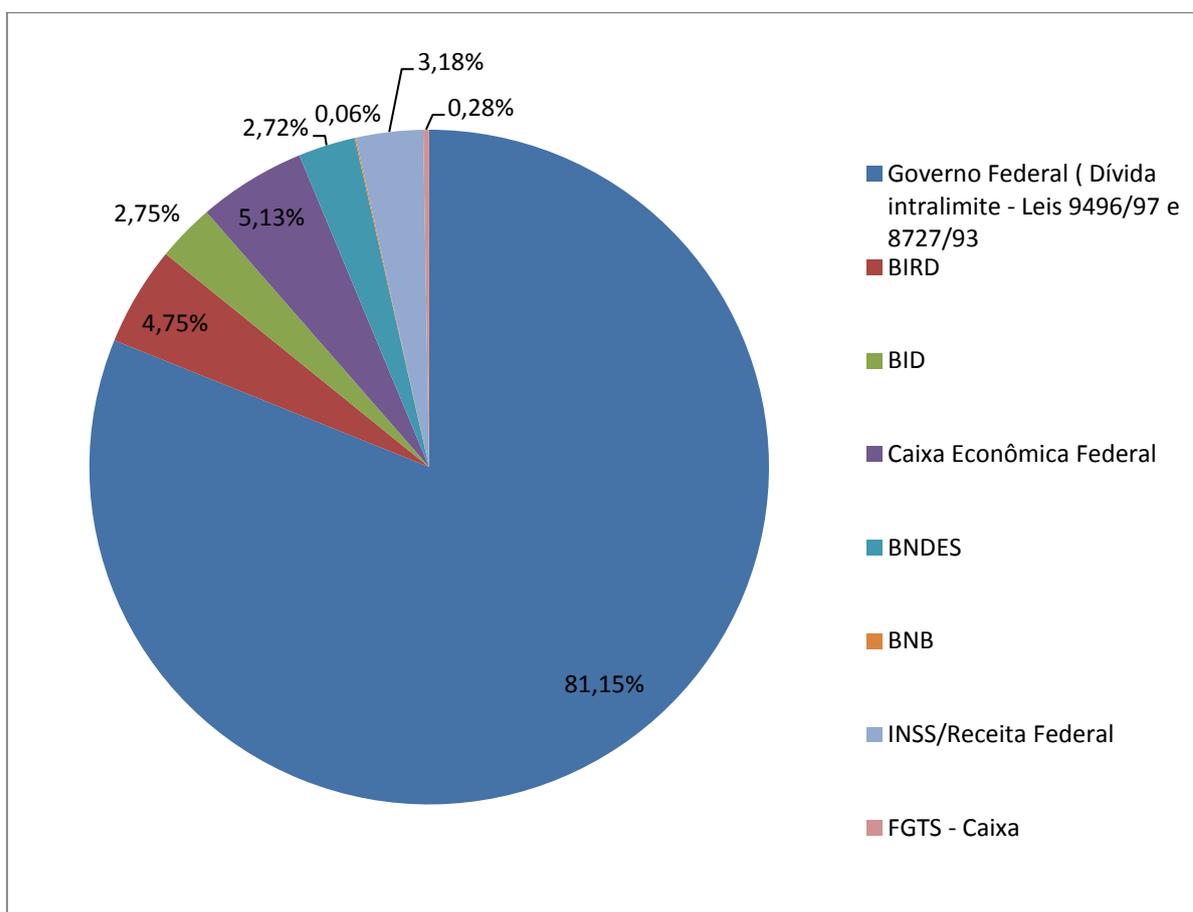
Com a aprovação da PEC 55/2016, que irá congelar os investimentos em áreas como a saúde e a educação, o quadro se tornará ainda mais grave. Com o limite teto estipulado, os indicadores de saúde e educação se tornarão ainda mais deploráveis.

Não só indicadores como educação e saúde poderiam ser utilizados aqui para demonstrar o cenário perverso, o qual vive o Brasil, mediante o ataque aos serviços públicos essenciais, como também outras áreas necessárias (segurança, habitação, esporte, lazer, etc.) serviriam para ilustrar a supressão das garantias fundamentais à população brasileira.

É possível fazer a mesma análise no que se refere ao caso do estado de Alagoas. Para tanto, é necessário seguir o mesmo raciocínio apresentado em relação ao cenário nacional. Mais além, far-se-á uma discussão a respeito dos principais beneficiários dos títulos públicos do estado de Alagoas e, do mesmo modo, apresentar-se-á o impacto desse mecanismo de transferência – via serviço da dívida – aos setores econômico e social do estado.

A dívida pública alagoana que, no ano de 2015, foi estimada em R\$ 11 bilhões consome cerca de R\$ 70 milhões mensais em amortizações. Atualmente, a tentativa do governo estadual de diminuir o estoque da dívida, via mudança de indexador, pode ser favorável à aplicação dos recursos, que não serão mais transferidos aos seus credores, em segmentos da sociedade como educação, saúde e segurança. A análise seguinte, porém, verificará a destinação das receitas do estado nos anos anteriores a essa mudança de indexador da dívida, assim como será analisado a destinação de recursos para as áreas mais essenciais do estado. É possível verificar, no gráfico abaixo, os principais detentores dos títulos da dívida pública alagoana:

**Gráfico 06: Credores da dívida pública de Alagoas até julho de 2014 (em % do total da dívida)**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em dados da figura 02 (2014)

Conforme visto acima, o principal detentor dos títulos da dívida pública alagoana é o Governo Federal (81,15%), que se deu por meio das renegociações com base nas leis 8727/93 e 9694/97, as quais já foram postas discussões em tópicos anteriores deste presente trabalho.

As renegociações não surtiram efeito positivo para o problema do endividamento de Alagoas. Após a lei 9694/97, por exemplo, observou-se um elevado aumento da dívida de 1999, que era de cerca de R\$ 2,3 bilhões, para R\$ 10,5 bilhões para o período de 2014, segundo dados da Secretaria da Fazenda de 2014. Então, a dívida aumentou em mais de 04 vezes em 15 anos e ainda, nesse mesmo período, destinou cerca de R\$ 7,3 bilhões em juros e amortizações, equivalendo a mais de 03 vezes a dívida original. Fica clara, portanto, a inviabilidade de pagamento da mesma por causa de sua alta progressão no longo prazo.

A dívida pública alagoana impede o estado de ter autonomia em suas políticas devido à forte intervenção do ente União, a qual determina regras (como corte de gastos de pessoal e previdência), para que Alagoas e os outros estados cumpram metas. O intuito é, exclusivamente, conter a crise fiscal e gerar fundos para arcar com os serviços da dívida. A renegociação com a prática de juros sobre juros se torna abusiva, fazendo com que os estados sofram com crises no controle das contas públicas. A União e o sistema financeiro são os principais beneficiados com essa política de controle sobre Alagoas, onde esse depende cada vez mais daquela para determinar suas políticas econômicas.

No cenário econômico, o PIB alagoano apresenta uma forte concentração de renda. Em 2010, por exemplo, dos 102 municípios apenas três (Maceió – 49,29%; Arapiraca – 7,66%; Marechal Deodoro – 3,09%) apresentaram 60% do total produzido, ou seja, a economia é totalmente concentrada e a base produtiva ainda é pouco diversificada.

O Índice de Gini, que mede a concentração de renda, é extremamente alto o que gera desigualdades sociais. Em 2010, o Índice de Gini de Alagoas (0,63) esteve acima da média da região Nordeste (0,57) e acima da média do Brasil (0,53), mostrando que Alagoas é um dos estados da federação com maior taxa de desigualdade.

Essa desigualdade vem à tona quando se analisa os indicadores sociais. O IDH<sup>26</sup> alagoano é o pior de todos os estados da federação. Embora apresentando constantes melhoras ao longo dos últimos anos, não ultrapassou o ritmo de melhora dos outros estados.

---

<sup>26</sup> O IDH é medido por alguns índices referentes à saúde, educação e outros.

**Tabela 03: IDH dos estados brasileiros**

Posição °	Nome	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1 °	Distrito Federal	0.824	0.863	0.873	0.742
2 °	São Paulo	0.783	0.789	0.845	0.719
3 °	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697
4 °	Rio de Janeiro	0.761	0.782	0.835	0.675
5 °	Paraná	0.749	0.757	0.830	0.668
6 °	Rio Grande do Sul	0.746	0.769	0.840	0.642
7 °	Espírito Santo	0.740	0.743	0.835	0.653
8 °	Goiás	0.735	0.742	0.827	0.646
9 °	Minas Gerais	0.731	0.730	0.838	0.638
10 °	Mato Grosso do Sul	0.729	0.740	0.833	0.629
11 °	Mato Grosso	0.725	0.732	0.821	0.635
12 °	Amapá	0.708	0.694	0.813	0.629
13 °	Roraima	0.707	0.695	0.809	0.628
14 °	Tocantins	0.699	0.690	0.793	0.624
15 °	Rondônia	0.690	0.712	0.800	0.577
16 °	Rio Grande do Norte	0.684	0.678	0.792	0.597
17 °	Ceará	0.682	0.651	0.793	0.615
18 °	Amazonas	0.674	0.677	0.805	0.561
19 °	Pernambuco	0.673	0.673	0.789	0.574
20 °	Sergipe	0.665	0.672	0.781	0.560
21 °	Acre	0.663	0.671	0.777	0.559
22 °	Bahia	0.660	0.663	0.783	0.555
23 °	Paraíba	0.658	0.656	0.783	0.555
24 °	Piauí	0.646	0.635	0.777	0.547
24 °	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26 °	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562
27 °	Alagoas	0.631	0.641	0.755	0.520

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

É possível observar que as desigualdades sociais são regionalizadas, pois, os melhores desempenhos são os do eixo Sul-Sudeste e o Distrito Federal seguido do Centro-Oeste, enquanto que os piores índices são os do eixo Norte-Nordeste.

No quesito educação, nas séries iniciais (1º ao 5º ano) da rede estadual de ensino, a educação de Alagoas ocupa a penúltima posição no desempenho do IDEB (3,3), sendo justificado porque o estado teve um dos piores investimentos por aluno, (R\$ 1350,09) em 2009. Já no ensino fundamental de 6º ao 9º ano, Alagoas teve o pior resultado do IDEB (2,7), e novamente foi um dos que menos aplicou investimento por aluno (R\$ 1485,10). Os recursos destinados fazem toda a diferença na qualidade do ensino. O estado de São Paulo, por exemplo, teve o melhor desempenho no IDEB no ensino fundamental de 6º ao 9º ano, em 2009, pois seu investimento por aluno foi 60% maior do que o investimento no estado alagoano.

No PISA<sup>27</sup> (*Programme for International Student Assessment*), avaliador internacional que mede a qualidade da educação no final do ensino fundamental, Alagoas foi o 27º da federação. Com vista disso, percebe-se que o indicador social – educação – mostra falta de recursos que possam sanar os problemas evidenciados nessa análise. Os problemas além de estruturais, como falta de escolas em bom estado, são também culturais, já que há índices de evasão escolar alto devido, muitas vezes, à falta de estrutura familiar. A taxa de analfabetismo foi de 25% em 2012, ou seja, um em cada quatro alunos não sabe ler nem escrever no estado.

A negligência está em todos os setores e em todos os momentos da vida do cidadão alagoano:

“O Estado consegue esfacelar a vida dos cidadãos por diversas vias. O ciclo se inicia desde o nascimento, continuando no decorrer da fatídica existência, molestada pela cotidiana ausência do governo na escola, no saneamento, no transporte público; culmina, após trancos e barrancos, numa saúde pública dilacerada e abandonada pelos gestores, momento em que a enfermidade que acomete o cidadão é fruto de quase que exclusivamente da inércia avassaladora do poder estatal” (SAÚDE..., 2014).

Visto isso, percebe-se que não é uma questão apenas de escassez de recursos, mas, também, há uma falta de interesse dos gestores, ou melhor, os interesses estão voltados a beneficiar outros setores ou uma minoria que não corresponde à população em geral. A precarização da saúde no estado abre uma preocupação ainda maior, pois a ineficiência e ingerência da mesma pelo poder público dá margem para que se busquem soluções que podem ser desastrosas para a sociedade, como a tentativa de privatização de alguns setores da saúde, inclusive hospitais públicos. Essa tentativa de sucatear os serviços públicos para entregá-los posteriormente à iniciativa privada segue a cartilha da política neoliberal, visando justamente favorecer ao setor privado em detrimento do público.

A saúde, no estado de Alagoas, é extremante escassa de recursos. O estado não gasta o mínimo necessário que deveria, o resultado são índices preocupantes de mortalidade infantil, baixa expectativa de vida, falta de estrutura nos estabelecimentos de saúde, falta de saneamento básico, tudo ocasionado pela indisponibilidade de recursos do estado, o qual despense grande parte de suas arrecadações para honrar serviços da dívida.

Na segurança pública, os indicadores negativos não mudam para Alagoas. Considerado o pior estado nessa área, em 2014. Embora tenha reduzido o número de

---

<sup>27</sup> O PISA faz um relatório completo a respeito do aluno, do professor e da escola mostrando, dessa forma, uma análise mais ampla que não visa só o aluno e sim todo o contexto escolar.

criminalidade em 4% com relação ao ano anterior, ainda continua sendo o mais violento. “No estado, a cada 100 mil habitantes, 66,5 foram mortos em 2014 – o que representa mais de 2,2 mil assassinatos” (BRETAS, 2015). A falta de segurança pública impede que sejam desenvolvidas atividades, as quais trariam desenvolvimento econômico para o estado, como o turismo, por exemplo.

Esses foram os principais indicadores sociais que mostram a precariedade dos serviços públicos em Alagoas, comprometendo, dessa forma, a possibilidade de políticas que visem o desenvolvimento econômico e social. Os indicadores apontam para um estado vegetativo e sem perspectivas de uma mudança favorável de cenário ainda por longos anos, caso o descaso continue e os problemas se tornem ainda mais crônicos.

A falta de políticas públicas impossibilita a entrada de novos investidores que veem o estado como um lugar infértil para seus negócios. “Alagoas afugenta investidores e possibilidades de empreendimento por falhar em infraestrutura, em Saúde, em Educação, em combate às reduções de desigualdades, na ausência de sustentabilidade social, por não ter saneamento, dentre outros quesitos” (VILAR, 2016). Alagoas é um dos lugares do Brasil com a menor atratividade de investidores, tendo grande dependência da esfera federal com pouca diversificação da base produtiva, ou seja, é extremamente atrasado no que se refere a indicadores sociais e econômicos.

Os fatores que tornam o estado atrasado e sem atração de investimentos são basicamente:

- 1- **Falta de infraestrutura** – o que dificulta a logística e inviabiliza vários setores produtivos;
- 2- **Falta de sustentabilidade social** – capital social baixo o que impede o progresso social e a capacidade de organização da sociedade;
- 3- **Insegurança pública** – a violência é fator de risco para um investimento;
- 4- **Nível de educação baixo**– o nível educacional baixo impede que se forme mão de obra qualificada indispensável para um empreendimento;
- 5- **Ineficiência na máquina pública** – a falta de solidez fiscal do aparelho estatal traz problemas como aumento da carga tributária, assim como pode dificultar o fomento a algumas atividades econômicas;
- 6- **Baixo capital humano** – sem capital humano produtivo perde-se rentabilidade nos investimentos e a área de recursos humanos é essencial para um bom negócio;
- 7- **Pouca inovação** – a falta de inovação acarreta na perda do poder de mercado, fazendo com que o investimento fracasse.

Afinal, o Brasil (estando assim subentendido o estado alagoano) tem potencial de crescimento e uma grande disponibilidade de recursos, mas o Estado atual (defensor dos detentores do capital) acaba dificultando o desenvolvimento da economia por ser infeliz em suas políticas econômica e social. O favorecimento de uma determinada classe impede que a maioria prospere, ficando estagnada por um longo período de tempo. Ademais, a população sofre com a supressão de seus direitos fundamentais, gerando impasse social que impacta sobre o econômico.

Para o próximo e último capítulo, serão abordados alguns elementos contemporâneos que poderão afetar, no futuro, o objeto de estudo deste trabalho que é o serviço da dívida pública.

## **6- Elementos contemporâneos da questão da dívida pública**

Os elementos contemporâneos dos quais esse tema irá tratar, refere-se aos projetos de lei que estão tramitando recentemente no Congresso Nacional. São o PLP 257/2016, a tão famigerada PEC 55/2016 e o PLS 204/2016.

Iniciar-se-á abordando o PLP 257/2016. Refere-se, este, ao refinanciamento da dívida dos estados à União estabelecendo, logo em seu 1º artigo, a possibilidade de um prazo adicional de 20 anos, com base na tabela Price, para o pagamento da mesma. Para isso, os estados e o Distrito Federal terão que garantir certos compromissos com o intuito de diminuir a onerosidade nas contas estaduais. Os principais cortes são a não concessão de vantagens ou aumentos nas remunerações dos servidores, limitação das outras despesas correntes, proibição de leis que ampliem o incentivo de natureza tributária ou financeira, suspensão de novas admissões e contratações de pessoal com as devidas exceções e a redução das despesas com comissionados em até 10%, tudo explicitamente detalhado nos incisos do artigo 3º do Projeto.

Os servidores das três esferas serão afetados por este projeto de lei que busca continuar com a agenda de pagamento da dívida pública. Para isso acabará sucateando ainda mais os serviços públicos que recairá sobre os que deles dependem, ou seja, a classe trabalhadora. As medidas afetam áreas essenciais como saúde, educação, assistência social, entre outras demandas da sociedade, o que inviabiliza cada vez mais a capacidade do setor público cumprir com sua função básica, que é a prestação de serviços de qualidade, visto que a alta taxa nos impostos deveria retornar da forma mais eficaz possível à sociedade.

O PLP 257/2016 tenta atacar o funcionalismo público de forma gradual. São definidos três estágios de ataques aos servidores, conforme as metas estipuladas não forem sendo cumpridas. O primeiro estágio é o já mencionado no artigo 3º do Projeto. Caso não seja cumprido, serão tomadas as seguintes medidas:

- 1- A vedação de aumentos nominais de remuneração dos servidores públicos, ressalvado o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal (revisão geral anual);
- 2- A vedação da ampliação de despesa com subsídio ou subvenção em relação ao valor empenhado no ano anterior, exceto se a ampliação for decorrente de operações já contratadas;
- 3- A não concessão de aumento nominal para as despesas de custeio, exceto despesas obrigatórias, e discricionárias em geral;

- 4- Uma nova redução de pelo menos dez por cento das despesas com cargos de livre provimento.

E, por fim, o último estágio do PLP 257/2016 ataca três itens dos servidores públicos, a saber:

- 1- Suspensão da política de aumento real do salário mínimo, cujo reajuste ficaria limitado à reposição da inflação;
- 2- Redução em até 30% dos gastos com servidores públicos decorrentes de parcelas indenizatórias e vantagens de natureza transitória;
- 3- Implementação de programas de desligamento voluntário e licença incentivada de servidores e empregados, que representem redução de despesa.

O ANDES-SN (2016), que é uma associação sindical representante dos professores do Ensino Superior, defende que “As medidas, que buscam manter o pagamento de juros e amortizações da dívida ao sistema financeiro e aumentar a arrecadação da União, atingem diretamente o serviço público e programas sociais”. O mesmo ainda complementa para o fato de haver, com isso, uma afetação na quantidade de concursos públicos, assim como o congelamento de salários e um aumento na cota previdenciária. Então, é notório que esse PLP trará austeridade fiscal nas contas públicas, no entanto, a bagatela maior dessa política consequentemente recairá sobre os servidores públicos e prejudicará os serviços públicos, que já são precários em várias áreas.

Como alternativa, defende Rizzo, presidente do ANDES-SN (2016), “[...] a derrubada do veto presidencial à auditoria da dívida pública, presente no Plano Plurianual, como uma das alternativas ao ajuste fiscal”. O problema é a inércia da classe política, detentora dos interesses privados, no que tange ao processo de auditoria da dívida previsto na Constituição, pois causaria uma quebra do Sistema da Dívida (já mencionado no primeiro capítulo) o qual privilegia a própria classe política, a grande mídia e as instituições financeiras. Então, o corporativismo político acaba por impedir um dos meios mais viáveis de controlar a crise fiscal da União, dos estados e dos municípios, via auditoria.

Na fala de Rizzo apud ANDES-SN (2016):

[...] Ela [referindo-se à Dilma Rousseff, Presidente da República na época] vetou a auditoria alegando que iria interferir no pacto federativo. E, ao mesmo tempo, lança um projeto de lei que altera esse mesmo pacto federativo e impõem condições aos estados e municípios para adesão ao programa de recuperação financeira (RIZZO apud ANDES-SN, 2016).

Em outras palavras, quando as medidas afetam o sistema político e seus interesses, há a defesa de que não se devem impor mudanças na renegociação para não interferir no pacto entre os entes federados, mas quando o sistema político é blindado de tais esforços, torna-se

algo totalmente necessário agredir a fatia mais prejudicada do setor público e, em contraponto, não acarretar perdas (privilégios) para a classe elitista da máquina estatal.

Agora, tratar-se-á de outro projeto de lei, amplamente repercutido, também em tramitação no legislativo – A PEC 55/2016.

O atual governo da república tenta com grandes esforços aprovar o que seria, para muitos brasileiros, a decadência do funcionalismo público e uma nova guinada da economia para o setor privado. O novo regime fiscal da PEC 55/2016 acompanhará o mesmo prazo estipulado para a renegociação da dívida dos estados tratada mais acima que será de 20 anos. Os gastos públicos limitar-se-ão à inflação de cada exercício financeiro anterior, ou seja, haverá aumento apenas nominal nos gastos, via IPCA, porém se terá um congelamento no aumento real. Isso pode acarretar sérios problemas para os serviços públicos haja vista a crescente demanda por tais. “[...] investimentos públicos essenciais e estratégicos, como em saúde, educação e assistência social, sofrerão um grande impacto. Isso ocorrerá, pois atualmente essas áreas já precisariam de mais investimento” (SENADO..., 2016). Dessa forma, a camada da sociedade que mais terá impactos negativos será a de baixa renda, que depende totalmente dessas áreas sociais estratégicas do governo.

Desta forma, destaca o DIEESE (2016), em nota técnica:

[...] No ajuste que está sendo conduzido, as despesas financeiras - pagamento de juros e amortização da dívida pública - que consomem aproximadamente 45% do orçamento geral da União, são desconsideradas pela nova equipe econômica. Despesas que de alguma forma têm impacto sobre a vida do trabalhador, como, por exemplo, as relacionadas à Previdência Social e aos sistemas de saúde e de educação públicos é que acabam servindo de margem para a nova política fiscal (DIEESE; 2016).

O Dieese (2016) aponta que o principal foco do ajuste fiscal é com as despesas primárias que subiram mais que a inflação nos últimos 18 anos, mas que o aumento real das despesas seguiu a mesma linha de crescimento das receitas até 2012 quando esta entrou em declínio. Então, a argumentação principal para o ajuste fiscal parte do ponto de vista de que as despesas com o funcionalismo público (com exceções de algumas classes) é a principal causa do problema, sendo que, na verdade, quase a metade do orçamento federal é usada simplesmente para o pagamento de juros e amortizações da dívida que permanecerá intocada por tal medida.

Segundo o Dieese (2016), “o governo Temer também tem declarado apoio a outras medidas que convergem com a perspectiva de um Estado mais enxuto, que recua no provimento de direitos sociais e abre maior espaço para atuação da iniciativa privada”. Nessa análise, percebe-se uma clara diminuição da garantia dos direitos sociais para uma política de

economia mais liberal. Do ponto de vista econômico, favorecerá a empresas que voltem a investir no país, porém, na ótica social, suprimirá os direitos e as garantias constitucionais.

Direitos e garantias como saúde e educação serão afetados, pois serão congelados aos níveis de gastos do ano de 2016, sem aumento real, o que pode provocar declínio na qualidade da oferta. Lembrando que os gastos com saúde e educação são encarados como limites máximos de despesa, quando na verdade deveriam ser tidos como limites mínimos de investimento, uma vez que estes são essenciais para a manutenção e a formação de capital humano e intelectual de uma sociedade respectivamente. Abaixo, será feita uma simulação dos valores reais gastos com saúde e educação de 2002 a 2015 com os gastos caso a PEC 55/2016 tivesse sido criada em 2002:

**Tabela 04: Despesas realizadas em Educação e Saúde no período 2002 a 2015 x Despesas em Educação e Saúde pela regra da PEC 55 – Brasil 2002-2015**

ANO	EDUCAÇÃO			SAÚDE		
	Despesas realizadas (R\$ bi)	Regra PEC 241/2016 (R\$ bi)	Diferença educação (R\$ bi)	Despesas realizadas (R\$ bi)	Regra PEC 241/2016 (R\$ bi)	Diferença saúde (R\$ bi)
2002	30,1	30,1	0,0	57,8	57,8	0,0
2003	28,2	29,5	-1,3	53,9	56,7	-2,9
2004	27,0	30,2	-3,2	61,3	58,2	3,1
2005	28,2	30,4	-2,3	63,5	58,6	4,9
2006	32,8	30,9	2,0	67,9	59,4	8,4
2007	39,2	30,7	8,5	73,7	59,1	14,5
2008	43,1	30,4	12,7	76,4	58,4	18,0
2009	53,3	30,7	22,6	84,5	59,0	25,5
2010	67,1	30,5	36,7	85,6	58,6	27,0
2011	75,9	30,3	45,6	93,8	58,2	35,6
2012	89,4	30,6	58,8	98,4	58,8	39,6
2013	95,4	30,5	64,9	98,9	58,6	40,3
2014	102,4	30,3	72,1	102,6	58,4	44,2
2015	90,3	29,6	60,7	94,6	57,0	37,7

Fonte: Orçamento Brasil e IBGE apud DIEESE (2016)

Como visto, a tabela mostra que a PEC 55/2016 teria reduzido, de 2002 a 2015, na educação e na saúde respectivamente os montantes de R\$ 377,7 e R\$ 295,9 bilhões, correspondendo em valores percentuais a 47% e 27%, segundo o Dieese (2016). Com isso,

percebe-se o quanto a educação e a saúde terão seus recursos diminuídos com esse novo projeto de emenda constitucional.

Ainda de acordo com o texto da PEC 55/2016, o prazo fixado de 20 anos para fixar a trajetória de crescimento dos gastos públicos poderá ser revisado após os 10 primeiros anos. Depois da revisão, verificar-se-á se mantém o mesmo limite de controle de gastos ou se adotará uma nova maneira de contenção das despesas. Ou seja, deve-se as despesas serem corrigidas pela inflação do ano anterior e que não deverá haver aumento real de despesa durante esse período. A emenda contemplará os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que será colocada em prática – caso aprovada – no ano de 2017 em que o orçamento disponível será o de 2016, acrescidos da inflação acumulada nesse ano. Para a educação e saúde, a proposta dos limites estipulados só começará a vigorar em 2018.

O principal ponto dessa política defendida pela equipe econômica do governo, como dito, é recuperar a confiança do mercado e garantir mais emprego e renda para o setor privado. Então, para não ter que optar pela política de aumento de impostos, que comprometeria ainda mais o setor privado, optou-se pela política severa de controle dos gastos do Estado, comprometendo o setor público.

A proposta serve de palco para muitas discussões e os mais críticos argumentam haver várias injustiças da PEC 55/2016, como destaca Alessi (2016) que “do ponto de vista de atacar o problema do aumento anual dos gastos públicos, uma das principais críticas é que uma conta importante ficou de fora do pacote de congelamento: os gastos com a Previdência”. A Previdência atualmente corresponde por 40% do total dos gastos públicos, mas, depois de tantas discussões, começa-se a discutir a reforma da Previdência Social, separadamente, o que coloca em questão o impacto disso sobre os aposentados, o que dificultará as regras da aposentadoria, exigindo maior esforço social, além dos privilégios concedidos a algumas classes que se isentarão dessa medida.

A PEC 55/2016 foi proposta apenas para o Governo Federal. Porém, cogita-se a possibilidade de que uma nova PEC seja colocada para contemplar os estados, o que seria mais controle sobre os gastos públicos. O impacto maior será para as pessoas de baixa renda que terão serviços essenciais cada vez mais sucateados, como afirma Alessi (2016):

A população mais pobre, que depende do sistema público de saúde e educação, tende a ser mais prejudicada com o congelamento dos gastos do Governo do que as classes mais abastadas. A Associação Brasileira de Saúde Pública, por exemplo, divulgou carta aberta criticando a PEC. No documento a entidade afirma que a proposta pode sucatear o Sistema Único de Saúde, utilizado principalmente pela população de baixa renda que não dispõe de plano de saúde (ALESSI, 2016).

A Procuradoria Geral da República se manifestou em nota técnica para criticar a PEC afirmando ser inconstitucional a medida do governo, pois fere alguns direitos constitucionais. Contudo, o governo interino continua seu plano governamental de arrocho fiscal para favorecer a iniciativa privada, além de continuar com a política de pagamento de juros da dívida.

Para cumprir a última parte deste capítulo e do presente trabalho, abordar-se-á o PLS 204/2016. Este visa à criação de empresas estatais não dependentes. Elas são Sociedades de Economia Mista, regidas de direito privado o que possibilita a contratação de pessoal sem a necessidade de concurso público. Mais ainda, essas empresas estatais não dependentes poderão gerar *debêntures* com a garantia dos Entes Federados, o que em suma se configura mais especulação sobre a dívida pública. Os únicos beneficiados serão novamente os detentores de capital especulativo que se apropriarão dessas *debêntures* com deságio de até 50% e renderão juros elevados ao ano, o que favorecerá às instituições financeiras detentoras. Discorre sobre esse tema o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN (2016):

O PLS visa legalizar um esquema de geração de grandes somas de dívida pública, ocultado sob a propaganda de antecipação de receitas por meio da securitização de créditos de dívida ativa e outros. O esquema utiliza empresas não dependentes criadas para esse fim. O formato desse método é idêntico ao aplicado na Europa a partir de 2010 e que literalmente quebrou a Grécia e respondeu pelo aprofundamento da financeirização e crise econômica no continente (ANDES-SN, 2016).

As empresas não dependentes serão denominadas Sociedades de Propósito Específico (SPE), responsáveis pela emissão dos papéis financeiros aos investidores. Essas operações de crédito terão onerosidade que recairá sobre os Entes Federados sob a forma de dívida pública. Segundo a Auditoria Cidadã (2016), a falsa impressão desse projeto é a de que os entes da federação estariam vendendo dívida ativa, que são créditos de caráter incobrável devido à falência dos contribuintes, entre outras razões. Onde, na verdade, o que se está vendendo são *debêntures* com a garantia dos entes sobre esses papéis financeiros.

Ainda segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2016), “Devido à confusão de que o que essas empresas estariam vendendo seriam créditos de difícil cobrança, essas *debêntures* estão sendo vendidas com elevado desconto, o que faz com que os juros fiquem ainda mais elevados, pois incidem sobre o valor original desses papéis”. As consequências socioeconômicas para os estados brasileiros, caso o PLS 204/2016 seja implantado, será – como o que ocorreu na Grécia – o fechamento de serviços públicos e o consequente aumento de privatizações, redução de salários, aposentadorias e pensões com reformas tributária e da

previdência, entre outras debilitações que a sociedade sofrerá em benefício do setor financeiro.

**Fluxograma 01: Relação entre entes federados, Estatal Não dependente e Investidor com a implantação do PLS 204/2016.**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Essas debêntures possuem a garantia dos entes federados, ou seja, estados e municípios passam a serem os responsáveis pelo pagamento dos juros e todos os custos desses papéis até resgate, sem que tenha recebido benefício algum, pois quem vende as debêntures e recebe o valor são as empresas não dependentes (ANDES-SN, 2016).

Referente a isso, também aborda o artigo 102, parágrafo 6º, inciso V da PEC 55/2016: na mencionada parte da redação, que limitaria as despesas primárias dos três poderes, a emenda abre uma exceção para o limite de gastos no que se refere às despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Isso demonstra a insanidade do governo em transferir recursos sem limites para estatais não dependentes regidas por direito privado, e que tem como principal característica privilegiar os investidores financeiros detentores de suas *debêntures*.

## 7- Considerações finais

O propósito deste trabalho foi apresentar os mecanismos que favorecem ao sistema de pagamento de juros e amortizações da dívida pública, e de que forma essa política afeta a garantia dos direitos sociais fundamentais, colaborando também para a análise do caso específico do estado de Alagoas, o qual sofre as mazelas sociais por ter contraído uma dívida de forma duvidosa e mal gerida, por seus governantes, ao longo do tempo. Também visou esclarecer meios que possam ser utilizados para solucionar o problema do forte endividamento.

Para isso, foram apontados os principais entraves como, por exemplo, a incapacidade de alavancar desenvolvimento no estado alagoano, pois a dívida pública consome grande parte dos recursos que poderiam ser destinados a áreas sociais e econômicas essenciais. Foi visto também as crises geradas por esse sistema não só a nível estadual, mas também nacional. A ideia de pacto federativo mostrou-se ineficaz visto que não houve o grau de autonomia anteriormente previsto.

O sistema da dívida favoreceu exclusivamente aos detentores de seus títulos, ou seja, os mercados financeiros e fundos de pensão, na sua maioria. Em contrapartida, provocou sucateamento dos serviços públicos e prejudicou a classe trabalhadora, em especial a de baixa renda, que é a principal necessitada das políticas públicas.

O trabalho ainda evidenciou a falta de iniciativa da classe política no que tange a preocupação para este problema. Denota-se, portanto, que o interesse da elite é continuar com o serviço da dívida, pois os mesmos são privilegiados pelo Sistema da Dívida. Então, o engajamento sobre o tema tem que se dá pelas camadas da base da pirâmide social – classe trabalhadora.

Como sugestão de enfrentamento desse problema, dá-se como um caso relevante para análise o que ocorreu no Equador, que auditou sua dívida, e também o caso da Grécia que seguiu o mesmo modelo com suas especificidades. O que pode ser, sugestivamente, um modelo também a ser seguido pelo Brasil, conseqüentemente Alagoas, na auditoria de sua dívida.

Existem vários núcleos de auditoria cidadã da dívida em muitos estados no Brasil, inclusive em Alagoas. Então, um caminho viável seria mobilizar os grupos sociais prejudicados para o engajamento nessa luta na tentativa de se investigar as distorções dessa dívida que inviabiliza as políticas públicas.

Não se pode também deixar de enaltecer outro mecanismo totalmente eficaz para a contenção dos gastos com juros da dívida – a Súmula 121 do STF. Como dito neste trabalho, solucionaria o problema dos estados endividados uma vez que mudaria o cálculo da dívida com a proibição do anatocismo. Tornaria um alívio para os estados os quais poderiam utilizar esses recursos despendidos no pagamento dos juros, sendo usado em áreas relevantes para o desenvolvimento econômico e social.

Em suma, é necessária uma maior mobilização social na questão da dívida pública, pressionando a elite dominante para que os direitos fundamentais sejam garantidos.

## REFERÊNCIAS

ADUFRGS. **PLP 257 é devastador para os servidores públicos das três esferas de governo.** Disponível em: <<http://www.adufrgs.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Informativo033.pdf>> acesso em: 09/12/2016

ALESSI, Gil. **Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida.** Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574\\_221053.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html)> acesso em 09/12/2016

ANDES-SN. **PLP 257 prevê congelamento de salários e desligamento de voluntário de servidores.** Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=8065>> acesso em: 09/12/2016

ANDES-SN. **PLS 204/2016 busca legalizar esquema de geração de dívida pública.** Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=8345>> acesso em: 03/11/2016

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Entendendo o PLS 204/2016.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QzKh4opXR7E>> acesso em: 03/11/2016

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **O que é dívida pública?** Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf>> acesso em: 27/08/2016

BRESSAN, Rogério. **Evolução dos dados econômicos no Brasil.** Disponível em: <<http://evolucaodosdadoeconomicos.com.br/balanca-de-transacoes-correntes/>> acesso em: 27/01/2017

CARTA CAPITAL. Dica de leitura. **A PEC 55, que tramita no Senado, é a PEC 241.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/a-pec-55-que-tramita-no-senado-e-a-pec-241>> acesso em: 09/12/2016

CARTA MAIOR. Dica de leitura. **Proer: a cesta básica dos banqueiros**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opiniaio/Proer-a-cesta-basica-dos-banqueiros/26663>> acesso em: 18/02/2017

CASA, Carlos. **Política fiscal e dívida pública**. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/xiiipremio/divida/3afdpXIIIPTN/estabilizacao\\_crescimento.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/xiiipremio/divida/3afdpXIIIPTN/estabilizacao_crescimento.pdf)> acesso em: 15/06/2015

CASAROTTO, João Pedro. **A dívida dos estados com a União**. Disponível em: <[http://www.febrafite.org.br/userfiles/ENCARTE\\_02-divida.pdf](http://www.febrafite.org.br/userfiles/ENCARTE_02-divida.pdf)> acesso em: 15/06/2015

CERQUEIRA, Ceres. **Dívida externa brasileira**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/rex/ftp/livro\\_divida\\_externa.pdf](https://www.bcb.gov.br/rex/ftp/livro_divida_externa.pdf)> acesso em: 15/06/2015

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei Complementar**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1445370&filenome=PLP+257/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445370&filenome=PLP+257/2016)> acesso em: 09/12/2016

CONGRESSO NACIONAL. **Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filenome=PEC241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filenome=PEC241/2016)> acesso em: 09/12/2016

CURADO, M., CRUZ, M. **Investimento direto externo no Brasil: uma análise para o período de alta inflação**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/Artigo%203%20OK.pdf>> acesso em: 10/07/2015

DATASUS. Dica de leitura. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita – Alagoas**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginial.def>> acesso em 30/08/2016

DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>> acesso em: 09/12/2016

FATORELLI, M<sup>a</sup> Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida dos estados.** 1<sup>a</sup> edição, 2013 – Brasília/DF.

FATORELLI, M<sup>a</sup> Lúcia. **Auditoría ciudadana de la deuda pública: Experiencias y métodos.** Disponível em: <[http://cadtm.org/IMG/pdf/Auditoria\\_imprenta-2\\_copy-2.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/Auditoria_imprenta-2_copy-2.pdf)> acesso em 21/07/2015

FATORELLI, M<sup>a</sup> Lúcia. **Banqueiros capturam o estado brasileiro.** Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/maria-lucia-fatorelli-banqueiros-capturaram-o-estado-brasileiro/>> acesso em 21/07/2015

FEU, Aumara. **Evolução da dívida pública brasileira.** Disponível em: <<http://ecen.com/eee25/audivida.htm>> acesso em: 27/01/2017

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Estados brasileiros: Alagoas 2000-2013.** Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/07/Alagoas-web-ok.pdf>> acesso em 15/06/2015

GAZETA WEB. Dica de leitura. **Justiça Federal condena responsáveis pela fraude das letras de Alagoas.** Disponível em: <[http://gazetaweb.globo.com/mobile/texto\\_completo.php?c=312874&canal=noticias](http://gazetaweb.globo.com/mobile/texto_completo.php?c=312874&canal=noticias)> acesso em: 07/01/2016

GLOBO ECONOMIA. Dica de leitura. **Dívida pública sobe 3,5% em junho para R\$ 2,5 trilhões.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/07/divida-publica-sobe-35-em-junho-para-r-25-trilhoes.html>> acesso em: 07/01/2016

GENRO, Luciana. **Equador: a experiência da auditoria oficial da dívida pública.** Disponível em: <<https://lucianagenro.com.br/2011/05/equador-a-experiencia-da-auditoria-oficial-da-divida-publica-2/>> acesso em: 12/02/2017

GOMES, José. **21 anos do Plano Real, sistema da dívida e ajuste fiscal.** Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-914021240.pdf>> acesso em: 26/08/2016

GOMES, José. **A crise capitalista e o endividamento externo e público do Maranhão e o empobrecimento social.** Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1213/1090>> acesso em: 26/11/2016

GONÇALVES, R., POMAR, V. **A armadilha da dívida: Como a dívida interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social.** Disponível em: <[http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Armadilha\\_da\\_divida.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Armadilha_da_divida.pdf)> acesso em: 09/07/2015

INEP. Dica de leitura. **O que é o PISA?** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>> acesso em: 30/08/2016

JORNAL EXTRA. Dica de leitura. **Escândalo: Saúde pública em Alagoas vive o maior caos de sua história.** Disponível em: <<http://novoextra.com.br/outras-edicoes/2014/785/14500/escandalo-saude-publica-em-alagoas-vive-o-maior-caos-de-sua-historia>> acesso em: 31/08/2016

JÚNIOR, Edivaldo. **Sangria sem fim: Alagoas pagou R\$ 4,7 bilhões da dívida em 7 anos e 7 meses.** Disponível em: <<http://edivaldojunior.com.br/2014/08/28/sangria-sem-fim-alagoas-pagou-r-47-bilhoes-da-divida-em-7-anos-e-7-meses/>> acesso em: 01/07/2015

JUSBRASIL. **Lei 8727/93 | Lei nº: 8.727, de 5 de novembro de 1993.** Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110473/lei-8727-93>> acesso em: 26/06/2015

LIRA, Jailton. **O acordo dos usineiros e os conflitos sindicais na era Collor em Alagoas.** Disponível em: <[pedagogia2013.dmd2.webfactional.com/media/anais/649.doc](http://pedagogia2013.dmd2.webfactional.com/media/anais/649.doc)> acesso em: 27/01/2017

LOPREATO, Francisco. **A política brasileira: Limites e entraves ao crescimento.**

Disponível

em:

<[file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/A%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20brasileira%20limites%20e%20entraves%20ao%20crescimento%20Lopreato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/A%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20brasileira%20limites%20e%20entraves%20ao%20crescimento%20Lopreato%20(2).pdf)>

acesso em: 02/10/2015

LOPREATO, Francisco. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária.**

Disponível

em:

<[file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/A%20situa%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20dos%20estados%20e%20a%20reforma%20tribut%C3%A1ria%20Lopreato%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/A%20situa%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20dos%20estados%20e%20a%20reforma%20tribut%C3%A1ria%20Lopreato%20(1).pdf)> acesso em: 02/10/2015

LOPREATO, Francisco. **Federalismo e finanças estaduais: Algumas reflexões.** Disponível

em:

<[file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/Federalismo%20e%20finan%C3%A7as%20estaduais%20lopreato%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Saude%20Po%C3%A7o/Downloads/Federalismo%20e%20finan%C3%A7as%20estaduais%20lopreato%20(1).pdf)> acesso em: 02/10/2015

MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS. **Ação civil por ato de improbidade administrativa.** Disponível

em:

em:

<[http://www.members.tripod.com/~pgj\\_al/acaoinprobidade.html](http://www.members.tripod.com/~pgj_al/acaoinprobidade.html)> acesso em: 03/02/2016

NASSIF, Luís. **O histórico da crise da dívida externa brasileira.** Disponível em:

<<http://jornalggn.com.br/noticia/o-historico-da-crise-da-divida-externa-brasileira>> acesso em: 27/01/2017

PELLEGRINI, Josué. **Como evoluiu a dívida pública estadual nos últimos dez anos?**

Disponível

em:

<<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/03/como-evoluiu-a-divida-estadual-nos-ultimos-dez-anos.pdf>>

acesso em: 21/06/2015

PESSOA, Luísa. **Brasileira que analisa dívida da Grécia aponta indícios de ilegalidade.**

Disponível em: <<http://www.bemparana.com.br/noticia/401716/brasileira-que-analisa-divida-da-grecia-aponta-indicios-de-ilegalidade>> acesso em: 12/02/2017

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)> acesso em: 27/01/2017

RIOS, Michele. **Brasil no ranking de países que investem em saúde.** Disponível em: <<http://www.investmentosenoticias.com.br/noticias/saude/brasil-no-ranking-de-paises-que-investem-em-saude>> acesso em: 27/08/2016

R7. Dica de leitura. **Os 10 estados brasileiros que mais e menos gastaram com saúde pública (2013).** Disponível em: <<https://lista10.org/diversos/s-10-estados-brasileiros-que-mais-e-menos-gastam-com-saude-publica/>> acesso em: 31/08/2016

SALVIANO JÚNIOR, Cleofas. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes.** Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro\\_bancos\\_estaduais.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf)> acesso em: 19/02/2017

SERQUEIRA, Carla. **Usineiros dominam economia e poder político em Alagoas.** Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=329848&e=2>> acesso em: 25/08/2016

TESOURO NACIONAL. **Dealers.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/dealers>> acesso em: 27/08/2016

TESOURO NACIONAL. **Dívida pública federal brasileira.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/268570/Kit+Portugues\\_12+01+15.pdf/d3f03d73-36ea-46a6-a8e4-29b23fa57a7e](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/268570/Kit+Portugues_12+01+15.pdf/d3f03d73-36ea-46a6-a8e4-29b23fa57a7e)> acesso em: 26/06/2015

TICIANELI. Dica de leitura. **Descoberta da sal-gema em Alagoas foi por acaso.** Disponível em: <<http://www.historiadealagoas.com.br/descoberta-da-sal-gema-em-alagoas-foi-por-acaso.html>> acesso em: 22/01/2017

TUDO LISTA. Dica de leitura. **Estimativa IDH dos estados brasileiros.** Disponível em: <<http://tudolistasmais.blogspot.com.br/2016/01/estimativa-idh-dos-estados-brasileiros.html>> acesso em: 30/08/2016

VILAR, Lula. **Ranking aponta Alagoas como o pior estado do Brasil em condições de negócios.** Disponível em: <<http://www.cadaminuto.com.br/blog/blog-do-vilar/280464/2016/01/04/ranking-aponta-alagoas-como-o-pior-estado-do-brasil-em-condicoes-de-negocios>> acesso em: 31/08/2016

VISÃO PANORÂMICA. Dica de leitura. **As maquiagens da dívida pública brasileira.** Disponível em: <<http://visaopanoramica.net/2013/08/17/as-maquiagens-da-divida-publica-brasileira/>> acesso em 28/06/2015

VISÃO PANORÂMICA. Dica de leitura. **Lula e a dívida pública (parte 2).** Disponível em: <<https://visaopanoramica.wordpress.com/tag/fmi/>> acesso em 28/06/2015

ZAMPIERI, Aline. **Bancos receberam R\$ 20 bilhões do programa para não quebrar.** Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/mercados/saiba-mais-sobre-o-proer/n1597350053295.html>> acesso em: 19/02/2017