



Universidade  
Estadual da  
Paraíba

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES**

**INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL E AS IMPLICAÇÕES NO  
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2020**

**RAYSSA KÉSSIA EUGENIA RODRIGUES**

**INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL E AS IMPLICAÇÕES NO  
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Jordeana Davi.

Linha de pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

**CAMPINA GRANDE - PB  
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

R696i Rodrigues, Rayssa Késsia Eugênia.  
Intensificação do ajuste fiscal e as implicações no orçamento da seguridade social no Brasil [manuscrito] / Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues. - 2020.  
127 p. : il. colorido.  
Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas , 2020.  
"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira , Coordenação do Curso de Serviço Social - CCSA."  
1. Ajuste fiscal. 2. Seguridade social. 3. Neoliberalismo. 4. Dívida Pública. 5. Fundo público. 6. Orçamento do seguro social. I. Título

21. ed. CDD 368.4

**RAYSSA KÉSSIA EUGENIA RODRIGUES**

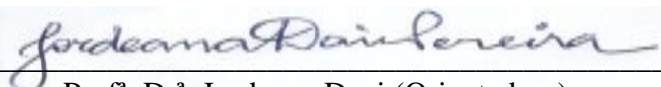
**INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL E AS IMPLICAÇÕES NO  
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

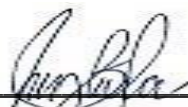
Linha de pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

**Aprovado em 14/10/2020**

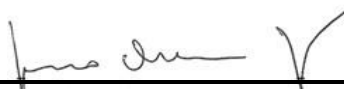
**BANCA EXAMINADORA**



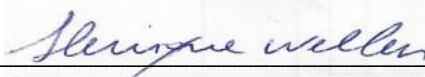
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jordeana Davi (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB)



Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sheyla Suely de Souza Silva (Examinadora  
Interna) Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB)



Prof<sup>a</sup>. Dr. Geraldo Medeiros Júnior (Examinador Externo)  
Universidade Estadual da Paraíba (DAEC/UEPB)



Henrique André Ramos Wellen (Examinador Externo)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
(PPGSS/UFRN)

**CAMPINA GRANDE - PB**

**2020**

---

Dedico a minha mãe Severina Eugênio (Neta), a minha avó paterna Maria José Rodrigues (In memória) e aos meus avós maternos, Isabel Pereira e Horácio Eugênio por todo amor e carinho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe Severina Eugênio (Neta), pelo amor incondicional, carinho e proteção.

Aos meus avos maternos Isabel Pereira e Horácio Eugenio, pela presença, afeto e companheirismo essenciais na minha vida.

Aos meus irmãos Reika, Júnior e Vitória, por tanto amor e compreensão nos momentos que estive ausente durante a vivência acadêmica. E as minhas sobrinhas Júlia e Maria Alice. Todo o meu amor a vocês, minha sorte.

Aos meus amigos Amanda, Jéssica Nayara, Jéssica Duarte, Renata, Rodolfo, Otacília, Madalena, Allan e Luciana, pelo amor e amizade substanciais durante a minha trajetória acadêmica; por onde eu for, levarei vocês no meu coração.

Aos meus pares no mestrado, e que me mais tarde se mostram grandes amigos, Juliana, Doniêgo, Girlan e Rose, as madrugadas de leituras e as demonstrações de afeto nunca serão esquecidas. Agradeço a vida pela sorte de tê-los comigo.

A minha orientadora Jordeana Davi, pela paciência, compreensão e afeto; com você aprendi muito, inclusive, sobre a vida e a amar Clarice Lispector

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UEPB. Como forma de representá-los, agradeço a professora Dr<sup>a</sup>. Sheyla Suely que tive a oportunidade de conhecer no âmbito da graduação e o privilégio de tê-la como membro da presente banca. Você é inspiradora, aprendo muito com você.

À Universidade Estadual da Paraíba, pois é um privilégio ser fruto dessa instituição de ensino superior pública e de qualidade.

## RESUMO

A presente dissertação trata das medidas de intensificação do ajuste fiscal adotadas no governo Michel Temer, no período 2016-2018, orientadas para a garantia da reprodução do sistema da dívida pública, e suas inflexões para o orçamento da seguridade social. Tem como objetivo a análise das inflexões decorrentes da aprovação das medidas de ajuste fiscal, no referido período, relacionadas à apropriação do fundo público brasileiro. Para alcançarmos esse objetivo, realizamos uma pesquisa bibliográfica e análise documental, em relatórios e Emendas Constitucionais, com aporte da teoria social crítica com a finalidade de reproduzir, teoricamente, o movimento do real em sua totalidade. A pesquisa contribui no desvendamento dos elementos que coordenaram a reconfiguração mundial do capitalismo por meio da ofensiva neoliberal, que na atualidade se expressa na intensificação do ajuste fiscal e reconfiguração do padrão de financiamento das políticas de seguridade social, reafirmando a dinâmica particular da dependência brasileira. Os resultados indicam que o orçamento da seguridade social vem sendo âncora do cumprimento das metas de superávit estruturantes do ajuste fiscal, e que a intensificação do ajuste fiscal durante o governo Temer, expresso na renovação e ampliação da DRU, na extensão das renúncias tributárias e do REFIS e na criação do teto dos gastos públicos, está diretamente relacionada às contrarreformas e desfinanciamento da seguridade social no Brasil, intensificando o desmonte dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Imperialismo. Dependência. Neoliberalismo. Dívida Pública. Fundo público. Ajuste Fiscal.

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the measures to intensify the fiscal adjustment adopted by the Michel Temer government, in the 2016-2018 period, aimed at guaranteeing the reproduction of the public debt system, and its inflections for the social security budget. It aims to analyze the inflections obtained from the approval of fiscal adjustment measures, without a reference period, related to the appropriation of the Brazilian public fund. To achieve this goal, we conducted a bibliographic research and document analysis, in reports and Constitutional Amendments, with input from critical social theory with an emphasis on reproducing, theoretically, the movement of reality in its entirety. The research contributes to the unveiling of the elements that coordinated the global reconfiguration of capitalism through the neoliberal offensive, which today is expressed in the intensification of fiscal adjustment and reconfiguration of the financing pattern of social security policies, reaffirming a particular link of Brazilian dependence. The results indicate that the social security budget has been an anchor for the fulfillment of the fiscal adjustment structural surplus targets, and that the intensification of the fiscal adjustment during the Temer government, expressed in the renewal and expansion of the DRU, in the extension of the tax waivers and the REFIS and the creation of the public spending ceiling, is directly related to the counter-reforms and the de-financing of social security in Brazil, intensifying the dismantling of social rights.

**Keywords:** Imperialism. Dependency. Neoliberalism. Public debt. Public fund. Tax Adjustment.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

ACD – Auditoria Cidadã da Dívida Pública

BACEN – Banco Central do Brasil

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CIDE – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CNI – Confederação Nacional das Indústrias

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CTB – Carga Tributária Brasileira

DRU – Desvinculação de Receitas de União

DREM – Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica SA

EUA – Estados Unidos da América

FED – Federal Reserve Bank

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público

HUFs – Hospitais Universitários Federais

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras  
IRPF – Imposto de Renda sobre Pessoa Física  
ISS – Imposto Sobre Serviços  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MBL – Movimento Brasil Livre  
MPC – Modo de produção capitalista  
MRSB – Movimento de Reforma Sanitária Brasileira  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAES – Programa de Refinanciamento de Dívidas Especial  
PAEX – Programa de Refinanciamento de Dívidas Excepcional  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado  
PCF – Programa Criança Feliz  
PCS – Programa Comunidade Solidária  
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIBIC – Programa de Iniciação Científica  
PIS – Programa de Integração Social  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAS – Plano Nacional de Assistência Social  
PND – Plano Nacional de Desestatização  
PROER - Programa de Estímulo e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RCL – Receita Corrente Líquida  
REFIS – Programa de Refinanciamento de Dívidas  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SM – Salário Mínimo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

UNAFISCO – Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01:</b> dívida pública brasileira, interna e externa, em relação ao PIB, no período 2000-2015 (%) .....	68
<b>Gráfico 02:</b> Evolução da carga tributária no Brasil em relação ao PIB no período 2010-2018 (%) .....	75
<b>Gráfico 03:</b> Bases de incidência tributária, período 2010-2018 (em valores percentuais).....	76
<b>Gráfico 04:</b> Percentual desvinculado pela DRU do orçamento da seguridade social, no período 2010/ 2018, com exceção das contribuições previdenciárias (milhões/R\$/valores correntes).....	96
<b>Gráfico 05:</b> Valores gastos com os benefícios assistenciais, investimentos em Saúde, o Programa Bolsa Família e a desvinculação da DRU, no orçamento da seguridade social 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes).....	97
<b>Gráfico 06:</b> Investimentos nas políticas de educação e saúde no período 2010-2018, em valores correntes (em bilhões/R\$/valores correntes)\$.....	100
<b>Gráfico 07:</b> Balanço de receitas e despesas da seguridade social no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes).....	106
<b>Gráfico 08:</b> Resultado da seguridade social em comparativo a DRU e as renúncias tributárias, no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes).....	107
<b>Gráfico 09:</b> Comparativo das despesas da seguridade social (milhões/R\$/ valores correntes).....	109
<b>Gráfico 10:</b> Balanço entre os juros e encargos e o valor total da dívida pública brasileira no período 2010-2018 (bilhões/R\$/valores correntes).....	112
<b>Gráfico 11:</b> Detentores dos títulos da dívida pública brasileira, em termos percentuais, em 2018 .....	113

## LISTA DE QUANDROS

**Quadro 01:** Variação de crescimento anual dos investimentos nas políticas de seguridade social e na educação no período 2010-2018.....101

**Quadro 02:** Valor das renúncias tributárias e sua participação no PIB e no orçamento da seguridade social relacionadas à taxa de desemprego no Brasil no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes).....102

**Quadro 03** – Variação de crescimento despesa de seguridade social por períodos.....110

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPITULO I - PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA: A CRISE ESTRUTURAL E A (RE) CONFIGURAÇÃO DO CAPITALISMO SOB HEGEMONIA FINANCEIRA .....	18
1.1. Exploração como modalidade de produção da riqueza no capitalismo .....	19
1.2. Desenvolvimento do capitalismo monopolista: tendência à crise .....	24
1.3. Crise dos anos 1970: a encruzilhada do capitalismo financeiro .....	31
CAPITULO II - O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA SOB A LÓGICA DO CAPITAL FINANCEIRO .....	39
2.1. Capital portador de juros, capital financeiro e o moderno sistema da dívida pública .....	40
2.2. Sistema da dívida pública e a Teoria Marxista da Dependência .....	47
2.3. Particularidade do sistema da dívida pública brasileira.....	53
CAPITULO III - FUNDO PÚBLICO E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DE INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL .....	69
3.1. Fundo público e as políticas sociais no Brasil .....	69
3.1.1. Particularidade do padrão de financiamento do fundo público no Brasil: a carga tributária em questão .....	74
3.1.2. Institucionalização da Seguridade Social brasileira: uma agenda de avanços e ataques aos direitos sociais na conjuntura de ajuste fiscal.....	78
3.2. Golpe institucional: o governo Temer e intensificação do ajuste fiscal brasileiro ...	89
3.2.1. Medidas intensificação do ajuste fiscal brasileiro no governo Temer .....	93
3.2.2. Intensificação do ajuste fiscal e implicações no orçamento da seguridade social: o tributo aos rentistas.....	104
4. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS:.....	114
REFERÊNCIAS .....	119

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação, a partir de aproximações sucessivas, se propõe a analisar a apropriação do fundo público por meio das medidas de aprofundamento do ajuste fiscal, orientadas a assegurar a reprodução do sistema da dívida pública, adotadas no período 2016-2018, no governo Michel Temer, e suas inflexões no orçamento da Seguridade Social.

Na hegemonia do capital financeiro, o serviço da dívida pública é o principal sustentáculo da forma derivada do capital – o fictício, ou seja, que não encontra lastro na realidade concreta. Os “lucros” do capital financeiro especulativo possuem a particularidade de depender da produtividade do trabalho e das relações de exploração desenvolvidas; no atual contexto, a relação entre as formas assumidas pelo capital potencializa o caráter ativo dos estados capitalistas, soerguendo a forma parasitária e destrutiva do desenvolvimento sócio-metabólico do capital (MÉSZAROS, 2002).

Diante dessa lógica, a dívida pública brasileira cresceu de forma exponencial e adquiriu uma configuração inédita devido a deflagração de mecanismos questionáveis, tal qual a mobilidade de taxas de juros flexíveis, a prática de anatocismo fiscal, a incorporação de dívidas contraídas durante o período da ditadura militar e a transformação de dívidas privadas em públicas, passando a comprometer uma parcela crescente do fundo público.

Para realização da pesquisa, recorreremos ao método de análise da teoria social crítica, com o objetivo de apreender o movimento da realidade na perspectiva da totalidade. Entendemos que dentro dos limites dos interesses burgueses, a realidade social é apresentada como desconexa da ação humana, como um “dado transfigurado de modo autômato, alheio e independente” (KOSIK, 1976). Nessa conformação, a realidade é colocada como independente da ação humana, com a finalidade de garantir a reprodução das relações burguesas. Assim, as perspectivas teóricas que propugnem pela ultrapassagem da superficialidade e imediaticidade são condenadas e os sujeitos pesquisadores são, friamente, penalizados.

O mundo da pseudoconcreticidade é o mundo da imediaticidade, da práxis fetichizada, das representações comuns e dos objetos fixados (idem). Ele torna possível a continuidade das atuais relações em moldes capitalistas, e as teorias que se propõem a questionar:

(...) o pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações, tem de destruir a aparente independência do mundo dos contactos imediatos de cada dia. O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é, ao mesmo tempo, um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno, a essência. (KOSIK, 1976, p. 20)

Assim, conhecer o real requer um esforço sistemático, pois, a manifestação é tracejada pela efemeridade, e a pesquisa na teoria social crítica não se restringe à descrição dos padrões de manifestação do fenômeno, mas, sim, à “captura do ser, sendo” (KOSIK, 1976). Fundado em aportes categoriais tais como a totalidade, contradição e mediação, Marx demonstra as possibilidades de investigação do real tendo como aporte o método ontológico-dialético.

Na aproximação do objeto, recorreremos à pesquisa bibliográfica e documental como subsídio a análise do real. E através de aproximações sucessivas objetivamos analisar a apropriação do fundo público por meio das medidas adotadas durante o governo Michel Temer, no período compreendido entre 2016-2018, no tocante ao orçamento da Seguridade Social, e sua relação com o sistema da dívida pública.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de autores clássicos e contemporâneos que nos indicaram o caminho para análise objeto de pesquisa, dos quais as fontes de pesquisa foram livros, artigos, relatórios, teses, dissertações, entre outros. A pesquisa documental foi desenvolvida por meio da consulta a legislações, relatórios, normas, e outros, que orquestraram o movimento analisado na presente dissertação, entre eles figuram os documentos “Uma ponte para o futuro” e “A travessia social” que orientaram as medidas adotadas durante o governo Temer<sup>1</sup>.

Como suporte para a pesquisa, consultamos as bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), da Associação Nacional dos Fiscais e Inspectores

---

<sup>1</sup> No tocante a pesquisa documental, consultamos as seguintes legislações: a EC nº 93, de 2016, que trata da renovação e ampliação do percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU); a EC nº 95, de 2016, que trata do Novo Regime Fiscal, mais conhecida como o Teto dos gastos públicos, a lei nº 133.467/2017, que trata da reforma trabalhista, entre outras medidas adotadas. Além destas, as renúncias fiscais e o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) incidiram diretamente sobre o orçamento da Seguridade Social e são medidas de apropriação do Fundo Público. Todas essas medidas foram adotadas dentro de um programa que beneficiou a acumulação capitalista.



de Previdência (ANFIP), da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO) e os boletins e análises desenvolvidos pela Auditoria Cidadã da Dívida, referentes aos objetivos do presente projeto de pesquisa.

A atual forma de atuação do capital se manifesta com peculiaridades nos países de capitalismo dependente, através da conciliação de formas arcaicas e modernas de expropriação, tal qual a modalidade de apropriação de riqueza pelo saque ao fundo público, a partir da retirada de recursos das políticas sociais e criação de mecanismos que atuam em prol do crescimento de riqueza financeira, cuja principal expressão é o sistema da dívida pública. Diante da imposição da lógica de acumulação do capital alguns elementos se apresentam como incógnitas, de forma que o sistema da dívida pública e o ajuste fiscal neoliberal agudizam as desigualdades sociais.

Assim, ao ocupar um espaço central na agenda dos estados, a opção pela reprodução do sistema da dívida pública impôs um conjunto de medidas e ajustes que tensionam a diminuição da cobertura da proteção social. Contudo, estas orientações serão incorporadas de modo diferenciado pelas economias capitalistas. Se anteriormente as principais relações de exploração davam-se no âmbito da extração direta de mais-valia e por meio do afastamento do trabalhador dos meios de produção e da terra; com a hegemonia do capital financeiro, as relações anteriores são conservadas, e são conjugadas à apropriação do fundo público, via transferência de valor dos países dependentes aos principais centros econômicos, por meio do sistema da dívida pública.

A nossa aproximação inicial com o objeto é proveniente da participação no Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), onde participamos do Programa de Iniciação Científica (PIBIC), cuja aproximação com o objeto nos inquietou à continuidade da pesquisa. Além disso, foi possível uma maior aproximação do objeto a partir da pesquisa desenvolvida no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulado “A dívida pública como mecanismo de apropriação do fundo público no contexto de hipertrofia do capital financeiro”, desenvolvido na UEPB, e defendido em 2017. Naquela ocasião, ainda não tínhamos as sínteses mais aprofundadas, foi necessário uma maior incursão no objeto, tanto teoricamente quanto na pesquisa empírica, para trazermos nessa dissertação esse avanço na apropriação do objeto, bem como já sinalizando lacunas e a necessidade de aprofundamento em pesquisas futuras.

A apropriação do objeto tem forte relevância para a formação e exercício profissional do assistente social, tendo em vista a atuação da profissão na formulação,

planejamento, execução e avaliação das políticas sociais<sup>2</sup>. Consideramos que a inserção dos assistentes sociais nos espaços sócio-ocupacionais no âmbito das políticas sociais requer permanente apropriação de conhecimento quanto à realidade concreta que é objeto da atuação profissional.

Além disso, contribuí com o adensamento das discussões realizadas no âmbito do PPGSS/UEPB, especialmente na linha de pesquisa “Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais”, ao se apropriar da análise da crise da sociedade burguesa, do capital financeiro, do sistema da dívida pública e do fundo público brasileiro<sup>3</sup>. E ainda, por subsidiar a formação profissional e a atuação crítico-propositiva no âmbito das políticas sociais, especialmente aquelas que integram a Seguridade Social brasileira.

A exposição de nossa pesquisa está organizada em três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo apresentamos algumas sínteses quanto ao padrão de desenvolvimento capitalista na crise estrutural do capital, respondida pelos centros da economia mundial por meio da agenda neoliberal como base da reconfiguração sob a hegemonia do capital financeiro. A apreensão desses elementos revela a lógica da acumulação capitalista na contemporaneidade.

No segundo capítulo, apresentamos como as novas modalidades de acumulação a partir do capital financeiro resguardam a apropriação da riqueza social como a fonte da riqueza do capitalista. O sistema da dívida pública brasileira se apresenta como expressão desse movimento. O capítulo apresenta as tendências identificadas por Marx quanto ao desenvolvimento do capital portador de juros que resultaram na atual conjuntura de hipertrofia financeira, a inserção dos países latino-americanos no circuito do endividamento a partir da Teoria Marxista da Dependência (TMD), e a particularidade do Brasil, demonstrando a existência de um ajuste fiscal continuado.

No terceiro capítulo, analisamos a intensificação do ajuste fiscal e os mecanismos de apropriação do fundo público na contemporaneidade, considerando a configuração histórica das políticas sociais brasileiras. Essa particularidade envolve o padrão de

---

<sup>2</sup>Entendendo que a reconfiguração do capitalismo contemporâneo passa pela recomposição do papel do estado e as mudanças no mundo do trabalho que implicam diretamente na configuração das políticas sociais, dos direitos sociais e das formas de financiamento das políticas sociais

<sup>3</sup>Além disso, a aproximação do objeto possibilita o entendimento dos desafios postos no âmbito de realização da presente dissertação como quesito para conclusão de mestrado acadêmico na universidade pública brasileira, chama atenção a forma que a presente pesquisa possibilita entender a configuração da atual política educacional brasileira inscrita na lógica do ajuste fiscal. Assim, apesar de não ser objeto central da presente pesquisa estes elementos estão diretamente articulados com o circuito do capital financeiro do qual trataremos.

financiamento do fundo público, a configuração da seguridade social e as medidas de ajuste fiscal adotadas no período posterior ao golpe institucional contra a presidenta Dilma Rousseff. Assim, analisamos as medidas do governo Michel Temer (2016-2018) como expressão da intensificação do ajuste fiscal no Brasil.

Nas considerações finais apresentamos as sínteses quanto à reorientação da seguridade social conforme as requisições de garantia da política econômica adotada na intensificação do ajuste fiscal, e apresentamos as tendências referentes ao desfinanciamento da seguridade social e a concessão de benefícios ao capital, em especial o financeiro.

**CAPITULO I - PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO  
CAPITALISTA: A CRISE ESTRUTURAL E A (RE)  
CONFIGURAÇÃO DO CAPITALISMO SOB HEGEMONIA  
FINANCEIRA**

No presente capítulo, apresentaremos alguns elementos constitutivos do padrão de desenvolvimento capitalista, com a perspectiva de subsidiar a análise quanto à sua crise estrutural contemporânea e a configuração histórica na qual ocorre a hegemonia do capital financeiro.

Inicialmente, abordaremos a transição do capital concorrencial para a era dos monopólios, e o desenvolvimento capitalista sobre os moldes de uma intensificação nos processos de concentração e centralização de capitais. Assim, no movimento do capital monopolista de cunho imperialista, sob o predomínio do ideário keynesiano e a orientação produtiva fordista, estão postos os elementos basilares para a hipertrofia do capital financeiro.

Em seguida, apresentaremos o debate quanto aos fundamentos da crise no sistema capitalista, as particularidades da crise de 1970 e do processo de mundialização da economia capitalista. Este debate é substancial para a apreensão da fase contemporânea do capitalismo financeiro e do objeto de pesquisa da presente dissertação.

### **1.1. Exploração como modalidade de produção da riqueza no capitalismo**

A história nos mostra que a transição do feudalismo para o Modo de Produção Capitalista (MPC) teve como potência a violência, por meio de expropriações dos meios de vida e de legislações que tratavam do disciplinamento da força de trabalho. As contribuições de Marx (1971) acerca dessa transição desvendam a incógnita da acumulação primitiva do capital, ao nos reportar aos fatos históricos que possibilitaram a ruptura com as relações feudais. Para Marx, “na realidade, os métodos de acumulação primitiva nada têm de idílicos”, ela “foi inscrita a sangue e fogo nos anais da humanidade” (idem, p. 828).

O rompimento com a sujeição feudal se inicia com a expropriação dos camponeses de seus meios de subsistência e trabalho, e ganha legitimidade com os ditames das legislações sanguinárias e o regramento no âmbito da regulação da força de trabalho nascente. Os acontecimentos históricos subsequentes irão demonstrar que “a força é o parceiro de toda sociedade velha que traz uma nova em suas entranhas” (MARX, 1971, p. 868). Neste contexto, emergem novos sujeitos históricos: os arrendatários e

industriais capitalistas<sup>4</sup>, ambos pertencentes à classe dominante, e, paralelamente a estes, os trabalhadores que, destituídos dos meios de produção, dispõem da venda da força de trabalho como forma de subsistência<sup>5</sup>. A esse respeito, Marx destaca que:

Com tão imenso custo estabeleceram-se as “eternas leis naturais” do modo capitalista de produção, completou-se o processo de dissociação entre trabalhadores e suas condições de trabalho, os meios sociais de produção e de subsistência se transformaram em capital, num pólo e, no pólo oposto, a massa da população se converteu em assalariados livres, em “pobres que trabalham”, essa obra prima da indústria moderna (1971, p. 878).

A relação entre o capitalista e o trabalhador assalariado está fundamentada no fato de “as condições necessárias à realização da força de trabalho – meio de subsistência e meios de produção – estarem apartadas, como propriedade alheia, do possuidor dessa força de trabalho” (MARX, 2014, p.113). Despossuídos dos meios de produção e de subsistência, os trabalhadores são forçados a submeter-se à lógica do mercado.

Na obra *O capital*, Marx identifica a mercadoria como a principal partícula da reprodução do MPC, e dentre elas a mercadoria força de trabalho é elemento basilar para apreensão do movimento de produção e reprodução capitalista<sup>6</sup>.

Se, em modos de produção anteriores, a produção de mercadorias esteve diretamente ligada à satisfação das necessidades sociais, no MPC esta associação direta rompe-se, e o valor de uso e o de troca passam pelo prisma da maximização dos lucros<sup>7</sup>.

Marx identifica que a mercadoria apresenta um duplo caráter, sendo valor de uso e valor de troca (ou valor), e sustenta a tese segundo a qual a troca não é o regulador da grandeza do valor das mercadorias, mas sim as relações desenvolvidas no âmbito da produção. O fetiche da produção de mercadoria no MPC revela que esta é “apenas uma relação social determinada entre os próprios homens que aqui assume, para eles, a forma fantasmagórica de uma relação social entre coisas” (MARX, 2014, p. 147).

---

<sup>4</sup> Ver MARX, K. Manuscritos econômico-filosóficos. São Paulo: Boitempo, 2010 (item: a acumulação de capitais e a concorrência entre os capitalistas, p.47-71).

<sup>5</sup> Para entendermos o MPC é necessária a apreensão dos determinantes fundamentais do sistema capitalista, que são tratados por Marx de modo exímio em “A chamada acumulação primitiva” (Livro I, Cap. XXIV, d’O capital).

<sup>6</sup> Marx não recusa as contribuições dos clássicos da economia política, entretanto, aponta para insuficiência na retratação do movimento da realidade. Assim, estes economistas conclamam a economia “burguesa” como natural, perene e o elege a condição de promotor da liberdade humana – argumentos que são comprovados como falsos a partir do constructo teórico marxiano.

<sup>7</sup> Conforme Marx “a produção capitalista não é apenas a produção de mercadoria, mas essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador produz não para si, mas para o capital.” (MARX, 1991, p. 578).

As formulações de Marx apreendem a totalidade, pois consideram a produção e a reprodução da sociedade capitalista, e elucidam as contradições intrínsecas ao MPC. As relações instituídas no âmbito da fábrica são estendidas a todas as esferas da sociedade, e as relações humanas “são subordinadas ao imperativo do lucro e aquilo que não propicia ganhos é visto como algo insensato, inoportuno e irrealista” (ENGELS, 2010, p. 308).

Ao tratar deste sistema de relações sociais, Marx (2014) nos apresenta o **ciclo produtivo**, neste o dinheiro (D) investido pelo capitalista transmuta-se para a forma de mercadorias (M) essenciais para o processo de produção (P). Essas mercadorias negociáveis são: os meios de produção (MP) e o trabalho (T), ambas compõem esse ciclo, mas é no processo de produção que encontramos a chave do MPC: a criação da mais-valia.

O capitalista sai do processo produtivo como o dono de uma mercadoria, que adquire um valor superior ao que foi investimento inicial<sup>8</sup> e que se concretiza na venda, momento de realização da mais-valia. Dessa forma, o ciclo descrito foi sintetizado por Marx da seguinte forma:  $D - M \dots P \dots M' - D'$ , onde  $M = MP$  ou  $T$ .

Os meios de produção e a força de trabalho, respectivamente, capital constante e capital variável<sup>9</sup>, representam as formas de existência do valor no estágio produtivo, ou seja, se estabelece uma relação puramente mercadológica, na qual trabalhador e capitalista se relacionam mediados pelo dinheiro, substanciando uma relação de compra e venda de mercadorias (nesse caso, especificamente, a mercadoria trabalho).

Desta forma, o valor está inserido em uma complexidade de relações, sendo a relação entre as pessoas, durante a produção, uma das formas de aparecimento social deste. Isto significa que “o valor é um aspecto do objeto produzido que reflete relações sociais específicas à sociedade capitalista, produtora de mercadorias na qual o objeto é produzido como mercadoria” (HUNT, 2005, p. 212). Assim, a teoria do valor-trabalho em Marx salta qualitativamente, pois nesta identifica-se que o valor permeia as relações sociais na sociedade burguesa.

---

<sup>8</sup> O acréscimo de dinheiro adquirido pelo capitalista tem raízes na extração da mais valia da força de trabalho durante o processo produtivo, seja pela modalidade absoluta ou relativa.

<sup>9</sup> As terminologias de capital constante e capital variável são utilizadas por Marx, na Lei Geral da acumulação capitalista, e são fundamentais para compreender a composição do capital. Na perspectiva do valor o capital “se reparte em capital constante ou valor dos meios de produção e capital variável ou valor da força de trabalho, soma global dos salários” (1971, p. 187).

O trabalho ao apresentar como característica magistral seu caráter social, nas condições postas pelo MPC, assume o status de mercadoria, a mercadoria trabalho. Este trabalho socialmente igualado ou trabalho abstrato manifesta-se na “forma-valor” social

Em Marx a teoria do valor-trabalho aponta para a produtividade do trabalho, e está correlacionada ao desenvolvimento das forças produtivas e ao grau de exploração do trabalho. A partir da formação de contratos, nos quais a força de trabalho é tomada enquanto mercadoria, as relações sociais assumem uma forma desumanizada e coisificada<sup>10</sup>. Este trabalho humano, por sua vez, assume o posto de mercadoria capaz de fertilizar, com mais-valia, as mercadorias produzidas.

Conforme Marx (1971), o capitalismo se funda numa contradição imanente, embasada na apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Essa apropriação da mais-valia é parte sacrossanta ao tornar possível a ampliação da taxa de lucros. Esta funciona como termômetro da produção capitalista, e o decréscimo para um valor inferior à taxa média de lucratividade projetada sinaliza a crise. E de modo geral, “o trabalhador não precisa necessariamente ganhar com o ganho do capitalista, mas necessariamente perder quando ele perde” (MARX, 2010, p. 25).

No livro “As crises econômicas do capitalismo”, Marx identifica a crise enquanto movimento da **superacumulação de capital**, a qual pode ser constatada através da superprodução de mercadorias que não encontra mercado de consumo que lhe seja proporcional (1988). Quanto ao desenvolvimento do MPC e a relação deste com o aparecimento do fenômeno das crises, Marx afirma que:

Porém o processo total de acumulação é primeiramente um processo de produção em excesso que reflete, de um lado, o crescimento natural da população e que, de outro, **serve de base imanente aos fenômenos da crise**. O capital dá a medida dessa produção em excesso, pela escala existente das condições de produção e pelo desmedido instinto de enriquecimento e capitalização; de modo algum essa medida é dada pelo consumo, que é, por si mesmo, limitado, uma vez que a maior parte da população, constituída pela população operária, só tem condições de aumentar seu consumo dentro de limites muito estreitos; além disso, à proporção que se desenvolve o capitalismo, a demanda de trabalho diminui em termos relativos, ainda que aumente em termos absolutos (MARX, 1988, p. 7 – grifos nossos)

---

<sup>10</sup> “A teoria do valor-trabalho descobriu o fetiche, a expressão reificada do trabalho social no valor das coisas” (RUBIN, 1980, p. 88).



Questionando a interpretação da economia política clássica quanto à crise no MPC, Marx identifica a crise como contradição própria ao processo de desenvolvimento capitalista. As crises como parte constitutiva e expressão mais pura das contradições sistêmicas revelam e expressam a superacumulação de capitais. Marx afirma que:

(...) por um lado, deparamo-nos com uma massa excessiva de todas as condições de reprodução e com uma **massa excessiva de todo tipo de mercadorias** invendíveis no mercado, por outro lado, estamos diante de um grande número de capitalistas falidos e com uma **massa enorme de operários** carentes de tudo e jogados na miséria (MARX, 1988, p. 43 – grifos nossos)

O diferencial da crise no MPC que marca sua especificidade está no fato que não se trata da insuficiência da produção, como ocorria no modo de produção feudal, lhe ocorre o inverso, há um desenvolvimento elevado das forças produtivas. As crises são marcadas pela superacumulação de capitais que não encontram espaço de valorização, correspondendo a uma “superprodução de capital fixo, e, portanto, uma superprodutividade relativa do capital circulante” (MARX, 1988, p. 36).

Sobre as particularidades das crises no MPC, Marx afirma que:

Nada é mais errôneo, pois, do que culpar a escassez de capital produtivo por esta situação. É justamente nessas épocas que se apresenta uma superabundância de capital produtivo, em parte com relação à escala normal, porém temporariamente reduzida, da reprodução, em parte com relação ao consumo paralisado (2017, p. 540)

E acrescenta:

A razão última de todas as crises é sempre a pobreza e a restrição ao consumo das massas em contraste com o ímpeto da produção capitalista a desenvolver as forças produtivas como se estas tivessem seu limite apenas na capacidade absoluta de consumo da sociedade (2017, p. 541)

É fundamental o entendimento de que as crises desempenham funções para a reprodução do capital, não são sinônimos de destruição, lhe ocorre o inverso, nos períodos de digressão do padrão de lucratividade são gestadas possibilidades de ampliação da acumulação. Feitas estas notas gerais quanto ao funcionamento do MPC sobre o processo de produção da riqueza, em relação ao caráter ineliminável da exploração do trabalho utilizado como “fonte” originária da mais-valia e quanto à insuperável tendência à crise na teoria marxiana, passaremos à contextualização histórica do capital monopolista e suas expressões agudas, que nos permitem a apreensão dos elementos basilares da dinâmica do capital financeiro.

## 1.2. Desenvolvimento do capitalismo monopolista: tendência à crise

O irromper do século XX traz a herança dos germes das associações monopolistas, como já havia sido apontado na forma de tendência nas formulações de Marx. No estágio monopolista são acentuados os processos de concentração e centralização de capitais<sup>11</sup>, os quais, segundo Lênin, se configuraram como uma lei geral do desenvolvimento capitalista na era dos monopólios.

São mantidas as contradições do capital, por vezes potencializadas, pois o monopólio passa a orquestrar a cadência da vida social (economia, política, cultura etc.), e galgando domínio sob a oferta de matérias primas, transporte, mão de obra e crédito, regulamenta as possibilidades de venda, através da fixação de preços em acordos que resultam no boicote de algumas empresas, que resulta na quebra de empresas concorrentes e/ou a sua incorporação ao monopólio (LENIN, 2012).

Acentuadamente, a lei geral da acumulação capitalista é perpassada por novos contornos nas relações desenvolvidas sob o domínio do capital monopolista, nos quais a concentração do capital, nas mãos de uns poucos capitalistas, é inversamente relacionada ao processo de pauperização das condições de trabalho e vida da classe trabalhadora. Assim, a inverossímil concorrência no seio do capitalismo monopolista é expressão da lei férrea do MPC: produção social e apropriação privada da riqueza.

Uma das principais contribuições que encontramos em Lênin<sup>12</sup> é a indicação de que o fruto medular do capital na fase de prevalência dos monopólios foi a formação de uma **oligarquia financeira**, por meio da fusão do capital bancário ao industrial (idem). Essa interligação decorre de um processo histórico no qual os papéis dos bancos e das indústrias adquiriram novas formatações.

Devido aos benefícios estratégicos dessas fusões, o capital:

[...] desenvolve por assim dizer, **a união pessoal dos bancos com as maiores empresas industriais e comerciais**, a fusão de uns com as outras mediante a aquisição de ações, mediante a participação dos diretores dos bancos nos conselhos de supervisão (ou de administração) das empresas industriais e vice e versa (Idem, p.68 – grifos nossos).

---

<sup>11</sup> Concentração e centralização, apesar de reportarem a fenômenos diferentes, consistem em duas das principais tendências da fase monopolista. Utilizamos o termo concentração em referência à tendência de ampliação da concorrência e à formação dos monopólios capitalistas. Já a centralização, em referência às fusões entre capitais de diferentes ramos de investimento (NETTO e BRAZ, 2012).

<sup>12</sup> Além de suas ricas contribuições nas discussões sobre Estado, luta de classes e revolução.

O processo descrito como “união pessoal” refere-se à interpenetração entre os capitais bancário e industrial, que se interligados originaram uma forma de propriedade monetária altamente concentrada do capital sob o domínio da oligarquia financeira. Estes monopólios que detém o controle de operações industriais, comerciais e regulam a oferta de créditos passam a guiar os rumos da economia capitalista. Lênin afirma que o monopólio, “uma vez constituído e controlando bilhões, penetra de maneira absolutamente inevitável em todos os aspectos da vida social, independente do regime político e de qualquer outra particularidade” (2012, p. 87).

Essa fusão se consumou sob a primazia de interesses estritamente econômicos, no rastreio de ampliação das taxas de rentabilidade, dando forma a uma nova configuração, na qual a concentração da riqueza nas corporações monopolistas interfere em todas as esferas da vida social<sup>13</sup>. E, é a partir deste afloramento da oligarquia financeira que assistimos à completa monopolização dos mercados, evidenciada pela elevação da concentração e centralização de capitais. Desta feita, este capital financeiro:

(...) concentrado em poucas mãos e gozando do monopólio efetivo, obtém um lucro enorme e que aumenta sem cessar com a constituição de sociedades, emissão de valores, empréstimos do Estado etc., consolidando a dominação da oligarquia financeira e impondo a toda a sociedade um tributo em proveito dos monopólios (Idem, p. 82).

Os monopólios, ao concentrarem poder econômico irrestrito, sem limites de fronteiras geográficas, passam a coordenar a partilha do mundo (LENIN, 2012). Esta partilha entre as economias capitalistas hegemônicas é deflagrada pela imposição de acordos via organizações internacionais que surgem no decorrer do século XX, evidenciando que:

[...] o predomínio do capital financeiro sobre todas as demais formas do capital implica o predomínio do rentista e da oligarquia financeira; implica uma situação privilegiada de uns poucos Estados financeiramente “poderosos” em relação a todos os restantes (idem, p. 89).

Desta forma, a hegemonia do capital financeiro, em nível planetário, se coloca como dado incontestável, e reforça uma configuração internacional marcada pela dependência envolvendo a movimentação do capital financeiro (Idem). Assim,

---

<sup>13</sup> Tal poder capaz de modificar a geopolítica mundial.

“concentração da produção; monopólios resultantes dela; fusão ou junção de bancos com a indústria: tal é a história do aparecimento do capital financeiro” (idem, p. 75)

Recuperando a análise quanto às crises no sistema capitalista, apresentada no item anterior, Lênin indica para a acentuação das funcionalidades da crise enquanto motor da elevação da concentração do capital e de fortalecimento do monopólio. Uma das tendências da crise é, portanto, o enfraquecimento dos pequenos empresários e investidores que passam a ser incorporados pelas maiores empresas por meio dos processos de fusões e aquisições, operando uma verdadeira corrida, na qual as maiores empresas encontram e reafirmam seus privilégios.

Conforme a análise de Lênin, que nos remonta ao início do século XX, a gênese do capital monopolista fornece subsídios basilares para o processo de hipertrofia dos capitais na esfera financeira. Esta reconfiguração adquire força impetuosa no período de crescimento econômico caracterizado como onda longa expansiva, pela via de inspiração do regime de acumulação fordista e do modo de regulação keynesiano (HARVEY, 2012). De modo mais preciso, esta fase será posteriormente nomeada pela literatura como “anos de ouro” da economia capitalista.

O regime de acumulação fordista tem como característica o desenvolvimento das forças produtivas, via incorporação de tecnologia para a redução do trabalho vivo (sua incorporação no maquinário, trabalho morto, nos meios utilizados no processo de produção), o controle da vida e organização do trabalho, a produção em massa orientada para o consumo, entre outros (Idem). Assim, a vida do trabalhador fica entre o trabalho e o lazer para o consumo, sob constante vigilância de suas tentativas de organização, via controle dos sindicatos.

Tanto o fordismo, como a ameaça socialista do leste europeu exigiam a maior presença do Estado na oferta de uma cobertura social orientada para a proteção social, controle da organização dos trabalhadores e fortalecimento de um mercado de consumo da gigantesca produção. A resposta foi encontrada nas propostas do economista britânico John Maynard Keynes, numa “tentativa de acomodar a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução” (HARVEY, 2012, p. 124).

O keynesianismo está pautado num conjunto de políticas macroeconômicas arquitetadas nos seguintes eixos: (1) política econômica orientada pela socialização dos investimentos, na qual o Estado exerça função ativa na coordenação das relações entre o investimento público e o privado; (2) uma política bancária e de oferta de crédito

administrada e orientada para garantir a eutanásia do *rentier*; (3) um sistema fiscal com a capacidade de propiciar crescente redistribuição de renda aos “menos favorecidos” e orientados para a expansão do mercado de consumo; e (4) a efetivação de balanços de pagamentos, diferenciação entre deficitários e superavitários, com o objetivo de efetivar a distribuição equitativa do crédito (BELUZZO, 2013).

A proposta de Keynes quanto à regulação macroeconômica com ênfase na atuação do Estado, abertamente, afirmou a necessidade de criação de mecanismos de controle e regulação para o capital rentista. Pretensamente, creditava a esta regulação um papel funcional para a garantia do “equilíbrio” econômico e de maximização do “pleno emprego”.

Em consonância com estas formulações, Dumévil e Lévy (2010) afirmam que:

Nos anos do compromisso keynesiano o terreno de caça do capitalismo internacional permanece delimitado pela existência de modelos de desenvolvimento muito dirigidos. As limitações à mobilidade internacional dos capitais e ao comércio colocaram um freio a certos aspectos das práticas imperialistas dessas décadas keynesianas. Os Estados controlavam suas taxas de juros e dirigiam seu crédito restringindo, de certa maneira, as margens de manobra da finança internacional (p. 213).

Assim, o compromisso keynesiano tratou de criar entraves, em certa medida, ao movimento dos capitais financeiros a nível internacional, primordialmente quanto à adoção de uma política de manutenção da oferta de crédito e da remuneração dos juros submetidos à disciplina dos estados.

Conforme as orientações keynesianas, a política monetária discriminada pelo Estado encontra entraves em dois tipos de demanda de moeda: o incentivo ao entesouramento e a demanda especulativa da moeda (BRUNHOFF, 2010). Esses movimentos contrariam a ação do Estado quanto ao controle da liquidez econômica e torna os proprietários desses capitais em beneficiários da política monetária, devido à capacidade de controle da oferta de moeda orientar o manuseio das taxas de juros da economia. Assim, Brunhoff afirma que:

É necessário, então, preconizar o fechamento dos mercados financeiros especulativos, irracionais, e algumas vezes perigosos, ou é necessário, apesar de tudo mantê-los? Keynes coloca para ele mesmo a questão sob a forma de um “dilema”. E ele a responde. **Sim, nesses mercados a especulação provoca “bolhas” irracionais**, e ela tem a tendência “de fazer a própria empresa uma bolha”. Isso justificaria o fechamento dos mercados financeiros. **Mas de outra parte, a liquidez desses**

**mercados pode favorecer a criação de um novo investimento**, mesmo se pode também impedi-lo. E a aplicação de fundos monetários em ativos a seus preços correntes vale mais que o entesouramento, totalmente estéril. “A eutanásia dos rentistas” mencionada mais acima, não é acompanhada, então, daquela dos especuladores da finança” (BRUNHOFF, 2010, p. 49 – grifos nossos)

É necessário evidenciar que apesar da dita “eutanásia *do rentier*”, a formação dos mercados financeiros internacionalizados só foi possível devido aos resultados dos “anos de ouro” da economia capitalista; pois, esse período conjugou a ampliação das taxas de lucro, da renda do trabalho e a extensão da cobertura de proteção social (HARVEY, 2012).

Nesse período, foram ampliadas as poupanças advindas das rendas não consumidas dos trabalhadores e dos lucros não reinvestidos na forma de capital produtivo, colocando novas determinações para a economia capitalista<sup>14</sup> (CHESNAIS, 2005b). Os capitais líquidos de lucros não-reinvestidos e não-repatriados<sup>15</sup> foram substanciais para a formação de um “reino das finanças” (CHESNAIS, 1996); eles foram os principais componentes dos “euromercados”, nomenclatura utilizada em referência ao mercado paralelo de “(euro) dólares”<sup>16</sup> formado por meio da constituição, em 1958, de um *offshore* na City de Londres<sup>17</sup>.

Chesnais (2005a) ressalta que os valores circulantes nos “euromercados” foram provenientes:

1. Dos lucros que não foram reinvestidos na produção e que, devido a altas taxas tributárias, não reingressaram em seus países de origem. Um caso exemplar é o das transnacionais norte-americanas, que utilizaram esse artifício de alocação de dólares nos *offshores*, objetivando driblar a legislação tributária estadunidense. Chesnais identifica a entrada desses capitais nos “euromercados” e aponta que “o afluxo desses recursos não

---

<sup>14</sup> Esta poupança advém por um lado, da ampliação das rendas das famílias e da possibilidade de poupança devido à ampliação da proteção social ofertada pelos estados, especialmente dos países centrais; por outro lado, eram provenientes da poupança de lucros devido a ampliação das taxas de lucros nos “anos gloriosos do capital”.

<sup>15</sup> Oriundos da exploração do trabalho e dos lucros auferidos pelas transnacionais, especialmente as estadunienses (CHESNAIS, 2005A).

<sup>16</sup> Chesnais destaca que o mercado de “eurodólares” é um mercado interbancário e que “o verdadeiro ponto de partida dos euromercados parece ter sido dado, na época, pelo comportamento dos bancos britânicos. Cada vez mais incomodados com a queda da libra esterlina, eles começaram a trabalhar em dólares, chamados “eurodólares” por serem originários de operações de débito/crédito de contas gerenciadas fora do país que os emitia, os EUA” (1996, p.252).

<sup>17</sup> *Offshore* terminologia utilizada pela literatura econômica para designar a formação de contas abertas em territórios que possuam uma política fiscal com menores índices de tarifas tributárias.

reinvestidos se acelera no início dos anos 70, à medida que o dinamismo da “idade de ouro” se esgota” (2005, p.38)<sup>18</sup>.

2. Da “reciclagem” dos “petrodólares” provenientes da opção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quanto ao aumento, temporariamente, do preço do barril de petróleo. Essa manobra rendeu lucros gigantescos aos países do Golfo, partes consideráveis desses dividendos foram direcionadas aos *offshores*, especialmente o londrino (CHESNAIS, 2005a).

A partir do arrefecimento do padrão de crescimento econômico alçado nos países centrais, expresso na superacumulação de capitais, ou seja, o **excesso de capitais circulantes**, que não encontraram espaços de valorização, assistiu-se ao prelúdio do que foi classificado, posteriormente, por Mandel (2010), como crise sistêmica e por Mészáros (2002) como crise estrutural do capital.

Conforme Mandel, a “função objetiva da crise [*qual seja*] de constituir o mecanismo através do qual a lei do valor se impõe, apesar da concorrência ou da ação dos monopólios capitalistas” (1990, p. 212). Em um estudo a partir da explicação marxista das crises, Mandel destaca que a crise dos anos 1970 se qualifica como **crise de superacumulação de capitais** na fase do **capitalismo tardio** e engloba processos tais como o subconsumo das massas, a anarquia da produção, a queda da taxa de lucro e a superprodução de mercadorias<sup>19</sup> (MANDEL, 2010).

Recuperando a análise de Marx, apresentada anteriormente, são nas crises econômicas que a contradição entre a socialização progressiva da produção e a apropriação privada, que lhe serve de motor, se revela de maneira mais extraordinária. Mandel afirma que “as crises são a mais nítida manifestação da contradição fundamental do regime, e o aviso periódico de que está condenado a morrer tarde ou cedo” (1978, p. 69).

Mandel (1982) afirma, também, que o capitalismo tardio potencializa duas características próprias do desenvolvimento do capitalismo monopolista são elas: (1) o aprofundamento da dificuldade de valorização do capital e (2) a ampliação da propensão a crises econômicas, políticas e sociais. Ambos aparecem enquanto expressões do

---

<sup>18</sup> Com a crise do padrão de acumulação dos “anos dourados” do capital, os capitais oriundos do investimento industrial rastream novas modalidades de valorização e encontraram na esfera financeira a possibilidade de lucratividade.

<sup>19</sup> Com este constructo teórico, Mandel defende que a crise iniciada nos anos 1970 é de superprodução, englobando os outros elementos citados anteriormente, e tem como fator catalisador a crise do petróleo nos anos 1974/1975. Haja vista, o aviltamento do ciclo recessivo, as estratégias encontradas para retomada dar-se-ão via intensificação dos investimentos especulativos.

processo de superacumulação de capitais, e passam a demandar uma crescente atuação do Estado na garantia da continuidade da realização da mais-valia<sup>20</sup>.

Recentemente, no início deste século, o filósofo marxista húngaro István Mészáros traça uma distinção entre os tipos de crise que afetam o sistema capitalista. Nas crises periódicas são ativados “limites relativos” que interferem, temporariamente, na reprodução do valor, mas que são remediados a partir de soluções que permitem a continuidade sem grandes rupturas; diferentemente da crise estrutural que provoca a ativação dos limites absolutos da estrutura sistêmica que dificultam e impedem a valorização do capital, e mesmo com a produção de compêndios orientadores de soluções continuam a apontar para a impossibilidade de superação total destes limites.

A crise iniciada em fins da década de 1960 é caracterizada por Mészáros como crise estrutural do capital. O autor ainda afirma que:

Apesar das grandes derrotas do passado, a questão decisiva é o fato de que o final da ascendência histórica do capital em nossa época – seu domínio agora se estende aos bolsões mais distantes e anteriormente isolados do planeta – ativou os limites absolutos deste sistema de controle sociometabólico (2002, p. 219).

No transcorrer do século XX, a forma do capital imperialista alastra-se territorialmente e com alta mutabilidade na criação de modernas formas de investimento. Durante este decurso os elementos destrutivos também foram ativados, Meszáros (2002) apresenta quatro elementos que correspondem aos limites da sociabilidade burguesa, são eles: (1) o antagonismo irrefreável entre os estados nacionais e o capital global, (2) os limites naturais, (3) a emancipação das mulheres e o (4) desemprego crônico. Estes elementos ativados na conjuntura da crise estrutural correspondem a entraves concretos à continuidade da acumulação do capital.

Paniago (2012) destaca que a ativação desses limites absolutos não corresponde à imediata inviabilização da acumulação capitalista, pois a tendência expansionista do capital garante uma margem de manobra para contornar estes limites dentro de um período de tempo indeterminado, contudo estes limites não podem ser ultrapassados em definitivo.

Quanto a esta questão Mészáros conclui que:

---

<sup>20</sup> Nesta configuração, as funções do Estado de: criação das condições de produção, repressora das ameaças ao funcionamento do capital, e a função integradora, na forma de garantia da continuidade de relações sociais marcadas pela exploração, foram fortalecidas no seio do capitalismo monopolista.



o mais provável é que se tente tudo para lidar com as contradições que se intensificam, procurando ampliar a margem de manobra do sistema capitalista em seus próprios limites estruturais. No entanto, como as fundamentações causais responsáveis pela ativação dos limites absolutos desse modo de controle não podem ser discutidas e, muito menos adequadamente resolvidas dentro de tais limites, a correção de alguns dos problemas mais explosivos do espinhoso processo do sociometabólico tende a ser procurada de outras formas. Esta correção ocorrerá por meio da manipulação dos obstáculos encontrados, estendendo-se ao extremo as formas e os mecanismos do intercâmbio reprodutivo no plano de seus efeitos limitadores, hoje deplorados até pelos “capitães da indústria” (2002, p. 219)

Assim, a crise dos anos 1970 configura-se enquanto um processo de superacumulação de capitais (MANDEL, 2010) e é estrutural (MÉSZÁROS, 2002), pois, coloca em questão as leis que regem o MPC e impõe limites à tendência expansionista do capital<sup>21</sup>. Nesta configuração, ao não realizar a taxa média de lucros, e deparar-se com as contradições sistêmicas, o capital reivindica novos espaços de valorização, cimentando os fundamentos da liberalização da economia capitalista e a hipertrofia das finanças. Procuraremos desenvolver estes dois elementos no próximo item, buscando entendê-los conectados ao movimento contemporâneo do capital.

### **1.3. Crise dos anos 1970: a encruzilhada do capitalismo financeiro**

A configuração do capitalismo contemporâneo toma forma a partir de desdobramentos da dita “fase de ouro do capital” e encontra lastro na crise de superacumulação de capitais. Conforme apresentado no item anterior, os capitais líquidos de lucros não-reinvestidos e não-repatriados<sup>22</sup> foram substanciais para a formação de um “reino das finanças” (CHESNAIS, 1996). Esse modificou a estrutura da sociedade ao deflagrar um novo patamar para o desenvolvimento das relações entre a indústria, os bancos, as instituições financeiras emergentes e o Estado, e uma configuração inédita na relação dessas com a classe trabalhadora.

A resposta a essa onda longa recessiva foi dada através da ofensiva neoliberal, a partir da retomada de uma de uma das vertentes no neoliberalismo cujos principais

---

<sup>21</sup> Dessa forma “a análise teórica e histórica do MPC comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise” (NETTO, BRAZ, 2012, p.170).

<sup>22</sup> Oriundos da exploração do trabalho e dos lucros auferidos pelas transnacionais, especialmente as estadunidenses (CHESNAIS, 2005A).

exponentes foram Friedrich Von Hayek, Ludwig Von Mises e Milton Friedman, essa ganhou hegemonia a partir dos anos 1970. Os ideais propostos por Hayek resgatavam alguns princípios fundamentais do liberalismo clássico, por isso a nomenclatura neoliberalismo. Se, por um lado, foi concebido um conjunto de medidas propondo a reordenação da ação do Estado, quanto à redução dos gastos públicos relacionados à reprodução da força de trabalho, por outro, os arautos dessa ideologia conclamavam a liberdade para o mercado, reivindicando o rompimento de quaisquer convenções que limitassem a livre circulação de capitais<sup>23</sup> (ANDERSON, 2007).

Quanto à atuação estatal, a ofensiva neoliberal orquestrou uma reordenação programada por duas vias: a) no âmbito da política econômica teceu severas críticas às medidas de protecionismo estatal, ao reivindicar a redução destas e a abertura dos mercados; b) quanto às políticas sociais, as principais proposições foram relacionadas à diminuição dos gastos sociais, por meio da proposta dos serviços básicos e a abertura à oferta dos serviços via mercado<sup>24</sup>. Harvey (2014) destaca outros elementos que estiveram na tônica de salvaguardar os interesses do capital, o autor afirma que:

Os capitalistas tiveram, portanto de descobrir outras maneiras de criar e preservar seus tão cobiçados poderes monopolistas. As duas principais manobras a que recorreram foram: uma ampla centralização do capital, que busca o domínio por meio do poder financeiro, economia de escala e posição de mercado, e a ávida proteção das vantagens tecnológicas (que são sempre, como já indiquei, um substituto das vantagens locais) por meio de direitos de patente, leis de licenciamento e direitos de propriedade intelectual (HARVEY, 2014, p. 85).

O princípio orientador dessas medidas se articula na garantir as condições para a reprodução lucrativa do capital e salvaguarda da propriedade privada. Estas medidas se conformam como formas de dilatação dos limites absolutos postos à acumulação do capital (MÉSZÁROS, 2002). Contudo, apesar de propiciaram a continuidade da reprodução do capital, isto não significou a ultrapassagem dos limites e nem da crise estrutural do capital.

O principal marco estratégico na tentativa de recuperação do capital, ainda na década de 1970, foi a decisão unilateral dos Estados Unidos da América (EUA) de pôr fim ao acordo de Bretton Woods, esta medida confirmou a derrocada do padrão de regulação nos moldes keynesiano, pois:

---

<sup>23</sup> Sobre o balanço do neoliberalismo, ver: Anderson, 2007.

<sup>24</sup> Este reordenamento condenava os princípios keynesianos, em repulsa a configuração de um estado de bem estar social e ao protecionismo regulacional.

o regime de taxas de câmbio fixas entre as grandes moedas nacionais fundadas sobre as reservas de ouro dos bancos centrais foi abandonado em 1971-1973 de maneira unilateral pelos Estados Unidos, em razão da crise do dólar e da diminuição das reservas de ouro norte-americanas para honrar as dívidas externas do país. A contra ofensiva dos Estados Unidos foi a instauração de um regime de câmbio flexível, dependente de um mercado internacional de moedas, e ela colocou fim aos acordos de Bretton Woods (BRUNHOFF, 2010, p. 52)

O controle de capitais fixado no pacto keynesiano se esgota, e os EUA abandonam o regime de taxas de câmbio fixas e passam a operar suas reservas a partir do regime de câmbio flutuante. O fim do acordo de Bretton Woods expressa a política imperialista conduzida pelos EUA, e responde as necessidades da liberalização e desregulamentação dos comandos que garantiam, minimamente, uma gestão dos fluxos de capitais.

Marques (1975) ressalta que o funcionamento do sistema monetário internacional baseado no padrão dólar-ouro operou a partir da garantia de equilíbrio: (1) do ponto de vista do balanço de pagamentos com a participação do bloco de países europeus na garantia de compensações na relação entre as posições superavitárias e deficitárias; (2) sob a ótica do sistema monetário internacional, pois, com a privatização dos bancos americanos e os bancos centrais europeus, estes últimos foram obrigados a absorver o excesso de liquidez proveniente do déficit americano; e (3) do ponto de vista da valorização patrimonial, dado que os agentes americanos no exterior passaram a utilizar os “euromercados”.

Chesnais chama atenção para o significado econômico e político do fim do acordo de Bretton Woods nas relações entre os estados capitalistas, destacando que:

O aumento simultâneo das taxas de juro e da taxa de câmbio do dólar pelas autoridades norte-americanas entre 1979 e 1981, paralelamente à liberalização dos mercados financeiros e a securitização dos bônus do Tesouro, teve um conjunto de efeitos semelhantes a um golpe de Estado financeiro em favor dos credores, instaurando sua “ditadura” (CHESNAIS, 2010, p. 152).

A adoção de um regime de taxas de câmbio flutuantes outorgou autonomia aos EUA para gerir uma política econômica e monetária em benefício do capital rentista com nacionalidade pré-definida. Harvey afirma que “ameaçados no campo da produção, os Estados Unidos reagiram afirmando sua hegemonia por meio das finanças” (2014, p. 58).

Diante desta lógica, a expressão mais visível deste processo se deu a partir do aumento exponencial nas dívidas dos Estados das economias dependentes.

Todo o incentivo anterior ao endividamento, devido à liquidez dos capitais em busca de valorização, foi substituído por uma política monetária austera que redesenhou a economia capitalista e possibilitou a retomada da hegemonia norte-americana<sup>25</sup>. Assim, os capitais líquidos que haviam sido emprestados, especialmente, aos Estados da periferia capitalista, sob taxas de juros baixas, porém em acordos instáveis a partir do modelo de câmbio flutuante, foram por meio da decisão unilateral do Federal Reserve Bank (FED) dos EUA elevadas, em 1981, ampliando drasticamente o volume da dívida pública destes países. Acerca desse problema, Brunhoff (2005) assevera que:

Enquanto não há oficialmente um padrão monetário internacional, nem paridades oficiais entre moedas que estão no topo da hierarquia monetária internacional, esse *free trade* é contraditório. Ele é a norma universal que todas as moedas nacionais deveriam adotar, inclusive as dos padrões da periferia. Mas é um regime hierarquizado, em cujo topo figura o dólar, moeda nacional que permaneceu como substituto de um padrão universal (p. 78).

Além disso, o mecanismo de titularização das dívidas transformou “os mercados de obrigações públicas no que o Fundo Monetário Internacional (FMI) classificou como espinha dorsal dos mercados de obrigações internacionais” (CHESNAIS, 2005A). Por meio deste mecanismo, formou-se um mercado de títulos no qual as instituições que centralizavam as poupanças<sup>26</sup>, especialmente os grandes fundos de pensão e mútuos, passaram “a investir os seus capitais ociosos em compra de títulos da dívida pública dos vários países” (MARANHÃO, 2013, p. 286). A elevação das taxas de juros levou os países endividados à inviabilidade de manutenção do pagamento da dívida sem recorrer ao mecanismo da titularização, envolvendo a economia capitalista em sua fase financeira no efeito cascata de rolagem da dívida e dos juros.

Desta forma em fins dos anos 1970, a ofensiva neoliberal ascende mundialmente, sendo adotada pelas economias centrais, como nos EUA, no governo Reagan, e na Inglaterra, com a Ministra britânica Margareth Thatcher<sup>27</sup>. E posteriormente difundidas e

---

<sup>25</sup> Ver: TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 2017.

<sup>26</sup> Originárias do crescimento das poupanças do capital e do trabalho nos “30 anos gloriosos”.

<sup>27</sup> Ressaltamos que o laboratório foi no território chileno, e inclui uma ampliação da violência e repressão. Os resultados dessa experiência reverberam na atualidade.

recomendadas as demais economias capitalistas centrais e periféricas, por meio de agências e órgãos multilaterais, tendo como maiores expressões o FMI e o Banco Mundial (BM). A implantação desse conjunto de orientações versa em maior ou menor grau de intensidade dada a configuração do capitalismo, dos Estados e da luta de classe no capitalismo mundial.

Os moldes da refuncionalização estatal corroboraram com a lógica de abertura de espaço para o investimento capitalista e crescimento e diversificação das operações financeiras. A restrição ao acesso da proteção social e as diretrizes incorporadas pelo Estado, nas quais os direitos sociais passariam a ser regidos por um conjunto de condicionalidades, altamente restritivas, impulsionou a hipertrofia de um mercado robusto e altamente lucrativo (ANDERSON, 2007). Para além de representar grandes ataques aos direitos sociais, incorrendo em perdas históricas para a classe trabalhadora, a ofensiva neoliberal, com a proposta de liberalização e abertura de mercados tornou possível a organização dos mercados financeiros e de capitais, constituindo o lastro para a hipertrofia das finanças.

Essa mudança no mercado mundial teve caráter estrutural e afetou a totalidade da organização social. Braga (2010) afirma que “tratava-se do advento de um capitalismo renovado e reunificado pela ação de duas poderosas forças sociais: as novas tecnologias da informação e a integração dos mercados financeiros em escala global” (p. 12). A crise de 1970 foi também a crise do modelo de produção fordista, na qual se assiste a exaustão do regime de acumulação rígida, expressa no pacto fordista/keynesiano. Nesta mesma quadra histórica, este modelo de produção em massa foi substituído a partir da transição para o regime de acumulação flexível<sup>28</sup> (HARVEY, 2012).

Sob os arautos da “integração dos mercados”, a série de requisições impostas e incorporadas pelos Estados, como contra ofensiva à crise<sup>29</sup>, incorporou um leque de auspiciosos interesses do capital financeiro. No âmbito econômico, essa reordenação tomou forma através da ruptura com as legislações protecionistas, qualificadas como arcaicas, obsoletas e limitadoras da liberdade de mercado. Assim, a ideologia neoliberal

---

<sup>28</sup> Ver: PINTO, G. A. A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo. São Paulo: Expressão popular, 2013.

<sup>29</sup> Para apreendermos a crise em sua totalidade é necessário vislumbrar o caleidoscópio de fatores que possibilitaram o esgotamento do padrão de lucratividade anterior. A análise de Marx acerca das tendências gerais da economia capitalista já apontava para a existência de fases cíclicas de crescimento – as ondas longas expansivas, e de crise – as ondas recessivas; ambas são intrínsecas a lógica reprodutiva e expansionista das relações capitalistas.

conclamou a abertura dos mercados, especialmente, das economias dependentes, sob o signo da “globalização”.

O termo “globalização” é amplamente utilizado pelos organismos multilaterais, em especial, pelo BM, o FMI, e a Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, uma linha tênue particulariza esta nomenclatura difundida por estes organismos, em referência a uma possível integração e desenvolvimento igualitário entre as nações (CHESNAIS, 1996); mas, na realidade, essa nomenclatura escamoteia o *modus operandi* próprio do MPC, a luta de classes, as relações de exploração, o desenvolvimento desigual das economias, a concorrência brutal no seio da classe capitalista etc.<sup>30</sup>. Por isso, corroboramos a posição de Chesnais (Idem) quanto à adoção do termo “mundialização do capital” em referência a esse processo.

Outra questão que merece atenção especial refere-se à inexistência de autonomia das finanças em relação ao capital produtivo, essa é a premissa fundamental para análise do capital financeiro e do movimento que possibilitou a sua hegemonia (MARX, 1991; CHESNAIS, 2005a). Corroborando um dos pilares da crítica da economia política quanto à produção da riqueza do MPC e a centralidade do trabalho, enquanto fonte medular do valor<sup>31</sup>. Por conseguinte, a remessa de lucro na esfera financeira tem como lastro a produção. Chesnais destaca que “o problema de ordem macroeconômica e também de ordem ético-social, é que, devido às características próprias da moeda, tais lucros formam-se sucessivamente a transferências provenientes da esfera da produção (CHESNAIS, 1996, p.241).

Os valores que circulam na esfera financeira são oriundos da exploração da extração da mais valia e incrementados pelo desenvolvimento de outras modalidades de expropriação do trabalho (MARX, 1991; CHESNAIS, 1996). A saber, classicamente pela extração da mais valia diretamente na produção e, de modo inédito, pela apropriação da poupança do trabalho, seja através da destruição da proteção social, que leva os trabalhadores ao consumo dos serviços ofertados nos mercados nascentes, ou ainda pela apropriação do fundo público via dívida pública.

Chesnais indica que três elementos presentes na agenda do neoliberalismo possibilitaram a hegemonia da esfera financeira, são eles: “a liberalização, a

---

<sup>30</sup> Para Chesnais (1996), contrariando a propalada tese sobre o papel integrador dos mercados, o que de fato constata quando analisa a economia mundial é que “a liberalização levou a uma notável acentuação de sua polarização, bem como à crescente marginalização de muitos países”.

<sup>31</sup> Conforme apresentado no item anterior.

desregulamentação e a privatização, [que] são os alicerces da mundialização do capital contemporânea” (1996, p. 261 – *grifos nossos*). A articulação desses processos possibilitou a institucionalização da livre circulação dos capitais financeiros, abrindo espaços para ação de outras instituições financeiras, os fundos (com maior destaque para os mútuos e de pensão), abalando a unicidade dos bancos (Idem).

O alvo dessas medidas foi à consolidação de um ambiente econômico, no qual o capital encontre total liberdade de circulação. Assim, esta abertura dos mercados foi orquestrada por meio das agências multilaterais (dada a posição coordenadora destas entidades) e incluída na agenda econômica dos Estados. Esses Estados atuaram na adoção de supressão de barreiras que “prendiam” a movimentação dos capitais, o que correspondeu à desestruturação dos sistemas de proteção econômica, esta configuração ganha efeitos deletérios para as economias dos países do capitalismo dependente.

Harvey (2012) oferece uma riquíssima contribuição quanto à singularidade desses processos, indicando que:

a desregulamentação e a inovação financeira – processos longos e complicados – tinham se tornado, na época, um requisito para a sobrevivência de todo centro financeiro mundial num sistema global altamente integrado, coordenado pelas telecomunicações instantâneas. A formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de mercadorias (e até de dívidas) globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos, significou, pela primeira vez, a criação de um único mercado mundial de dinheiro e de crédito (p. 152).

Assim, estes processos corroboraram uma nova configuração da economia capitalista global, reafirmando, e até mesmo ampliando, o que Trotsky nomeou como “desenvolvimento desigual e combinado”. Chesnais (1996) afirma que os Estados que não estivessem dispostos a “abrir um confronto direto com os ninhos do capital monetário concentrado de seu país é obrigado a acompanhar, ou até a antecipar-se aos demais” (p. 260). Desta feita, os Estados centrais e dos países dependentes desempenharam um papel singular no movimento que possibilitou a hegemonia da esfera financeira<sup>32</sup>.

Neste período, as formas presentes na acumulação primitiva de capitais, e já identificadas por Marx, são atualizadas tais quais o sistema da dívida pública e o capital portador de juros, que ganham novas formatações e estão no cerne do capitalismo

---

<sup>32</sup> Brunhoff ressalta que: “o **mercado financeiro** de câmbios não parou de aumentar em volume em relação às transações comerciais. É um mercado muito lucrativo para os bancos e para os grandes especuladores financeiros. É também a expressão de um mundo que permanece dividido, em nações, apesar da hegemonia econômica e financeira dos Estados Unidos” (2010, p. 64).

contemporâneo<sup>33</sup>. Harvey (2014) qualifica estes mecanismos enquanto componentes do processo de “acumulação por espoliação”, e chama atenção para as modernas formas de espoliação, são estas: os direitos de propriedade intelectual, a biopirataria, as disputas em torno dos recursos ambientais globais, a corporativização e privatização de bens e serviços públicos e o retrocesso das legislações que garantem direitos trabalhistas e o acesso aos direitos sociais.

Assim, na fase contemporânea à hegemonia do capital financeiro tornou possível a imposição do aprofundamento dos ajustes fiscais nas economias dependentes, exigindo um compromisso com o pagamento do serviço da dívida pública, com altos juros praticados.

Feitas considerações sobre a hegemonia das finanças, no próximo capítulo apresentaremos como as relações imperialistas impõem medidas de ajuste fiscal aos países de capitalismo dependente, particularmente a realidade brasileira; a partir de um resgate histórico das relações entre a dependência e o sistema da dívida pública no Brasil.

---

<sup>33</sup> Estas formas se transmutam no decurso histórico e apresentam variações que serão discutidas no próximo capítulo da presente dissertação.



**CAPITULO II - OSISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA SOB A LÓGICA  
DO CAPITAL FINANCEIRO**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os principais elementos da teoria marxiana e da tradição marxista voltados à apreensão do funcionamento do sistema da dívida pública. Partimos da análise dos fundamentos deste processo a partir do aparecimento da forma do capital portador de juros, recuperando, a partir da análise teórica e documental, o processo histórico que possibilitou a hipertrofia e diversificação das atividades na esfera financeira, no final do século XX. Para tal, abordaremos as categorias: capital portador de juros, capital financeiro e sistema da dívida pública, para subsidiar a análise da particularidade desse processo nos países de capitalismo dependente, enfatizando a realidade brasileira, e buscando fundamentar o nosso objeto de estudo.

## **2.1. Capital portador de juros, capital financeiro e o moderno sistema da dívida pública**

A contribuição de Marx quanto à teoria do valor-trabalho, as formas de atuação do capital e as modalidades de expropriação do trabalho propiciam subsídios basilares para a análise da escalada do sistema da dívida pública, que analisaremos no presente capítulo.

Para Marx (1971), no processo de produção encontram-se a chave fulcral para a construção do conhecimento sólido, de desnudamento do movimento concreto<sup>34</sup>. Se no modo de produção feudal as relações sociais eram regidas por princípios hierárquicos, sua ultrapassagem significou a construção de um modo de produção regido pela lógica do mercado, conclamado como signo da liberdade, contudo, resguarda profundas relações de exploração e desigualdade.

Marx aponta outras modalidades de valorização do capital, as quais conciliam a conservação e a ampliação do valor, dentre elas encontramos a forma de capital portador de juros. Nessa modalidade, o dinheiro é utilizado na forma mercadoria e “o dono do

---

<sup>34</sup> Os economistas clássicos Smith e Ricardo “puderam mostrar que todas as formas de riqueza repousam sobre um elemento comum – o trabalho, de onde tudo brota: salário, lucro, renda da terra e juros” (TEIXEIRA, 2004, P. 14). Nestes, é latente a construção de uma apologética em torno do capitalismo, enquanto promotor do desenvolvimento humano. Dadas as condições concretas combinadas à revolução científica, terreno de nascimento da doutrina positivista, é possível a apreensão das teses elaboradas por Smith e Ricardo. Quanto à perspectiva de conhecimento Smith e Ricardo tomaram o avesso do método em Marx, que reivindica que “as leis do pensamento abstrato que se elevam do mais simples ao mais complexo correspondem ao processo histórico real” (MARX, 2008, p. 263). De modo que para Marx o trabalho é elemento basilar para apreensão do movimento de produção e reprodução capitalista, diferenciando-se destes economistas clássicos.

dinheiro, para valorizar o seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria capital” (MARX, 1991, p. 397).

O valor é cedido por um prazo de tempo delimitado, sob o critério de retornar integralmente e remunerado por meio dos juros, este adicional é referente: (1) quando utilizado na produção, na forma capital, à contenção de parte dos lucros, (2) ao tratar-se de empréstimos públicos, o adicional corresponde à parte do fundo público, constituído a partir dos sistemas de tributação e (3) nas modalidades assumidas no final do século XX, a partir da contratação de empréstimos por pessoas físicas, esta tem estreitos vínculos com o processo de contenção salarial<sup>35</sup>.

Nas diferentes modalidades apresentadas, para o proprietário do dinheiro “cresce para ele o juro, esteja dormindo ou acordado, em casa ou em viagem, de dia ou de noite” (Idem, p. 453).

No livro III do Capital, ao tratar quanto ao processo global de produção capitalista, Marx aprofunda os seus estudos sobre o capital portador de juros identificando o **fetiche** que o envolve, pois esse capital é usualmente colocado em posição de “autonomia” em relação à produção, como se o dinheiro tivesse a capacidade de reproduzir a si mesmo. Mas, ainda no século XIX, Marx identificou a **interligação desse capital com a produção**, ressaltando que a forma  $D - D'$ , usualmente utilizada para representar o capital portador de juros “é o **fetiche autômato perfeito** – o valor que se valoriza a si mesmo, dinheiro que gera dinheiro, e nessa forma desaparecem todas as marcas da origem” (1991, p. 451- *grifos nossos*).

A relação contratual reduzida à forma “ $D - D'$ ” é um reducionismo que omite os traços de origem dos juros, e supõe a “autonomia” da forma do capital portador de juros. Essa simplificação omite que o prestatário **A** cede, temporariamente, uma quantia de dinheiro-capital para que o capitalista **B** (prestamista) invista na produção. E é, no processo de produção, (“...P”) por meio da extração da mais-valia na relação capital-trabalho, onde localizamos a fonte de lucros de **B** e dos juros que remuneram **A**.

Sendo assim, a origem do valor na forma do capital portador de juros não é devida à existência de “autonomia” desta forma de capital, mas, sim, à expropriação do trabalho operada na produção. O capitalista **A** cede a quantia de dinheiro e requer o seu retorno

---

<sup>35</sup> No presente item trataremos de expor os principais elementos que estão presentes nas duas primeiras modalidades. No capítulo seguinte, aprofundaremos a discussão quanto à modalidade de endividamento público e apresentaremos, de forma secundária, alguns elementos das demais formas assumidas pelo capital.

acrescido dos juros que são uma parcela da mais-valia que o capitalista **B** extraiu da força de trabalho.

Diferentemente dos capitalistas industriais que utilizam o dinheiro como capital, investindo-o na produção, o Estado utiliza o valor emprestado em despesas de natureza diversa, de modo que ele não utiliza o valor adiantado como capital, ou seja, não utiliza a sua capacidade de multiplicador. Mas, para os bancos esse valor foi cedido, temporariamente, sob a condição de retornar acrescido do juro (conforme os critérios apresentados anteriormente).

No processo de acumulação primitiva do capital, a nascente classe de capitalistas bancários exerceu forte pressão sobre o Estado, na medida em que:

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais (MARX, 1971, p. 872).

Deste modo, a burguesia, economicamente hegemônica, exerce seu domínio político, subordinando as instituições estatais a seus caprichos. As quantias tomadas pelo Estado beneficiam duplamente o capital, pois em muitos momentos são utilizadas para impulsionar e/ou beneficiar o mercado, ao passo que retornam acrescidos de juros para os bolsões dos grandes capitalistas. Sendo assim:

O Estado tem de pagar anualmente aos credores certo montante de juros pelo capital emprestado. O credor não pode exigir que o devedor lhe restitua o empréstimo, mas pode vender o crédito, o título que lhe assegura a propriedade dela (MARX, 1991, p. 535).

A importância histórica da dívida pública é tal que Marx (1971, p. 869) classificou os sistemas “colonial, o das dívidas públicas, o moderno regime tributário e o protecionismo” como alavancas da acumulação capitalista. Essa dívida é tratada por Marx como um meio utilizado para garantir a acumulação de capitais, reforçando a dominação burguesa. Sendo assim:

A acumulação do capital da dívida pública revelou-se como sendo apenas um aumento na classe de credores do estado, que detém o privilégio de retirar antecipadamente para si certas somas sobre a massa dos impostos públicos. Por meio desses fatos, nos quais até uma acumulação de dívidas pode aparecer como acumulação do capital, é revelado a que extremo de distorção chega o sistema de crédito (2017, p. 532).

Quando inscritas no capitalismo, as novas formas de valorização reforçam o fetichismo do capital ao apresentar a mistificação da criação da riqueza dissociando-a do âmbito da produção (Idem). E, assim, o processo de acumulação segue a largos passos, a partir do feixe de relações que possibilitam a concentração monetária, a ampliação da dominação capitalista e, concomitantemente, propicia a continuidade da exploração da força de trabalho.

A formação do moderno sistema de endividamento público é um dos elementos que merecem atenção especial ao analisarmos a economia capitalista a partir do final do século XX. Neste, é possível observar a formação de uma arquetônica economia baseada na atuação dos mercados de capitais que se imbricam em espaços produtivos<sup>36</sup> e financeiros, e confluem na criação de riqueza fictícia, a partir de operações financeiras de alto risco.

Assim, se no período da acumulação primitiva do capital a dívida pública representou um de seus sustentáculos; ao final do século XX, a partir do processo de mundialização do capital e da hipertrofia da esfera financeira, a funcionalidade deste mecanismo se amplia expressando a apropriação da riqueza social por parte de um pequeno grupo de detentores de papéis e títulos. Na atual configuração histórica, o amplo portfólio de operações realizadas no mercado de capitais financeiros adquire uma função ineliminável na acumulação continuada do capital. Chesnais (1996) chama atenção à forma na qual o sistema capitalista passa a ter sua dinâmica modificada a partir de dois mecanismos, são estes: o serviço da dívida pública e o capital fictício.

Nesta conjuntura, o sistema de endividamento público adquire espaço privilegiado na reprodução ampliada do capital, corroborando a caracterização feita por Marx ao descrevê-la como alavanca da acumulação primitiva, e ao revelar seu papel fulcral na dinâmica do capital sob hegemonia da oligarquia financeira.

No cerne da manobra de endividamento compulsório se amplia o papel do Estado capitalista na garantia das condições gerais da reprodução das relações sistêmicas (MANDEL, 2012). Quanto a esta questão, Carcanholo ressalta que:

Esse aprisionamento se complexifica pela influência da rolagem da dívida pública, isto é, do estabelecimento desta última como um verdadeiro sistema funcional para a reprodução do capital, de forma que **o Estado se torna constante e crescentemente refém dos interesses privados** da burguesia (CARCANHOLO, 2018, p. 41 –*grifos nossos*).

---

<sup>36</sup> Nesta ganha destaque o alto grau de desenvolvimento das forças produtivas e o crescimento exponencial da indústria bélica.

A agenda de enfrentamento da crise de superacumulação, dos anos 1970, resultou na reafirmação e até mesmo ampliação das condições de dependência, tornando o Estado refém, ainda mais, da fração do capital financeiro. A garantia de lucratividade deste capital se relaciona ao condicionamento das economias na garantia do sistema da dívida pública como inquestionável, assim “o crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado” (MARX, 1988, p. 278).

Os elementos tratados no primeiro capítulo da presente dissertação quanto às estratégias adotadas para recuperação da crise são fundamentais para a apreensão da dimensão e significado adquirido pelo capital financeiro. Esta forma de retroalimentação do capital está ancorada na livre circulação de capitais e atua em um duplo movimento: (1) a partir da apropriação da mais-valia advinda do âmbito da produção, que ocorre em diversas modalidades, e (2) a partir da criação de riqueza puramente fictícia (que não encontra lastro no real).

Corroboramos com Carcanholo e Nakatani (1999) quanto ao crescimento do capital financeiro guardar profundo vínculo com a constituição de um capital especulativo parasitário que deu origem a uma massa de capital fictício. Criam-se condições, nos aparelhos legais do Estado, com a finalidade de garantir a operacionalização de riqueza puramente virtual. O capital fictício apresenta uma dinâmica contraditória, pois, se apresenta e se impõe na realidade concreta nos processos de transações comerciais e financeiras, entretanto não passa de uma criação ilusória que na menor das crises revela-se enquanto miragem. Este capital fictício é altamente dinâmico, pois funciona tal qual um jogo de cadeiras no qual sob um comando (aqui figura-se uma crise) um dos jogadores sempre sairá derrotado. Assim, em alguns momentos, o capital fictício se transfigura como real, mas não o é (IDEM). Ao tratar desta questão, Carcanholo e Nakatani afirmam que:

Encontramos, em Marx, três **grandes formas de capital fictício**, o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário, todos os três expressando as formas desenvolvidas na época em que escreve. Se a eles agregarmos o atual mercado de derivativos teremos, então, quase todo o capital fictício que impulsiona a acumulação de capital e forma o conjunto de capitais que comandam o processo de acumulação em geral e as formas particulares de gestão de unidades individuais de capital, nesta fase do capitalismo financeirizado (CARCANHOLO, NAKATANI, 1999, p. 14 – *grifos nossos*).

Os autores apresentam elementos que permitem a apreensão das formas nas quais se manifesta o capital fictício<sup>37</sup> a partir dos mecanismos deflagrados com a crise de superacumulação, ao apontar para a tendência de diminuição dos investimentos em capital produtivo e o crescimento de operações no âmbito das finanças. Isso não significa negar que o capital continua a se desenvolver em seu *ethos* capitalista, antes traz à tona elementos para compreensão da autofagia do capital.

As modalidades de operacionalização do capital financeiro nas formas com maior possibilidade de controle (capital bancário) ou em suas formas virtualizadas (capital acionário e/ou as operação com derivativos), bem como a atual arquitetura do endividamento público, se apresentam como estruturas dinâmicas e altamente articuladas, sendo quase impossível delimitar os contornos individuais dessas modalidades de investimento. Estas formas, postas na ordem do dia, são altamente lucrativas, entretanto a contragosto operam na irracionalidade, tornando-se improcedente em médio e longo prazo<sup>38</sup>.

Considerando a hegemonia do capital financeiro e o lugar da dívida pública na acumulação capitalista é fundamental a apreensão dos elementos relacionados à forma do moderno sistema de endividamento público. A dívida pública pode ser caracterizada como externa ou interna quanto à localização dos credores, a fonte de recursos e a moeda transacional; na atualidade esta classificação funciona apenas no nível das operações públicas orçamentárias, pois, na prática os credores da dívida interna “não são unicamente os residentes no país, pois os bancos estrangeiros compram diretamente os títulos da dívida “interna”” (FATTORELI, 2012, p. 45). A dívida pública também pode ser classificada como direta e indireta, o endividamento direto se refere a obrigações financeiras contraídas pelo Estado ou pelas empresas de caráter público, enquanto que as dívidas indiretas referem-se aos “compromissos assumidos pelo Estado quando o governo concede algum tipo de garantia ou aval a empréstimos ou obrigações financeiras contraídos por terceiros” (FATTORELI, 2012, p. 45).

---

<sup>37</sup> “O capital fictício obtém tais remunerações através de transferências de excedente-valor produzido por outros capitais ou por não-capitais. Isso significa que o capital fictício é um capital não produtivo, da mesma maneira que o capital a juros. No entanto, enquanto este cumpre uma função útil e indispensável à circulação do capital industrial e nessa medida, embora improdutivo, não pode ser considerado parasitário, o capital fictício (quando não é capital a juros) é total e absolutamente parasitário. Não cumpre nenhuma função necessária dentro da lógica do capital industrial, sendo sua remuneração puro ônus para este” (CARCANHOLO, NAKATANI, 1999, p. 14).

<sup>38</sup> Chesnais afirma que “no momento de crash e outras crises de mercado financeiro, esse caráter fictício dos títulos se revela e se desvaloriza às custas de seus detentores” (2010, p.99).

Além das transferências diretas, através do cumprimento imperativo da agenda de pagamentos, os países devedores estabelecem, com o consentimento de suas burguesias nacionais, compromissos quanto à produção e/ou consumo de determinados bens ou serviços em benefício às economias centrais. De modo que, em sua totalidade, o sistema da dívida pública funciona como um mecanismo de transferência financeira dos recursos de países devedores para um punhado de rentistas<sup>39</sup>. Sob essa tônica:

Nos países chamados “em desenvolvimento” ou de “industrialização recente” a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia (CHESNAIS, 2005a, p.40).

A partir desta dinâmica de destituição da autonomia nacional, o processo de mundialização reafirmou as desigualdades entre as economias capitalistas e dilatou as relações de dependência, gerando uma nova configuração mundial, subordinada aos ditames do capital financeiro.

Contudo, como já assinalamos anteriormente não há autonomia da esfera financeira (MARX, 1991; CHESNAIS, 2005A). Essa é uma das premissas fundamentais da crítica da economia política quanto à produção da riqueza do MPC, pois o trabalho é a fonte medular do valor. Dessa forma, partilhando da análise desenvolvida por Marx, evidenciamos a inexistência de uma autonomia das finanças na criação do valor, e apontamos para a imbricação entre a valorização financeira e a apropriação da mais-valia do âmbito da produção. Os valores que circulam na esfera financeira são oriundos da exploração da força de trabalho e incrementados pelo desenvolvimento de outras modalidades de expropriação do trabalho. Assim, a esfera financeira se alimenta a partir da pulsão do capital produtivo, aqui ganha destaque a apropriação do fundo público a partir do sistema de endividamento público.

Em síntese, o presente item tratou de mostrar o capital financeiro e sua manifestação parasitária e fictícia, das quais o moderno sistema da dívida pública é sua exímia expressão. Assim, passaremos, a partir do próximo item, a abordar as principais

---

<sup>39</sup> A dívida pública foi caracterizada por Marx (1971, p. 872) como a “única parte da chamada riqueza nacional que é realmente posse coletiva dos povos modernos”; o maior beneficiário dela é o capital rentista, em termos qualitativos e quantitativos, pois a rolagem da dívida incrementa a acumulação financeira e, analogamente, para a classe trabalhadora, representa uma nova via de expropriação.



características da formação do sistema de endividamento público na particularidade brasileira, com destaque aos elementos formulados pela Teoria Marxista da Dependência.

## 2.2. Sistema da dívida pública e a Teoria Marxista da Dependência

Conforme apresentado no capítulo anterior, tratar a posição imperialista assumida pelas principais potências econômicas do século XX foi parte das inquietações de alguns marxistas clássicos, tal qual Lênin, ao formular a tese que caracteriza o presente século como a era do capital imperialista. Com a ampliação da concentração dos capitais nos grandes centros econômicos, as classes trabalhadoras, nas economias dependentes, passam a ser submetidas a um maior grau de exploração.

A Teoria Marxista da Dependência (TMD) nos fornece elementos que nos ajudam a entender melhor a particularidade do endividamento latino-americano, defendendo que as economias dependentes se inscrevem e compõem uma dinâmica dialética e profundamente contraditória. Assim, dentre os elementos que trataremos no presente item, destacamos que a dependência tornou-se caráter substancial do desenvolvimento sócio-histórico dos países latino-americanos<sup>40</sup>.

A configuração do mercado mundial foi construída de forma a privilegiar a manutenção das relações de dependência. Em um primeiro momento, a Revolução Industrial e o aprofundamento da divisão internacional do trabalho tornaram possível a especialização dos países centrais na produção de manufaturas, deixando às economias dependentes a produção de produtos primários com a finalidade de fornecimento de matéria-prima a baixos custos, e, deste modo, formando um mercado de consumo para exportação de bens produzidos pelos primeiros.

Sobre a entrada dos países latino-americanos no circuito do mercado mundial, Marini afirma que:

(...) além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuiu para que o eixo da acumulação na economia industrial se deslocasse da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação

---

<sup>40</sup> Martins e Filgueiras (2018, p. 446) afirmam que “ao longo dos anos, dividiram-se em duas grandes correntes: uma versão crítica à dependência, com forte inspiração marxista, que busca a transição a uma formação social socialista, e cujos destacados autores são Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra; e outra que propõe a dependência como o tipo ideal histórico-estrutural de desenvolvimentos das sociedades latino-americanas, reivindicando certa margem interna de negociação com o imperialismo, cuja amplitude variaria com as possibilidades abertas por cada estrutura histórica, e tendo como principais representantes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto”.

passa a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa dos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador (MARINI, 2017, p. 328).

Desta forma, ao tratar a particularidade do capitalismo dependente Marini (2017) formula a categoria **superexploração da força de trabalho**, enquanto expressão do caráter estrutural da dependência, que se caracteriza como mecanismo que se torna “necessário” na relação dos países dependentes com as economias centrais como forma de compensar a perda de mais-valia, que ocorre por meio das transferências de valor e das trocas desiguais, inscritas na lógica de acumulação capitalista mundial.

A incorporação de inovação tecnológica garante aos capitalistas dos países centrais a apropriação de uma mais-valia superior, pois o desenvolvimento das forças produtivas possibilita a diminuição do tempo de trabalho necessário, assim, como o valor das mercadorias é determinado pelo tempo socialmente necessário, esta vantagem corresponde à ampliação das taxas de lucro para os primeiros. Essa vantagem no desenvolvimento das forças produtivas pode ser observada no circuito do endividamento dos países latino-americanos, no qual os empréstimos estiveram condicionados à compra de tecnologias obsoletas descartadas pelas economias centrais.

A concorrência entre as economias é marcada pela desigualdade e pela determinação da universalidade do capital imperialista, segundo a qual, a divisão internacional do trabalho baseou-se em uma balança comercial na qual aos países latino-americanos atribuiu-se a exportação de produtos primários ou semimanufaturados por meio da especialização da produção de *commodities*, e a exportação direta dos países centrais de bens com alto/médio valor agregado (incremento tecnológico).

Ao caracterizar a superexploração da força de trabalho, Marini aponta três mecanismos que se somam para aprofundamento da exploração da força de trabalho nos países de capitalismo dependente, são eles: “a **intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário** ao operário para repor sua força de trabalho” (2017 [1973], p. 334 – grifos nossos). A partir desses processos tem-se a ampliação da capacidade produtiva do trabalhador e a produção de mais-valia superior, extraordinária, sem a correspondente compensação salarial<sup>41</sup>. Dá-se

---

<sup>41</sup> Osório (2014) destaca que a violação do valor da força de trabalho faz referência a ausência de equidade na relação entre o trabalho realizado e a remuneração do trabalhador. Nas economias dependentes, a remuneração do trabalho não corresponde ao necessário para a sobrevivência do trabalhador (alimentação,

a violação do valor da força de trabalho, com a apropriação do fundo de consumo do trabalhador e a violação do fundo de vida (OSORIO, 2014; LUCE, 2013). Assim, este processo:

Ganha sentido quando se analisa o capitalismo como sistema mundial, que reclama transferências de valores das regiões periféricas para o centro, e quando as primeiras, como forma de compensar essas transferências, acabam transformando parte do “fundo necessário de consumo do operário” em um “fundo de acumulação de capital”, dando origem a uma forma particular de reprodução capitalista e a uma forma particular de capitalismo: o dependente (OSORIO, 2014, p. 175).

Diante das condições de dependência estrutural, o mercado internacional regula a produção interna destes países consagrando o lugar e as condições da dependência, com a anuência e o consentimento ativo das burguesias internas, por isso:

Importa assinalar aqui que é, **para aumentar a massa de valor produzida**, o capitalista deve necessariamente **lançar mão de uma maior exploração da força de trabalho**, seja através do aumento de sua intensidade, seja mediante a prolongação da jornada de trabalho, seja finalmente combinando os dois procedimentos (MARINI, 2017 [1973], p. 332– *grifos nossos*).

Notadamente, estas características marcam a relação entre capital-trabalho nos países de capitalismo dependente. Nesta configuração, as relações de trabalho são atravessadas pela superexploração da força de trabalho como forma de compensação das “perdas” que atingem os capitalistas locais, tendo em vista que as relações estruturalmente desiguais estabelecidas entre estes e os centros de dominação econômica. Carcanholo destaca a existência de três condicionantes históricos estruturais da dependência, são eles:

(i) o fato empírico recorrente de **perda nos termos de troca**, ou seja, a redução dos preços dos produtos exportados pelas economias dependentes – geralmente produtos primários e/ou com baixo valor agregado – em face dos preços dos produtos industriais e/ou com maior valor agregado importado dos países centrais, em um verdadeiro processo de transferência de valores; (ii) **a remessa de excedentes dos países dependentes para os avançados**, sob a forma de juros, lucros, amortizações, dividendos e royalties, pela simples razão de os primeiros importarem capital dos últimos; (iii) **a instabilidade dos mercados financeiros internacionais**, geralmente implicando altas taxas de juros para o fornecimento de crédito aos países dependentes e colocando os países dependentes periféricos à mercê do ciclo de liquidez internacional ( CARCANHOLO, 2008 p. 254-255 – grifos nossos).

---

vestuário, moradia, educação, saúde etc.), a se considerar que as condições para sobrevivência do trabalho são mutáveis historicamente e acompanham o desenvolvimento das forças produtivas.

Carcanholo ressalta que “esse “mecanismo de compensação” seria a única forma de o capitalismo dependente se desenvolver capitalistamente o que comprova a especificidade objetiva e, portanto categorial do capitalismo dependente” (2013, p.83). A adoção desta estratégia resultou na conciliação da intensificação do trabalho e da compressão salarial, alternativa que se potencializou enquanto forma de recuperação na crise estrutural do capital, a partir da ofensiva neoliberal e da reestruturação produtiva.

Diante deste panorama, o estado do capitalismo dependente funda-se submerso na relação conjuntural apresentada acima, portanto tratar sua atual configuração, quanto a relações internas e externas, exige situar sua inserção em condição subordinada no capitalismo mundial<sup>42</sup>. Acerca disso, Osório (2014) destaca que:

O Estado no capitalismo dependente implica uma condensação das relações de poder e dominação, bem como da construção de uma comunidade num espaço específico do sistema mundial capitalista. Ele é caracterizado pelas relações restritas de soberania frente a formações econômico-sociais e regiões que apresentam exercícios mais plenos em termos de soberania – na medida em que são os Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Este exercício desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de subsoberania (2014, p. 206).

O forte componente de dimensão autoritária conectada à restrição de decisões soberanas e independentes revela a subordinação das decisões internas que são associadas aos centros do capitalismo mundial (IDEM). Deste modo, os países do epicentro da economia garantiram para si a exclusividade da ampliação do investimento em desenvolvimento das forças produtivas, ampliando a composição constante do capital e tornando possível a diminuição do tempo de trabalho correlato à manutenção de altas taxas de lucro, enquanto impõem aos países dependentes a obsolescência das forças produtivas e a recondução permanente à reprimarização da economia.

As amarras desta dependência foram tensionadas ao longo do século XX:

---

<sup>42</sup> Afirmar a Teoria Marxista da Dependência não implica em negar que os elementos descritos compareçam, em menor ou maior grau, nas economias centrais, mas trata-se de afirmar que estes em conjunto são traços que marcam o processo de intensificada exploração da força de trabalho nos países de capitalismo dependente. Desse modo, essa particularidade marca as relações no âmbito do desenvolvimento histórico desde as relações comerciais até as culturais, estas em suas formas de manifestações expressam os elementos advindos da relação de dependência estrutural.

As facilidades que a América Latina encontra no exterior para recorrer a importação de capital não são acidentais. Devem-se à nova configuração que assume a economia internacional capitalista no período do pós-guerra. Por volta de 1950, ela havia superado a crise que a afetara, a partir da década de 1910, e se encontrava já reorganizada sob a égide estadunidense. O avanço conseguido pela concentração de capital em escala mundial coloca então nas mãos das grandes corporações imperialistas uma abundância de recursos, que necessitam buscar aplicação no exterior. (MARINI, 2017, p. 342).

Entre as décadas de 1950-1960 ocorre um compartilhamento de tecnologia obsoleta, subutilizada nas economias centrais, e direcionada ao processo de “industrialização” das economias dependentes, revelando que a inserção dos países dependentes no circuito da proposta dita “desenvolvimentista” guarda profunda sintonia com as estratégias de recuperação da crise, na qual a principal delas é o endividamento público. Assim, se por um lado o desenvolvimento industrial esteve associado à dinâmica do capitalismo internacional, por outro, a forma de desenvolvimento engendrado a partir do endividamento público se alicerça e fornece sustentação à dinâmica da dependência da América Latina.

Desse modo, conforme apresentado no capítulo anterior, a determinação do capitalismo central nesse processo se expressa numa contínua intervenção de organismos, tais quais Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, na orientação de políticas econômicas e sociais. Assim, no período de respostas pós-crise tratado anteriormente, a mundialização do capital atua “como um processo que potencializa a vocação imperialista do capitalismo, agudiza as bases da luta de classes, da luta interimperialista e das relações desiguais entre as economias imperialistas e regiões e economias dependentes” (OSORIO, 2014, p. 168).

Segundo Martins (2013) o desenvolvimento das forças produtivas amplia a contradição entre a ampliação da produtividade da força de trabalho e a extração de mais-valia extraordinária. Assim, a tendência a médio e longo prazo da revolução técnico científica é o barateamento dos preços das mercadorias e a crise da mais-valia extraordinária (por parte dos capitais que dispõem de tecnologia que lhe permite a apropriação de mais-valia extraordinária pelo uso da inovação tecnológica). Sendo assim:

O capital reage a esta crise de três formas. Apropria-se dos recursos públicos do Estado, impulsionando a dívida pública para sustentar lucros extraordinários que não se realizam integralmente no ciclo específico do capital produtivo; transfere-se parcialmente para países que ofereçam força de trabalho com qualificação próxima e significativamente mais barata que a dos países centrais; e apoia-se na

sobrevalorização cambial estabelecida pelo governo estadunidense, que permite extremar as diferenças entre os custos em moeda nacional e a realização de mercadorias em dólar, via exportação, restituindo parcialmente o lucro extraordinário por intermédio de vultuosos déficits comerciais dos Estados Unidos (MARTINS, 2013, p. 33-34).

O endividamento enquanto estratégia econômica, não ocasional, ganha novos contornos na crise estrutural do capital. Ao apresentar um panorama dos mecanismos estruturais da dependência no capitalismo contemporâneo, Carcanholo pontua:

a) superexploração da força de trabalho; b) transferências de valor para as economias centrais no plano do comércio internacional (troca desigual); c) remessa de (mais) valor para as economias centrais, sob outras formas (pagamento de juros e amortizações de dívidas, transferências de lucros e dividendos, pagamentos de royalties etc.); d) alta concentração de renda e riqueza; e e) agravamento dos problemas sociais (CARCANHOLO, 2013, p. 200).

De forma que nas economias dependentes as relações de superexploração ultrapassam os limites da fábrica e a tributação se constitui como a “forma como parte da mais-valia é apropriada pelo Estado e redistribuída para as diversas frações do capital e para uma parcela da população” (NAKATANI, 2006, p. 12). Assim, entendemos que com a hipertrofia do capital financeiro, a estrutura da dívida pública, titularizada e inflada por mecanismos perversos, tornou possível não apenas a transferência de mais-valia, mas também a criação de riqueza fictícia. Segundo Amaral (2012), a relação entre o capital financeiro e a dependência latino-americana ocorre por:

processos estruturais que são característicos da condição dependente e se reforçam com “o brilho e a cor” trazidos pela subordinação financeira, que amordaça os braços da política econômica e que – pior – subsume todas as demais esferas da política aos seus ditames. Neste particular, toda e qualquer decisão a ser tomada pelos governos destes países depende de sua clara acomodação às metas de inflação e à produção de superávits primários, essenciais para o direcionamento de fluxos de capital no sentido destas economias. (AMARAL, 2012, p. 131)

A hipertrofia da esfera financeira atuou como um movimento de destituição da autonomia nacional, pois, o histórico da mundialização reafirmou as desigualdades entre as economias capitalistas e dilatou as relações de dependência, gerando uma nova configuração mundial subordinada aos ditames do capital financeiro. Como âmago da atual fase do capitalismo, a principal funcionalidade do moderno sistema da dívida pública é a de condicionar a reprodução destas relações.

Feitas estas considerações e colocados os elementos que nos ajudam a elucidar a questão de pesquisa que norteia a presente dissertação, no próximo item apresentaremos uma análise quanto ao processo de endividamento público na particularidade brasileira.

### **2.3. Particularidade do sistema da dívida pública brasileira**

O sistema de endividamento público estruturado na base no processo de hipertrofia financeira se articulou em nível planetário, e assumiu características diferentes nas economias centrais e nos países dependentes. De modo que, considerando a origem do credor, a dívida pública funciona como um mecanismo de transferência financeira dos recursos de países devedores para um punhado de rentistas. Além dessas transferências, os países devedores estabelecem, com o consentimento de suas burguesias nacionais, relações de dependência com as economias centrais (CHESNAIS, 2005b). De modo que a estruturação do sistema da dívida pública foi correspondente ao acirramento da disputa pela apropriação do fundo público.

O Brasil amplia sua inserção no sistema de endividamento público internacional a partir de um duplo movimento coroado na tentativa de industrialização baseada na importação de tecnologia e de capitais através de empréstimos. De modo que os fundamentos do atual sistema da dívida pública estão em sintonia com as requisições da acumulação mundial de capital.

A literatura aponta que o endividamento público brasileiro tem suas raízes no Império e marca a inserção do país nas relações com as economias capitalistas. Em a História da Dívida Externa da União, Valentim Bouças (1946) indica que o endividamento brasileiro foi construído com a contratação de dívidas no exterior. Essa forma de endividamento teve sua dinâmica relacionada às flutuações na macroeconomia capitalista, o período anterior à crise é marcado pela ampliação da oferta de capitais, e com a detonação da crise essa dinâmica se reverte, e assistimos à retração da oferta de capitais líquidos e ao aumento das transferências de valor para as economias centrais a partir do pagamento do serviço da dívida pública<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Gonçalves e Pomar ressaltam que “o endividamento externo realizado no período do Império e República Velha serviu, em última análise, para financiar importações de bens manufaturados e exportações de bens primários. Portanto nas duas pontas o endividamento não servia como estímulo para a industrialização, pelo contrário” (GONÇALVES, POMAR, 2000, p. 08).

No contexto da crise estrutural do capital, este processo ganha características inéditas, e torna-se uma das principais modalidades de atuação do capital (por isso, alguns autores nomeiam a atual fase de capitalismo financeirizado ou financeirização do capital). No âmbito do processo de superacumulação de capitais e na estratégia de propagação do capital na forma de empréstimos, o discurso quanto a facilidades e vantagens na aquisição de empréstimos foi paralelo com o período de auge das ideias desenvolvimentistas<sup>44</sup>. Para Gonçalves (2012), o desenvolvimentismo dos países da América Latina foi uma “cópia infiel”, pois a “industrialização substitutiva de importaçõescomforte intervencionismo estatal, apoiou-se em boa medida, no capital estrangeiro” (Idem, p. 653). A inscrição dos países latino-americanos nesse circuito aprofundou as relações de dependência, pois:

para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropria-se de uma parcela crescente da mais-valia social, convertendo-as em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital (NAKATANI, 2006, p. 4).

A política de substituição das importações foi impulsionada pelas propostas de formação e fortalecimento da indústria nacional e do aparelho estatal. No caso brasileiro, estas propostas de incremento nos investimentos com a finalidade deimpulsionar a economia nacional fortaleceu a proposta de desenvolvimentismo nacional, celebrando acordos com o capital financeiro internacional (Idem).

Como golpe militar de 1964, o endividamento se intensifica como expressão do “milagre econômico” brasileiro. Davidoff (1984) indica alguns elementos presentes na política econômica brasileira que atuaram de forma combinada ao forte endividamento externo nos anos 1970, de modo que a recorrência a recursos externos para a formação de um parque industrial nacional e financiamento de grandes projetos públicos amarraram a economia brasileira aos vícios do capital financeiro:

Assim, o fato de as empresas estatais sustentarem volumes significativos de inversão ao longo dos anos setenta acabou por determinar dois movimentos concomitantes. Por uma parte, dado o padrão de financiamento que favoreceu progressivamente o recurso a fontes externas, as empresas estatais demandaram volumes crescentes de empréstimos em moeda estrangeira. Por outra parte, os elevados níveis de inversão das empresas estatais significaram, consideradas as características da indústria doméstica de bens de capital, demanda complementar por importação de parte das máquinas e equipamentos

---

<sup>44</sup> As principais expressões desse processo são o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek e a estratégia de substituição das importações, que propunha a aceleração do crescimento por meio da formação de um parque industrial nacional, sintetizado no jargão dos 50 anos em 5. Para um maior aprofundamento sobre esse debate consultar Gonçalves (2012).



envolvidos no projeto. Resultou dos movimentos apontados, que o setor público ganhou importância relativa enquanto tomador nas duas modalidades de crédito e, mais do que isso, que a estrutura setorial de captação fosse aproximadamente a mesma em ambos os casos (DAVIDOFF, 1984, p. 189-190).

Nessa tônica, algumas legislações promulgadas neste período permitiram a entrada do capital estrangeiro no Brasil, são elas: a Lei nº 4.131/1962, que trata da aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior; e a Resolução nº 63 do Banco Central do Brasil, que faculta aos bancos de investimento e desenvolvimento privados a operação de contratação de empréstimos externos a serem repassados a empresas nacionais. Essas duas medidas tornaram possível a entrada massiva de capitais de empréstimos internacionais.

Para além destas, o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento(PND), publicado no período ditatorial sob o comando de Emilio G. Médici, orientou o modelo e estratégia de desenvolvimento nacional no triênio 1972-1974, e teve como uma de suas estratégias para aporte de recursos a:

mobilização ainda mais intensa do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, para maior participação no financiamento da formação real de capital do setor privado e na criação de sólidas estruturas das empresas; e ainda garantia de acesso da pequena e média empresas a sistemas que permitam a melhoria de sua estrutura financeira, bem como utilização dos instrumentos financeiros já criados, no BNDE e em outros organismos oficiais, para a grande empresa ou grandes empreendimentos nacionais (IPND, 1972, p. 9-10)

Numa visão global, o plano apresenta como metas de inserção e desenvolvimento da economia brasileira na competição do mercado internacional o (1) desenvolvimento de núcleos de expansão básicos, a (2) criação do modelo brasileiro de capitalismo industrial, a (3) política de modernização da empresa nacional (privada e pública) e uma (4) política de capitalização. Estas medidas estão articuladas e têm como principal ponto de convergência a política de capitalização de recursos que se propõe enquanto “capaz de desenvolver um sistema financeiro e mercado de capitais que desempenhem papel mais destacado na formação do capital real das empresas e na melhoria de sua estrutura financeira” (I PND, 1972, p.21).

As principais críticas dos representantes do capital internacional em relação ao I PND consistiram na extensa preocupação quanto aos processos de integração regional brasileira e a diminuta referência quanto à necessidade de participação de capital internacional para a adoção da estratégia de desenvolvimento nacional proposta

característica do ciclo expansivo interno experimentado à época. Contudo, essa convocação ao ingresso de capital internacional, tímida no I PND, encontrou espaço privilegiado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1975-1979, lançado no período ditatorial comandado por Ernesto Geisel. O II PND, ao dar visibilidade à discussão quanto à integração junto à economia internacional, apresenta um programa de investimentos e apoio financeiro como estratégias a serem adotadas.

Considerando a condição de dependência, as recorrentes crises do petróleo que ameaçaram a economia mundial na década de 1970, o II PND detalha a aproximação do Brasil aos marcos do capital imperialista norte-americano, apresentando como diagnóstico a necessidade de inserção econômica no circuito do desenvolvimento; para tal, o II PND apresenta enquanto estratégia o recurso à “ajuda financeira” dos mercados internacionais (II PND, 1975).

Os campos de atuação da estratégia de desenvolvimento apresentada no II PND são: a (1) consolidação de uma economia moderna no país, o (2) ajustamento às novas realidades da economia mundial, o (3) esforço de integração nacional, (4) a adoção de uma estratégia de desenvolvimento social e a (5) integração com a economia mundial. A esse respeito, Davidoff chama atenção para o fôlego dado:

(...) às teses desenvolvimentistas através do II PND, ambicioso programa substituidor de importações que, a partir de grandes projetos públicos nas áreas de infraestrutura e de insumos básicos, visava dar vigoroso impulso à indústria doméstica de bens de capital e, com isso, completar a estrutura industrial brasileira. Na lógica do discurso desenvolvimentista, persistia a tese da necessidade de “poupanças externas” só que, agora, com uma diferença fundamental: os recursos tomados no exterior seriam utilizados não mais na aceleração de um crescimento desequilibrado, como o do ciclo expansivo anterior, mas sim num amplo programa que visava eliminar pela raiz, a dependência da economia brasileira em relação às economias centrais. Tratava-se de recorrer às “poupanças externas” durante um período de transição findado o qual, a economia do país estaria estruturalmente apta a iniciar, mediante a geração de superávits comerciais e o resgate da dívida contraída (DAVIDOFF, 1984, p.199).

Desta forma, Davidoff afirma que os empréstimos contraídos pelo Estado brasileiro estiveram condicionados à utilização na forma de compra de bens de capital e produtos manufaturados no exterior. Esta cláusula contratual significou um duplo benefício ao capital internacional, que escoou suas mercadorias no âmbito nacional, garantiu a formação de um mercado consumidor para os bens de capital obsoletos e, além disso, assentou os pilares do atual sistema de endividamento público.

Outro elemento ímpar é que, se em um primeiro momento, as empresas públicas brasileiras foram as primeiras a entrar no ciclo do endividamento externo, nas décadas de

1970 e 80 o endividamento brasileiro se aprofunda a partir do projeto de **estatização das dívidas do setor privado**. A adoção deste projeto imposto através do Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos Comitês de bancos privados internacionais:

(...) exigiram que os bancos dos países (Equador, Brasil, Argentina etc.) subscrevessem, a partir de 1983, sucessivos “acordos” que significaram o empacotamento de dívidas privadas e públicas, além em alguns casos, da inclusão de dívidas representadas por simples “notas promissórias” de origem não identificada, que se suspeita seriam referentes a compromissos financeiros assumidos para o financiamento de ditaduras militares (FATTORELI, 2012, p. 59-60).

Em momento concomitante, temos a efervescência de tensões oriundas do âmbito das lutas sociais a partir do crescimento de movimentos político-reivindicatórios<sup>45</sup>, especialmente na década de 1980, que tensionaram a redemocratização do Estado e a promulgação da Constituição Federal, em 1988 (CF/88)<sup>46</sup>. A CF/88 além de incorporar alguns princípios clássicos quanto aos direitos fundamentais referentes à cidadania, teve como avanço singular a criação de um padrão de proteção social<sup>47</sup> inovador no país, dado pela criação da Seguridade Social, composta pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, financiadas por um orçamento estatal próprio, com fontes definidas e diversificadas.

A CF/88 foi aprovada em um período de crise dos Estados de bem-estar nos países de capitalismo central, e de forma inversa a esta dinâmica avança na perspectiva de garantia de direitos. Essa configuração é fundamental para entender as dificuldades de consolidação das políticas sociais no Brasil. Assim, apesar da incorporação de algumas demandas da classe trabalhadora na CF/88, da reorganização política, com a mobilização dos sindicatos, dos partidos políticos, o Brasil fecha a década de 1980 submerso no endividamento. Esse endividamento foi acompanhado por uma série de imposições do capital financeiro e seus representantes, quanto ao redirecionamento econômico das

---

<sup>45</sup> Nos anos 80, demandas democráticas e populares largamente reprimidas voltam à tona no seio das mobilizações organizadas dos trabalhadores urbanos e rurais, em um movimento de cunho popular e democrático, dinamizado pelo protagonismo de setores intelectuais. Essa resistência à ditadura aglutinou diferentes setores descontentes da burguesia e a classe operária, que a partir de 1975 se reinscreve nesse cenário com um forte componente político-reivindicatório.

<sup>46</sup> Ressaltamos a importância de analisar esse complexo movimento de redemocratização em uma perspectiva da totalidade, considerando as tensões na luta de classes que imprimiram possibilidades e limites na Constituição. Sobre as políticas sociais enquanto expressão da relação concessão-conquista consultar Pastorini (1997).

<sup>47</sup> Os princípios incorporados pela CF/88 entram em contradição com as bases concretas das relações desenvolvidas no modo de produção capitalista. Eles esbarram nas contradições fundamentais da sociedade burguesa, principalmente na oposição entre a igualdade formal e a desigualdade real.

economias dependentes em prol do cumprimento de acordos com os mercados de obrigações públicas (CHESNAIS, 1996).

A partir da efervescência dos movimentos sociais, abriu-se a possibilidade de questionamento quanto à continuidade do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, estes questionamentos fundamentavam-se nas premissas de que as dívidas apresentavam conteúdo fraudulento, sendo passíveis de questionamentos perante tribunais internacionais<sup>48</sup>.

Com a estratégia de valorização dos EUA, os fluxos que haviam adentrado nos países do capitalismo dependente, especialmente na América Latina, passam a fazer o circuito inverso. Devido aos processos de elevação da taxas de juros e a titularização, o sistema da dívida pública passou a responder “as necessidades de dois grupos de autores: os governos [*dos países centrais*] e as grandes instituições financeiras que centralizavam a poupança [*os fundos de pensão*] (CHESNAIS, 2005a, p. 40).

A configuração das relações econômicas no período pós-crise é modificada, um novo movimento de industrialização incorre no Japão e Alemanha, esses deslancham na competição internacional de produtos industrializados, enquanto os EUA têm uma significativa diminuição na participação da produção industrializada e a crescente concentração no setor de serviços e dos investimentos financeiros (HARVEY, 2014). Em um cenário comparativo com a particularidade dos países da América Latina, Salama (2012; 2016) aponta que se assiste à industrialização dos países asiáticos, com destaque para o Japão, e um intensificado processo de “desindustrialização precoce” nos países latino-americanos. A resposta a crise estrutural aberta se deu por meio da:

(...) radical reestruturação do capitalismo internacional após essa data como uma série de manobras desesperadas dos Estados Unidos no sentido de manter sua posição hegemônica nos assuntos econômicos mundiais contra a Europa, o Japão e, mais tarde, o Leste e o Sudeste da Ásia de modo mais geral. Isso começou durante a crise de 1973 por meio da dupla estratégia de Nixon: altos preços do petróleo e desregulação financeira. [...] o resultado foi o surgimento de um forte regime financeiro governado por *Wall Street*/Tesouro dos Estados Unidos, que detinham poderes de controle sobre instituições financeiras globais (como o FMI) e podiam fazer ou desfazer muitas economias

---

<sup>48</sup> Para Cano “Esses países, mormente os latinoamericanos, haviam retomado o crescimento da produção e do investimento industrial na segunda metade dos anos sessenta, crescendo a taxas elevadas e iniciando um processo de diversificação da pauta exportadora, com crescente incorporação de manufaturados. Essa expansão se deu com forte conteúdo de financiamento externo, que, no momento, era a taxas flexíveis mas muito baratas em termos reais. Contudo, a partir de 1974-75 com os primeiros sintomas da crise internacional, começam as restrições creditícias e a pá de cal viria com a draconiana política fiscal dos EUA, a partir de 1979, elevando desmedidamente a taxa de juros real, e, com isso, quebrando todos os países endividados” (2014, p. 10).

estrangeiras mais fracas por meio de manipulações do crédito e práticas de gerenciamento da dívida (HARVEY, 2014, p. 108-109).

As repostas à crise sob a liderança dos EUA foram sistematizadas no Consenso de Washington, essas propostas resumidas por Williamson foram estruturadas em dez pontos estratégicos que orientaram a agenda neoliberal, são eles:

1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em saúde e educação; 3) realização de uma reforma tributária; 4) estabelecimento de taxas de juros positivas; 5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; 6) desmonte das barreiras tarifárias e paratarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; 8) privatização das empresas públicas; 9) ampla desregulamentação da economia; e 10) proteção à propriedade privada (2002, apud CRUZ, 2004, p. 14).

Se algumas medidas pontuais foram adotadas no Brasil nos anos 1980, foi no lastro da década de 1990, sob a tônica das requisições neoliberais, que o comprometimento com o capital rentista se aprofundou. Por meio da incorporação da agenda do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), um pacote de medidas, justificadas pelo discurso que apregoava a suposta onerosidade do Estado e das políticas sociais, foi arquitetado e paulatinamente implantado.

Como forma de reação, a solução apresentada pelo FMI orientou os ajustes neoliberais nos países latino-americanos. Segundo Nakatani (2006), a contratação de empréstimos e acordos junto ao FMI passou a ter como critério o detalhamento da configuração econômica dos países. Essa avaliação passou a ser realizada a partir do índice de Necessidades Financeiras do Setor Público (NFSP) que avalia as operações do Tesouro Nacional executadas pelos bancos centrais e as classifica como superavitárias ou deficitárias, de modo que a lógica do ajuste fiscal passou a exigir a garantia de resultados superavitários. Notadamente, acerca desse elemento, Chesnais sinaliza que:

Nos anos 80 a dívida pública permitiu a expansão dos mercados financeiros ou a sua ressurreição em outros países, como a França. Ela é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros. Em seguida, a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisa das despesas públicas (CHESNAIS, 2005a, p. 42).

Em relação à dívida pública, sob a tônica do ajuste neoliberal, os EUA impuseram o plano Brady, em 1994, voltado para a renegociação de dívidas públicas antigas e a

possibilidade de emissão de novos títulos tendo como contrapartida a garantia de implementação das reformas neoliberais

Os Estados Unidos e o G-7 assumiram a liderança na coordenação das negociações e impuseram aos bancos privados os seus condicionamentos: um menu de três opções que converteu as dívidas em títulos com descontos de seu valor de face ou de juros ou, finalmente, em novos empréstimos em condições mais suaves. A contrapartida para os países devedores foi a introdução de reformas macroeconômicas que inverteram o ajuste macroeconômico para criar déficits comerciais a serem financiados por capitais externos, atraídos por especulação cambial, financeira, privatizações e secundariamente por investimentos produtivos (MARTINS, 2013, p. 5).

A ACD aponta que a renegociação da dívida pública de acordo com o Plano Brady provocou um incremento no estoque da dívida pública (FATORRELI, 2013); na mesma linha Nakatani (2006) explica que a conversão dos juros da dívida em novas dívidas se apresentou como o principal componente do elevado crescimento da dívida interna na década de 1990, assim:

Após a estabilização monetária obtida com o Plano Real, do governo de Fernando Henrique Cardoso, o principal componente do crescimento da dívida pública interna deve-se à política de juros decorrente da política monetária do Plano Real. Isso representa a subordinação da política macroeconômica aos interesses da aliança entre as frações de classes dominantes no Brasil sob a hegemonia da fração financeira, mais precisamente do capital especulativo parasitário (NAKATANI, 2006, p. 10-11).

A agenda neoliberal orientou uma política macroeconômica tendo como meta a geração de *superávits* primários como prisma para estabilidade econômica. Em um balanço quanto ao endividamento na década de 1990, a partir de dados divulgados pelo Banco Central, nota-se o forte crescimento da dívida pública interna: que em 1994 correspondia a 20,7% do PIB e que ao final de 1999 passou a representar 40% do PIB, revelando os custos do Plano Real que conciliou a política monetária e cambial com altas taxas de juros com a finalidade de atrair capitais (PEREIRA, 2002).

A partir de diferentes âmbitos é notória a efervescência da manifestação da crise e a adoção da agenda neoliberal no Brasil durante a década de 1990. No início da década, o governo Fernando Collor de Melo (1990/1992) lança o Programa Nacional de Desestatização (PND), como parte de um programa macroeconômico, que se utilizou do discurso de onerosidade e da suposta existência de fraudes em empresas estatais para empreender as primeiras rodadas de privatizações. Aloysio Biondi (1999), na obra “O

Brasil privatizado”, ao realizar um balanço destas operações revela que foram significativas as perdas de recursos, pois este processo representou a entrega das empresas nacionais ao setor privado a custos baixíssimos, em transações de longo prazo e em alguns casos contando com a oferta de empréstimos do Estado para realização da compra.

O Estado investiu na preparação destas empresas no período anterior à venda, assumiu a responsabilidade por dívidas antigas e forneceu ao capital privado crédito subsidiário para aquisição, através dos bancos nacionais. O resultado obtido, pós-privatização, foi que o faturamento da maioria das estatais privatizadas foi superior ao valor empenhado na compra apenas em seu primeiro ano de funcionamento (BIONDI, 1999). No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as primeiras estatais a serem privatizadas foram as estatais do setor da siderurgia, as principais delas foram a Usiminas, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale); no setor industrial, destaca-se a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) vendida por R\$ 265 milhões, ao grupo Bozano, quantia irrisória dada seu porte e o posicionamento estratégico no mercado, na atualidade essa empresa é avaliada em R\$ 18 bilhões<sup>49</sup>.

Em 1995, com a inauguração do Programa de Estímulo e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), a privatização dos bens públicos se ampliou para o setor bancário, sob a tônica de salvamento dos bancos estaduais, por meio do socorro financeiro o Estado assumiu as dívidas destas instituições e realizou a venda dos mesmos ao setor privado.

No capitalismo orientado sob a lógica financeira, estes bancos foram altamente lucrativos a instituições financeiras com capitais advindos de diversas partes do mundo. De modo geral, as medidas adotadas neste período significaram a desestatização de bens e serviços públicos e se inscrevem na lógica de aprofundamento do endividamento público brasileiro. Nesta conjuntura recrudescer o papel desempenhado pelo sistema de endividamento público representado nas instituições já apresentadas, a partir de imposições aos Estados como forma de buscar estabilidade econômica e garantia do pagamento de juros e amortizações, em um contexto interno de agudização das lutas de classe na região latino-americana. A esse respeito, Carcanholo afirma que:

A transferência de recursos da periferia para o centro ganhou maior roupagem com a crise da dívida externa nos países periféricos, crise esta que se alastrou nos anos 1990, e com a remessa de lucros e

---

<sup>49</sup> Ver Biondi, 1999.

dividendos que os capitais transnacionais realizaram das filiais na periferia para as matrizes no centro (2008, p. 252).

Alguns documentos elaborados no Governo FHC, embebidos por esses princípios, propuseram a refuncionalização do Estado e o reordenamento do orçamento estatal. Entre eles está o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). Este documento expressa uma síntese das orientações/receitas ditadas aos países periféricos, no pretexto de alinhar a retomada do crescimento econômico com a correção das desigualdades sociais (BRASIL, 1995).

Entre as proposições do PDRE, encontramos a proposta de redesenhar a ação do Estado por meio da redução dos custos na máquina estatal e da diminuição dos investimentos na proteção social. Como se a raiz da crise estivesse numa suposta onerosidade do Estado<sup>50</sup>. O PDRE propõe redefinir a ação do Estado por meio de uma reforma gerencial, discriminando as áreas de atuação do Estado e do mercado: por um lado o (1) núcleo estratégico e o de (2) atividades exclusivas como áreas táticas da ação estatal, por outro lado os (3) serviços não-exclusivos, num misto mercado-Estado, e a (4) produção para o mercado. A proposta do PDRE, determinada pelo neoliberalismo, orientou a redução da ação estatal na oferta das políticas sociais, abrindo espaços para a atuação do mercado. Nos anos seguintes à publicação do PDRE, políticas estratégicas como a educação, saúde e previdência social foram alvos de contrarreformas e, em contrapartida, foram institucionalizados mecanismos que possibilitaram a mercantilização dessas políticas (BEHRING, 2008).

Além do PDRE, outras medidas de cunho econômico embasadas na política monetária do Plano Real foram instituídas, como a meta do *superávit* primário e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>51</sup>, e inúmeras medidas que possibilitaram a diminuição dos investimentos sociais em prol do pagamento do serviço da dívida pública. Essas propostas de “salvamento” da economia brasileira foram orientadas pelo

---

<sup>50</sup> Numa análise intencional da realidade: desconsideram-se os determinantes gerais do MPC, apresentados no item anterior, entre eles as ondas longas recessivas.

<sup>51</sup> Inicialmente aprovado com a EC nº 1/1994 e nomeada como Fundo Social de Emergência (FSE) com a finalidade de garantir o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (BRASIL, 1994). O FSE aprovado no exercício 1994-1995 reorientava as receitas da União, desvinculando recursos de “orçamentos fechados”, especialmente da Seguridade Social. Por meio do FSE foi instituído que “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União” seriam realocados para a composição do superávit primário (BRASIL, 1994). Desde 1994, o FSE vem sendo continuamente prorrogado e em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de Desvinculação das Receitas da União, e continuou desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social.



neoliberalismo, rearticulando a superação da crise com a retomada do crescimento econômico.

Dada a inserção subalterna do Brasil na configuração do capitalismo mundial, a adoção dessa agenda reafirmou a posição de dependência e aprofundou a apropriação do fundo público em prol da economia capitalista. Esses ataques vêm resultando no (re)ordenamento das políticas sociais, seja por meio da abertura dos processos de publicização e privatização, seja pela via do aprofundamento da apropriação do fundo público.

Quanto à relação entre as medidas adotadas no ajuste fiscal, iniciado na década de 1990, com o endividamento público, a Auditoria Cidadã da Dívida pública brasileira elenca alguns mecanismos que geram e compõem o atual sistema de endividamento, são eles: a oferta excessiva de capitais, o financiamento de ditaduras e eleições, grandes empréstimos, refinanciamento e trocas sucessivas, medidas macroeconômicas, capitalização de custos (juros sob juros), transformação de dívidas privadas em dívida pública, financiamento de mega-projetos, salvamento bancário, negócios especulativos e modelo tributário injusto (FATORRELI, 2012).

Em linhas gerais, podemos afirmar que a década de 1990 foi marcada pela inversão nos fluxos de capitais, e as transferências de valor das economias dependentes têm sustentado o crescimento da economia mundial.

Recorremos às contribuições de Boito Jr. (2008) para análise dos governos petistas e suas contradições dentro da agenda neoliberal no Brasil. O primeiro mandato do governo Lula é classificado pelo autor como neodesenvolvimentista<sup>52</sup>, pois corresponde a “um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com “justiça social”, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no Brasil” (BOITO JR, 2008, p. 105). A adoção desta agenda pelo PT foi possível a partir da formação de uma frente constituída pela burguesia interna brasileira e segmentos da classe trabalhadora, historicamente, excluídos do poder, esta relação apresenta fortes traços populistas, uma hegemonia às avessas (IDEM).

Neste período se combinam uma política de crescimento real do salário mínimo e de transferências de renda, a ampliação de recursos do Banco Nacional de

---

<sup>52</sup> Para ver a diferenciação entre o desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo ver: Boito Jr. A. Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Editora Unicamp e editora Unesp. 2018.

Desenvolvimento Econômico (BNDES), a política de apoio e incentivo a empresas brasileiras e estrangeiras com sede no Brasil, a política econômica anticíclica e a expansão do investimento estatal em infraestrutura combinado a parcerias com o setor privado (IDEM).

Esta configuração explica a redução nos índices gerais de desigualdade no Brasil, por meio da ampliação dos postos de trabalho e da redução da desigualdade salarial, a partir da política de valorização do salário mínimo. Contudo, estes elementos são permeados por contradições, pois foram conjugados ao nivelamento dos salários por baixo, levando a expressiva redução da desigualdade salarial no interior da classe trabalhadora, mas sem alterar a estrutura de ganhos e regalias do capital no Brasil<sup>53</sup>.

No âmbito das privatizações dos bens públicos, o carro-chefe do governo Lula foi a aprovação da Lei 11.079, em 2004, que institui parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. A parceria público-privada é uma modalidade de privatização que possibilitou ganhos excepcionais para empresas privadas em setores como educação, por meio de programas de criação de programas como o Programa Universidade Para Todos (Prouni), criado pela lei 11.096/2004 e o fortalecimento do investimento no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999. Com aprovação da parceria público-privada, outros setores do mercado foram beneficiados, tais quais a construção civil, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/2007), as empresas que ofertam serviços de saúde privados e outros setores do capital.

Na tônica do ajuste fiscal, foram aprovadas medidas que restringiram o acesso às políticas sociais e priorizaram uma política fiscal de juros altos voltada à garantia da LRF; a contrarreforma da previdência social, através da aprovação da EC 41/2003 que retirou direitos dos servidores públicos e a garantia dos percentuais mínimos de investimentos dos entes federativos para a política de saúde, estabelecidos na EC 29/2000, não foram priorizados<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Ressaltamos que “a vinculação entre o valor do SM e o piso da maior parte dos benefícios sociais (previdenciários, assistenciais, seguro-desemprego etc.), estabelecida na CF/1988, faz com que a política de valorização acarrete ganhos distributivos. Além dos impactos no mercado de trabalho diretamente sobre o piso dos rendimentos do segmento formal e indiretamente por meio de seu papel sinalizador, inclusive no mercado informal, e pelo custo de oportunidade de um trabalhador permanecer na informalidade. Benefícios que não podem ser negligenciados, ainda que seus custos e limites possam ser discutidos” (2016, p. 41).

<sup>54</sup> Além desses elementos já apresentados, vale lembrar que o agronegócio foi um dos setores mais beneficiados pela “política agrária” desenvolvida no governo Lula.

Ainda é necessário evidenciar que a crise de 2008, gerada no período anterior à partir das ações especulativas ligadas às empresas de tecnologia, detonou nos mercados imobiliários dos EUA e teve repercussões na economia mundial. Para Pochmann:

Em 2008, a crise do capitalismo globalizado que resultou dos equívocos do consenso de Washington explicitou os limites do modelo de sociedade dócil com a concentração de riqueza entre poucas famílias e a monopolização dos meios de produção em não mais de 500 grandes corporações transacionais. A força do estado nacional está fortemente ameaçada pela centralização do poder nos mercados globais que, sem regulação pública, transforma o setor público no pronto-socorro durante as fases de crise (2010, p. 159).

Assim, a crise de 2008 resulta da instabilidade crescente colocada no período pós-guerra e acelerada pelas determinações neoliberais, em especial a desregulamentação e liberalização, confluentes na volatilidade dos investimentos financeiros. Nesse contexto as novas formas de valorização do capital foram centrais para os desdobramentos da crise, de forma que os créditos hipotecários desvalorizados pelo estouro da crise tiveram um efeito que espreado “por todos os seus derivativos, uns em maior grau que outros, contaminaram rapidamente os mercados financeiros e todos os agentes que neles estão inseridos” (CARCANHOLO, 2011, p. 78). De forma que, os desdobramentos da crise de 2008 tiveram abrangência mundial, mas afetaram de forma diferenciada as economias latino-americanas, a partir da ampliação das transferências de valor para os centros da economia mundial.

Nesse contexto o papel desempenhado pelo Estado, foi na condução do salvamento da economia, um dos meios utilizados foi à ampliação das dívidas públicas que forneceu a liquidez necessária ao volume de capital monetário circulante. Assim, com o agravamento das contradições absolutas do capital, o recurso ao endividamento foi estratégico; contudo, o salvamento das instituições financeiras teve consequências, nos anos posteriores deflagrou-se a crise das dívidas soberanas, em 2011, e a aceleração e recrudescimento das espoliações e expropriações<sup>55</sup>.

Apesar das contradições e dos desdobramentos da crise de 2008, o PT consegue eleger a presidenta Dilma Rousseff, que assume o seu primeiro mandato em 2011. Diferentemente do seu antecessor, o governo Dilma ocorre em outra configuração histórica, na qual os reflexos da crise estrutural do capital são mais intensos, e a crise

---

<sup>55</sup> Especialmente, as expropriações secundárias, onde se situa, dentre várias estratégias, a disputa pela apropriação privada do Fundo Público. Tudo isto se agudiza ainda mais no quadro da crise 2019-2020 e no contexto da pandemia.

fiscal do Estado é colocada na ordem do dia (MOTA, 2011). Carvalho (2018) indica que a agenda adotada no governo Dilma Rousseff<sup>56</sup> reorientou as prioridades da política econômica brasileira. Para a autora esta agenda envolveu:

(...) a redução dos juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia. Pode-se dizer com segurança que os resultados de sua adoção foram desastrosos. A desaceleração da economia e a deteriorização fiscal que se seguiram acabaram criando as condições para uma segunda mudança de modelo a partir de 2015, desta vez levando ao abandono do pouco que havia sobrado dos pilares de crescimento (2018, p. 59).

Estas medidas são apresentadas como a Agenda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que direcionou o ajuste fiscal iniciado em 2011, e apresenta uma inflexão mais acentuada a partir de 2015. A linha mestra do ajuste fiscal neste período foi o corte de despesas, a partir da contenção orçamentária com alusão à LRF e à oferta de subsídios ao setor privado<sup>57</sup>.

As principais medidas foram, no âmbito da saúde, o incentivo ao setor privado a partir da criação da Empresa brasileira de Serviços Hospitalares (EBSHER/2011) e a aprovação da MP nº 664 e 665/2015, que restringiram o acesso aos benefícios previdenciários e trabalhistas, afetando diretamente a classe trabalhadora.

Além disso, a proposta de auditoria da dívida pública apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e pelo Congresso Nacional, foi vetada pela presidenta Dilma Rousseff. Deste modo:

Além dos cortes de gastos, houve alguma tentativa de aumentar a receita: algumas isenções tributárias foram revisadas, como o imposto sobre a folha de pagamento, o imposto sobre veículos, móveis e cosméticos. Além disso, houve aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para crédito doméstico, aumento da tributação sobre combustíveis, bebidas frias e instituições financeiras. (DWECK, SILVEIRA, ROSSI, 2018, p. 45).

---

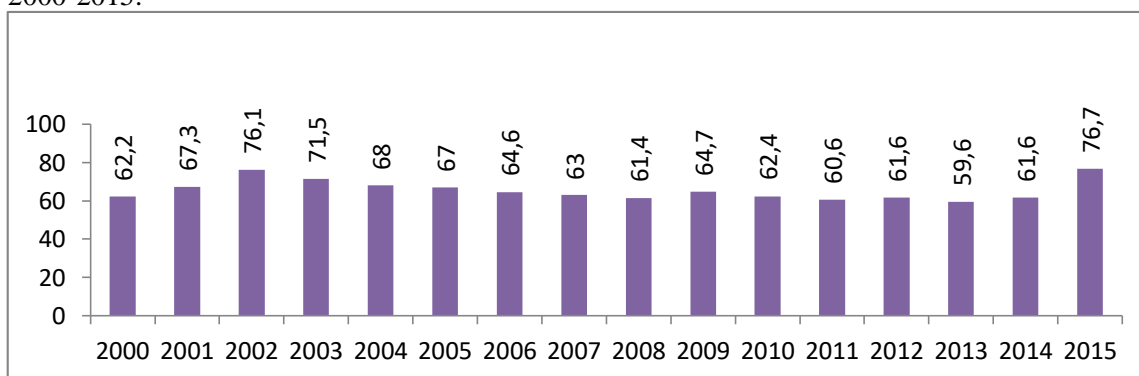
<sup>56</sup> “Joaquim Levy foi o símbolo da implementação da austeridade econômica no Brasil, que consiste em uma política deliberada de ajuste da economia por meio de redução de salários e gastos públicos para supostamente aumentar lucros das empresas e sua competitividade, assim como tentar estabilizar a trajetória da dívida, com resultados contraproducentes (2016, p.9)”.

<sup>57</sup> O governo Dilma encaminha o projeto de privatização através da concessão de setores estratégicos como a infraestrutura, envolvendo ferroviárias e rodoviárias.

O IPEA afirma que este processo garantiu os interesses da classe dominante, pois “o ajuste se mostrou funcional ao gerar desemprego, queda de salários reais e assim a mudar a correlação de forças para favorecer a imposição de outro projeto de país, sem passar pelo crivo das urnas” (2016, p. 09). É nesta conjuntura que se deflagram possibilidades concretas para o golpe político institucional e a intensificação do ajuste fiscal. Feitas essas considerações de caráter geral, passemos a observar o comportamento da variável da dívida pública brasileira no período mencionado, com a finalidade de observarmos, de forma mais geral, a relação entre esses processos e o sistema da dívida pública.

O gráfico a seguir apresenta um panorama geral da dívida pública brasileira e sua evolução no início do século XXI em relação à variação do PIB, vejamos:

**Gráfico 01:** dívida pública brasileira, interna e externa, em relação ao PIB (%), no período 2000-2015.



**Fonte:** Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração própria.

Ao longo deste percurso, observamos que a continuidade do endividamento público ocorreu devido aos altos custos do serviço da dívida pública, em uma forma fraudulenta de endividamento, e tornou possível a imposição de um ajuste fiscal rígido. Se observarmos a dinâmica do endividamento público neste decurso histórico, notamos certa regularidade na relação entre a dívida pública e o PIB. Esta regularidade se modifica entre os anos 2014-2015 quando esta relação cresce em 15,1%, sinalizando a ampliação do endividamento e a retração do crescimento econômico no cenário da crise capitalista. Estes dados ratificam que o sistema de endividamento público brasileiro apresenta um crescimento constante, e apesar das disposições constitucionais o Estado brasileiro tem

sido refém dos interesses rentistas que impõem o desmonte do financiamento público e privilegiam a agenda capitalista.

Conforme veremos no próximo capítulo, as expressões da inserção do Brasil nas relações de dependência e a ampliação da transferência de valor, a partir do mecanismo da dívida pública, são realizadas por meio da apropriação do fundo público. Esses mecanismos, dentre outros, freiam o desenvolvimento da economia nacional com a finalidade de criar subsídios ao enfrentamento das contradições da dinâmica da acumulação capitalista mundial, e a partir do saque ao fundo público impõem o desmonte da seguridade social brasileira.

## **CAPITULO III - FUNDO PÚBLICO E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DE INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL**

O terceiro capítulo analisa o padrão do financiamento do fundo público no Brasil e a configuração das políticas de seguridade social, tendo como marco os princípios da Constituição Federal de 1988. Contudo, a partir da agenda neoliberal e das implicações do ajuste fiscal, as políticas de seguridade social passam por processos de contrarreformas. No governo Michel Temer, com a intensificação do ajuste fiscal, são colocados novos elementos que implicam no desfinanciamento da seguridade social; esses elementos são abordados no presente capítulo. Inicialmente, tratamos da configuração do fundo público e, posteriormente, do lugar ocupado pela seguridade social no contexto da intensificação do ajuste fiscal.

### **3.1. Fundo público e as políticas sociais no Brasil**

Comumente, o fundo público é apreendido como uma peça orçamentária numa visão exclusivamente técnica, sem relacioná-lo às determinações da economia e da política. Nesse estudo, partiremos da compreensão de que é impossível apreender o fundo público, em perspectiva de totalidade, suprimindo estas determinações. O fundo público, em suas principais expressões (composição e destinação), é resultado da dinâmica

econômica, social, das relações entre as classes sociais e entre estas e o Estado, inscritas na dinâmica capitalista.

Oliveira (1988) entende fundo público o conjunto de receitas do Estado extraídas compulsoriamente nas formas de contribuições, taxas, impostos etc., e utilizadas em suas funções, que englobam a reprodução do capital e do trabalho. O autor destaca que, no capitalismo monopolista, especialmente a partir da adoção do ideário keynesiano, verifica-se a institucionalização do fundo público, através da regulação estatal. De tal maneira, Oliveira indica que:

o fundo público é agora um **ex-ante** das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução. Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato: essa “revolução copernicana” foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Oliveira ressalta que, ao elevar o fundo público à condição de **ex-ante** da reprodução do capital, tal “revolução copernicana” coloca a apropriação de parte do fundo público como necessária à valorização do capital. Ainda conforme Oliveira (1998), nos “anos de ouro” da economia capitalista, através da adoção de políticas keynesianas, o fundo público alçou papel central em duas pontas: na garantia de direitos sociais e no investimento subsidiário para a acumulação capitalista. No tocante à garantia dos direitos sociais destaca-se a ampliação dos serviços de saúde, educação, dos direitos do trabalho, incluindo-se o acesso a direitos previdenciários etc. Quanto às formas de financiamento do capital, a lista inclui a concessão de subsídios para a produção, o investimento de recursos em ciência e tecnologia, entre outros; de forma que o padrão de financiamento revela que o desenvolvimento das forças produtivas foi, historicamente, sustentado na utilização do fundo público. A partir destas considerações, Oliveira apresenta a tese do fundo público enquanto antivalor, sua premissa fundamental é que:

essa relação *ad hoc* leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre o fundo público que não é valor, e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor (OLIVEIRA, 1998, p. 29).



Oliveira atribuiu à característica de antivalor ao fundo público e, a partir deste elemento, acrescenta que os bens e serviços ofertados pelo Estado “funcionaram, na verdade, como antimercedorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração de mais-valia” (OLIVEIRA, 1998, p. 29). Desta feita, classifica as políticas sociais enquanto antimercedorias, de modo que estas estariam excluídas da lei do valor.

Partindo desta tese, o autor chama atenção para a tendência de des-mercantilização da força de trabalho provocada pela ampliação dos salários indiretos, através da oferta de políticas sociais pelo Estado:

A dialética instaurada pela função do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho levou a inusitados desdobramentos. Há, teoricamente, uma tendência à des-mercantilização da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são antimercedorias sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 30).

Cabe aqui destacar a rica contribuição da obra deste grande pensador brasileiro para pensar o Brasil, e particularmente, a sua formulação acerca da disputa das classes sociais pelo Fundo Público, mas na discussão quanto aos direitos do antivalor, avaliamos a necessidade de dialogar com outros estudiosos, visto que, ao formular esta tese, Oliveira questiona a lei do valor que opera (que funciona) no capitalismo.

Entendemos que o fundo público não exerce a função de anticapital, antes, este se inscreve no ciclo de reprodução do capital. Ele é componente fundamental na formação e reprodução do capital e da força de trabalho. No capitalismo contemporâneo, diante da sua crise estrutural, com o revolucionamento das forças produtivas e do padrão de intervenção do Estado na economia, assiste-se ao rebaixamento do valor da força de trabalho, que altera as bases de financiamento do fundo público, bem como o seu destino.

O fundo público é diretamente articulado às funções desempenhadas pelo Estado no capitalismo, dentre as quais Mandel(1982) chama atenção para a criação das condições gerais para acumulação. Sendo assim, as políticas sociais, bem como os serviços ofertados pelo Estado não se constituem como antimercedorias, uma vez que estes, ao se inscreverem no campo da socialização dos custos de reprodução da força de trabalho e viabilização da continuação das relações de exploração, se constituem, ambos, como inelimináveis no campo da reprodução social, por sua função econômica e ideológica.

Behring (2010) indica que, ao caracterizar o fundo público como antivalor, Oliveira se contradiz com outros elementos formulados. Como este seria antivalor e ao

mesmo tempo estrutural e insubstituível na acumulação de capital? Parece-nos contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital através de subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de condições de financiamento e através da reprodução da força de trabalho.

Para Salvador (2012), a atuação do fundo público, direta e indiretamente, na dinâmica econômica capitalista, opera na forma de: (a) fonte para realização de investimentos através dos subsídios, incentivos fiscais etc., (b) meio de viabilização da reprodução da força de trabalho, a partir dos salários indiretos, (c) base de investimentos e incentivos a setores de infraestrutura e transporte, e a viabilização de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e (d) na lógica do capital financeiro, o fundo público, tem sido direcionado ao pagamento de juros e amortização do sistema da dívida pública<sup>58</sup>.

Nas especificidades do pós-1970, as funções do fundo público foram potencializadas, pois é nesse período que “a disputa do fundo público tem aprofundado a hegemonia do capital de modo crescente à custa do trabalho” (TEIXEIRA, 2012, p. 185). O enfrentamento à crise capitalista, em um contexto de hegemonia das finanças, tem como uma das principais ofensivas a disputa pelo fundo público<sup>59</sup>, seja pela via da desoneração da tributação do capital<sup>60</sup> ou pela realocação orçamentária, especialmente, para o pagamento da dívida pública, via juros e amortizações<sup>61</sup>.

Deste modo, as requisições do fundo público para a reprodução da acumulação de capital são ampliadas, tornando-se este em um dos espaços no qual podem ser abertas novas possibilidades de valorização direta do capital financeiro (OLIVEIRA, 1998). Oliveira destaca a existência de um “indisfarçável acento ideológico na crítica à crise do estado de bem-estar social”, que, ao propor a redução de investimentos destinados à

---

58 Quando a esta questão, Oliveira (1998) afirma que “as proporções e o lugar da dívida pública dos principais países confirmam o lugar estrutural do fundo público na sociabilidade geral” (OLIVEIRA, 1998, p. 24).

<sup>59</sup> Ressaltamos que nem todas as espoliações e expropriações são aquelas diretamente incidentes sobre o fundo público. Existem outras ofensivas de expropriação – primárias e secundárias – que também vêm sendo empreendidas e recrudescidas por “fora” do fundo público; como a privatização de bens naturais e coletivos; as expropriações culturais; a despossessão de terras comuns; a apropriação de saberes, conhecimentos e tecnologias locais e nativas etc.; a expropriação do contrato de trabalho e tantas outras.

<sup>60</sup> Apenas a título de exemplo, a Medida Provisória nº 795/2017, “MP da Shell” ou “MP do trilhão”, aprovada na Câmara dos Deputados no dia 29 de novembro de 2017, ratifica os benefícios concedidos ao grande capital; a proposta significa uma perda de cerca de R\$ 50 bilhões anuais e R\$ 1 trilhão de reais no período de duração da legislação, em renúncias concedidas às empresas estrangeiras que quiserem explorar o pré-sal brasileiro. Ou seja, em um contexto de intensas contrarreformas das políticas sociais, as concessões e benefícios dados ao capital nacional e estrangeiro demonstram que as propostas de redução da proteção social são reflexos dos tensionamentos em torno do fundo público.

<sup>61</sup> O aumento da taxa de juros relativa à dívida em dólares aconteceu entre 1979 e 1981. As taxas de juros, baixíssimas do início da década de 70 (que chegavam a ser negativas quando comparadas com a inflação), subiram tanto nesse período que atingiram 24% ao ano. (FATORRELI, 2012)

reprodução da força de trabalho, omite o volume destinado para reprodução do capital.

Assim:

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas (OLIVEIRA, 1998, p. 31)

Ao tratar do acento ideológico da crise, Oliveira destaca que a crise se dá no âmbito das relações capitalistas, incorreta e intencionalmente, mas passa a ser tratada como crise fiscal do Estado. Essa falsa “crise fiscal do Estado”, segundo as premissas dos organismos financeiros internacionais, deve ser enfrentada através de políticas de austeridade fiscal (Idem; MOTA, 2011).

Sob a hegemonia das finanças, e especialmente através de suas agências multilaterais, o capital passa a ter influência crescente na direção dos maiores Estados capitalistas, bem como nas tomadas de decisões nos países da periferia capitalista. Assim, ressaltamos que o redesenho das políticas econômicas, monetárias e sociais não se trata, exclusivamente, de uma opção política unilateral dos governos, mas expressa, sobretudo, as imposições do capital imperialista, objetivadas por ofensivas internas e externas de espoliação e de expropriação.

Na particularidade brasileira, trataremos desta expressão a partir do marco da Constituição Federal/1988, que regulamenta a origem e destinação do fundo público, bem como apresentaremos a estratégia de recuperação da crise capitalista, utilizada no país a partir dos anos de 1990, com a adoção das políticas neoliberais reivindicam para si, para o capital, um Estado imenso, com uma “mão explicitamente ativa”, em socorro das instabilidades da ciranda financeira das bolsas; enquanto que questiona as funções do Estado em prol do bem-estar social.

Inicialmente, abordaremos a configuração quanto à composição do fundo público brasileiro e, posteriormente, a sua destinação, tomando como foco a análise do orçamento da Seguridade Social.

### 3.1.1. Particularidade do padrão de financiamento do fundo público no Brasil: a carga tributária em questão

A inserção da economia brasileira no cenário internacional revela o âmago das contradições que são constitutivas do capitalismo. Findo os anos 1980, o Brasil tem como saldo uma nova institucionalidade jurídica/política expressa na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que prevê uma política tributária legatária de princípios equitativos e de justiça fiscal. No campo tributário, o artigo nº 145 da CF/99 prevê que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”; contudo, na prática, essa prerrogativa da progressividade não é adotada como parâmetro de tributação.

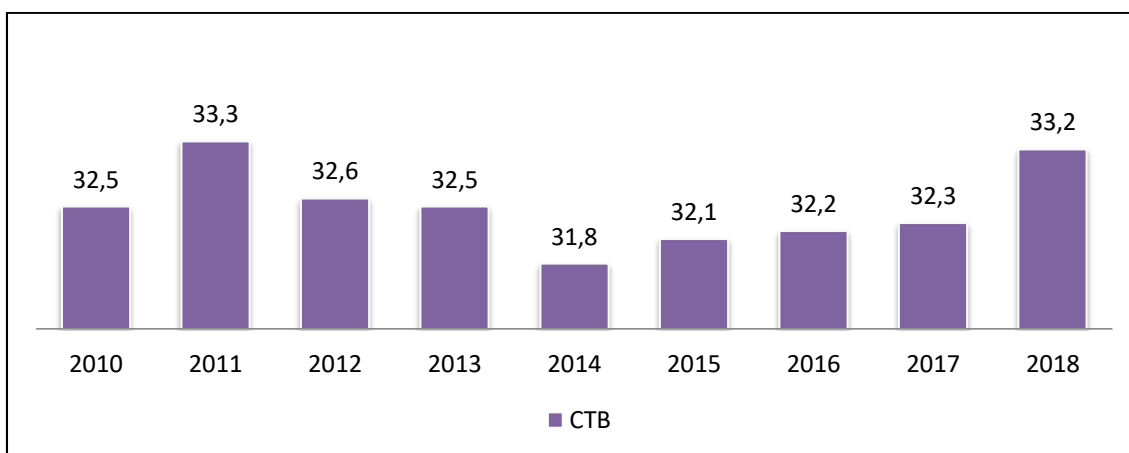
A Carga Tributária Brasileira (CTB) é subdividida em **tributação direta**, que incide sobre renda<sup>62</sup>, patrimônio e grandes fortunas; e a **tributação indireta**, incidente sobre o consumo, que é a responsável pela maior parcela do fundo público. Entre os anos 2010-2018 a média do potencial de arrecadação desta modalidade foi de 44,99% do total da CTB. A tributação indireta incide sobre a produção e o consumo de bens e serviços, é composta por: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), entre outros.

A dinâmica da CTB durante os anos 2010-2018 não apresenta alterações substanciais, a variação mais significativa ocorre em 2014 no qual o valor arrecadado se retrai em comparação à variação do PIB. Vejamos a série histórica:

**Gráfico 02:** Evolução da carga tributária no Brasil no período 2010-2018 (% PIB)

---

<sup>62</sup> O Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) funciona a partir das alíquotas fixadas, que vão desde 7,5% sobre os rendimentos mensais entre R\$ 1.903,99 e R\$ 2.826,65 e tem como maior faixa os rendimentos mensais acima de R\$ 4.664,68, tributados com base na alíquota de 27,5% sobre a renda pessoal.



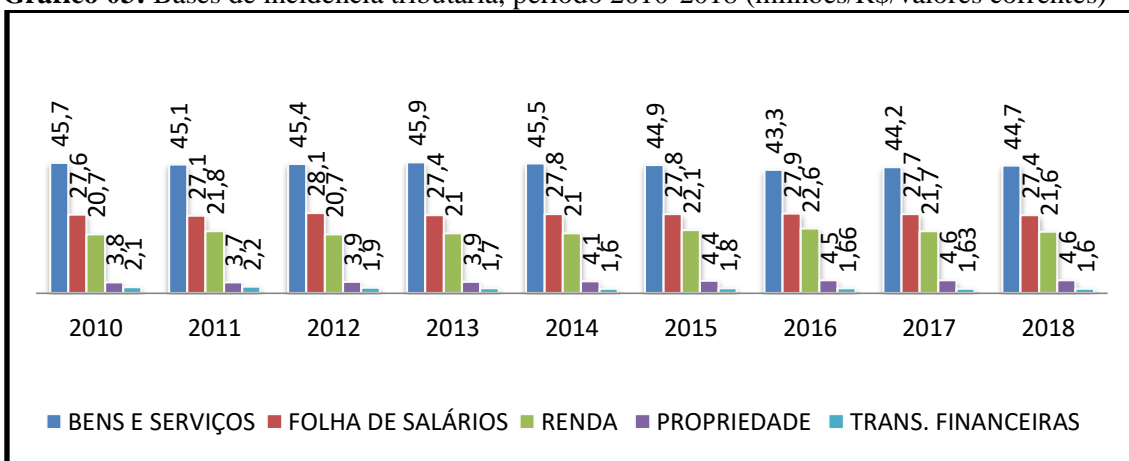
**Fonte:** Receita Federal, 2019. Elaboração própria.

Os aumentos da carga tributária não significam malefícios para os contribuintes, se os impostos fossem devolvidos na forma de gastos públicos com políticas sociais universais, materializando os direitos sociais, de modo a apresentar um perfil progressivo na utilização dos recursos. Não é o caso do Brasil, a tributação é injusta e regressiva, pois, onera crescentemente os trabalhadores, principalmente aqueles com a renda mais baixa, enquanto libera e exonera de tributação os lucros do grande capital e as grandes fortunas.

Se considerado em termos proporcionais, antes as demais fontes de receitas, a tributação indireta se constituiu como a principal forma de arrecadação no Brasil. Brettas (2012) nos esclarece que “para se ter uma idéia, do total de recursos do fundo público, mais da metade é arrecadada por meio dos impostos indiretos e menos de 4% advêm da tributação sobre o patrimônio, que seria uma forma de onerar os detentores de propriedade privada” (p.101).

Em relação às bases de incidência tributária, a arrecadação a partir da CTB, se expressa da seguinte forma:

**Gráfico 03:** Bases de incidência tributária, período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes)



**Fonte:** Receita Federal (2019). Elaboração própria.

O gráfico 03 revela a concentração da incidência tributária sobre os impostos indiretos, quando na série histórica apresentada a média de tributação sobre bens e serviços foi sempre superior às demais modalidades. Na série histórica 2010-2018, a média de arrecadação nas modalidades analisadas corresponde a 44,9% de bens e serviços, 27,6% de folha de salários, 21,4% sobre a renda, 4,1% sobre a propriedade e 1,80% sobre as transferências financeiras. Estes dados revelam o modelo regressivo da CTB, na qual as modalidades de tributação que tornariam possível a progressividade apresentam baixos índices de arrecadação, deste modo as modalidades de tributação sobre a propriedade e transações financeiras corresponderam respectivamente a 4,1 e 1,8% na média do período analisado.

Ainda considerando os dados do gráfico 03, algumas questões importantes em relação às modalidades de tributação direta merecem ser destacadas. A primeira diz respeito à tributação sobre lucros e dividendos do capital, que inexistente na legislação atual, na prática, os lucros e dividendos passaram a ser isentos de tributação a partir da Lei nº 9.249/1995. Na Nota Técnica, nº 15/2020, intitulada “Tributação da distribuição de lucros e dividendos”, a União Nacional de Auditores Fiscais (UNAFISCO) estipula que a tributação sobre lucros e dividendos tem um potencial arrecadatório de R\$ 59,79 bilhões anualmente<sup>63</sup>. Dessa forma, considerando dados das despesas em seguridade social em 2018, observamos que a média anual de perda de arrecadação dos tributos sobre lucros e dividendos correspondeu a duas vezes o orçamento do Programa Bolsa Família, para o qual foram destinados R\$ 29,42 bilhões em 2018; foi superior ao investimento dos benefícios assistenciais, que teve recurso de R\$ 55,16 bilhões; e correspondeu à metade do orçamento destinado à saúde, que totalizou R\$ 119,69 bilhões, em 2018.

A segunda questão se refere ao Imposto sobre as grandes fortunas (IGF) previsto no artigo 153, inciso VII da CF/88, que nunca foi regulamentado. Em análise recente, a UNAFISCO considerou a tributação de grandes fortunas em outros países como parâmetro para avaliação da perda de arrecadação com a ausência desta regulamentação no Brasil. O estudo apontou que, se aplicada a alíquota de 4,8% e tributando os contribuintes com patrimônio superior a R\$ 4,67 milhões (o que atingiria 0,1% da

---

<sup>63</sup> Projetos de lei que propõem a retomada desta forma de tributação, tais qual o PL 2015/2019, tem suas discussões esvaziadas. Recentemente, a Proposta de Reforma Tributária apresentada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, do governo Jair Messias Bolsonaro, propõe a retomada dessa cobrança a partir do PL 3.887/2020 em tramitação no Congresso.

população brasileira), o potencial de arrecadação do IGF seria de R\$ 58,89 bilhões, em 2020, considerando uma perda de arrecadação de 27% correspondente à média de sonegação fiscal<sup>64</sup>. Também considerando os dados da UNAFISCO, o valor estimado para arrecadação por meio do IGF em 2020 corresponde à metade do orçamento executado pelo SUS em 2018. No ano de 2020, considerando o repasse para as ações durante a pandemia<sup>65</sup>, o orçamento atualizado destinado para a área de saúde foi de R\$ 164,60 bilhões; assim, a perda de arrecadação do IGF, no mesmo ano, foi correspondente a um terço (1/3) dos recursos da saúde.

Sendo assim, na sua operacionalização, o sistema tributário brasileiro é **regressivo** dada a inexistência da distribuição tributária “equitativa”, no qual as modalidades de tributação com maior capacidade de mobilização de recursos desconsideram as especificidades das classes sociais. De forma que a política tributária praticada onera a classe trabalhadora<sup>66</sup>, pois, “o Estado brasileiro é basicamente financiado pelos trabalhadores assalariados, em particular, por aqueles de menor poder aquisitivo” (SICSÚ, 2007).

Para além destes privilégios referentes à estrutura da CTB, o capital encontra outras estratégias de fugir à tributação a partir das desonerações tributárias e das vantagens ofertadas pelo Estado quanto ao refinanciamento de dívidas, sonegações, entre outras modalidades que serão apresentadas adiante. A adoção da agenda regressiva para os direitos sociais está associada ao processo de dependência econômica, aprofundada no capitalismo financeiro.

Vejamos, a partir destes processos, a outra ponta constitutiva do debate em torno do fundo público brasileiro que se trata da destinação dos recursos. Para tal, buscaremos expressar os elementos quanto às tendências das receitas e das despesas do orçamento da seguridade social, a partir das políticas de ajuste fiscal adotadas no país.

---

<sup>64</sup> Dados publicados a partir da nota técnica UNAFISCO nº 17/2020 – Imposto sobre grandes fortunas: definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia de Covid-19.

<sup>65</sup> Decorrente da pandemia da COVID-19 que exigiu a ampliação dos investimentos em Saúde. Infelizmente, o Brasil já registra mais de 135 mil mortes decorrentes da pandemia, demonstrando que as medidas adotadas no governo Bolsonaro não apresentam eficácia devida. De forma ampliada a situação pandêmica expôs as perversidade e os limites do modo de produção capitalista.

<sup>66</sup> Considerando que no âmbito das relações produtivas, parte do valor criado pelo trabalho não é remunerado, e pela remuneração salarial, onde o valor recebido quando muito cobre a sua subsistência.

### **3.1.2. Institucionalização da Seguridade Social brasileira: uma agenda de avanços e ataques aos direitos sociais na conjuntura de ajuste fiscal**

Historicamente, a maior parcela dos recursos que compõem o fundo público é apropriada pelo capital, demonstrando uma opção político-econômica e os resultados concretos da luta de classes. Na contemporaneidade, a requisição em torno da apropriação privada do fundo público se apresenta como uma das principais rotas de valorização do capital financeiro. A análise da seguridade social desconectada do movimento ampliado da economia capitalista não oferece os elementos centrais para apreensão dos ataques aos direitos sociais na conjuntura de ajuste fiscal.

O sistema de seguridade social brasileiro ao ser regulado pelo Estado, no período da redemocratização, se inscreve na história de lutas da classe trabalhadora, foi institucionalizado em um contexto histórico mundial marcado pela regressão dos direitos sociais. As garantias dispostas na CF/88 são inovadoras ao propor o sistema de seguridade social, que, a partir do artigo 194 “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Conforme o dispositivo constitucional, a seguridade social brasileira é regida pelos princípios de universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração.

Os princípios norteadores da seguridade social significaram mudanças qualitativas na garantia e oferta dos direitos sociais previstos, entretanto as garantias dos direitos sociais brasileiros se diferem das experiências de *welfare state*, dadas as particularidades das economias dependentes e a inserção subordinada no capitalismo mundial que reforça as condições de superexploração da força de trabalho e cria entraves à garantia de direitos.

Sem dúvidas, um dos ineditismos se tratado estabelecimento de um orçamento próprio para o financiamento da seguridade social estabelecido na CF/88. Quanto às fontes de financiamento, o artigo 195/CF/88 afirma que a seguridade social deve ser financiada pelas seguintes contribuições sociais: contribuição dos empregados e empregadores, contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), PIS/PASEP, dos



concursos de prognósticos e de recursos do orçamento fiscal, caso necessário. Assim além de estabelecer um orçamento próprio de financiamento, se estabelece também a diversidade de fontes. A CF/88 não determina a especialidade de fontes no orçamento da seguridade social para o financiamento de cada política discriminadamente, antes considera a totalidade do orçamento para o custeio das três políticas, dessa forma rompe com o modelo anterior de financiamento adotado no Brasil.

Esse contexto de avanços e conquistas de direitos, entre eles os direitos sociais, através da CF/88, ocorre contraditoriamente ao movimento de recessão da acumulação capitalista dado pela crise estrutural do capital. Esta crise dá seus primeiros sinais nos países de capitalismo central ao final da década de 1960, e impôs uma ofensiva contra a classe trabalhadora, a partir da reorganização do capital, trabalho e Estado, sob a hegemonia do capital financeiro. Assim, os sistemas de seguridade social estabelecidos dentro dos limites do sistema capitalista estiveram sustentados em princípios diferenciados e passaram por profundas transformações no transcorrer da história. Entretanto, as dificuldades de realização dos princípios estabelecidos na CF/88 brasileira guardam profícua relação com o fim das experiências do *welfare state* nos países centrais.

No final da década de 1980, a expressão concreta da complexidade e abrangência da ofensiva neoliberal, que é econômica, política, social, cultural, ideológica etc.; no âmbito macroeconômico as principais medidas, estruturadas a partir do Consenso de Washington, foram a implementação do ajuste fiscal com a finalidade da criação de mecanismos de controle de gastos; a redefinição das funções do Estado a partir da priorização da oferta de serviços básicos; o projeto privatista; a abertura comercial e financeira; a diminuição das restrições ao capital externo e a desregulamentação da economia.

Gentil (2019) ressalta que as reformas da agenda neoliberal “deveriam envolver não apenas o aprofundamento da liberalização comercial e financeira e dos programas de privatização, mas também o redimensionamento de gastos e receitas fiscais” (2019, p, 128). As orientações neoliberais foram incorporadas pelos países dependentes e centrais, mas com particularidades que remetem à estruturação do sistema capitalista; na década de 1990 permeia os discursos e as agendas governamentais brasileiras numa lógica oposta às garantias da CF/88. Como resultado desta ofensiva, temos um ajuste fiscal permanente que, com significativas inflexões e particularidades históricas, ameaça o orçamento da seguridade social e tem implicações profundas na garantia dos direitos sociais. Behring (2008) sintetiza esse processo como contrarreforma, pois corresponde à restrição ao

acesso dos direitos sociais por meio da aprovação de medidas que suprimem e retiram direitos da classe trabalhadora. Assim, as contrarreformas atendem as orientações dos organismos internacionais e inferem, frontalmente, contra as políticas sociais previstas na CF/1988.

Nos últimos 30 anos, com a adoção da agenda neoliberal, a seguridade social foi continuamente objeto de desmonte, revelando que a política econômica e a política social estão profundamente relacionadas. De forma que a política econômica adotada desde os anos 1990 conduziu a “criação” de uma profunda crise fiscal do Estado brasileiro por meio da legalização de mecanismos que imobilizaram a capacidade do Estado na indução da economia (GENTIL, 2019).

Considerando a particularidade dos países de capitalismo dependente, com a agenda neoliberal as desigualdades sociais se aprofundam custeando as transferências de valores para os centros da economia mundial. No Brasil, essa agenda impôs a reprodução da força de trabalho sem direitos, ameaçando, inclusive, a sobrevivência física da classe trabalhadora, e revelando o caráter da crise estrutural do capitalismo. Conforme será apresentado a seguir, consagra-se uma tendência no sentido de privatizar a previdência social e a saúde e ampliar os programas de transferência de renda, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado.

A **política de previdência social surge** a partir da articulação dos trabalhadores na reivindicação por direitos. A forma inicial do seguro social como garantia em períodos nos quais estivessem ausentes as condições laborais, causados pelo adoecimento, desemprego ou em períodos de greves.

Atualmente, o marco legal da política de previdência social brasileira<sup>67</sup> está inscrito no artigo 201 da CF/88, a política de previdência social pública se divide em Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou regime dos servidores públicos. A estrutura legal desta política assegura como benefícios: a aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial para trabalhadores rurais, pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença, salário família, auxílio-acidente e seguro-defeso.

---

<sup>67</sup> Destacamos que o atual modelo de previdência social brasileira inspira-se no modelo bismarckiano norteador das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) criadas a partir da lei Eloy Chaves/1923 (CABRAL, 2000). Na lógica bismarckiana, embrionária no Brasil nos anos 1930, a garantia do seguro social passa pelo crivo da contributividade. Assim, a política de previdência social inscrita na CF/88 incorpora essa lógica, na qual o acesso a proteção social se conecta ao trabalho.

À luz das transformações do capitalismo contemporâneo, verifica-se o surgimento de uma narrativa oficial, baseada em premissas falsas, que aponta a existência de *déficits* nas contas públicas, e propõe as contrarreformas como forma de solucionar a suposta crise fiscal do Estado. Esse argumento ainda qualifica o modelo de previdência social como inviável, contudo especialistas no tema já demonstraram que a argumentação utilizada não tem sustentação real, pois não existe um orçamento específico da previdência social, como antes da CF/88, e afirmam que o orçamento da seguridade social se sustenta na diversidade de fontes de financiamento.

Desde a década de 1990, uma série de contrarreformas na política de previdência social foram institucionalizadas<sup>68</sup>. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através da **EC nº 20 de 1998**, estrategicamente, voltada ao RGPS substituiu o tempo de serviço pelo tempo de contribuição, extinguiu a aposentadoria proporcional, impôs o teto máximo para o valor dos benefícios, instituiu o fator previdenciário e aumentou a seletividade dos critérios de acesso aos benefícios do salário família e auxílio reclusão. Essa proposta esteve na base do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e se utilizou do discurso quanto à correção de injustiças e privilégios para atacar a previdência social a partir do nivelamento por baixo do valor dos benefícios, retirando direitos sociais dos servidores públicos. A esse respeito, Marques e Mendes (2005) destacam que:

Além da drástica redução das aposentadorias dos funcionários públicos, **a reforma aprovada implica a adoção da aposentadoria complementar** como estratégia de determinação da renda para a velhice, abrindo, de forma, indubitável, o campo para a atuação dos Fundos de Pensão no Brasil, o único país da América Latina que estava ainda resistindo a essa modalidade, como estratégia comandada pelo Estado (2005, p. 94 – *grifos nossos*)

Durante o governo Lula, esse processo continuou a partir da aprovação da **EC. Nº 41/2003** voltada aos RPPS. Dentre as principais medidas, a EC nº 41/2003 eliminou do direito a integralidade dos salários aposentadorias, eliminou a paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos, introduziu a taxação dos servidores inativos e dos pensionistas com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressaltando um limite mínimo de isenção; impôs um teto para o valor dos benefícios para os novos ingressantes no serviço público, correspondente ao teto do RGPS; estabeleceu o redutor para o valor das

---

<sup>68</sup> Segundo Gentil (2019) é: “[...] inescapável acrescentar ao debate o significativo papel da política econômica, altamente recessiva, adotada no início da década de 1990, que conduziu à deteriorização do trabalho formal e à exclusão de uma grande parcela da população da proteção social oferecida pela previdência social” (GENTIL, 2019, p, 21).

novas pensões e apontou para a possibilidade de criação do regime complementar para os servidores operado por entidades fechadas.

Em 2012, durante o governo de Dilma Rousseff, a previdência social também foi alvo de alterações a partir da aprovação da **Lei nº 12.618/2012**, que trata da criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), que correspondeu a criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. Além desta, **as Medidas Provisórias nº 664 e 665/2015** reduziram o acesso ao auxílio doença, ao auxílio reclusão, a pensão por morte, ao seguro desemprego, apenas para citar as principais alterações, através de um processo de ampliação dos critérios de seletividade (LOURENÇO, 2017; ARAUJO, 2009).

No contexto de intensificação do ajuste fiscal, durante o governo Michel Temer, a previdência social foi alvo de ataques, sob o falacioso discurso do *déficit* e os ardis quanto à necessidade de sanar as contas públicas. A equipe econômica do governo Temer apresentou a PEC nº 287/2016 recorrendo a matriz do documento “*Uma ponte para o futuro*” lançado no período que antecedeu o golpe parlamentar e que fundamentou o programa de governo<sup>69</sup>. Esse documento já sinalizava para uma “necessária” contrarreforma na previdência social brasileira a partir da combinação entre o desmonte da política de previdência pública e a ampliação do espaço para os serviços de previdência privados. O texto da PEC 287/2016 desconsiderou a fonte de financiamento conjunta da Seguridade Social, que não se restringem às contribuições sobre a folha de pagamento e à contribuição patronal<sup>70</sup>; omitiu as implicações das desonerações tributárias que em 2016 totalizaram R\$ 264.687 bilhões em perdas do orçamento público, e os recursos desvinculados pela DRU, que totalizaram R\$99.209 bilhões em 2016. De forma que apenas em 2016, ano de apresentação da PEC 287, esses dois mecanismos levaram a uma perda de arrecadação de R\$ 363.896 bilhões e que foram utilizados em benefícios às diversas frações do capital. Feitas estas considerações quanto aos ataques à política de previdência social no contexto de ajuste fiscal, passaremos a apresentar os principais ataques à política de saúde brasileira no mesmo período.

---

<sup>69</sup>A centralidade dada ao debate quanto da reforma da previdência se utiliza do falacioso discurso do déficit. Para aprofundar o debate ver: Granemann, 2016.

<sup>70</sup> A CF/88 estabelece o financiamento da Seguridade Social no artigo 195, que prevê que a seguridade social deve ser financiada pelas seguintes contribuições sociais: contribuição dos empregados e empregadores, contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), PIS/PASEP e dos concursos de prognósticos.

Mesmo sem incorporar integralmente as propostas do Movimento de Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), a **política de saúde** aprovada na CF/88 se constitui como pública, gratuita, universal e de qualidade, e é coroada com a proposta de um Sistema Único de Saúde (SUS). A partir dos tensionamentos propiciados pelas discussões do MRSB, com destaque para os setores mais críticos, a proposta de integração das ações dos diversos âmbitos de atuação em saúde passa a ser efetivada a partir da criação do SUS.

Conforme a CF/88, o SUS deve ser orientado pelas diretrizes da descentralização, atendimento integral, com prioridade na prevenção, e a participação comunitária. De modo que a política de saúde, apesar da ausência de especificações que ficaram a cargo das leis orgânicas posteriormente aprovadas, se apresenta como uma conquista para a classe trabalhadora.

A regulamentação da política de saúde ocorreu por meio das leis orgânicas 8.880/90 e 8.142/90. A aprovação de duas leis revela os tensionamentos em torno do modelo da política de saúde no país, pois, antes da publicação a Lei Orgânica nº 8.880/90 foi alterada por meio de vetos do presidente Fernando Collor de Mello. Os pontos vetados tratavam de temas como a participação popular e o modelo de financiamento, principalmente as transferências intergovernamentais de recursos financeiros, mas, a partir de reivindicações coletivas, posteriormente, foi aprovada a lei nº 8.142, que avançou na regulamentação destes pontos (FIOCRUZ<sup>71</sup>).

A discussão quanto ao financiamento da política de saúde pós CF/88 foi objeto de entraves, indefinições, ataques e desmontes, e somente com a aprovação da EC nº 29/2000, foram estabelecidos percentuais mínimos de recursos a serem investidos por estados e municípios, respectivamente, 12% e 15% do orçamento. Conforme previsto o financiamento tripartite do SUS, a EC 29/2000 estabeleceu que os gastos do Governo Federal com a política de saúde deveriam corresponder ao gasto do ano anterior corrigido pela variação de crescimento do PIB<sup>72</sup>. Durante o governo Lula, Mendes aponta que a regulamentação da EC/29 encontrou entraves entre os anos de 2003-2010, provocando a perda de recursos desta política:

---

<sup>71</sup> Disponível em: <<https://www.arca.fiocruzsa%C3%BAde.pdf>>

<sup>72</sup> O financiamento da saúde por parte da União foi palco de debates intensos. Ver: MENDES, A. Tempos turbulentos para a saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo contemporâneo. Hucitec editora: São Paulo. 2012.

A regulamentação da EC-29 não foi uma prioridade nos governos Lula. Isso porque a política macroeconômica executada nos seus dois governos, ao dar prosseguimento ao feito por FHC, tinha como propósito central o cumprimento de metas de inflação e a obtenção de elevados superávits, resultando em constante pressão para que o gasto público social fosse diminuído. A inclusão da EC-29 na pauta do congresso, em abril de 2006, deveu-se tão somente à ação da Frente Parlamentar da Saúde. A matéria continuou a enfrentar transtornos para sua aprovação até o fim de 2010, último ano do segundo governo Lula (MENDES, 2012, p. 136)

Os entraves quanto à participação do Governo Federal no financiamento da política de saúde só foram deliberados a partir da EC 86/2015, durante o governo Dilma Rousseff, que estabeleceu a progressão nos gastos com saúde a partir da utilização da Receita Corrente Líquida (RCL). A EC86/2015 estabeleceu como meta para 2020 o percentual mínimo de 15% da RCL a ser investido em saúde. Ao tratar desse tema, Mendes e Carnut afirmam que:

Apesar do avanço que significou a criação do SUS, em 2015 seu gasto foi de 3,9% do PIB (União: 1,7%; estados: 1,0%; e municípios: 1,2%), enquanto a média do gasto público em saúde dos países europeus com sistemas universais correspondeu a 8,0% do PIB (MENDES, CARNUT, 2019, p. 1113).

Ainda no que se refere à política de saúde, lembramos que, em 2011, a Lei nº 12.550 autorizou a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), legislação que interferiu na rede de hospitais universitários federais (HUFs). A partir da EBSERH, os HUFs foram transformados em empresas públicas de direito privado. A inserção da EBSER no âmbito do SUS nos remete à discussão quanto aos projetos de saúde pública. Destaca-se que a saúde enquanto direito universal havia conquistado hegemonia na CF/88, mas com a política neoliberal o projeto privatizante tende a ganhar espaço, em um processo de privatização não-clássica, no qual a oferta dos serviços de saúde vem sendo cedida ao setor privado.

Diante do golpe parlamentar que depõe a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e da implementação do programa apresentado no documento “*Uma ponte para o futuro*”, uma das metas do governo Temer foi a criação de mecanismos para contenção dos gastos públicos. Neste sentido, foi proposta a PEC nº 241/2016, conhecida como PEC da morte, que trata do estabelecimento do teto dos gastos, sendo transformada em Emenda Constitucional n. 95/2016. A EC/95, aprovada durante o governo Temer, estabeleceu o teto de gastos para o empenho de recursos na política de saúde; diferentemente dos dispostos na EC nº 29/2000 e na EC nº. 86/2015, que estabeleciam os tetos mínimos de

gastos de modo a incentivar o aporte de recursos. As inflexões da aprovação da EC/95 na política de saúde serão apresentadas no item seguinte.

Ainda no sentido da abertura ao setor privado, em 2016, foi editada a portaria nº 1.482, posteriormente publicado no ofício nº 60 da Secretária de Atenção Básica, que propôs discussão quanto à criação de Planos de Saúde Acessíveis, sobre o argumento de inviabilidade do SUS. Esta proposta envolveu a criação do plano simplificado, plano ambulatorial e hospitalar, e do plano em regime misto de pagamento de serviços de saúde privados. As entidades oficiais, entre elas, o Conselho Nacional de Saúde, se posicionaram contra a aprovação desta medida, mas não conseguiram contê-la.

Neste sentido, Bravo (2018) destaca que uma das características do governo Temer foi sua forte articulação com o setor empresarial de saúde, a aliança que sustentou a proposta dos planos de saúde acessíveis consolida suas propostas no documento propositivo intitulado “Coalizão Saúde Brasil”. Conforme Bravo et al:

A agenda prioritária do grupo pauta-se nas seguintes proposições: as soluções para os sistemas de saúde público e privado ou simplesmente Sistema de Saúde Brasileiro (e não mais SUS) passam por fortalecer os mecanismos de livre mercado, como as parcerias público-privadas, as OSs e um novo modelo de governança que amplie a participação dos prestadores privados de assistência à saúde na definição das políticas de saúde (2018, p. 17)

A construção destes mecanismos pela via do estado revela o desmonte da política de saúde em uma perspectiva pública e universal, representada na construção do SUS, em detrimento do projeto privatizante de saúde potencializado no governo Temer. Estas tensões tendem a se ampliar com a agenda fiscal expressa na criação de mecanismos de contenção dos gastos públicos que impõe limites a política de saúde, e concede aos serviços privados incentivos a oferta de serviços.

Quanto à **Política de Assistência Social**, sua institucionalização está expressa no art. 203, da CF/88, no qual ela é apresentada como direito do cidadão, dever do Estado e que será “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Apesar de inscrita na CF/88 enquanto política de seguridade social, podemos afirmar que há uma tendência de retardamento no reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública. Inicialmente, o presidente Fernando Collor de Melo vetou integralmente o texto da Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), em 1991. Somente em 1993, em meio à crise política do *impeachment* do Presidente Collor, e como fruto de

uma medida jurídica de inconstitucionalidade, é que a LOAS foi aprovada (SPOSATI, 2013). Deste modo a LOAS, regulamentada pela Lei nº 8.742/1993, avança no detalhamento dos objetivos, organização, gestão dos benefícios e serviços de assistência social e prevê esta política como dever do Estado visando ao provimento dos mínimos sociais.

Conforme analisado por Behring (2008), apesar de avanços em termos legislativos, nos anos 1990, a política de assistência social não rompeu com o traço anteriores, expressos no primeiro-damismo, nas práticas de cunho clientelista e assistencialista, na ausência de regulamentação do seu financiamento, na ausência de uma gestão pública, na focalização e seletividade etc. De modo que:

O Programa Comunidade Solidária (PCS), coordenado pela primeira-dama à época, e criticado em todas as Conferências Nacionais de Assistência Social, sendo que na que foi realizada em 1997, aprovou-se sua extinção. Este programa, carro-chefe da política social na era Cardoso, foi um exemplo da relação desse governo com o conceito constitucional de seguridade; organizou-se por fora do sistema e ignorando a Lei Orgânica da Assistência Social. (BEHRING, 2008, p. 253-254).

Embora regulamentada em 1993, por meio da LOAS, os benefícios assistenciais, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), só foram regulamentados em dezembro de 1995, através do Decreto nº 1.744/1995, sendo o início da concessão do benefício em janeiro de 1996, portanto, três anos de atraso, ratificando a tendência de retardamento de regulação e garantia de direitos assistenciais. No governo de FHC a Assistência Social foi alvo de ataques, no tocante a sua organização, gestão, critério de acesso ao BPC e ao financiamento.

Durante o governo Lula, são realizadas alterações importantes na política de assistências social, tanto no que diz respeito a sua organização, bem como na hipertrofia da política de transferência de renda. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), realizada em 2003<sup>73</sup>, voltada para a elaboração de estratégias de materialização dos objetivos apresentados na LOAS, entre as deliberações destaca-se a aprovação para a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> No final do mandato do governo FHC foi alterado o prazo de realização das Conferências de assistência de dois para quatro anos. No contexto do governo Lula, a partir de 2003, foi garantido o prazo de dois anos para realização das conferências.

<sup>74</sup> A criação do SUAS teve como finalidade possibilitar maior organicidade aos benefícios e serviços sócio assistenciais previstos na LOAS.



A PNAS/2004 passa a ser o instrumento normatizador que confere maior organicidade às ações da política de assistência social brasileira, esta enfatiza que é imprescindível a análise de três vetores (pessoas, circunstância e família) com a finalidade conhecer o cotidiano, riscos e vulnerabilidades que a população está exposta. A PNAS estabelece as seguintes diretrizes: 1. Descentralização político-administrativa: proposta que se concretiza com o estabelecimento do comando único associado à adequação das especificidades locais, 2. Participação da população: numa perspectiva de expansão da democracia, visa ampliar os espaços de decisão das comunidades, 3. Primazia da responsabilidade do Estado: cada ente componente do Estado tem a possibilidade e dever de participar da implantação e financiamento das ações, programas, projetos e 4. Centralidade da família: com a ampliação de sua visibilidade e como locus privilegiado para a implantação dos programas (BRASIL, 2005).

A partir desse marco legal, a Assistência Social passa a ser organizada numa lógica voltada para o atendimento dos indivíduos ou grupos que estejam qualificados como em situação de risco ou vulnerabilidade social. Assim, cabe a essa, a função de proporcionar a extensão da proteção social garantindo a “segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência” (BRASIL, 2005, p. 31), e por meio da proteção social básica e especial, assegurar a centralidade da família e o desenvolvimento de ações voltadas para a “inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos” (IDEM, p. 33).

A política de assistência social, a partir do advento da LOAS, da PNAS e nos marco do SUAS, se inscreve numa tessitura social marcada pelo neoliberalismo. De forma que alguns elementos incorporados nestas legislações recuperam a ênfase na responsabilidade individual e na família, retirando as causas das expressões da “questão social” próprias do capitalismo e culpabilizando as famílias (NETTO, 1995).

No governo Lula com a refuncionalização desta política, por meio da expansão do programa de transferência de renda para o combate à pobreza, programas anteriores (bolsa-escola, bolsa-alimentação, auxílio-gás, entre outros) foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF), destinado a famílias de baixa renda em situação de pobreza e extrema-pobreza. A esse respeito, Mota afirma que:

Instala-se uma fase na qual a assistência social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num *mito* social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente

---

através dos programas de transferência de renda, que têm impactos objetivos no atendimento dos mínimos sociais de subsistência para a população pauperizada; e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social (MOTA, 2007, p. 134).

As políticas de transferência de renda não alteram as bases estruturais nas quais estão postas a desigualdade, que consiste na concentração de renda, propriedade e riqueza. A esse respeito, Sticosvky ressalta que:

os dados que constituem o perfil das famílias do Programa Bolsa Família indicam que a opção do governo Lula foi a garantia de uma renda mínima a uma parcela da população do país. Porém, esta renda mínima não permite romper com as múltiplas expressões da desigualdade brasileira. Se de um lado possibilita, mesmo que de forma rebaixada, o acesso a uma renda, que por sua vez permite o consumo a alguns bens e serviços, de outro mantém estas mesmas famílias em condições de vida muito precárias, como, por exemplo, no que se refere a saneamento básico. (2019, p. 193)

Os recursos do PBF são baixos quando considerada a quantidade de famílias beneficiadas, em 2018, foram 14.143 milhões de famílias beneficiadas e o volume de recursos destinado ao programa foi de R\$ 29.426 bilhões, correspondente a 0,4% do PIB. Esses dados, referentes ao PBF, apontam para as contradições da “garantia dos mínimos sociais” dentro dos limites da estrutura de acumulação capitalista. E na atual conjuntura de desmonte do orçamento da seguridade social e ampliação da transferência de valor aos centros da economia capitalista, via dívida pública, o Estado ao garantir as mínimas condições de sobrevivência dos trabalhadores desempregados e em extrema pobreza o faz dentro de uma estrutura extremamente restrita.

Na contramão das tendências de crescimento dos recursos para o programa de transferência de renda no governo Lula, durante o governo Temer assistimos a estagnação no crescimento dos recursos direcionados ao PBF, que, em 2016, foi de R\$ 27.492 bilhões e em 2018 R\$29.426, assim o crescimento em termos percentuais no período 2016-2018 foi de 7%.

Ainda no governo Temer, opera-se um retorno ao primeiro-damismo e a intensificação da focalização nesta política, com o lançamento do Programa Criança Feliz (PCF), voltado ao desenvolvimento de ações junto a crianças da primeira infância. É a partir desse programa que Marcela Temer, esposa de Michel Temer, se insere na cena pública, coordenando as ações do PCF que recolocam a questão social enquanto questão individual e desvinculada das determinações gerais do capitalismo (CFESS, 2017).

Assim, o PCF foi configurado em tom maternal e passou a direcionar práticas de cunho focalizado e filantrópico que retomam parâmetros anteriores a CF/88 que garante a política de assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado (idem).

Esse perfil de desenvolvimento de uma política de assistência social situada no limiar das contradições do capitalismo, marcada pelo retorno a práticas de cunho caritativo, focalizado e seletivo será a tônica durante o governo Temer. Ao se utilizar destes discursos, que fogem ao debate da questão social, o governo Temer garantiu a hegemonia dos interesses da acumulação capitalista. Conforme veremos no próximo item o avanço da agenda neoliberal a partir da intensificação do ajuste fiscal e desfinanciamento das políticas de seguridade social.

### **3.2. Golpe institucional: o governo Temer e intensificação do ajuste fiscal brasileiro**

Com a crise capitalista e a hegemonia do capital financeiro, assistimos a prevalência da agenda neoliberal<sup>75</sup>. No Brasil, desde 1990, a incorporação desta agenda foi correspondente a cooptação a nascente legislação social conquistada através da CF/88. As medidas de cunho neoliberal compõem a agenda incorporada pelos diferentes governos, com significativas variações, sendo as tentativas de conciliações de interesses de classes inviabilizadas pelo capital.

Recuperando elementos apresentados no segundo capítulo da presente dissertação, se os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) conjugaram interesses do capital com alguns ganhos para os trabalhadores, o golpe parlamentar que retirou do poder a presidenta Dilma Rousseff não seria contraproducente? Não, pois as requisições do capital, atuantes como força motriz para efetivação do golpe, passaram a exigir a intensificação do ajuste fiscal.

---

<sup>75</sup> Em as “Glosas Críticas Marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social” de um prussiano”, Marx chama atenção para a configuração do Estado inscrito na lógica da economia capitalista. Ele afirma que “se o estado moderno quisesse acabar com a importância da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela.” Ressalvamos a importância dos elementos supracitados por Marx neste trecho com a finalidade de destacar a importância do Estado no capitalismo. O Estado enquanto instituição capitalista desempenha funções diretas para a reprodução do capital, torna viável a acumulação por vias consensuais ou coercitivas. Marx afirma que o Estado se funda nesta contradição, sendo a antítese do capital, de modo que a superação da forma capitalista exige a destruição do estado burguês e de suas formas de garantia da propriedade privada. A partir dos elementos apresentados por Marx apreendemos o Estado em sua contradição. Assim, a presente dissertação atenta para as contradições na dinâmica do aparelho estatal. Os partidos políticos não se isentam destas relações, e nem realizam, ou se propõem a realizar a emancipação humana via estado.

Boito Jr. (2018) afirma que a crise do governo da presidenta Dilma Rousseff “foi provocada, fundamentalmente, pela forte ofensiva restauradora do campo neoliberal ortodoxo que pretende iniciar uma nova rodada de reformas neoliberais no Brasil”. (2018, p. 211). Esta crise se desenrola com a participação de setores das classes trabalhadoras, principalmente a chamada classe média, resultando no golpe parlamentar que depõe a presidenta Dilma Rousseff (Idem). A partir destes elementos, Boito Jr. aponta que o golpe institucional tratou-se de uma ofensiva neoliberal, assim, o autor afirma:

(...) entendemos que a causa principal da crise foi o conflito distributivo de classe. O pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes de direitos trabalhistas e sociais são os principais objetivos do governo interino e, correlatamente, o principal motivo da mobilização contra o golpe institucional (BOITO Jr., 2016, p. 26).

Esses elementos, que incidiram em mudanças estruturantes na economia, não estiveram, em um primeiro momento, na voz dissonante da multidão que participou do Movimento “Passe Livre”, em 2013. Mas, ali se projetavam alguns dos elementos que mais tarde se rerepresentariam, novamente nas ruas, mas agora efetivamente capitaneados por uma direção política.

Os grupos que nasceram neste processo mais tarde mobilizaram as manifestações que ocorreram no Brasil durante o processo de “impeachment” da presidenta Dilma Rousseff. O principal grupo de mobilização, o Movimento Brasil Livre (MBL), representado pela figura de Kim Kataguiri, auto-aclamado como isento de interesses econômicos e sem “cores partidárias” contou com financiamento (em formações, eventos e outros) de grupos ligados ao setor de petróleo estadunidense<sup>76</sup> (AMARAL, 2016).

Os interesses de grupos econômicos perpassaram todas as fases do processo decisório que levou ao golpe, seja nas manifestações de rua, na mídia ou nas manifestações internas no Congresso Nacional (Câmara e Senado).

A metáfora apresentada por Demier (2017) recupera de forma irônica a tragédia anunciada:

---

<sup>76</sup> Amaral (2016) identifica que nacionalmente a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) foi uma das grandes patrocinadoras do golpe institucional contra a presidenta Dilma Rousseff.

Esse novo contexto fez renascer das cinzas a então Oposição de Direita, com destaque para sua direção tucana, o que pôde ser percebido já nos resultados do segundo turno de 2014. Confiante, a Oposição de Direita pôde reconquistar o amor de parcela significativa da massa extra parlamentar da burguesia brasileira, a qual, seduzida por orgias financeiras, havia resignadamente aceitado o PT à frente do seu Estado. Novamente enamorada com os tucanos, grande parte da burguesia brasileira pôde, rapidamente, abdicar do sexo sem amor que fazia com o petismo durante aproximadamente dez anos (ainda que os chefes petistas sempre alimentassem o desejo de contrair matrimônio estável), e destilar contra o partido de Lula e Dilma todo seu ódio contido, um ódio na verdade, muito mais explicado em função do que o PT já foi um dia do que propriamente pelo que ele se tornou no poder (DEMIER, 2017, p. 84-85)

No período anterior à efetivação do golpe, o Partido Democrático Brasileiro (PMDB), do qual Michel Temer ocupava o cargo de vice-presidente da República lançou o documento “*Uma Ponte para o Futuro*”, em 29 de outubro de 2015, pelo Instituto Ulysses Guimarães. O documento contém um caráter político, pois além de uma carta programa para o novo governo pós-impeachment, o documento tratou-se, também, de um pacto tácito entre as velhas frações da burguesia interna e o capital internacional, no qual as primeiras, representadas pelo PMDB/Temer, se comprometiam a facilitar a ofensiva de espoliações e expropriações demandadas pelo capital. Esse documento foi estratégico na construção de uma frente única da burguesia (rentista e industrial – salvaguardadas suas imbricações) contra o modelo de governo neodesenvolvimentista do PT. Foi fundamental para a reversão do pacto de “hegemonia às avessas” e retorno das oligarquias ao comando do Estado.

Naquela conjuntura, o PMDB se apresentou como estratégia de “salvamento da economia nacional”, e firmou compromisso com as exigências de grupos capitalistas que apoiaram a efetivação do golpe parlamentar. Em referência à “crise fiscal do Estado”, o documento afirmava a necessidade das reformas como forma de sanar a suposta insustentabilidade e onerosidade supostamente causada pela CF/88. O documento publicado pelo PMDB incorporou como diretriz o equilíbrio fiscal, a partir da abertura e incentivo à iniciativa privada, com foco nas reformas na área trabalhista, previdenciária e tributária. Estas reformas estruturais apontavam para a garantia dos compromissos com o capital financeiro a partir da transferência de valor por meio da garantia do pagamento do serviço da dívida pública.

Estes elementos, apresentados no documento “*Uma ponte para o futuro*”, serão evocados na condução do Estado operacionalizada pelo governo Temer a partir da concretização do golpe, conforme trataremos no próximo item.

No acirramento das tensões que resultou no golpe parlamentar, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) lança o documento “*Agenda para o Brasil sair da crise 2016-2018*”<sup>77</sup>; o qual se estrutura a partir de eixos de atuação do Estado: eficiência do Estado, tributação, relações e trabalho, infraestrutura, financiamento, comércio exterior, segurança jurídica e inovação. No eixo quanto à eficiência do Estado, as propostas que se projetam são sobre a reforma da previdência social e implementação de mecanismos de controle do gasto público (CNI, 2016).

A proposta de controle dos gastos públicos se sustenta a partir da realização da reforma orçamentária, limitação de crescimento do gasto corrente e modernização da gestão pública. Deste modo, o documento sinaliza que:

A superação da crise econômica e o retorno ao crescimento dependem crucialmente de um ajuste fiscal de curto e longo prazo que assegure o controle das contas públicas, promova maior eficiência na aplicação dos recursos e recupere a capacidade de investimento do Estado. Essa é uma condição fundamental para viabilizar alterações na economia que promovam a volta do crescimento (CNI, 2016, p. 11).

A sinalização quanto à inclusão das medidas de ajuste fiscal na agenda do governo Temer foi publicada antes da concretização do golpe, demonstrando a frágil aliança entre a extrema-direita e os partidos de esquerda brasileiros. O documento “*Travessia social*”, lançado pelo PMDB, em 2017, afirma que se aprovadas as medidas de ajuste fiscal estaria aberto “o caminho para um esforço bem sucedido de crescimento desde que sociedade e governo compreendam que o crescimento depende de relações amigáveis entre eles, da segurança jurídica e do respeito ao lucro e à propriedade, que estimulam o investimento (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2017, p.8).

A agenda expressa nestes documentos evidencia que os interesses do capital em geral, principalmente de capitais externos, de diversos ramos, seriam assegurados. Aponta-se uma agenda que tem como uma de suas diretrizes a privatização:

Os campos naturais de atração de investimento privado serão as concessões de infraestrutura e a criação de bens de alto benefício social por meio de arranjos institucionais público-privados, nas áreas de

---

<sup>77</sup> O Documento foi desenvolvido na ocasião da publicação “Regulação e Desburocratização: propostas para a melhoria do ambiente de negócios 2015”. Disponível em: Ver: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/4/agenda-para-o-brasil-sair-da-crise-2016-2018/>>.

habitação popular, de saneamento e transporte urbano de alta qualidade, para cuja viabilidade pode concorrer não apenas parcela de recursos tributários, rendas de outorgasse outras receitas não tributárias, como instrumentos não convencionais (...) (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2017, p.8).

Em um quadro geral, o processo de intensificação do ajuste fiscal envolve a adoção de políticas macroeconômicas que garantem a apropriação de parcelas significativas do fundo público, em geral. Envolve interesses que ultrapassam os recursos do orçamento da seguridade social, mas que inegavelmente têm nesse orçamento uma âncora importante. As modernas privatizações figuram este processo que coloca a riqueza natural nacional à disposição de mercados internacionais, com fins na acumulação de capitais e expropriação dos meios de vida e de trabalho, garantindo a perpetuação da propriedade privada.

Feitas estas considerações quanto à tônica do ajuste fiscal proposto no governo Temer, no item a seguir apresentaremos e analisaremos as medidas adotadas, que se configuraram como intensificação do ajuste fiscal.

### **3.2.1. Medidas de intensificação do ajuste fiscal brasileiro no governo Temer**

As medidas de ajuste fiscal não são inéditas no governo Temer, conforme já abordado. Desde a década de 1990 essa agenda é permanente. Brettas (2013) identifica que desde o governo FHC foram adotadas uma política de juros altos, a definição de metas de superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nos governos petistas essas medidas foram renovadas. Pelo outro lado, a Seguridade Social passou por processos de contrarreformas como estratégia de garantia das metas de superávit fiscal.

Sob a atual lógica de aprofundamento do ajuste fiscal, o orçamento da Seguridade Social sofre implicações por meio da maior expropriação de seu orçamento. De modo que o investimento em política social pública, universal e de qualidade passa a ser mais questionado e substituído pelo incentivo à busca desses serviços no mercado. Este processo de contrarreformas atua em duplo benefício ao capital, via garantia da agenda da dívida pública e por meio das possibilidades de valorização abertas, através dos mercados em saúde e fundos de pensão privados.

Durante o governo Michel Temer (2016-2018), uma série de medidas foram propostas e aprovadas, entre as quais se destacam: a renovação da DRU e ampliação de seu percentual, pela EC nº 93/2016 e sua extensão aos estados e municípios; a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal; a reforma trabalhista, editada pela lei nº 133.467/2017; a manutenção da meta de superávit primário; as medidas de desonerações fiscais, os processos de securitização da dívida pública e a apresentação de uma proposta de reforma previdenciária (PEC 287/2016), dentre outras medidas que expressam a intensificação do ajuste fiscal e os ataques aos direitos sociais, conforme apresentaremos a seguir.

### • **RENOVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PERCENTUAL DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)**

Desde os anos 1990, no governo FHC, como expressão da implantação da agenda neoliberal implantada no país, foram adotadas várias medidas de ajuste fiscal, fruto do questionamento do tamanho do Estado, entre elas, podemos citar: (1) a criação de metas de *superávit* primário, (2) o Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>78</sup>, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a contrarreforma da Previdência Social, em 1998, todas orientadas na lógica de efetivação dos compromissos financeiros do Estado com o capital rentista.

Essas propostas de “salvamento” da economia brasileira foram orientadas pelos princípios do neoliberalismo, como meio de superação da crise, com a retomada do crescimento econômico. Em linhas gerais, as medidas adotadas representaram um ataque frontal à classe trabalhadora, paralela à difusão de um discurso de satanização do Estado e das políticas sociais (NETTO, 1995).

Aprovada como Emenda Constitucional nº 1/1994 e nomeada como Fundo Social de Emergência (FSE), com a finalidade de garantir o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (BRASIL, 1994), esta medida reorientava

---

<sup>78</sup> Inicialmente aprovado com a Emenda Constitucional nº 1/1994 e nomeada como Fundo Social de Emergência (FSE), com a finalidade de garantir o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (BRASIL, 1994). O FSE aprovado no exercício 1994-1995 reorientava as receitas da União, desvinculando recursos de “orçamentos fechados”, especialmente da Seguridade Social. Por meio do FSE foi instituído que “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União” seriam realocados para a composição do superávit primário (BRASIL, 1994). Desde 1994, o FSE vem sendo continuamente prorrogado e em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), continuando desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social, com exceção das contribuições previdenciárias.



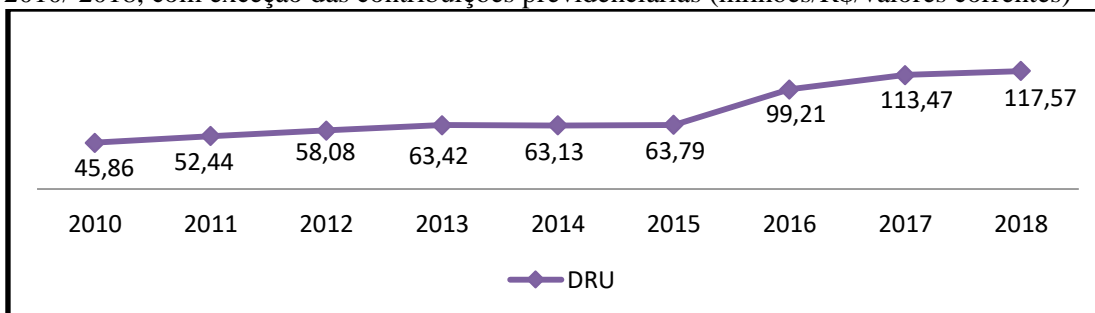
as receitas da União, desvinculando recursos de “orçamentos fechados”, especialmente da Seguridade Social, numa política ferrenha contra as vinculações de receitas.

Por meio do FSE foi instituído que “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União” seriam realocados para a composição do superávit primário (BRASIL, 1994). Desde 1994, o FSE vem sendo continuamente prorrogado e em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de **Desvinculação das Receitas da União (DRU)**, e continuou desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social. Representado uma histórica perda nos recursos do orçamento fiscal e da Seguridade Social.

Em 2015, já num contexto de acirramento do ajuste fiscal, a PEC nº 877 foi enviada ao Congresso Nacional pela presidenta Dilma Rousseff, com um diferencial em relação às edições anteriores, que se tratou da ampliação do percentual a ser desvinculado de 20% para 30%, e sua prorrogação até o ano de 2023<sup>79</sup>. Mas, tendo em vista a ausência de possibilidades de aprovação em seu Governo, a proposta foi enviada e aprovada no Congresso Nacional, durante o governo de Michel Temer, em 2016.

No caso do orçamento da seguridade social, a DRU não incide sobre as contribuições da previdência social. Apesar de ter sido aprovada em julho, a incidência garantiu a desvinculação retroativa ao início do mês de janeiro de 2016, de forma que os recursos desvinculados foram direcionados para a formação do *superávit* primário destinado ao pagamento dos juros e demais serviços da dívida pública. O gráfico 4, a seguir, apresenta o valor desvinculado via DRU do orçamento da Seguridade Social, exceto das contribuições da previdência social, no período 2010-2018:

**Gráfico 04:** Percentual desvinculado pela DRU do orçamento da seguridade social, no período 2010/ 2018, com exceção das contribuições previdenciárias (milhões/R\$/valores correntes)



Fonte: ANFIP (2018), elaboração própria.

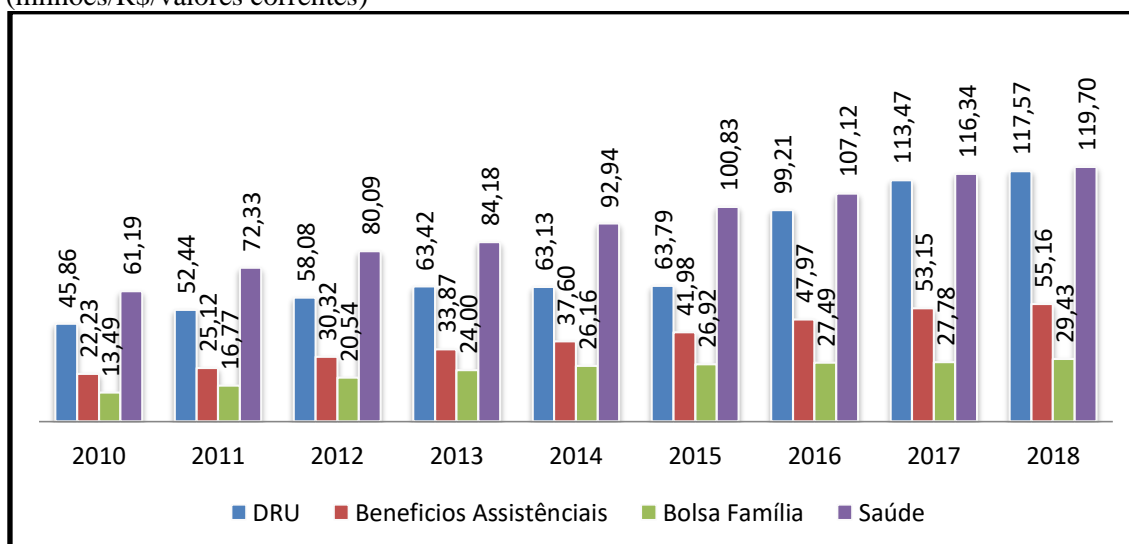
<sup>79</sup> A EC 95/16 criou ainda mecanismos de desvinculações de 30% das relativas receitas dos impostos, taxas e multas, nos estados e municípios, a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e municípios (DREM).

Conforme exposto na série histórica, este mecanismo de apropriação orçamentária tem desvinculado “legalmente” recursos que deveriam ser exclusivos do orçamento da Seguridade Social para custear exclusivamente os serviços e benefícios das políticas que a compõem. Destaca-se que a ampliação do percentual tornou este mecanismo ainda mais perverso, se considerarmos o salto de R\$ 63,78 bilhões desvinculados, em 2015, para R\$ 117,57 bilhões, em 2018. Em termos percentuais, observa-se um aumento de 54,25% de desvinculação, no período de 2015 a 2018.

Se contabilizarmos a trajetória histórica 2010-2018, o volume total de recursos desvinculados pela DRU contabilizou R\$ 676,95 bilhões. E quando somadas as desvinculações efetivadas no período 2016-2018 verificamos que foram retirados R\$ 330.20 bilhões do orçamento da Seguridade Social e direcionada à formação do *superávit* primário. Dessa forma, as tendências das políticas integrantes da Seguridade Social são de desmonte, em nome do compromisso austero com o pagamento dos juros e encargos da dívida pública.

O financiamento da Seguridade Social brasileira apresenta um histórico de *superávits* até o ano de 2015, tendo uma média de *superávit* de R\$ 36,1 bilhões/ano, na trajetória histórica de 2005 a 2018, como tem sido demonstrado pelos Relatórios anuais da ANFIP<sup>80</sup>. Vejamos a análise do percentual desvinculado pela DRU em comparação a algumas políticas e benefícios que compõem o orçamento da Seguridade Social:

**Gráfico 05:** Valores gastos com os benefícios assistenciais, investimentos em Saúde, o Programa Bolsa Família e a desvinculação da DRU, no orçamento da seguridade social 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes)



**Fonte:** SIAFI/SIGA/Senado Federal e ANFIP, 2018. Elaboração própria.

<sup>80</sup> Disponibilizados em: <<https://www.anfip.org.br/>>

Como parte de uma política fiscal draconiana, o valor desvinculado pela DRU chegou quase a equiparar-se ao orçamento da política de Saúde em 2018<sup>81</sup>, neste ano foram desvinculados R\$ 117,56 bilhões pela DRU, enquanto que foram executados R\$ 119,69 bilhões pela política de saúde, de modo que a DRU representou um montante equivalente a 97,53% do volume total de recursos que foi destinado à saúde. Quando contabilizado no período 2016-2018 foram desvinculados R\$ 330,24 bilhões pela DRU, o que correspondeu a duas vezes o orçamento da política de saúde em 2018.

O gráfico 05, também apresenta os valores desvinculados pela DRU em comparativo aos valores gastos com benefícios assistenciais previstos pela LOAS – o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia, que asseguram o pagamento de 1 (um) salário mínimo, a idosos e pessoas com deficiência, com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Em 2018, os benefícios assistenciais alcançaram 4.761 milhões de beneficiários ativos, sendo 2.699 milhões de pessoas com deficiências e 2.062 milhões de pessoas idosas, e o total da despesa com esse benefício foi de R\$ 55,16 bilhões, valor correspondente à metade do valor desvinculado pelo DRU no mesmo período.

Em 2018, o valor desvinculado pela DRU foi correspondente a quatro vezes o valor destinado ao Programa Bolsa Família (PBF), que atendeu 14.143 milhões de famílias em pobreza extrema executando um valor de R\$ 29,42 bilhões.

Com a aprovação da medida de ampliação do percentual da DRU houve um aprofundamento na captura do orçamento da seguridade social em contraste ao crescimento lento dos valores destinados ao BPC e ao PBF e ao desfinanciamento da política de saúde, já no contexto da EC/95. A partir da ampliação da DRU, os recursos subtraídos do orçamento da seguridade social se elevaram, de modo que no triênio 2016-2018 a desvinculação em valores totais foi superior ao volume desvinculado no período 2010-2015, demonstrando a força deste mecanismo na apropriação do orçamento da seguridade social.

---

<sup>81</sup> Com o aprofundamento do ajuste fiscal durante o governo Temer, as políticas sociais que passam a ser inscritas na lógica da mercantilização tornaram-se alvo de um acelerado desmonte. Bravo (2018) destaca que na saúde este processo ganha expressão no governo Temer, através da continuidade da privatização (não clássica) na saúde; a proposição dos planos de saúde acessíveis (através da edição da portaria nº 1.482/2016); o congelamento dos gastos que atinge frontalmente a política de saúde pela EC 95/2016; a proposta de revisão da Política Nacional de Atenção Básica; a proposta de retrocesso na política de saúde mental; e a formação da Coalizão Saúde – uma articulação com o setor privado na área.

Mecanismos de apropriação orçamentária passaram a ser a estratégia de apropriação do fundo público, a aprovação do Novo Regime Fiscal atua em perspectiva similar, conforme veremos a seguir.

- **NOVO REGIME FISCAL E O TETO DOS GASTOS PRIMÁRIOS**

A proposta de imposição de um teto para os gastos primários já se apresentava como estratégia no Documento “*Uma ponte para o Futuro*”, do PMDB, publicado em 2015<sup>82</sup>. O referido documento apresenta um perfil dos gastos públicos brasileiros e faz um diagnóstico negativo ao qualificar as conquistas da CF/88 como rígidas, indicando a necessidade de revisão e adequação, para “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 02).

Cumprindo o acordo pactuado com o capital no documento “Uma ponte para o futuro” e suas promessas de expropriações do trabalho e explicitando o alvo real do Golpe: os trabalhadores brasileiros. A EC nº 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal para os orçamentos fiscal e da Seguridade Social, expressa as orientações e diretrizes dos documentos publicados pelo PMDB. Esta EC foi aprovada em 2016 e tomando este ano como parâmetro inicial, estabelece o prazo de 20 anos nos quais as despesas primárias, básicas, passaram a ser vinculadas ao ano anterior, sendo reajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A partir deste dispositivo é criado um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base, como, por exemplo, para a política de educação e saúde (BRASIL, 2016).

O Novo Regime Fiscal foi proposto e aprovado com a finalidade de redução dos gastos totais com as despesas primárias e priorização das despesas financeiras. Assim, correspondeu à diminuição no investimento público direcionado para as políticas sociais que atendem de modo universal a população, a partir deste mecanismo de controle das despesas públicas, as políticas de Saúde e Educação foram expressivamente afetadas, sendo esvaziadas de recursos financeiros e passando a operacionalizar sob bases

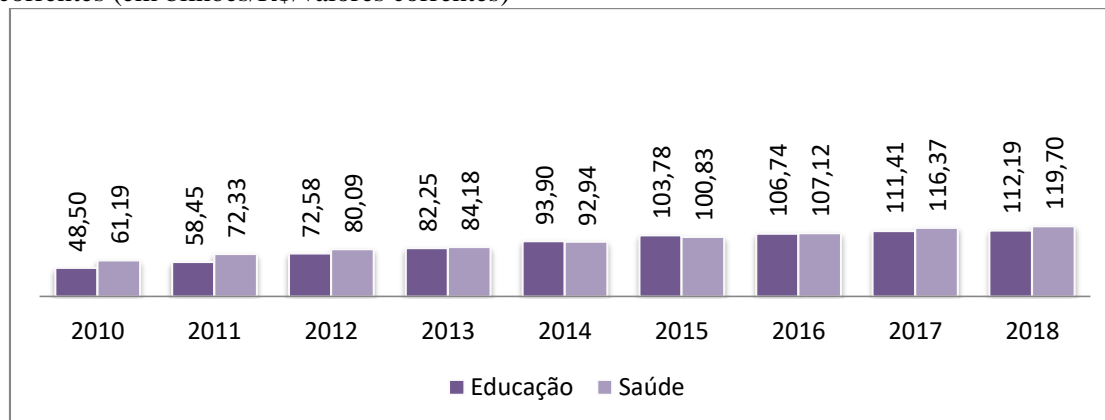
---

<sup>82</sup> O documento “Uma ponte para o futuro” não se tratou de simples apresentação técnica de um programa de governo; mas de um instrumento político de pactuação de apoio ao Golpe de 2016 contra os trabalhadores, comprometendo-se com a derruição de seus direitos no pós-impeachment.

orçamentárias insuficientes para atender as demandas amplas, estruturantes na reprodução social.

A seguir, apresentaremos um gráfico com dados referentes ao financiamento das políticas de Educação e Saúde e que expressam a diminuição dos investimentos a partir do Novo Regime Fiscal:

**Gráfico 06:** Investimentos nas políticas de educação e saúde no período 2010-2018, em valores correntes (em bilhões/R\$/valores correntes)



**Fonte:** SIAFI/SIGA/Senado Federal, 2020. Elaboração própria.

Verificamos uma modificação no financiamento das políticas de educação e saúde a partir da implementação do disposto na EC/ 95. A política de educação, entre os anos 2010-2015 apresentou uma variável de crescimento de 114%. Quando analisamos o período posterior à aprovação da EC/95, entre os anos 2017-2018, a variável de crescimento percentual é de 0,70%. Quanto à política de Saúde, os dados sistematizados revelam tendência semelhante, ao analisarmos as variáveis de crescimento apresentadas durante o período 2010-2015, observamos um crescimento percentual de 65%, que já era considerado insuficiente para o custeio da política de saúde como política universal, no contexto da EC/95, durante o período 2017-2018, o percentual de crescimento foi de 2,77% no financiamento desta política.

Desde modo, mesmo as políticas sociais com dispositivos constitucionais que garantem a vinculação orçamentária são frontalmente atingidas por esta medida, como a política de educação, na qual o Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a meta de investimento de 10% do PIB, e a política de saúde que, conforme redação dada pela EC 29/2000, estabelece que Estados e municípios devam investir, respectivamente, 12% e 15% das receitas, e conforme a EC 86/2015, cabe à União o investimento de 15% da receita corrente líquida.

Estas metas regulamentadas quanto à garantia de expansão dos investimentos em políticas públicas são rompidas a partir da aprovação da EC 95/2016. E o que se efetiva é o desfinanciamento das políticas sociais, como expressão da intensificação do ajuste fiscal. No quadro 01, apresentamos a variável de crescimento anual dos investimentos nas políticas de seguridade social e em educação:

**Quadro 01:** Variação de crescimento anual dos investimentos nas políticas de seguridade social e na educação no período 2010-2018

ANO	EDUCAÇÃO	SAÚDE	ASSISTENCIA	PREVIDENCIA
2010-2011	20,51	18,20	15,60	10,58
2011-2012	24,15	10,71	23,10	12,33
2012-2013	13,33	5,10	13,39	12,29
2013-2014	14,15	10,41	10,41	10,33
2014-2015	10,52	8,43	4,70	10,52
2015-2016	2,85	6,23	9,01	16,27
2016-2017	4,37	8,63	12,33	8,56
2017-2018	0,70	2,86	2,94	5,17

**Fonte:** SIAFI/SIGA/Senado Federal, 2020. Elaboração própria.

Os dispositivos da EC/95 atingem as políticas de seguridade social, modificando o padrão de investimento alcançado em períodos anteriores. Este panorama revela a tendência de desfinanciamento que passou a reger o fundo público a partir do processo de intensificação do ajuste fiscal. A partir da Nota Técnica nº 27, intitulada “O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil”, o IPEA destaca que o congelamento real das despesas por 20 anos “representa uma desresponsabilização do Estado com a situação do país, com impactos em uma progressiva – e deletéria – desvinculação entre a atuação pública no campo social e a dinâmica de desenvolvimento do país” (IPEA, 2016, p. 27).

Segundo projeções do IPEA no cenário do novo regime fiscal relacionado a um cenário sem a existência desta medida, a análise identifica a perda massiva de recursos da política de assistência social, em 10 anos, se estima uma perda de 32% e em 20 anos a perda estimada corresponde a 54%.

Outra medida que vem sendo utilizada para amenizar a crise e numa escalada de crescente apropriação do fundo público por parte de frações do capital consiste nas

renúncias e nos programas de refinanciamentos e parcelamentos tributários, trataremos destas medidas no item seguinte.

- **DESONERAÇÕES / RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS**

As renúncias tributárias são concessões diretas dadas ao capital produtivo e financeiro, com esse mecanismo o Estado desobriga empresas do cumprimento de suas responsabilidades fiscais. O conjunto de renúncias tributárias autorizado anualmente pelo Estado tem implicações diretas no orçamento público, especialmente no orçamento da Seguridade Social. No contexto de intensificação do ajuste fiscal, essa contradição se revela de modo pérfido, pois, o Estado concede renúncias tributárias ao passo que afirma a existência de déficits no orçamento fiscal, e passa a conter as despesas do orçamento da seguridade social como forma de sanar o déficit criado por ele mesmo.

A adoção desta medida tem como justificativa a redução do desemprego, a partir da concessão de incentivos fiscais a empresa; contudo, ela se qualifica como um tributo ao capital e tem pouco impacto na configuração do mercado de trabalho, uma vez que à medida que foram ampliadas as renúncias tributárias também assistimos ao crescimento vertiginoso do desemprego. De forma que as renúncias tributárias concedidas somam um volume alto de recursos subtraídos do orçamento público e concedidos ao capital sem nenhuma contrapartida ao trabalho.

O quadro 02, a seguir, apresenta a relação entre as renúncias tributárias, o PIB e o orçamento da seguridade social. Vejamos:

**Quadro 02:** Valor das renúncias tributárias e sua participação no PIB e no orçamento da seguridade social relacionadas à taxa de desemprego no Brasil no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes)

ANO	Renúncia tributária	Renúncia (em % PIB)	Renúncia (em %OSS)	Evolução da taxa de desemprego(%)
2010	117,13	3,01	29,25	6,7
2011	152,44	3,48	33,25	6
2012	181,74	3,77	35,42	7,4
2013	223,31	4,19	39,00	7,1

2014	257,22	4,45	40,69	6,8
2015	269,99	4,50	39,52	8,5
2016	264,68	4,22	34,10	11,5
2017	278,74	4,25	33,29	12,7
2018	292,84	4,49	34,97	12,3

**Fonte:** ANFIP e IBGE, 2018. Elaboração própria.

Verificamos uma tendência de crescimento das renúncias tributárias em valores nominais. Quando analisada em relação ao PIB, observamos que, entre os anos de 2000-2018, o percentual de renúncias foi alto; no período 2014-2018 as renúncias apresentam um crescimento que se mantém constante em relação ao PIB, mas a variável da evolução da taxa de desemprego apresenta uma inflexão considerável. Observamos que, entre os anos 2014-2015, o montante de renúncias permanece alto e o índice do desemprego se amplia vertiginosamente, eliminando qualquer contrapartida em benefício do trabalho que justifique a desoneração das empresas privadas.

Referente às renúncias e o orçamento da seguridade social, podemos observar que a relação entre as duas variáveis se eleva entre 2013-2015, e no período posterior 2016-2018 diminui o que não significa uma queda no volume das renúncias tributárias, como sinalizado pelo crescimento nominal das renúncias, mas sinaliza a estagnação do crescimento do orçamento da seguridade social, devido à adoção de medidas de ajuste fiscal, tais quais o aumento do percentual da DRU e a EC/95, que estabelece o teto para as despesas primárias e passar a impossibilitar o crescimento do investimento nas políticas de seguridade social.

Ainda quanto ao quadro 02, podemos observar que o desemprego foi crescente entre os anos de 2016-2018, chegando ao final do governo Temer na taxa de 12,3%; demonstrando que, apesar de anunciadas como medidas para garantia do emprego e acesso ao mercado de trabalho, a contrarreforma trabalhista, das políticas da seguridade social e os mecanismos diretos de apropriação do fundo público não possibilitaram a redução do desemprego, o que se fez foi o inverso.

A tabela 2 demonstra que o volume total de renúncias fiscais ao longo de todo período analisado se amplia de forma substancial, em apenas oito anos, as renúncias tributárias duplicaram, demonstrando a forma na qual o capital se utiliza de medidas incorporadas legalmente com objetivo de fugir das formas de tributação e ampliar os



lucros. Conforme dados do IPEA, para o ano de 2019, esta tendência se manteve e as renúncias tributárias corresponderam a R\$ 307.113 bilhões.

Outra medida que atua em sentido similar é o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), criado pela lei nº 9.964/ 2000, com o objetivo de “promover a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições, administrados pela Secretaria da Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)” (BRASIL, 2000). Conforme o legislado, a funcionalidade do REFIS seria excepcional, tendo como objetivo a regularização e quitação de dívidas com a União. Após duas décadas da institucionalidade, a utilização deste mecanismo vem possibilitando ganhos a empresas que incorrem em prática de sonegação fiscal de forma reiterada.

O REFIS possibilita condições especiais para renegociação de dívidas com base na oferta de descontos em multas, juros e o adicional de parcelamentos por período de tempo muito extenso. Essa modalidade de parcelamento tributário concedido a empresas e bancos é recorrentemente reeditada, por meio do Refis parcelamento especial (PAES), instituído pela lei 10.684/2003, o Refis parcelamento excepcional (PAEX), através da medida provisória nº 303 de 2006, o Refis Crise, pela lei nº 11.941/2009, o Refis Copa lei nº 12.996/14, e em 2014 o Refis Crise foi retomado por meio da lei 12.996, entre outros programas de refinanciamentos voltados a setores específicos<sup>83</sup>.

Em 2017, o governo Michel Temer instituiu o novo REFIS, a partir da criação do Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), por meio da lei 13.496/2017. Com a regulamentação do PERT, foram concedidos descontos de até 70% em multas e 90% nos juros; o texto ainda garante maiores vantagens aos grandes devedores, após a quitação de 20% do total da dívida, é garantido o direito de parcelamento em até 175 vezes. Através da Nota Técnica nº 03 /2017, intitulada “Parcelamentos especiais (REFIS): Prejuízo para o bom contribuinte, a união, os estados, o distrito federal e para os municípios”, a UNAFISCO estima que por causa do Refis a perda anual de arrecadação supera R\$ 50 bilhões, e que os municípios perdem em média, anualmente, R\$ 13 bilhões e os estados R\$ 18 bilhões.

Em 2018, o governo Michel Temer criou o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), instituído por meio da lei nº 13.606/2018, que deu continuidade ao REFIS e garantiu aos grandes empregadores rurais o perdão de 100% dos juros de mora, multas

---

<sup>83</sup> O Refis a autarquias e fundações – lei 12.249/2010 e o Refis dos bancos e dos lucros no exterior– lei 12.865/2013.

e encargos legais. Em nota, a UNAFISCO estimou uma perda de R\$ 15,22 bilhões no período 2018-2020 com a implementação do PRR.

Assim, essas duas medidas, as renúncias tributárias e o REFIS, representam perdas nas fontes de financiamento do Estado e estão articuladas à concessão de uma escalada ainda maior de benefícios diretos ao capital. Ao atuar como modalidades de garantia de benesses a frações do capital, elas representam uma contradição ante uma sociedade marcada pela profunda desigualdade e corroboram com o sistema tributário regressivo que onera, injustamente, a classe trabalhadora, enquanto concede regalias ao grande capital. Feitas estas considerações passemos à análise da implicação dessas medidas de aprofundamento do ajuste fiscal no orçamento da seguridade social.

### **3.2.2. Intensificação do ajuste fiscal e implicações no orçamento da seguridade social: o tributo aos rentistas**

A partir da agenda neoliberal, a política social fica subsumida essencialmente à política econômica. Desde os anos 1990, as agendas de prioridades dos programas nos diferentes governos sinalizaram acordos com o capital. Assim, a aprovação da seguridade social brasileira na CF/88 foi sucedida por uma série de contrarreformas na década de 1990, de modo que as legislações que regulamentam os princípios constitucionais já são aprovadas sob o tacão do neoliberalismo. Na mesma década, o projeto de abertura para a circulação de capitais internacionais se consolida e se combina com o projeto de privatização dos bens, equipamentos e serviços públicos. De modo que todos estes elementos se relacionam ao projeto de apropriação do fundo público brasileiro.

Se na CF/88, o sistema de seguridade social se estruturou de forma a possibilitar a proteção social e a garantia das condições mínimas do acesso aos direitos sociais, no contexto neoliberal, as prioridades se invertem e o retorno a formas brutais de acumulação coloca em risco as conquistas civilizatórias. No contexto da crise, foram questionadas as formas legais de garantia da proteção social, a partir da premissa, segundo a qual, a raiz da crise estaria localizada no estado, e a existência demasiada de mecanismos legais seria um entrave à superação da crise.

A intensificação do ajuste fiscal, expressa nas medidas apresentadas no item anterior, criou base legal de sustentação para a flagrante retirada e redirecionamento dos recursos do fundo público em prol da ampliação dos benefícios de grupos capitalistas. Assim, a partir dos elementos apresentados por Harvey (2014), no novo

imperialismo, a espoliação de direitos através da apropriação do fundo público se combina a mecanismos de espoliação de recursos naturais, entre outros, elementos que potencializam a acumulação do capital de modo geral.

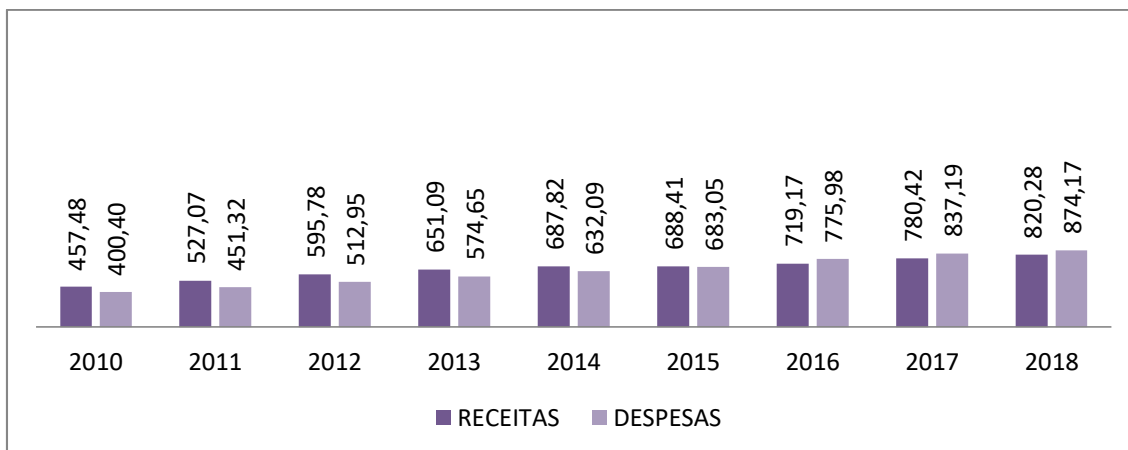
Quanto à apropriação do fundo público, identificamos que, por um lado, são utilizados mecanismos de desvinculação de recursos, congelamento dos gastos e desonerações tributárias, por outro, as contrarreformas são orientadas pelo viés da focalização e seletividade, e funcionam como impulso ao setor privado. Em um movimento ampliado, regido pela lógica da restrição ao acesso a políticas sociais públicas, universais e de qualidade, e imposição de um ônus à classe trabalhadora, elegendo-a como a principal financiadora do fundo público, mas cada vez menos sua beneficiária.

Nesta conjuntura, o orçamento da seguridade social é alvo do processo ampliado de acumulação capitalista. De forma que não apenas setores do capital nacional em conluio com amplos setores do capital internacional sinalizam forte interesse na continuidade das contrarreformas, para tanto tramaram um golpe contra a democracia e os trabalhadores.

Assim, as políticas sociais em geral, e especificamente aquelas de corte universal, são questionadas, enquanto que os mecanismos que priorizam a lucratividade ganham destaque, evidenciando a formulação de Mézàros (2002), ao tratar da crise estrutural do capital, segundo a qual a tentativa de superação dos limites absolutos evidenciados na crise recrudescem as mais profundas contradições, e a principal delas é a apropriação privada da riqueza social, conduzindo-as ao extremo da barbárie.

Apresentaremos, a seguir, a configuração das receitas e despesas do orçamento da seguridade social:

**Gráfico 07:** Balanço de receitas e despesas da seguridade social no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes)



Fonte: ANFIP (2017), elaboração própria.

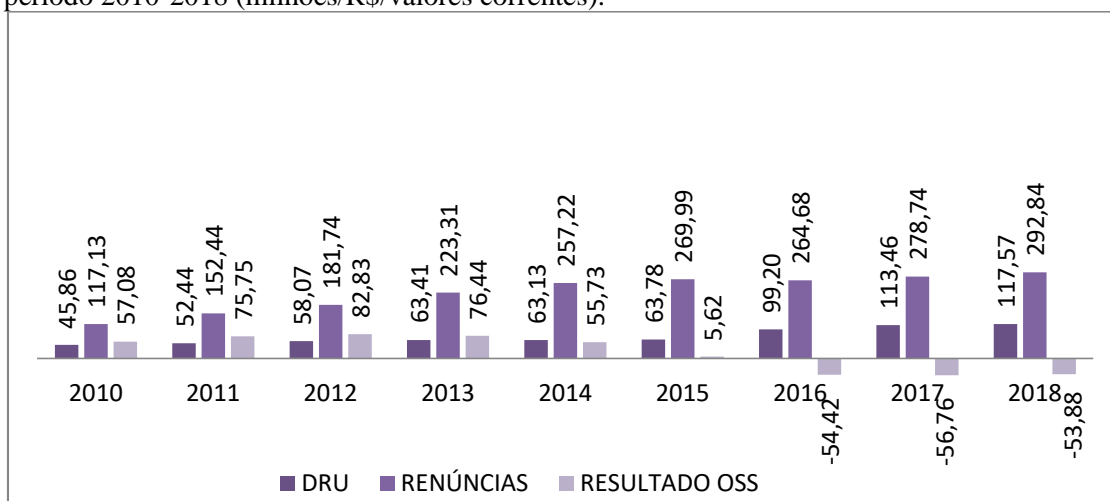
A partir do balanço entre receitas e despesas, o histórico do orçamento da seguridade social revela a existência de subseqüentes *superávits* entre os anos 2010-2015, que, quando somados, contabilizam R\$ 352,47 bilhões. Estes recursos foram orientados para a formação de superávit primário, infringindo a lógica constitucional que postula que, na insuficiência da arrecadação orçamentária da seguridade social, o orçamento fiscal deve suprir a lacuna, e não o contrário; demonstrando que na prática este princípio foi deliberadamente invertido.

A partir de 2016, com a intensificação do ajuste fiscal, ano no qual foi aprovada a ampliação do percentual retirado pela DRU para 30%, o orçamento da seguridade social passa a apresentar resultados deficitários. No período 2016-2018 o déficit apresentado foi de R\$ 165,08 bilhões, enquanto que o valor retirado pela DRU neste mesmo período foi de R\$ 330,25 bilhões, de modo que o valor desvinculado foi correspondente a duas vezes o déficit da seguridade social, demonstrando a inequívoca apropriação dos recursos do orçamento da seguridade social.

Quanto ao período 2016-2018, observamos a queda no padrão de crescimento dos investimentos na seguridade social. As receitas cresceram 9%, entre 2016-2017, diminuindo para 5% em 2017-2018. Quanto às despesas entre 2016-2017, a variação de crescimento é de 8% e em 2017-2018 observa-se uma queda de 4%, revelando uma diminuição das receitas e a retração das despesas do orçamento da seguridade social.

Assim, sob a lógica do aprofundamento do ajuste fiscal, o orçamento da seguridade social sofre uma expressiva redução, devido ao aumento do percentual da DRU, das desonerações fiscais, das medidas de congelamento de gastos e do pífio crescimento econômico. O gráfico, a seguir, apresenta alguns destes dados:

**Gráfico 08:** Resultado da seguridade social em comparativo a DRU e as renúncias tributárias, no período 2010-2018 (milhões/R\$/valores correntes).



**Fonte:** ANFIP (2019), elaboração própria.

No que se refere à comparação dos dados apresentados acima, é evidente que o *déficit* no orçamento da seguridade social foi fabricado, conforme apresentado por autores como Gentil (2018). Verifica-se, ainda, a mudança no perfil do orçamento da seguridade social, se entre os anos 2010-2014, observamos uma média de R\$ 69,57 bilhões em superávit, a partir de 2015 este comportamento se modifica, o valor cai para 8,07% em relação à média do período anterior, esse resultado é uma marca da instabilidade do último governo Dilma Rousseff, dadas as pressões em torno do enrijecimento das medidas de ajuste fiscal.

Nos anos seguintes, verifica-se a consolidação e o aprofundamento deste padrão, o orçamento da seguridade social passa a apresentar resultados deficitários, entretanto os elementos dispostos no quadro anterior confirmam a existência da apropriação deste orçamento e estão no *mainstream* da falsa crise da seguridade social.

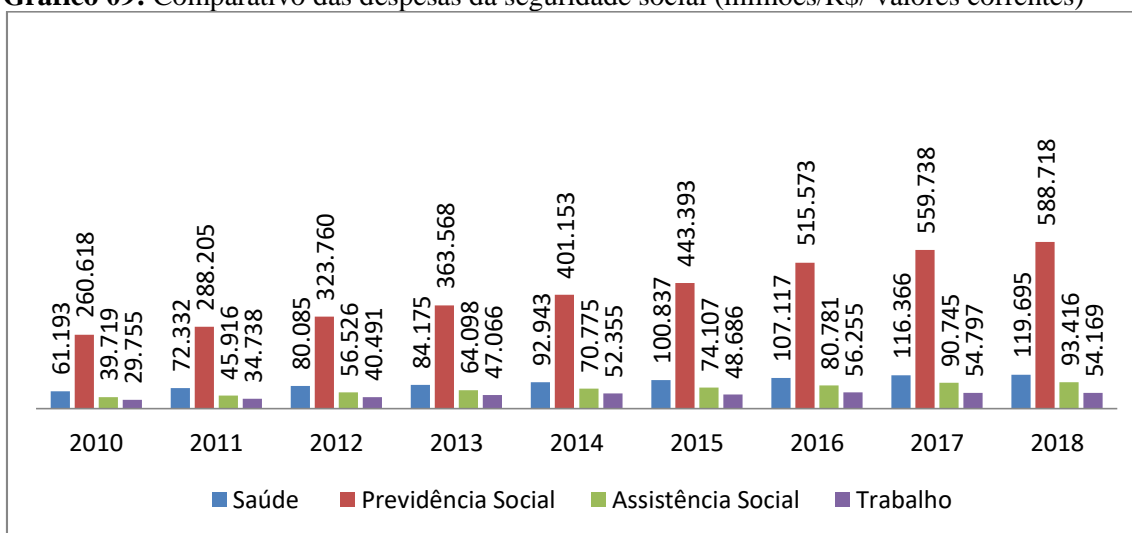
Estes recursos passam, em larga escala, a serem apropriados em benefício do capital, não somente no que se refere à formação do superávit primário para o pagamento do serviço da dívida pública, bem como às concessões de benefícios a outras formas de capital.

Desvelar esta inflexão torna-se fundamental para o entendimento da atual conjuntura, pois os dispositivos de contenção e desvinculação de receitas reajustados e/ou criados no período da intensificação do ajuste fiscal têm forte efeito sobre o orçamento da seguridade social. O governo Temer consagrou sua importância para o capital na

condução da intensificação do ajuste fiscal, por exemplo, a criação do teto dos gastos públicos tem impacto no financiamento de políticas como saúde e assistência social, que passam a ser vinculadas ao teto, evidenciando que as conquistas dos direitos sociais dependem do crivo do próprio capital<sup>84</sup>.

As contrarreformas nas políticas de seguridade social não são inéditas no governo Temer, entretanto a intensificação do ajuste fiscal é a marca deste período. Vejamos no gráfico a seguir as despesas da seguridade social:

**Gráfico 09:** Comparativo das despesas da seguridade social (milhões/R\$/ valores correntes)



Fonte: ANFIP (2020), elaboração própria.

Quanto às despesas, observamos a ampliação em relação aos recursos investidos, contudo essa variável tende a se retrair a partir de 2016. As inflexões deste processo podem ser percebidas na análise dos recursos da saúde, assistência social e trabalho que apresentam variações ínfimas no período 2016-2018 se comparada ao período anterior. É importante situar que, a partir da aprovação do teto dos gastos, em 2017, o investimento nessas políticas passa a ser condicionado ao ajuste da inflação, de modo que o crescimento nas despesas no período 2017-2018 é baixo, ou até nulo, o orçamento da política de

<sup>84</sup> De modo que, no contexto de forte retração da identidade, consciência e luta de classe – que foi objeto de outras frentes de ofensiva do neoliberalismo, que, como já ressaltado, não se esgota no seu receituário macroeconômico, mas também é composta por outras frentes que inflexionaram na consciência e luta do trabalho, a exemplo da impregnação dos trabalhadores por ideologias de competição e concorrência/empreendedorismo – as conquistas passam a ser substancialmente revertidas, mantendo apenas recortes compensatórios, seletivos, focalizados e, também, refilantropizados (hoje numa dimensão altamente institucional e monetarizada, como mais uma frente de apropriação de recursos públicos – haja vista as inúmeras “fundações” do setor privado que atuam com suposta “responsabilidade social”).

assistência social varia de R\$ 90,74 para R\$ 93,41 bilhões, a política de saúde varia de R\$ 116,36 para R\$ 119,69 bilhões, e trabalho de R\$ 54,79 para R\$ 54,16 bilhões. O gráfico09 mostra que já em 2015 os gastos com a despesa trabalho caem de R\$ 52,35 para 48,68 bilhões, registrando mais outra queda em 2017 e 2018, refletindo as alterações das MP nº 664 e 665, de 2015, editadas no governo Dilma. E mesmo no contexto marcado pelo crescimento do desemprego, devido as medidas de intensificação do ajuste fiscal, o valor total dos recursos destinados ao trabalho não aumentou.

Para apreensão dos dados dispostos no gráfico 09, elaboramos o quadro 03, que apresenta as variações de crescimento verificadas em cada política, conforme apresentado na tabela seguinte:

**Quadro 03** – Variação de crescimento de despesa de seguridade social por períodos

Período	SAÚDE	PREVIDÊNCIA SOCIAL	ASSISTENCIA SOCIAL	TRABALHO
2010-2012	31%	24%	42%	36%
2013-2015	15%	22%	16%	3%
2016-2018	12%	14%	15%	-4%

**Fontes:** ANFIP. Elaboração própria.

Analizamos os dados a partir do agrupamento em triênios, como forma de análise do comportamento orçamentário nos períodos estabelecidos. Em comparativo, no primeiro período 2010-2012, registra-se um crescimento considerável, com destaque para a política de assistência social, que apresenta a maior variação. Nos dois períodos seguintes essa variação de crescimento se retrai, e no período 2016-2018 esta inflexão é ainda mais intensa, na política de saúde corresponde a 12%, na previdência social corresponde a 14%, em assistência social e trabalho corresponde, respectivamente, a 15 e -4%.

A queda no padrão de crescimento do investimento no período 2016-2018 se apresenta como expressão do aprofundamento do ajuste fiscal durante o governo Temer (2016-2018) e que já se apresentava no último ano do segundo mandato do governo Dilma Rousseff. No período destacado, o valor total das despesas do orçamento da Seguridade

Social passa de R\$ 775,98, em 2016, para R\$ 874,17, em 2018, o que em termos percentuais equivale à variação de 12,65%, percentual baixo quando comparado aos períodos 2010-2012 e 2013-2019, respectivamente, correspondentes a 28,1 e 18,86%.

Deste modo, conforme os dados apresentados, uma das tendências das despesas da seguridade social é a modificação no padrão de crescimento dos recursos destinados ao custeio das políticas de previdência, saúde, assistência social e trabalho. Essa tendência de diminuição dos recursos aplicados para a garantia dos direitos sociais reflete como o fundo público tem sido uma peça-chave para a economia capitalista em crise. Os resultados dessas tensões têm transformado o fundo público em refém do capital financeiro, por meio do circuito da dívida pública brasileira, que é um dos alicerces das novas modalidades de expropriação do trabalho.

Ora, na era dos monopólios, o florescimento da oligarquia financeira não anula a lei férrea do capitalismo: produção social da riqueza e apropriação privada desta. No auge da hipertrofiação das finanças, a dívida pública tornou-se matriz para efetuação das novas modalidades de expropriação do trabalho. Destarte, o mecanismo do sistema da dívida pública se alimenta do fundo público, assim, o sistema das finanças impôs a destituição dos direitos sociais e a primazia da rolagem da dívida.

O imperioso comprometimento com o pagamento dos juros, encargos e amortizações que compõem o serviço da dívida pública é expresso nas propostas e na aprovação de regulamentos que correspondem ao desmonte e destruição das políticas de proteção social brasileira. De modo geral:

A atual dinâmica capitalista é bastante agressiva e tem, por meio da interferência do Estado, contribuído no sentido de favorecer a iniciativa privada, avançar sobre o fundo público, integrar todo o sistema a esta lógica das finanças mundializadas, ampliar as possibilidades de extração de mais-valia - em uma combinação entre a absoluta e a relativa - e fragilizar a capacidade organizativa da classe trabalhadora. E, assim, as políticas sociais que são, ao mesmo tempo, uma forma de enfrentamento à questão social e a bandeira de luta e reivindicação, sofrem uma reconfiguração que as permite atender as demandas dos trabalhadores funcionando diretamente como um espaço de garantia da rentabilidade do grande capital (BRETTAS, 2013, p. 102)

Os processos de transferência de valor na relação estabelecida entre os países centrais e os de capitalismo dependente exigem a continuação e aprofundamento dos processos de superexploração da força de trabalho e a intensificação dos modelos de expropriação, velhos e novos, a partir do esvaziamento do direcionamento do fundo

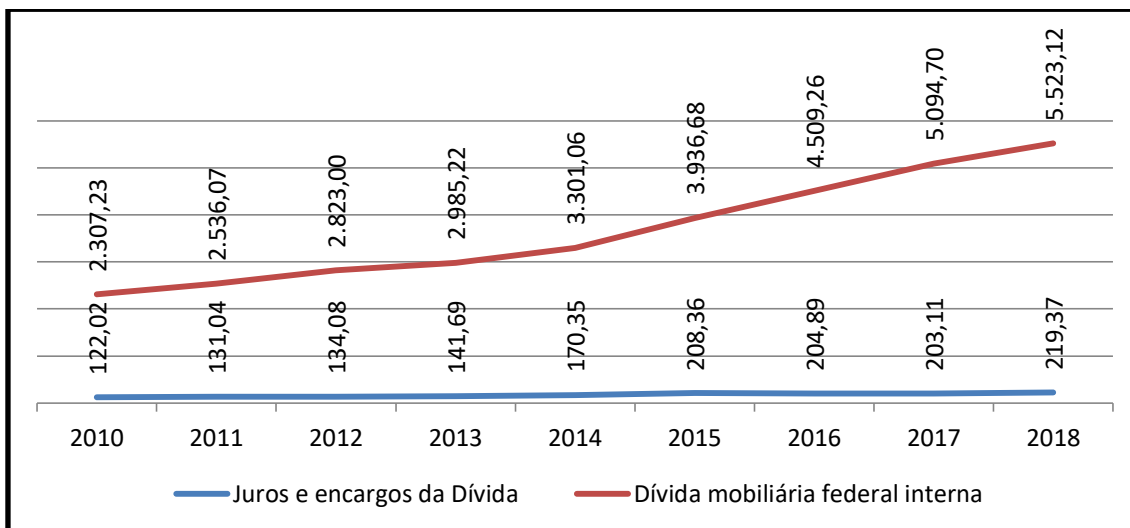


público às demandas dos trabalhadores e da apropriação, via capital financeiro e sua forma expressa sob o conceito de capital fictício.

Se considerarmos a particularidade da dependência, a dívida pública se articula tal qual um sistema, conforme classificado pela Fatorrelli (2012), no qual as relações de dependência se estruturam. Se no período da acumulação primitiva e de socialização do *ethos* capitalista, a dívida pública sustentou a formação econômica mundial, no século XX ela assumiu posição perversa, a partir do florescimento da oligarquia financeira e da extensão da utilização deste mecanismo como forma de apropriação indevida da riqueza social, por parte de um pequeno grupo de detentores de papéis e títulos.

Devido às dificuldades de delimitação quanto aos valores e critérios utilizados na classificação das amortizações, que é composta por novas dívidas contraídas para fins de refinanciamento da dívida pública, optamos pela utilização dos dados referentes aos juros e encargos, a partir do entendimento que estes recursos advêm do superávit primário, formado a partir da captura do fundo público pelo orçamento fiscal.

**Gráfico 10:** Balanço entre os juros e encargos e o valor total da dívida pública brasileira no período 2010-2018 (bilhões/R\$/valores correntes)



Fonte: ACD, 2020. Elaboração própria.

Os juros, encargos e amortizações, componentes do serviço da dívida pública, passam a ocupar um lugar central no orçamento público, revelando que os ataques na proteção social brasileira servem à hegemonia das finanças, pois, denota que existe uma opção reiterada pela garantia dos benefícios ao capital. Assim, não se trata da ausência de recursos e sim do direcionamento que lhe é dado.

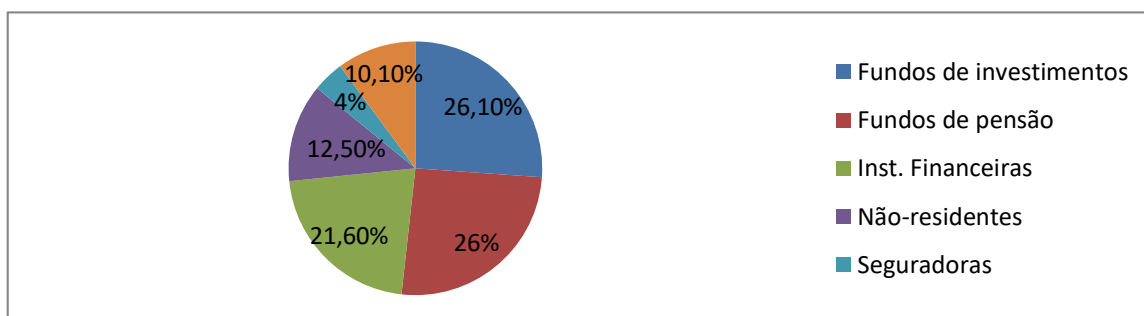
Quando consideramos o crescimento do valor total da dívida, que cresce em uma variação de 139,38% no período de 2010-2018, assim o valor total passou de R\$ 2.307,23

para R\$ 5.523,12 trilhões. Assim, mesmo com a manutenção do pagamento de juros e serviços, em valores altíssimos, o montante principal da dívida cresce exorbitantemente.

No curto intervalo, entre 2016-2018 o valor da dívida pública aumentou em R\$ 1 trilhão, valor extremamente elevado, se considerarmos os valores destinados ao custeio das políticas sociais. Nessa configuração, a ampliação insana e sectária dessas cifras demonstra que “a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas” (CHESNAIS, 2005a, p. 41).

Dada a configuração do capitalismo dependente e a imposição do processo de transferências de valores, a dívida pública se inscreve neste processo no qual os recursos utilizados para o pagamento do serviço da dívida pública são destinados para os grupos de fundos de investimentos e pensão e outras instituições financeiras, que detém 73,3% dos títulos da dívida pública, conforme dados do Tesouro Nacional.

**Gráfico 11:** Detentores dos títulos da dívida pública brasileira, em termos percentuais, em 2018



**Fonte:** Tesouro Nacional, 2019. Elaboração própria.

Conforme o último dado disponibilizado, em 2018, pelo Banco Central (BC), atualmente o valor da dívida mobiliária federal interna é de R\$ 5.523,12 trilhões, leia-se: (cinco trilhões, quinhentos e vinte e três bilhões, cento e vinte milhões de reais; indicando o forte comprometimento das frações da burguesia interna aliada ao capital internacional, com o culto aos rentistas, e, em contraposição, uma intensificação dos ataques às políticas sociais, especialmente da Seguridade Social, que são destituídas do orçamento próprio, em benefício ao capital financeiro.

Considerando a origem do credor, a dívida pública funciona como um mecanismo de transferência financeira dos recursos de países devedores para um punhado de rentistas. Além dessas transferências, os países devedores estabelecem (com o consentimento de suas burguesias internas) relações de dependência com as economias centrais. Observamos que os principais detentores dos títulos da dívida pública são os

fundos de pensão, que detém 25,6% dos títulos, o que nos ajuda a entender a força do capital na imposição de medidas tal qual a contrarreforma da previdência social. Nessa configuração, o fundo público, advindo da carga tributária que recai majoritariamente na classe trabalhadora, é redirecionado em prol da reprodução do capital financeiro.

Ainda observamos que, a intensificação do ajuste fiscal teve desdobramentos numa escala mais avançada com o governo Bolsonaro, que ampliou a ofensiva contra os direitos e a organização da classe trabalhadora, através da contrarreforma da previdência social que inviabiliza a conquista do direito à aposentadoria e o acesso a outros benefícios; da continuidade as privatizações dos bens públicos, da privatização da educação, entre outras medidas. Recentemente, foram apresentadas as propostas de reforma administrativa e tributária, das quais ambos os textos não corrigem nem a injustiça tributária e nem a necessidade de ampliação e valorização do servidor público, muito pelo contrário, ratifica a estrutura tributária regressiva e desmonta a carreira do servidor público, extinguindo estabilidade, concurso público, progressão, ascensão e poderá acabar com autarquias e fundações, como o Ibama, Incra, Funai, ICMBIO etc. Extinto o órgão, por conveniência política do governo, os servidores estarão sujeitos a remanejamentos, contra a sua vontade. Está prevista ainda a regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho. Sendo assim, a classe trabalhadora tem uma tarefa histórica pela frente.

#### **4. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS:**

A adoção da agenda neoliberal, desde os anos de 1990, suplantou direitos garantidos na CF/88 e impôs barreiras a reprodução da classe trabalhadora no que se refere à negação do acesso aos direitos. Com a hegemonia do capital financeiro, os processos de transferência de valor foram ampliados, de modo que a superexploração da força de trabalho ganhou contornos inéditos a partir da institucionalização de medidas orientadas a apropriação do fundo público pelo capital.

Essa dinâmica traz à tona as contradições próprias da lógica de reprodução da sociedade capitalista, potencializadas com o surgimento de modalidades de criação de riqueza que não encontram lastro real. A necessidade de valorização do “valor” ampliou as disputas intercapitais em torno da apropriação da mais-valia explorada no processo produtivo e da mais-valia social, parte da remuneração do trabalho necessário, que é o principal componente do fundo público.

Assim, o desenvolvimento da acumulação capitalista ampliou os processos de centralização e concentração da riqueza - processos que expressam a maturação da era do capital monopolista; e que, posteriormente, foram deflagrados sob a hegemonia do capital financeiro.

No tocante aos novos espaços de valorização direta do capital, a agenda neoliberal no Brasil orientou medidas voltadas abertura dos mercados e liberalização econômica, e norteou a agenda de contrarreformas nas políticas sociais e o fortalecimento do sistema da dívida pública. Esses dois últimos mecanismos foram articulados a partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fez parte do pacote de medidas coordenadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) aos países de capitalismo dependente. Infringindo a CF/88, que impôs a prioridade dos investimentos no orçamento

da Seguridade Social, a LRF passou a priorizar o orçamento fiscal; limitando o financiamento das políticas sociais às metas de superávit estipuladas pela LRF.

No âmbito macroeconômico o principal marco do ajuste fiscal neoliberal nos anos 1990 foi a criação da LRF, que coordenou o redirecionamento de recursos das políticas sociais para o orçamento fiscal; e no contexto atual, identificamos que durante o governo Temer a aprovação de medida similar, a EC nº 95/2016, criou mecanismos de contenção dos gastos públicos primários, que impõe restrições ao crescimento do orçamento das políticas sociais condicionando-o às metas de superávit fiscal.

Desde os anos 1990, outras medidas foram editadas e atualizadas com o objetivo de garantir o alcance das metas de superávit, é o caso da Desvinculação de Receitas da União (DRU), das desonerações tributárias, dos programas de refinanciamento de dívidas (Refis) e outras. A DRU foi instituída em 1994 desvinculando 20% dos recursos da seguridade social. Em 2015, durante o governo Dilma Rousseff, foi proposta a ampliação do percentual a ser desvinculado, para 30%, mas essa medida só encontrou base de apoio para ser aprovada durante o governo Temer. Com a aprovação da EC 93/2016, a DRU passou a desvincular 30% do orçamento da seguridade social a serem utilizados no pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Na presente pesquisa ainda apresentamos os dados referentes às renúncias tributárias e o Refis que correspondem à perda na arrecadação direta; essas duas medidas revelam a regressividade presente na Carga Tributária Brasileira (CTB), que premia diversas frações do capital com benesses cedidas à custa da classe trabalhadora.

A análise dessas medidas subsidia a afirmação de que parte dos recursos do fundo público, financiados principalmente pelos trabalhadores na forma de tributação indireta, foram continuamente redirecionados por meio das transferências de valores, a partir do serviço da dívida pública, aos centros da economia capitalista.

Quando analisamos os principais detentores dos títulos da dívida pública brasileira, percebemos que as contrarreformas da seguridade social asseguraram o compromisso com o capital financeiro, por meio do sistema da dívida pública, por outro lado, a partir do desmonte das políticas sociais foram mobilizados direcionados aos mercados de títulos públicos por meio da criação dos fundos de pensão. Expressando as formas contraditórias de criação da riqueza ampliadas no capitalismo financeiro, pois os fundos de pensão operam com recursos de trabalhadores, mas não garantem aos trabalhadores os ganhos decorrentes dessas operações, e são esses mesmos trabalhadores que financiam o fundo público.

De modo que a hipertrofia financeira ratificou o movimento de destituição da autonomia nacional; pois, os elementos presentes no processo de mundialização reafirmaram as relações de dependência, subordinada aos ditames do capital financeiro. Nesse circuito, a dívida pública brasileira enquanto mecanismo singular do movimento da hipertrofia das finanças continuou a alicerçar as novas modalidades de expropriação do trabalho via apropriação do fundo público.

Ideologicamente, difundiu-se a falsa premissa que qualifica as políticas sociais como onerosas e o estado como incapaz de ofertar a cobertura da proteção social garantida na CF/88. Essas premissas estiveram presentes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e ao longo de três décadas foram utilizadas como argumento para efetivação das contrarreformas das políticas de seguridade social. Na prática, a utilização desse artifício possibilitou a aprovação de medidas que retiram direitos da classe trabalhadora ao passo que aparelharam por dentro da estrutura estatal a ampliação da acumulação capitalista via recursos do fundo público.

O desmonte do orçamento da Seguridade Social favoreceu a valorização do capital financeiro e recolocou desafios históricos a classe trabalhadora. A intensificação do ajuste fiscal no governo Temer consolidou medidas inéditas que congelam o crescimento do orçamento da Seguridade Social, e as políticas passam a ser operacionalizados com recursos insuficientes, promovendo o desfinanciamento. Essa dinâmica tornou possível uma nova rodada de contrarreformas aberta com a contrarreforma trabalhista durante o governo Temer e a contrarreforma da Previdência Social, proposta através da PEC 287/2017, mas só foi aprovada, posteriormente, durante o governo Bolsonaro por meio da EC 103/2019.

Como tendência das políticas de seguridade social, no período analisado, observamos o desfinanciamento da política de saúde por meio da contenção de recursos a partir da aprovação da EC 95/16 que institui o teto dos gastos públicos. A política de assistência social passa por processo similar, o financiamento dos programas de transferência de renda se manteve estável durante o governo Temer, ao mesmo tempo em que aumentou o desemprego e a desigualdade social, mas houve o retorno a práticas de cunho filantrópico, a partir da criação do Programa Criança Feliz (PCF), e a redução de recursos para os demais programas socioassistenciais.

Durante o período analisado na presente dissertação, a Carga Tributária Brasileira (CTB) manteve uma trajetória constante, quando relacionada ao Produto Interno Bruto (PIB) observamos uma tendência de concentração da incidência tributária sobre os

impostos indiretos, ou seja, são regressivos. Algumas questões que permanecem, tais qual a ausência de tributação sobre os lucros e dividendos do capital, que corresponde a uma perda anual de R\$ 58,79 bilhões; e a ausência de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no artigo nº. 153, inciso VII da CF/88, que corresponde a perda de arrecadação de R\$ 58,89 bilhões. A perda de recursos com essas duas modalidades foi correspondente a um valor superior ao executado pelo SUS, em 2018.

Quanto a Desvinculação de Receitas da União (DRU) a ampliação do percentual desvinculado ampliou a apropriação dos recursos do orçamento da seguridade social para o pagamento do serviço da dívida pública, no período 2016-2018 foram desvinculados R\$ 330.244 bilhões da seguridade social. Em 2018, o valor desvinculado pela DRU foi correspondente a quatro vezes o valor destinado ao Programa Bolsa Família (PBF), que atendeu 14.143 milhões de famílias em pobreza extrema executando um valor de R\$ 29.426 bilhões.

O valor das renúncias tributárias se manteve alto, e o argumento de que a renúncia de tributação seria recuperada a partir da ampliação dos postos de trabalho reafirmou mostrou falsa; pois, apenas em 2018, o percentual da taxa de desemprego foi equivalente a 12,3%, enquanto que, as renúncias tributárias representaram 34,97% de seguridade social.

A partir do balanço da seguridade social, observamos que o resultado da seguridade social passou a apresentar-se como deficitário a partir de 2016, período no qual a DRU foi prorrogada com a ampliação do percentual de desvinculação para 30%, e no qual o teto dos gastos foi aprovado e passou a conter o crescimento dos recursos das políticas sociais, incidindo, diretamente, no processo de desfinanciamento da seguridade social. No período de intensificação do ajuste fiscal analisado, 2016-2018, a variação de crescimento as despesas da seguridade social apresentaram uma queda. Nesse período, as despesas com trabalho foram negativas demonstrando a perda de direitos dos trabalhadores com a reforma trabalhista.

Mesmo com a adoção dessa agenda regressiva o volume da dívida pública cresce de forma exorbitante, e uma análise dos detentores dos títulos da dívida demonstram que os fundos de investimentos, os fundos de pensão e as outras instituições financeiras detém, aproximadamente, 75% dos títulos da dívida pública.

Todos esses elementos apontam para a necessidade de lutas, mobilizações, organização, resistência em defesa da vida, do meio ambiente, da reprodução da força de

trabalho, bem como a tarefa da pesquisa permanente de desvelamento do real, com vistas a transformação social.



## REFERÊNCIAS

AMARAL, M. S. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo.** São Paulo: USP, 2012 (TESE).

AMARAL, M. Jabuti não sobe em árvore: como o MBL se tornou líder das manifestações pelo impeachment. In: JINKINGS, I. [et, al] **Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2016.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo: Paz e Terra, 2007.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2015.** Brasília: Anfip, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social 2018.** Brasília: Anfip, 2019.

ARAÚJO, E. S. As reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Rev. Pol. Públ.* São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

BELLUZZO, L. G. **O capital e suas metamorfoses.** São Paulo. Editora Unesp, 2013.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOITO JR. A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** São Paulo: Editora Unicamp e editora Unesp, 2018

\_\_\_\_\_. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS, I. [et, al] **Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2016.

BOUÇAS, V. F. **História da dívida externa.** Rio de Janeiro, Edições Financeiras, 1950.

BRAGA, R. A economia política da contestação. Prefácio. In: BRUNHOFF; S e et al (Orgs). **A finança capitalista.** São Paulo: Alameda, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 1,** 10 de março de 1994. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm) Acesso em: 10 de junho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 20**, de 15 de dezembro de 1998. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=725531&filename=LegislacaoCitada+-PL+6613/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=725531&filename=LegislacaoCitada+-PL+6613/2009)> Acesso em: 20 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 27**, 21 de março de 2000. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/551779939/emenda-constitucional-27-21-marco-2000>> Acesso em: 10 de junho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 29**, de 13 de setembro de 2000. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 41**, de 19 de dezembro de 2003. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 86**, 17 de março de 2015. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)> Acesso em: 10 de junho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 95**, de dezembro de 2016. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 10 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 93**, de 8 de setembro de 2016. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm)> Acesso em: 10 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica 8.880**, de 19 de setembro de 1990. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica 8.1420**, de 28 de dezembro de 1990. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.744**, de 8 de dezembro de 1995. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm)> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.249**, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm)> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.550**, de 15 de dezembro de 2011. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm)> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.618**, de 30 de abril de 2012. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm)> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.964**, de 10 de abril de 2000. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9964.htm)> Acesso em: 10 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.684**, de 30 de maio de 2003. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.684.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.941**, de 27 de maio de 2009. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.249**, de 11 de junho de 2010. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.865**, de 9 de outubro de 2013. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.996**, de 18 de junho de 2014. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.467**, de 13 de julho de 2017. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>> Acesso em: 9 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.496**, de 24 de outubro de 2017. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.606**, de 09 de janeiro de 2018. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm)> Acesso em: 12 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória 664**, de 30 de dezembro de 2014. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória 665**, de 30 de dezembro de 2014. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm)> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.482**, de 25 de outubro de 2016. Brasília: Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/>>

/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24485085/do1-2016-10-27-portaria-n-1-482-de-25-de-outubro-de-2016-24485014> Acesso em: 21 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRAVO, M. I. [et al]As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. In: **Revista Argumentum**: Vitória, v. 10, p. 9-23, 2018.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

BRUNHOFF; S e et al (Orgs). **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010.

\_\_\_\_\_. A instabilidade monetária internacional. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas: configurações, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CABRAL, M. do S. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência Social. In: **Política Social, Módulo 3**. CFESS/ABEPS/CEAD/Unb, 2000.

CANO, W. (Des) Industrialização e (Sub) Desenvolvimento. In: **II Congresso Internacional Do Centro Celso Furtado**, 2014, Campinas. Anais [...]. Campinas: [s. n.], 2014. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3368&tp=a>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

CARCANHOLO, M. D. Marx(ismo) e dívida pública: para uma crítica da economia política do endividamento público. In: BOSCHETTI, I, [et.al] (ORGS.). **Que política social para qual emancipação?**. Brasília: Abaré editorial, 2018.

\_\_\_\_\_. (Im)precisões sobre a categoria superexploração da força de trabalho. In: ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público. Fortaleza: EdUECE, 2018.

\_\_\_\_\_; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, 1999 (p.284-304).

CARNEIRO, M. L. F. Auditoria da dívida: uma alternativa digna. In: FERREIRA, C, e SCHERER, A. F. (Orgs.). **O Brasil frente à ditadura do capital Financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: UNIVATES, 2005.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom aos caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Por que dizer não ao Programa Criança Feliz.** Brasília: CFESS, 2017 - Nota pública. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2017NotaPublicaCFESSNaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>>, acesso em 10 de agosto de 2020.

CHESNAIS, F. As raízes da crise econômica mundial. In. **Revista em pauta**, Rio de Janeiro, n.31. v. 8, 2013 (p.21-37).

\_\_\_\_\_. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas: configurações, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005a.

\_\_\_\_\_. Doze teses sobre a mundialização do Capital. In: FERREIRA, C.; e SCHERER, A. F. (Orgs.). **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas.** Lajedo: UNIVATES, 2005b.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta.** São Paulo: Brasiliense, 1984. 249p.

CRUZ, M. V. **O consenso de Washington e suas reformas para a América Latina.** PUC-RJ: Rio de Janeiro, 2004.

DAVI, J. [et.al]. Ditadura das finanças, apropriação do fundo público e contrarreformas das políticas sociais. In: SILVA, A. X.; NOBREGA, M. B.; MATIAS, T. S. **Contrarreforma, intelectuais e serviço social: as inflexões na política de saúde.** Campina Grande: EDUEPB, 2017.

DUMÉNIL, G., LÉVY, D. A finança capitalista: relações de produção e relações de classe. In: BRUNHOFF; S e et al (Orgs). **A finança capitalista.** São Paulo: Alameda, 2010.

DWECK, E. [et.al]. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In. ROSSI [et.al] {ORGS). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia literária, 2018.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2010.

FATTORELI, M. L. **Caderno de estudos – a dívida pública em debate.** Brasília: Verbena, 2012.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (PMDB). **Uma Ponte para o Futuro.** 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. **A Travessia Social – Uma Ponte para o Futuro.** 2016. Disponível em <[https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/travessia%20social%20-%20pmdb\\_livreto\\_pnte\\_para\\_o\\_futuro.pdf](https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/travessia%20social%20-%20pmdb_livreto_pnte_para_o_futuro.pdf)> Acesso em: 10 de agosto de 2020.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstruções e saques.** Rio de Janeiro: MauaX, 2019.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_.; POMAR V. **O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

GRANEMANN, S. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 672-688, jul.-dez./2016.

HARVEY. D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 23ª edição. São Paulo: Editora Loyola, 2012.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo.** 8ª edição. São Paulo: Editora Loyola, 2014.

\_\_\_\_\_. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2018

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota técnica 27: O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2016.

\_\_\_\_\_. **Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Ipea, 2016.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** (trad. De Célia Neves e Alderico Totóbio). 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976 (reimpressão: 2002).

LENIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo.** 1ª edição. São Paulo: Expressão popular, 2012.

LOURENÇO, E. A. Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 467-486, set./dez. 2017.

LUCE, M. S. A superexploração da força de trabalho no Brasil: evidências da história recente. In: ALMEIDA FILHO, N (Org). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini.** Brasília: IPEA, 2013.

MANDEL, E. **Capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **A crise do capital: os fatos e a sua interpretação marxista.** Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARANHÃO, C. H. Os nós financeiros das políticas sociais: financeirização, fundo público e políticas de combate à pobreza no Brasil. In: TAVARES, M. A. GOMES, C. (Orgs.). **Intermitências da crise e questão social: uma interpretação marxista.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

MENDES, A. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira**. São Paulo: Hucitec editora, 2012.

\_\_\_\_\_; CARNUT, Leonardo. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. **Saúde Soc.**, São Paulo, ano 2018, v. 27, n. 4, 2019 (p. 1105 – 1119).

MARINI. A Dialética da dependência. In: **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador v. 9, n.3, 2017 (p. 325-356).

MARQUES, R. MENDES, A. O escancarar das portas para a entrada dos fundos de pensão. In: FERREIRA, C.; e SCHERER, A. F. (Orgs.). **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajedo: UNIVATES, 2005.

MARTINS, C. E. O pensamento de Ruy Mauro Marini e sua atualidade para as ciências sociais. In: ALMEIDA FILHO, N. (Org). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_; FILGUEIRAS, L. A teoria marxista da dependência e os desafios do século XXI. In. Salvador: **Caderno CRH**, v. 1, n. 84, 2018 (p. 445-449).

MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social: de um prussiano”**. São Paulo: Expressão popular, 2010.

\_\_\_\_\_. **O capital: Crítica da economia política: livro I: O processo de produção do capital**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1971.

\_\_\_\_\_. **O capital: Crítica da economia política: livro II: O processo de circulação do capital**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. **O capital: Crítica da economia política: livro III: O processo global da produção capitalista**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A. 1991.

\_\_\_\_\_. **O capital: Crítica da economia política: livro III: O processo global da produção capitalista**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_; **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOTA, A. E. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Serviço social e seguridade social: uma agenda recorrente e desafiante. In. **Revista em pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, 2007.

NAKATANI, P. GOMES, H. A natureza e contradições da crise capitalista. In: **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, número especial, 2014 (p.71-83).

\_\_\_\_\_. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. In: **Simpósio Internacional sobre ladeuda pública**, Caracas, 2006. (anais)

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise perspectiva da profissão no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 50. São Paulo, Editora Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2012 (Biblioteca básica de serviço social, v. 1).

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998.

OSÓRIO, J. **O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo, Outras expressões, 2014.

PANIAGO, M. C. **Mészáros e a incontrollabilidade do capital**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 53. São Paulo, Editora Cortez, 1997.

PINTO, G. A. **A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão popular, 2013.

POCHMANN, M, **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

RUBIN, I. R. **A teoria marxista do valor**. 1ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SALAMA, P. Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil, In: **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, 2016 (p. 127-139).

\_\_\_\_\_; China-Brasil: Industrialização e “desindustrialização precoce”. In: **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, 2012 (p.229-251).

SALVADOR, E. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010

\_\_\_\_\_. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: \_\_\_\_\_. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: 2017. v. 130. p. 426-446.

SICSÙ, J. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. et al. (Orgs.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SITCOVSKY, M. **Bolsa família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas**. UFPE: Recife, 2010 (TESE).



SPOSATI, A. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. [et al]. **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 2017.

TEIXEIRA, F. J. **Trabalho e valor: contribuição para a crítica da razão econômica**. São Paulo: Cortez editora, 2004.

TEIXEIRA, S. O. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

UNAFISCO – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Nota técnica 15: Tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação de dividendos e propostas para equilíbrio da carga tributária**. Brasília: UNAFISCO, 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica N° 17: Imposto sobre grandes fortunas: definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia de COVID-19.** Brasília: UNAFISCO, 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica N° 03: Parcelamentos especiais (REFIS): prejuízo para o bom contribuinte, a união, os estados, o Distrito Federal e para os municípios**. Brasília: UNAFISCO, 2017.