

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Marcos Henrique do Espirito Santo

Fundo público e capital portador de juros:

os dilemas do financiamento da seguridade social no Brasil.

Mestrado em Economia Política

SÃO PAULO
2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Marcos Henrique do Espirito Santo

Fundo público e capital portador de juros:

os dilemas do financiamento da seguridade social no Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Política.

Orientador: Prof. Dr. Livre-Docente Áquilas Nogueira Mendes.

SÃO PAULO
2017

Banca Examinadora

*Ao meu grande amor e companheira de todas as caminhadas, Stéfanie
e a nossa Luiza, recém chegada para iluminar nossas vidas.*

*A todos que lutam por um mundo mais justo e solidário,
em que possamos ser realmente livres.*

.

Este trabalho foi realizado com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior (CAPES) mediante bolsa de estudos.

AGRADECIMENTOS

A minha esposa e filha pelo apoio nas horas difíceis e pela compreensão na minha longa ausência. Ao sofrido povo desse país, responsável pelo financiamento desta pesquisa e a todos que por ele resistem.

Este trabalho é resultado de uma longa jornada na PUC-SP, da graduação à conclusão da dissertação. Sou profundamente grato aos professores do Departamento de Economia e do Departamento de Pós Graduação em Economia Política pela firme resistência na proposta de um curso plural e democrático.

Quero agradecer especialmente ao Prof. Áquilas Mendes que, além de meu orientador, se tornou um grande amigo. Um militante incansável na defesa de uma saúde pública, gratuita e universal e, sem dúvida, alguém em quem me espelho. Agradeço também aos camaradas do Grupo de Pesquisa para Políticas de Desenvolvimento Humano (GPDH), coordenado pela Prof.^a Rosa Maria Marques, com quem tanto aprendi. Um agradecimento especial aos companheiros do Boletim de Conjuntura Econômica (DEPE) com quem tive a oportunidade de trabalhar e, em especial ao Prof. Lacerda que tanto me ensinou sobre o ofício do economista.

Agradeço também a todos os colegas do mestrado pelo companheirismo e contribuição durante este período. Além disso, preciso lembrar que a ajuda do Prof. Ladislau Dowbor foi imprescindível, sobretudo, para compreensão dos ditames da financeirização brasileira. Agradeço também ao Prof. Rubens Sawaya pelas intensas discussões (nas aulas ou fora delas) e sua extensa bibliografia que me custará alguns anos para concluir.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é compreender a relação entre o fundo público e o capital portador de juros no Brasil, com uma particular análise sobre os efeitos provocados por essa relação no Orçamento da Seguridade Social. A seguridade social, constantemente ameaçada pela finança globalizada, encontra no Brasil sua expressão mais evidente. Para tanto, será resgatada a compreensão do capital portador de juros a partir de Marx, além da constituição do fundo público no pós-II Guerra Mundial com objetivo de contextualizar a relação entre os dois elementos em destaque. É, contudo, a partir da crise estrutural do capital e do avanço da desregulamentação financeira que o fundo público, constituído para proteção social, sofre duro ataque.

Palavras-chave: fundo público, capital portador de juros, seguridade social.

ABSTRACT

The objective of this research is to understand the relationship between the public fund and the interest-bearing capital in Brazil, with a particular analysis on the effects produced by this relationship within the Social Security Budget. Social security, constantly threatened by globalized finance, finds its most evident expression in Brazil. To do so, the understanding of interest-bearing capital from Marx will be rescued, as well as the constitution of the public fund in the post-World War II period in order to contextualize the relationship between the two elements. It is, however, from the structural creation of capital and the advance of financial deregulation that the public fund constituted for social protection suffers a severe attack.

Keywords: public fund; interest-bearing; social security.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1: O CAPITAL PORTADOR DE JUROS EM MARX E SEU PAPEL CONTEMPORÂNEO	4
1.1 . Breves notas teóricas sobre o capital em geral e o dinheiro como representante do valor. 5	
1.2. Aspectos gerais sobre o capital portador de juros em Marx e sua dimensão contemporânea.....	9
1.2.1. O capital fictício: a forma mais perversa do capital portador de juros	13
CAPÍTULO 2 - O FUNDO PÚBLICO E O CAPITALISMO FINANCEIRIZADO	17
2.1. O capital financeiro	18
2.2. O fundo público no pós-II GM.....	20
2.3. Notas sobre a crise estrutural do capital	27
2.4. A dominância financeira no contexto da crise do capital.....	34
2.4.1 O Brasil sob a financeirização	48
CAPÍTULO 3 - A SEGURIDADE SOCIAL NA MIRA DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS.....	54
3.1. A Constituição cidadã e o Orçamento da seguridade social.....	55
3.2. A seguridade social em números.....	59
3.2.1. A política econômica da austeridade.....	74
3.3. A seguridade social como bode expiatório da crise do capital.....	83
CONCLUSÃO.....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Queda da Taxa de Lucro	32
Gráfico 2: Balança de Serviços – Brasil (em US\$ milhões).	50
Gráfico 3: Efeitos da DRU (em R\$ milhões de 2015).....	65
Gráfico 4: Despesas – DRU/Políticas Sociais (em %).	66
Gráfico 5: Resultado do RGPS.....	70
Gráfico 6: Resultado do Setor Público (em % do PIB).	79
Gráfico 7: Variação Real da Arrecadação.	86
Gráfico 8: Evolução das Receitas e Despesas Federais (em % do PIB).....	88
Gráfico 9: Participação dos Juros no Déficit Nominal (em %).	89

Lista de Tabelas

Tabela 1: Orçamento da Seguridade Social.....	61
Tabela 2: Orçamento da Seguridade Social.....	62
Tabela 3: Seguridade Social (em % do PIB).....	66
Tabela 4: Resultado Primário – Países Selecionados (em % do PIB).....	80
Tabela 5: Desonerações Tributárias (em R\$ milhões correntes).....	86

Lista de Figuras

Figura 1: Simulação dos Efeitos da PEC 55.....	91
--	----

INTRODUÇÃO

O fundo público cumpriu em todos os períodos do capitalismo função decisiva no processo de acumulação, seja no impulso ao capitalismo originário através da dívida pública, ou na constituição dos esquemas de proteção social a partir do século XIX e ao longo do século XX. No entanto, é no contexto da crise estrutural do capital a partir dos anos 1970 que se pode observar uma ferrenha disputa pelos seus recursos. Como exemplo, a dívida pública desempenhou papel crucial neste processo, servindo de salvaguarda ao rentismo estéril.

A ressurreição do liberalismo com a nova roupagem do monetarismo trouxe à superfície as vozes que ficaram abafadas sob a hegemonia do consenso keynesiano por três décadas. Eleito pela modernidade como culpado por todas as mazelas, o Estado precisa “diminuir” sua “presença” e se livrar dos “benefícios” perdulários que protegem em excesso a classe trabalhadora, sobretudo, em condições de desemprego.

O capital portador de juros, elemento crucial no entendimento da nova fase em que adentrou o capitalismo a partir da crise, assumiu papel de liderança diante das outras frações do capital. Os capitais industrial e comercial reduziram seu grau de influência a partir do processo de desregulamentação e desintermediação dos mercados financeiros, desde a criação das praças *offshore* nos anos 1950 em Londres. Mas é a partir da vitória eleitoral do liberalismo na Inglaterra e depois nos EUA, que o capital portador de juros conquista sua vitória política.

Sob a tônica da liberalização dos mercados de bens, serviços e financeiros como condição necessária para retomada do crescimento, o capital passou, especialmente a partir dos anos 1980, a circular livremente sem as barreiras que lhes foram impostas logo após a Grande Depressão dos anos 1930. Como resposta à queda da taxa de lucro observada desde o esgotamento do modo de produção fordista pactuado no pós-II Guerra Mundial, as aplicações financeiras passaram a suprir os interesses de acumulação do capital. Com os lucros produtivos sendo reinvestidos na esfera financeira, a distância entre ambos passou a aumentar cada vez mais, provocando estagnação nas taxas de crescimento e manutenção do desemprego em patamares elevados.

É sob este pano de fundo que se pode compreender o avanço do capital portador de juros sobre os recursos de toda sociedade, expressos no fundo público construído como forma

de proteção aos trabalhadores. O Estado de bem-estar social foi alvo de duras críticas ao longo das décadas de 1970 e 1980 enquanto seu desmonte era realizado por diversos governos ao redor de todo o mundo, portanto,

As transformações ocorridas no capitalismo mundial ao longo dos últimos 35 anos alteraram completamente a lógica de acumulação, agora centrada, em grande medida, na esfera financeira e em busca dos lucros de curto prazo. A ampla desregulamentação financeira e o poder destes mercados autonomizados acentuaram as crises de realização do valor (SANTO e MENDES, 2016, p.42).

Com o Brasil, por sua vez, não foi diferente e a tentativa de estabelecer um contrato social que atendesse demandas reprimidas por políticas públicas universais, enfrentou resistência desde seu nascimento. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, reuniu diversas demandas da sociedade que exigiam o papel mais ativo do Estado e, portanto, aumento do gasto público direcionado ao atendimento dessas demandas. Na contramão do movimento global de liberalização dos mercados e diminuição do papel ativo do Estado na economia, o Brasil promulgou sua Carta Constitucional após duas décadas de repressão às lutas por direitos e trouxe à superfície a necessidade de combater as desigualdades.

A adoção do conceito de seguridade social trazia o sentido de proteção aos trabalhadores e, ao mesmo tempo, atenção aos desassistidos. Para isso, o processo de redemocratização foi essencial, ainda que o primeiro presidente tenha sido eleito indiretamente, pois pairava o sentimento coletivo de que seria possível realizar as mudanças estruturais interrompidas pelo golpe civil-militar de 1964. No entanto, os ventos do neoliberalismo que sopravam de fora contribuíram para a que primeira eleição direta após a redemocratização fosse vencida por um governo avesso a essas mudanças.

Assim, a década de 1990 ficou marcada por reformas de cunho liberalizante e com uma forte retórica de que os desejos e aspirações previstos na CF/1988, em especial na seguridade social (previdência, saúde e assistência social) seriam inviáveis diante das restrições orçamentárias e da nova dinâmica do capitalismo globalizado. Era preciso se modernizar, insistiam os liberais, e deixar o mercado se equilibrar pela mão invisível que rege suas relações era a forma mais eficiente.

Portanto, baseando-se na hipótese de que o orçamento é uma peça de disputa política antes de tudo (SALVADOR, 2010), esta pesquisa tem como objetivo relacionar os interesses

do capital portador de juros à apropriação do fundo público, com destaque para uma análise do Orçamento da Seguridade Social. Com um discurso enfático de que o Estado deve ser mínimo, as finanças desregulamentadas passam a se apropriar cada vez mais das receitas públicas em busca da valorização de curto prazo com menor risco possível. Para tanto, a pesquisa se divide em três capítulos.

O primeiro capítulo procura conceituar o capital portador de juros apoiando-se em Marx, em especial no livro terceiro de *O Capital*. Ao passar pela forma valor, processo de valorização e autonomização do capital portador de juros, além de seu desdobramento como capital fictício, o objetivo é apresentar o subsídio teórico sob o qual esta pesquisa se apoia.

O segundo capítulo recupera historicamente o papel do fundo público, com mais ênfase a partir do período pós-II Guerra Mundial e a constituição dos Estados de bem-estar social. A partir da crise estrutural do capitalismo em meados dos anos 1970 e o processo de desregulamentação dos mercados é possível identificar uma forte pressão sobre o fundo público, sobretudo, para que deixe de exercer o papel que o deu origem. Por último, será brevemente discutido como o Brasil foi inserido nessa dinâmica da financeirização, subordinando seu projeto de futuro aos ditames do capital de curto prazo.

O terceiro e último capítulo relaciona diretamente o capital portador de juros ao fundo público brasileiro, em particular o Orçamento da Seguridade Social, demonstrando, em primeira análise, como se construiu um discurso de falência do Estado para se apropriar dos seus recursos. Em segundo lugar, serão analisados os dados da seguridade social e confrontando-os às versões oficiais de diversos governos que, por sua vez, atendem aos interesses dos mercados financeiros desregulados. Por último, é feita uma breve análise das atuais reformas propostas com vistas à realização de mais um draconiano ajuste fiscal, em especial a PEC 55, a EC 93 e a reforma da previdência.

CAPÍTULO 1: O CAPITAL PORTADOR DE JUROS EM MARX E SEU PAPEL CONTEMPORÂNEO

Pode-se entender o capital portador de juros como uma das formas autônomas do capital que, na medida em que o capitalismo ganha complexidade, assume forma e movimento próprio. Esta leitura, elaborada por Marx ainda no século XIX, se faz presente nos dias atuais, com mais força do que talvez o próprio autor pudesse imaginar.

Esta forma autônoma, de posse do capitalista prestamista, adquire o direito à parte do valor criado na produção simplesmente por ser dono do dinheiro. Este capital a juros, contudo, ganha cada vez mais importância no desenvolvimento do capitalismo, tornando-se condição necessária à produção. Na fase contemporânea do capitalismo, o capital a juros e sua forma mais complexa, o capital fictício, ganham destaque pelo papel político que desempenham.

Além disso, a interpretação de Marx sobre o dinheiro assume aqui destaque preponderante dado as suas características mistificadoras. Mas, antes de chegar ao dinheiro, é preciso entender o que está por trás deste objeto tão complexo, para assim compreender como se dão seus desdobramentos em formas autônomas de valorização.

O objetivo deste capítulo é elaborar o pano de fundo teórico do papel que o capital portador de juros vem ocupando no movimento do capitalismo contemporâneo. Com características particulares desenvolvidas por Marx no livro terceiro de *O Capital*, sua complexidade pode ser entendida apenas no conjunto da obra deste autor e, portanto, será traçado um caminho de compreensão lógica de sua abordagem sobre o movimento do capital em geral.

O capítulo está organizado em duas seções. A primeira discute de maneira introdutória algumas características do capital em geral e como Marx apresenta as categorias valor e dinheiro; a segunda subdivide-se entre a interpretação do capital portador de juros e sua forma mais elaborada, o capital fictício.

1.1 . Breves notas teóricas sobre o capital em geral e o dinheiro como representante do valor.

A crítica da economia política elaborada por Marx na segunda metade do século XIX provocou uma importante transformação no pensamento científico tradicional, e ainda encontra eco um século e meio depois, quando o seu livro seminal, *O Capital*, completa 150 anos em 2017. As categorias elaboradas em *O Capital*, especialmente no livro terceiro, núcleo das ideias aqui apresentadas, servem de fio condutor para a compreensão do período contemporâneo do capitalismo. De maneira direta, trata-se da fase marcada pela hegemonia política, econômica e social do capital portador de juros.

Esta forma particular que assume o capital ao longo das últimas quatro décadas desenvolveu-se de diversas maneiras e, a mais complexa, sem dúvida, é a do capital fictício. Este desdobramento do capital a juros apresentou crescimento explosivo e seu avanço sobre a economia mundial se deu de variadas formas, como será demonstrado.

Contudo, antes de aproximar o objeto é preciso localizar algumas das bases estruturantes do pensamento marxista enquanto teoria social, ou seja, que pretende compreender o modo de produção da sociedade burguesa. Não se trata, porém, de repetir Marx, mas partir de suas reflexões na tentativa de compreender e avançar no entendimento da complexidade da sociedade contemporânea. Nas palavras de Marques e Nakatani (2009, p.9):

O capital é antes de tudo uma relação social. Isso significa que o capital é produto de uma determinada formação social e econômica, isto é, que um específico desenvolvimento das forças produtivas, bem como das relações que se estabelecem entre homens no processo produtivo que lhe é característico, resulta no surgimento do capital.

A forma dominante desta sociedade é a mercadoria e por ela Marx inicia sua crítica ao perceber as relações fetichistas que a encobre. Ao se partir do referencial teórico da economia política clássica, sobretudo Smith e Ricardo, Marx elabora sua própria teoria do valor-trabalho, mas a partir de uma perspectiva antagônica aos economistas burgueses. Enquanto estes se preocupam em compreender o que é a riqueza, pode-se dizer que Marx atenta-se para apropriação dela, a partir da perspectiva daqueles que a produzem.

A produção geral de mercadorias cria valores por meio da força de trabalho empregada e que, por sua vez, pode ser “livremente” adquirida no mercado. É importante lembrar que o

modo de produção capitalista torna-se totalizante a partir do emprego da força de trabalho assalariada, ou seja, quando ela também se torna uma mercadoria. Sua peculiaridade (valor de uso) é criar valor de troca. Marx (2008 b) destaca ainda que, embora o trabalho humano seja criador de valor, não é ele próprio o valor, mas “torna-se valor quando se **crystaliza** na forma de um objeto”. (p. 73 – grifo nosso).

Quando a forma valor se generaliza, passa a reger as relações entre os homens, isto é, estes passam a se relacionar a partir do produto de seus trabalhos, “a igualdade dos trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores”. (MARX, 2008 b, p.94). Isto significa que a mercadoria encobre as reais relações sociais que estão por trás do processo produtivo; as características da mercadoria apresentam-se como se fossem do próprio produto do trabalho.

Os trabalhos específicos (concretos) já não traduzem mais o significado do produto do trabalho, “uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas”. (Marx, 2008b, p.73). Ao esconder suas verdadeiras relações torna-se a mercadoria uma forma fetichizada, que encobre com sua aparência a verdadeira essência das coisas.

O dinheiro, por sua vez, o que aqui importa compreender, surge como representante geral deste valor criado na produção. Torna-se função social do dinheiro ser equivalente a todas as mercadorias e, portanto, Marx argumenta:

Não é através do dinheiro que as mercadorias se tornam comensuráveis. Ao contrário. Sendo as mercadorias, como valores, **encarnação de trabalho humano** e, por isso, entre si comensuráveis, podem elas, em comum, medir seus valores por intermédio da mesma mercadoria específica, transformando esta em uma medida universal do valor, ou seja, dinheiro. (MARX, 2008 b, p. 121 – grifo nosso).

A mercadoria expressa seu valor por meio de uma forma “ideal ou mental” (MARX, 2008b, p.122), a forma preço, designação quantitativa do trabalho incorporado na mercadoria. Em linhas gerais, o dinheiro desempenha duas funções totalmente diversas até este momento, a de ser ao mesmo tempo medida de valor e estalão de preços.

Destaca-se ainda a confusão comum que pode haver entre as formas valor e preço. Enquanto a primeira está necessariamente relacionada ao tempo de trabalho socialmente despendido na produção, a segunda guarda uma relação externa à mercadoria. Ou seja, pode

haver a possibilidade de divergência entre ambas, expressando o preço magnitude diferente do valor. Isto, contudo, “não constitui um defeito dela [da forma preço], mas torna-a a forma adequada a um modo de produção em que a regra só pode se impor através de média”. (MARX, 2008b, p.129).

Assim como o valor das mercadorias é determinado pela média das condições sociais em que elas são produzidas (mais intensivas em capital ou em trabalho), a forma preço constitui-se também desta maneira. Por fim, ressalta Marx que nesta confusão entre valor e preço, coisas que não tem valor e que, portanto, não são resultado de trabalho social, podem ter preço, como a honra, por exemplo, que o próprio autor cita. Esta é, todavia, uma contradição qualitativa entre forma e conteúdo.

No processo de circulação simples da mercadoria descrito por Marx como M-D-M, o dinheiro cumpre, em primeiro lugar, sua função de meio de troca. É através dele que os produtores de mercadorias diferentes processam sua circulação social. “O dinheiro não deixa transparecer a espécie de mercadoria nele convertida. Qualquer mercadoria, ao assumir a forma dinheiro, é igualzinha a qualquer outra”. (MARX, 2008b, p.136).

Para além da tradicional troca conhecida por escambo, a introdução do dinheiro permite sua transformação em qualquer outra mercadoria. O processo de circulação capitalista rompe com as limitações intertemporais e espaciais impostas pela antiga forma. E é neste ponto, contudo, que se encerra uma contradição latente.

Ao desenvolver seu raciocínio, Marx observa ainda que, quando o dinheiro assume a função de reserva de valor, o processo de circulação das mercadorias (circuito de valorização do valor) pode ser interrompido a qualquer momento. Neste sentido, “ninguém pode vender sem que alguém compre. Mas ninguém é obrigado a comprar imediatamente, apenas por ter vendido”. (Marx, 2008b, p.140).

Esta afirmação, por sua vez, vai de encontro com a então dominante lei de Say, cláusula pétrea entre os economistas burgueses, a saber, “toda oferta gera sua procura”. Assim, seria a oferta o motor do capitalismo e os agentes econômicos, movidos por seus interesses individuais de maximização de suas necessidades venderiam seus trabalhos no mercado em troca da exata remuneração. Destaca-se, contudo, a ausência de disparidades, uma vez que todos são “livres” a ofertar aquilo que a natureza lhes deu e, desta maneira, a produção de mercadorias teria como objetivo a satisfação humana.

Neste sentido, a tentativa de naturalização das relações sociais no capitalismo fez do ser humano um autômato, que reage de forma já conhecida previamente diante de determinadas situações que lhes são impostas – reflexão contrária a de Marx. As ações dos indivíduos (dentro de um padrão já conhecido de racionalidade) reduziram-se a cálculos de escolha entre a dor de trabalhar ou o prazer na obtenção por mais horas de lazer. Estas duas características, a maximização racional e calculista e a utilidade através do consumo de mercadorias fez com que surgisse uma igualdade abstrata e implícita entre os homens.

Marx, todavia, deu outra conotação para o capitalismo, cujo objetivo único é acumular capital incessantemente através da extração de valor para além daquilo que o trabalhador consegue criar. Isto, porém, será mais bem explorado no item seguinte. O que importa destacar aqui é a relevância da interpretação de Marx no que diz respeito ao papel do dinheiro, para além de simples meio de troca.

Enquanto reserva de valor, guarda consigo a semente das crises de produção ao interromper o processo de circulação e assim anular a possibilidade de realização do valor. O primeiro salto mortal foi dado entre D-M, mas nada garante que poderá ser continuado entre M-D', o que acaba por bloquear todo processo de reprodução capitalista.

No dinheiro, os trabalhos concretos executados por diferentes trabalhadores desaparecem para assumir sua única forma, ou seja, o próprio dinheiro. Além de medida do valor e meio de circulação, o dinheiro exerce função de meio de pagamento e entesouramento, forma principal de proteção da riqueza. Deste modo, “o desejo de entesourar é por natureza insaciável. Do ponto de vista da qualidade ou da forma, o dinheiro não conhece fronteiras: é o representante universal da riqueza material, pois é conversível em qualquer mercadoria”. (MARX, 2008b, p.163).

O dinheiro serve não apenas para obtenção de todas as mercadorias, mas também para mantê-la de forma líquida e protegida de eventos imprevisíveis. Fica estabelecida, por sua vez, uma peculiar relação de poder, isto é, mesmo que o dinheiro possa obter tudo o que quiser, ainda sim pode decidir não fazê-lo e permanecer líquido.

Com o desenvolvimento da produção, se acelera o processo de trocas e, com isso, aumenta a velocidade das transações, fazendo com que, nas palavras de Marx, “um possuidor de mercadoria pode estar, assim, pronto para vender, antes que outro esteja pronto para comprar”. (MARX, 2008b, p.162). A venda, portanto, passa a ser regulada pela produção e,

ao assumir a função de meio de pagamento, o dinheiro participa do processo apenas na data de concretização do processo.

A função de meio de pagamento exercida pelo dinheiro desenvolve um elemento essencial à produção capitalista, o crédito, item sem o qual não se daria o processo de acumulação. Marx argumenta: “o dinheiro de crédito decorre diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, circulando certificados das dívidas relativas às mercadorias vendidas, com o fim de transferir a outros o direito de exigir pagamento delas”. (Marx, 2008, p.166).

Nessa perspectiva, cabe mencionar a interpretação de Leda Maria Paulani (1991) em sua tese de doutoramento *“Do conceito de dinheiro e do dinheiro como conceito”*, a respeito do significado do dinheiro para Marx. A autora observa que o autor, em oposição à dominante economia política clássica, contraria a ideia de dinheiro como algo natural, simples meio de circulação. Ou seja, assim como o valor das mercadorias, o interpreta como produto social e histórico forjado na contradição entre sua forma e respectivo conteúdo (PAULANI, 1991, p.133).

Assim, para Marx, o dinheiro “só se constitui plenamente quando a ele incorpora o entesouramento e a utilização do dinheiro como meio de pagamento”. (MARX, 2008b, p.140). Isto significa que o objeto só está completo quando estas duas funções podem ser percebidas claramente. São elas, portanto, que “fixam o dinheiro como figura exclusiva, ou como única existência adequada do valor de troca”. (MARX, 2008b, p.140). Isto decorre do fato de que o objetivo da circulação já não é mais o valor de uso das mercadorias, mas a reprodução constante do valor de troca.

1.2. Aspectos gerais sobre o capital portador de juros em Marx e sua dimensão contemporânea.

O capital, para Marx, decorre do movimento das mercadorias, do processo de valorização do valor. Por diversas vezes destaca a necessidade de entendê-lo como um

processo, um conjunto de múltiplas determinações que se complementam e se contradizem simultaneamente.

No livro I de *O Capital*, após uma longa incursão acerca da lei do valor, seus determinantes e o processo de circulação da mercadoria, Marx chega ao que chamou de equivalente geral, ou seja, o dinheiro e conclui ser esta a forma mais fetichizada em que se transmuta o capital. Dando continuidade à desmistificação das categorias do valor, destaca que é no processo de circulação que se dá início ao entendimento do capital. Assim, destaca que “o dinheiro que é apenas dinheiro se distingue do dinheiro que é capital, através da diferença na forma de circulação”. (MARX, 2008b, p.177).

Enquanto na circulação simples (M-D-M) o objetivo é vender para comprar e, portanto, trocar valores de uso por outros qualitativamente diferentes tendo dinheiro como intermediário, agora o objetivo é comprar para vender (D-M-D')¹, ampliando assim o dinheiro inicialmente investido. O que interessa ao capitalista única e exclusivamente é a constante ampliação deste valor na forma dinheiro, que nas palavras de Marx ganham o seguinte contorno:

A circulação de dinheiro como capital, ao contrário, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento continuamente renovado. Por isso, o movimento do capital não tem limites. (...) Como representante consciente desse movimento, o possuidor do dinheiro torna-se capitalista. Sua pessoa, ou melhor, seu bolso, é donde sai e para onde volta o dinheiro. O conteúdo objetivo da circulação em causa – **a expansão do valor** – é sua finalidade subjetiva. Enquanto a apropriação crescente da riqueza abstrata for o único motivo que determina suas operações, funcionará ele como capitalista, ou como capital personificado, dotado de vontade e consciência. **Nunca se deve considerar o valor-de-uso objetivo imediato do capitalista. Tampouco o lucro isolado, mas o interminável processo de obter lucros.** (MARX, 2008b, pp.183-4 – grifos nossos).

No livro III, é possível perceber uma análise mais detalhada em relação às formas específicas do capital. Neste sentido, o capital portador de juros aparece como um desdobramento no processo de valorização constante do valor. A fórmula geral do processo – D-M-D' - transforma-se em D-D-M-D'-D', onde D-D não é um dos elementos da transformação da mercadoria, nem de reprodução do capital, conforme observa Marx (2008c).

Assim, de acordo com o autor, o dono do capital-dinheiro cede-o ao dono dos meios de produção; este, por sua vez, após realizar o valor das suas mercadorias, reparte a mais-

¹ Marx chama esse processo de “fórmula geral do capital”.

valia² com o proprietário do dinheiro. O esquema simplificado acima resume o papel central que assume o dinheiro em determinado momento de acumulação do capitalismo, em que o capital portador de juros marca seu caráter particular. Assim, Marx diz:

O dono do dinheiro, para valorizar seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria capital; capital não só para si, mas também para os outros, é capital para quem o cede e a priori para o cessionário, é valor que possui valor-de-uso de obter mais valia, lucro. (MARX, 2008c, p.459).

Pelo lado de quem empresta o dinheiro, a simples posse dele permite o poder de exigir juros, independentemente do resultado de sua aplicação pelo capital industrial ou comercial. Contudo, é no capital produtor de juros que se alcança a forma mais reificada, mais fetichista da relação capitalista. Trata-se de reconhecer a forma do capital produtor de juros, $D - D'$, na qual “dinheiro que gera dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo que liga os dois extremos” (MARX, 2008c, p. 460), ou seja, sem passar pelo processo de produção.

Com o aperfeiçoamento das sociedades capitalistas, os sistemas financeiros passaram a se organizar de formas cada vez mais eficientes, tornando bancos e instituições semelhantes grandes financiadores da produção industrial. Entre a segunda metade do século XIX e início do século XX, a proeminência do capital bancário em sua aliança com os Estados Nacionais tornou-se um traço importante e conhecido nas chamadas industrializações retardatárias.

Ao longo do seu processo de constituição como força política dominante, o capital portador de juros passou a ocupar espaços políticos cada vez mais relevantes. Os bancos conquistaram posições estratégicas no comando dos Estados nos quatro cantos do mundo. É possível afirmar que, de certa maneira, o capital portador de juros autonomizou-se em relação à esfera produtiva, dada tamanha importância que conquistou.

A forma dinheiro-capital, diferente do dinheiro enquanto meio de circulação, conquistou propriedades específicas. Desta maneira, voltando à fetichização, Marx utiliza uma metáfora bem conhecida que resume de maneira objetiva todo processo, ou seja, “torna-se assim propriedade do dinheiro gerar valor, proporcionar juros, do mesmo modo que dar peras é propriedade de uma pereira”. (MARX, 2008c, pp.520-21). Esta passagem deixa claro o caráter “fictício” que o capital adotou ao longo do tempo.

² Mais-valia é a essência do lucro para Marx e a base sob a qual está assentada toda a economia capitalista, ou seja, é o trabalho criador de valor que não é pago a quem o realizou. Ver Marx (2008b), cap. 5 “Processo de Trabalho e Processo de Produzir Mais-Valia”.

A respeito do dinheiro como capital e, portanto, como sujeito autônomo no processo de valorização, Paulani (1991) consegue captar a complexidade do fenômeno e o resume da seguinte forma:

Assim, ainda que o dinheiro possa não estar se colocando efetivamente como mercadoria-dinheiro, ainda que ele esteja funcionando simplesmente como meio de circulação ou como meio de pagamento, no capitalismo, o dinheiro enquanto tal já é potencialmente capital, valor que se valoriza. Por isso, no âmbito do fenômeno, ele toma necessariamente o lugar do sujeito. A relação do verdadeiro sujeito, ou seja, do capital, com este seu predicado é por isso peculiar e difere de sua relação com o predicado mercadoria, o que explica, entre outras coisas, porque as crises do sistema, sejam de que tipo for, expressam-se sempre monetariamente³. (PAULANI, 1991, p.158).

O capital encontra sua expressão máxima de fetichismo no D-D', inerente não apenas no dinheiro que se valoriza em massa, mas no capitalismo enquanto modo de produção e dominação social, e por isso a abrangência da totalidade sistêmica se faz tão necessária para compreensão desta dinâmica. Trata-se do valor reproduzindo a si mesmo, sem mediação da mercadoria e, sobre isto François Chesnais (2010) lança um olhar crítico a respeito do viés limitado em que alguns autores marxistas acabam caindo ao não inserir a totalidade sistêmica na análise:

Ela [teoria do fetichismo] teve pouco eco entre os economistas marxistas ou marxianos por razões que derivaram tanto do positivismo provindo da instrumentação política de Marx em suas diversas variantes, como do “economicismo” que atravessa o campo da economia enquanto disciplina acadêmica (CHESNAIS, 2010, p.119).

O materialismo histórico e dialético enquanto método de análise de Marx, o coloca, bem como um grande número de autores que seguiram sua tradição, em direção radicalmente oposta às análises economicistas. É apenas dentro do aspecto totalizante da história, das relações de poder e das contradições entre produção e distribuição da riqueza social que se pode compreender a complexidade da sociedade capitalista. O capital portador de juros, portanto, é resultado desta complexidade e expressa em grande medida a autonomia do capital enquanto sujeito com vontade própria, impondo suas exigências inclusive sobre o capitalista.

³ O fundamento das crises será discutido de maneira breve no item seguinte, mas a afirmação de Paulani (1991) ajuda a compreender que, embora as crises financeiras atuais pareçam as reais causas das crises, na verdade trata-se apenas da aparência destas, ou seja, apenas a superfície do fenômeno em si.

A forma mais pronunciada do capital portador de juros e que, portanto, ganha destaque no período recente do capitalismo, é o capital fictício, desdobramento mais profundo das formas de valorização do valor expostas anteriormente. As crises financeiras observadas ao longo do século XX e já no início do XXI possuem uma íntima relação com a hipertrofia do capital fictício, associada à ampla desregulamentação dos mercados financeiros e seu poder político.

1.2.1. O capital fictício: a forma mais perversa do capital portador de juros

Embora Marx não tenha tido tempo de elaborar profundamente esta discussão, é possível encontrar em sua obra algumas pistas que mais tarde foram bem elaboradas por outros autores, especialmente nos capítulos XXIX e XXX do livro III de *O Capital*. O capital fictício pode-se dizer, é a forma autonomizada e mais complexa do capital a juros e assume nos dias atuais papel preponderante na esfera da circulação global. Somando-se ao capital bancário, o capital acionário, a dívida do Estado, conforme tratou Marx e, mais recentemente o mercado de derivativos, temos as principais formas do capital fictício que comandam o processo de acumulação na atualidade (MARQUES E NAKATANI, 2009).

Das formas mais fetichizadas do capital, a valorização fictícia é sem dúvida sua maior expressão concreta. No entanto, assim como destacam Carcanholo & Nakatani (1999), não há definições acabadas na teoria marxista, pois se tratam de fenômenos sociais movidos por suas contradições. A realidade é o próprio movimento e nisto consiste o capital; não é possível, portanto, defini-lo, mas apenas descrever seu constante movimento.

O capital fictício é e não é capital ao mesmo tempo. A dívida pública e as ações das empresas são os principais exemplos, pois os títulos representam direitos sobre o capital real e aparecem assim duplicados, de um lado capital real, de outro na forma monetária. O capital fictício guarda alguma correspondência com o capital real e pode ser confundido com o capital a juros muitas vezes. “O problema está em que seu valor cresce ou diminui por razões independentes, de maneira que parcela dele pode ter existência puramente ilusória do ponto de vista da totalidade” (CARCANHOLO e NAKATANI, 1999, p.297).

A dualidade entre ser e não ser ao mesmo tempo só pode ser compreendida levando em consideração o método dialético que enxerga na totalidade a complexidade do movimento ilusório, e não apenas um ou outro aspecto da realidade. Neste sentido, o capital fictício é real do ponto de vista individual, ou seja, seu proprietário pode convertê-lo em riqueza real, fruto de mais-valia. Nas palavras de Carcanholo e Sabadini:

Quando os lucros fictícios são ‘produzidos’ pela especulação, elevam o volume total do capital fictício existente no conjunto da economia; quando o mercado apresenta uma reversão de sua trajetória, destrói capital fictício e essa destruição vai aparecer como se fosse uma destruição de riqueza real, e de fato é, só que exclusivamente do ponto de vista do ato individual e isolado (CARCANHOLO e SABADINI, 2009, p.51).

O lucro fictício realizado na mercadoria real se torna um lucro real e, com este, obtêm-se bens com mais-valia concreta, com lucro real. “Os lucros fictícios não tem nada de mais-valia, não tem nada de valor excedente mercantil (...) a afirmação de que a mais-valia apropriada, o lucro real, possa ser destinada à acumulação fictícia somente tem sentido do ponto de vista individual.” (CARCANHOLO e SABADINI, 2009, p.53). O consumo real e a produção de riqueza só podem ter como origem a mais-valia, trabalho excedente, resultante da exploração da força de trabalho produtiva.

Como mencionado por Max, dentre as principais formas do capital fictício destacam-se os títulos de dívida pública e privada, demais instrumentos financeiros que representam direitos sobre uma apropriação de riqueza futura e, contemporaneamente, os derivativos – não tratado por Marx obviamente. O capital portador de juros e o capital fictício são improdutivos, mas enquanto aquele cumpre função no processo de produção, o segundo incorre em ônus, pois não faz parte do processo de circulação capitalista. Daí o termo parasitário para designá-lo, segundo Carcanholo e Nakatani (1999).

Seu movimento é resultado de ações que não estão necessariamente ligadas à esfera produtiva, ou seja, por circunstâncias independentes em relação à reprodução do capital. Dentro de certos limites não se torna prejudicial, mas ultrapassando estes pode alterar drasticamente a rota de decisões produtivas (CARCANHOLO e NAKATANI, 1999).

Enquanto o capital produtivo industrial esteve no centro como forma dominante de acumulação capitalista, o capital a juros esteve subordinado à lógica dos capitais industrial e comercial, a partir da ampliação do sistema de crédito. Apropriava-se, portanto, de parte da mais-valia sem necessidade de incorrer nos riscos da produção, destacando seu caráter dependente e complementar.

Já o capital fictício surge como uma forma ainda mais mistificadora, um desdobramento autônomo do capital a juros, fazendo desaparecer a conexão de sua ampliação com a esfera real, ou seja, valorizando-se autonomamente, independente do processo produtivo. Assim,

Em resumo, o capital fictício tem como origem três fontes: a) a transformação em títulos negociáveis do capital ilusório, b) a duplicação aparente do valor do capital a juros (no caso das ações e dos títulos públicos) e c) a valorização especulativa dos diferentes ativos. Esse capital fictício de três diferentes origens tem em comum o fato de que, ao mesmo tempo em que é fictício, é real. (CARCANHO e SABADINI, 2009, p.45).

Não há sentido teórico - ao menos dentro da lógica dialética que privilegia a complexidade e as contradições do movimento - provar empiricamente a existência do lucro fictício, mas cabe apenas descrever sua dinâmica de funcionamento. A explicação mais simples é, talvez, a valorização especulativa dos ativos. “O lucro fictício existe enquanto se mantenha a valorização especulativa (preço acima do valor) de um ativo qualquer e desaparece caso, eventualmente, desapareça dita valorização” (CARCANHOLO e SABADINI, 2009, p.50).

Marx, no emblemático capítulo XXIV do Livro I de *O Capital*, “A chamada acumulação primitiva”, destaca que com a dívida pública nasceu o sistema de crédito mundial, raiz do capital fictício e principal alavanca no processo de acumulação capitalista originário. Em suas palavras e com grande ironia observa que,

A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto da posse coletiva dos povos modernos é a dívida pública (...). **O crédito público torna-se o credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão é substituído pelo de não ter fé na dívida pública** (MARX, 2008b, pp.867-8 – grifo nosso).

A dívida pública tem tanta importância neste contexto como no capitalismo contemporâneo que, embora Marx esteja descrevendo a formação dos Estados modernos há mais de três séculos, a interpretação é atual em todos os sentidos, ou seja, diz ele:

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 e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. **A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu.** Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, sem suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 2008b, p.868 – grifo nosso).

Esta é, por sua vez, uma das formas principais de acumulação dos lucros especulativos parasitários. São estéreis desde seu nascimento, mas podem converter-se em capital real à medida que são negociados nos recentes mercados secundários. A dívida pública é atualmente o maior algoz dos povos de todo o mundo, pois milhões de vidas são sacrificadas em nome do compromisso e credibilidade para com os mercados, uma entidade que possui vida própria⁴.

Trindade (2011), por exemplo, ressalta a importância da dívida pública como componente estrutural do sistema de crédito. O Estado toma crédito da sociedade e em troca cria capital fictício, com direitos de apropriação sobre renda futura por parte dos detentores dos títulos. Desta maneira, “suga” capitais reais na forma dinheiro e os substitui por uma ficção.

Diversas interpretações marxistas na atualidade ressaltam a importância do capital portador de juros e sua forma mais perversa, a do capital fictício, tais como Chesnais (1996, 2005 e 2010), Carcanholo e Nakatani (1999), Carcanholo e Sabadini (2009), Marques e Nakatani (2009), entre outros. Em busca de valorização constante o capital segue sua lógica própria, livrando-se cada vez com mais facilidade das agruras e dos riscos que incorrem a produção. É em meio à crise estrutural do capitalismo, desde meados dos anos 1960 que este capital autônomo encontra terreno fértil para sua hipertrofia.

O capítulo seguinte analisará como a forma de atuação desse capital tem, entre outros resultados, prejudicado os orçamentos do fundo público, o que compromete a manutenção das políticas públicas sociais. Antes, porém, é preciso localizar no tempo histórico a importância do fundo público como elemento essencial de acumulação de capital, sobretudo após a Grande Recessão dos anos 1930 e seu crescimento pós-segunda guerra mundial.

⁴ Este argumento, porém, será mais bem explorado no capítulo seguinte a respeito da punção que as dívidas exercem sobre os recursos públicos. Aliás, trata-se este do argumento central aqui exposto, ou seja, como o capital fictício exige seus lucros privados em detrimento de prejuízos coletivos.

CAPÍTULO 2 - O FUNDO PÚBLICO E O CAPITALISMO FINANCEIRIZADO

A fase contemporânea do capitalismo é marcada pela forma pronunciada do capital portador de juros, ou chamado também de capital financeiro. Após um período de intenso crescimento das economias centrais, resultado de um amplo acordo de classes em torno do Estado de bem-estar social, o capitalismo experimentou uma forte recessão a partir do final dos anos 1960. Neste sentido, a dominância do capital portador de juros como resposta à ausência de lucros produtivos, mostrou-se uma opção concreta para os capitais ociosos.

A sociedade construída no pós-II GM tinha entre suas principais características a produção industrial e o consumo em massa, diretamente relacionados a ganhos expressivos em termos de produtividade e salários reais. Some-se a isso um pacto social em torno da proteção dos trabalhadores através de políticas públicas de direitos, de garantias mínimas de trabalho e liberdade de organização. Pode-se dizer que os trinta anos que se seguiram ao fim do conflito bélico tratou-se, na verdade, de um período excepcional na história do capitalismo.

O objetivo deste capítulo é compreender como e em qual contexto se deu a presença do fundo público como elemento crucial para o processo de acumulação capitalista. Organizado em torno da proteção dos trabalhadores nos países centrais, o fundo público exerceu e ainda exerce papel protagonista, seja na forma de salários indiretos que retornam para o consumo de bens e serviços, seja diretamente na forma de subsídios ou até mesmo no resgate das corporações em crise.

O capítulo divide-se em quatro partes. A primeira parte discute brevemente a ideia de capital financeiro em Hilferding (1983) e seu papel de destaque a partir do início do século XX. A segunda trata da caracterização do fundo público no contexto imediato do pós-II GM. A terceira parte introduz a discussão da crise estrutural do capital, tendo como referência a lei tendencial da queda taxa de lucro descrita por Marx. E, por fim, a última parte trata do aspecto da financeirização a partir da crise estrutural e do avanço do capital portador de juros sobre o fundo público.

2.1. O capital financeiro

O sistema capitalista possui a característica de metamorfosear-se, desde o processo de intensa concorrência observado a partir da dissolução do feudalismo, passando pela fase monopolista, dominada pela disputa global entre as grandes potências, até a fase atual de dominância do capital portador de juros sobre as demais formas. O capital financeiro como força hegemônica possui suas raízes fincadas no final século XIX e, a partir do exame detalhado de Hilferding (1983), apoiado no Livro III de *O Capital*, é possível ter dimensão mais concreta de sua atuação.

A fase monopolista do capital é marcada pelo que Lênin (2008) chamou de “imperialismo, fase superior do capitalismo”, ou seja, comandada pelo avanço das grandes potências econômicas da época (que por sinal são as mesmas dos dias atuais) sobre o restante do mundo, anexando novos territórios e ampliando seus mercados. Neste contexto, pode-se incluir as duas grandes guerras mundiais e dezenas de intervenções militares protagonizadas, sobretudo, por EUA e seus aliados. A acumulação de capital não enxerga nacionalidade e a realização do valor se impõe como obrigação à sobrevivência do sistema; portanto, a guerra também é elemento necessário para manutenção do capitalismo.

Hilferding (1983) observou que dentro desta dinâmica de avanço do capital, os bancos cumprem papel decisivo ao se fundirem ao capital industrial, passando este último a estar subordinado ao primeiro. Assim, para o autor, é na relação entre o capitalista dono do dinheiro e o capitalista produtivo que se forma o capital financeiro. Este processo, contudo, é acompanhado da concentração e centralização do capital, necessários à grande soma de recursos exigidos pelos novos conglomerados em disputa mundial. É neste contexto que se observa o surgimento da sociedade anônima, núcleo da tese de Hilferding sobre o capital financeiro e sua autonomia frente às outras formas de acumulação.

Em primeiro lugar, Hilferding (1983, p.111) observa o surgimento das sociedades anônimas “significa antes de tudo uma alteração da função exercida pelo capitalista industrial”. Isto é, o capitalista até então responsável pela organização e pela produção, portanto, empresário produtivo, passa a ser investidor do capital monetário. Em outras palavras:

O capitalista monetário, enquanto credor, nada tem a ver com o que é feito com seu capital no processo de produção, embora esse emprego seja, em

realidade, a condição necessária da relação de empréstimo. Sua função é apenas ceder seu capital monetário e recuperá-lo com juros depois de certo tempo, resumindo-se, pois, sua função numa transação jurídica; assim também o acionista atua como simples capitalista monetário. Ele fornece o dinheiro para receber (em termos genéricos) um rendimento (HILFERDING, 1983, p.111).

Este é, em linhas gerais, o traço mais importante ressaltado por Hilferding, pois a mudança das funções exercidas entre os capitalistas é crucial para compreensão das diferenças entre os proprietários do capital e aqueles que possuem direitos sobre apropriação futura. As sociedades anônimas cumprem papel importante na concentração e centralização do capital, além de ser a principal forma cuja empresa se apresenta ao longo do século XX. Sob controle muitas vezes dos bancos e instituições financeiras em postos-chaves da administração, os conglomerados passaram a dominar o mercado de bens e serviços fazendo penetrar seus slogans em qualquer país.

É preciso, no entanto, diferenciar o capitalista acionista do capitalista industrial, sem incorrer em equívocos quanto aos objetivos de cada um. Enquanto o capitalista industrial dispõe sobre todo seu capital e, portanto, usufrui de todo seu lucro, o acionista possui apenas uma parte e, deste modo, detém apenas uma fração do lucro. Porém, o poder deste último se multiplica através da negociação das ações nas Bolsas de Valores, o que aumenta o capital controlado sem que necessariamente esteja aumentando a produção.

Como destacado anteriormente a partir de Marx, “na sociedade capitalista, toda soma de dinheiro adquire a capacidade de render juro” (HILFERDING, 1983, p.113). Com o desenvolvimento do mercado acionário é oferecida ao proprietário do capital a opção do investimento produtivo à taxa de juros corrente ou a negociação das ações, sendo que o rendimento de ambos tende a se nivelar dada a concorrência. É sobre o mercado de ações que Hilferding faz uma observação reveladora acerca do capital fictício, essencial para a análise desenvolvida aqui:

A ação é, pois, sem dúvida, um título de rendimento, um título de dívida sobre a futura produção, uma ordem de pagamento de lucros. Uma vez que o lucro é capitalizado e a soma capitalizada constitui o preço da ação, o preço da ação para conter um segundo capital. Mas é ilusão. **O que existe, de fato, é o capital industrial e o respectivo lucro.** Isso não impede, todavia, que esse “capital fictício” exista para fins de cálculo e seja tratado como “capital

acionário”. Em realidade não é capital, mas apenas o preço de um rendimento (HILFERDING, 1983, p.114 – grifo nosso).

A partir de Marx, Hilferding também salienta que não é propriedade da natureza do dinheiro gerar mais dinheiro, mas é na produção que se cria valor. O mercado bursátil, por sua vez, possui capacidade alavancagem muito superior à capacidade produtiva das empresas; esta é inclusive uma das razões para as crises financeiras observadas, sobretudo, a partir do processo de desregulamentação financeira que será mais detalhado à frente.

Por fim, cabe destacar um ponto fundamental denominado por Hilferding de “lucro do fundador”. A partir da abertura do seu capital e, portanto, da venda inicial de ações, ocorre ampliação de lucro adicional, que pode ser utilizado para ampliação da produção. Ao mesmo tempo em que essas novas ações servirão para aumento da mais-valia, sua negociação no mercado acionário fortalece a especulação financeira. Deste modo, o lucro do fundador está relacionado tanto ao capital produtivo quanto à esfera do capital fictício, e sua forma de expansão nas sociedades anônimas, para Hilferding (1983) é uma das formas de atuação do imperialismo sobre novos mercados.

Assim, o capital financeiro passou a ter grande destaque a partir das mudanças estruturais ocorridas no processo de acumulação capitalista. A fusão entre os bancos e os grandes conglomerados organizados pelas SAs tornam-se a forma dominante de atuação das empresas. É, porém, com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 que esta lógica começa se alterar e as amarras da regulação são impostas a um capital até então desenfreado, em busca de novos mercados. A nova fase inaugurada com políticas de recuperação econômica impôs sérias restrições à circulação do capital, mas com prazo de validade.

2.2. O fundo público no pós-II GM

A Grande Depressão dos anos 1930 colocou em xeque o ideal de um sistema econômico que, através da liberdade empreendedora dos indivíduos pudesse atingir a prosperidade. O desemprego em massa, a capacidade ociosa da indústria e a queda vertiginosa nos valores dos ativos reais e financeiros contribuíram para o questionamento das hipóteses

que sustentavam a teoria econômica clássica, dominante como retórica justificativa do sistema capitalista até então.

Foi neste contexto que John Maynard Keynes (1983) apresentou sua *Teoria Geral*, com suficiente munição crítica diante da realidade exposta. A plena liberdade dos agentes e suas escolhas racionais entre trabalho e lazer, não condiziam com a fila de desempregados nos EUA e Europa, sobretudo daqueles dispostos a trabalhar em troca de apenas um prato de sopa.

O imperialismo que, no plano internacional há algumas décadas opunha os Estados Nacionais e suas empresas multinacionais, já havia desmontado por completo a utopia da livre concorrência. Neste sentido, a disputa se dava entre oligopólios concentradores de capital que, na maior parte das vezes utilizou seu poderio militar como forma de convencimento de outras nações na abertura de seus mercados.

Hobsbawm (1995) chama atenção para o fato de que a crise do liberalismo radicalizou as disputas de projetos de sociedade, colocando em oposição o que a perfeição dos mercados prometia em termos de desenvolvimento e o que de fato apresentavam à sociedade. A ascensão do comunismo e do fascismo foi também produto desta nova realidade de disputas político-ideológicas.

É no contexto dessa crise, portanto, que se insere o papel estrutural do fundo público no capitalismo, como elemento central no processo de acumulação. Este padrão de relação entre fundo público e acumulação de capital representa uma espécie de “revolução copérnica”, na medida em que o fundo público se transforma em um pressuposto da reprodução do capital, em substituição ao seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial (OLIVEIRA, 1998).

O fundo público, embora presente na formação originária do capitalismo e, portanto, elemento constitutivo de sua própria existência, recebeu grande destaque no período logo após a Segunda Guerra Mundial. A intervenção do Estado por meio de políticas anticíclicas de cunho Keynesiano inaugurou um novo período que ficou conhecido na literatura como “os trinta anos gloriosos do capitalismo” (HOBSBAWM, 1995). Além disso, promoveu-se uma ruptura decisiva com os dogmas liberais e sua retórica sobre a eficiência do livre mercado (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Oliveira (1998) destaca que o Estado de bem-estar keynesiano inaugurou um padrão determinado de financiamento público da economia. Assim, o fundo público tornou-se uma

via de mão dupla, pois por um lado financia a acumulação capitalista (através de subsídios, recursos para pesquisa etc.) e, por outro, financia a reprodução da força de trabalho (educação, saúde, previdência social etc.). No que se refere à reprodução da força de trabalho, contudo, as despesas públicas destinadas a este fim cresceram à taxa duas vezes superior ao crescimento do produto dos países mais ricos (OLIVEIRA, 1998).

Todas essas “benesses” conquistadas, ora por pressão dos trabalhadores organizados, ora pela necessidade da própria existência do capital não exauri-los, possuem um alto custo, o que faz as despesas públicas se expandirem significativamente, como destaca Oliveira (1998):

A transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do “custo interno de produção” e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato (...). (OLIVEIRA, 1998, p.22).

O período pós-guerra foi marcado por um amplo consenso em torno da nova configuração do sistema produtivo capitalista, pautado na produção industrial em massa utilizando-se de novas tecnologias, com aumentos expressivos na taxa de ocupação entre os trabalhadores e, como consequência, no acesso ao consumo de bens duráveis em larga escala. Esta nova configuração ficou conhecida como fordismo, pois se pautava no sistema organizacional de Henry Ford ainda no início do século XX, onde cada elemento da produção era meticulosamente calculado e racionalizado (HARVEY, 1992; BEHRING & BOSCHETTI, 2006; SALVADOR, 2010).

Neste contexto, destaca-se como de suma importância a melhora real na qualidade de vida dos trabalhadores, desde as condições de trabalho dentro da fábrica, o aumento significativo no poder de compra, até a proteção social organizada para sua vida e de seus familiares. O Estado Social, ou mais conhecido como *Welfare State*, surgiu como resposta às demandas desta nova sociedade, sob o signo da importância do papel do Estado como agente regulador da sociedade⁵.

É importante destacar que o período foi marcado por uma mudança substancial na correlação de forças entre capital e trabalho, o que possibilitou ganhos concretos para a classe

⁵ Há um amplo debate em torno das tipologias e nomenclaturas mais adequadas para designar o Estado de bem-estar erigido neste contexto e, para isso, alguns autores resumem de maneira consistente as diversas interpretações. A esse respeito ver Salvador (2010) e Behring & Boschetti (2006).

trabalhadora cada vez mais organizada em sindicatos e partidos de centro-esquerda. Porém, a nova sensação de estabilidade e proteção acabou por frear as lutas mais radicais da esquerda revolucionária, relegando-a para um plano mais distante da luta dos trabalhadores, exatamente no contexto de acirramento da Guerra Fria no plano internacional. Em síntese:

Houve, naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acessos ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade. A condução desse pacto pelos grandes partidos social-democratas construídos desde fins do século XIX, com seu projeto de reforma do capitalismo e não de revolução, também tempera o ambiente sindical e operário nesse período. E, por fim, tem-se o forte isolamento da esquerda revolucionária, para o que em muito contribuíram os destinos do socialismo realmente existente, da chamada III Internacional, e a Guerra Fria (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.89).

Oliveira (1998, p.38) observa ainda que neste aspecto da luta de classes, as críticas ao *Welfare State* tendem a ser incompletas, do espectro mais à direita até mais à esquerda. Em resumo, ele separa os otimistas com esta nova configuração e seu romantismo com a luta de classes, os críticos liberais que enxergam apenas ineficiência do Estado e, por último, o “esquerdismo infantil” que compreende o Estado apenas como comitê da burguesia. Para o autor, é exatamente a complexidade do mundo real e suas contradições que tem a capacidade de explicar a “condensação de forças” em disputa pelo Estado. Contudo, é neste emaranhado de transformações do capitalismo nos países centrais que o fundo público ganha expressiva relevância.

Em relação à natureza conceitual do fundo público, Oliveira (1998, p.21) chama atenção para aquilo que se pode entender como o núcleo de sua tese, quando se refere ao papel do fundo público no contexto dos anos gloriosos do capitalismo. Diz o autor: “o fundo público é agora um *ex ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de um caráter *ex post*, típico do capitalismo concorrencial”.

De forma objetiva, os recursos públicos na figura dos impostos diretos e indiretos assumem grande parte da responsabilidade pela acumulação de capital, seja de forma indireta ou através da produção de bens e serviços públicos. Nesse sentido, Oliveira (1998) se refere ao fundo público como “antivalor”, pois o fundo público torna-se um “anticapital”, não sendo, portanto, valor, à medida que decorre de sua função de sustentação do capital destruir o

caráter auto-reflexivo do valor. Há assim, uma tendência à “desmercantilização” da força de trabalho, uma vez que as “antimercadorias” (salário indireto) não têm como objetivo a geração de lucro (p.29).

Para Oliveira (1998) coloca-se em questão, inclusive a imposição da lei do valor, questionando-se os seus pressupostos a partir da expansão dos ganhos obtidos pelos trabalhadores neste processo. A tese é polêmica e não passou pelo crivo da história sem que recebesse duras críticas, como as sistematizadas por Salvador (2010). Destaca-se, porém, a interpretação de Behring & Boschetti (2006) que, embora concordem com Oliveira (1998) em diversos aspectos observam que:

Esta tese [a do antivalor] é bastante polêmica, até mesmo em relação ao próprio raciocínio que vinha sendo construído pelo autor. Se seguirmos seu pensamento, segundo o qual o fundo público é estrutural para a geração de valor e o capital não prescinde dele para sua reprodução, parece 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 até de reprodução da força de trabalho como fonte de criação de valor, o que não é informado pela tendência contemporânea de expulsão da força de trabalho pela introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, considerando também o lugar estrutural do exército industrial de reserva (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.176).

E concluem sua crítica de maneira contundente:

Dessa forma, consideramos que o fundo público não poderia ser considerado um antivalor, uma vez que participa de forma direta e indireta do ciclo de produção e reprodução do valor. **O fundo público não gera diretamente mais-valia, porém, tencionado pela contradição entre socialização da produção e a apropriação privada do produto, atua apropriando-se de parcela da mais-valia, sustentando num processo dialético a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros que se concretiza com a conclusão do ciclo de rotação do capital** (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.176 - grifo nosso).

As autoras ressaltam ainda que o que se mostra interessante no raciocínio de Oliveira (1998) é a demonstração da importância do fundo público em contraposição ao ideal de reprodução automática do capital. A presença necessária e, muitas vezes obrigatória do fundo público desmonta a tese central do capitalismo autorregulado. Para a Economia Política,

porém, o Estado sempre foi e continuará sendo constitutivo deste sistema, isto é, a outra face da mesma moeda.

Destaca-se ainda, como crítica complementar a análise de Behring (2009) acerca do papel do fundo público na produção de mais-valia. Segundo a autora, neste processo de punção do fundo público sobre a mais-valia:

Talvez aqui tenhamos a necessidade, não da revisão da lei do valor em Marx, como sugere Oliveira, mas de analisar mais detidamente os mecanismos de transformação da mais-valia em salários, juros, lucros e renda da terra, e o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo que opera transferências de valor, transmutando-as nessas formas e favorecendo forças hegemônicas quanto à apropriação privada da mais-valia socialmente produzida, ou participando diretamente da reprodução do capital e do trabalho por meio das mais variadas configurações da intervenção estatal, ainda que em tempos de suposta retomada do liberalismo (BEHRING, 2009, p.55).

Na busca de entendimento da polêmica descrita, Mendes (2012) enfatiza a importância da crítica de Behring (2009), ainda que num contexto diferente de Oliveira, pois segundo ele “em nenhum momento parece, como a autora apresenta, que Oliveira descarta o elemento da ‘contrariedade’ do fundo público desenvolvido pelo sistema capitalista, mesmo com as transformações produzidas pelo *Welfare State*” (MENDES, 2012, p.106). Neste sentido, a tese de Oliveira (1998) está centrada no caráter da contradição entre ser e não ser valor ao mesmo tempo, esta é a complexidade real.

Mendes (2012, p.111) insiste ainda que “a abordagem de Oliveira em nenhum momento nega a teoria do valor de Marx” e que, sem deixar dúvida, “o fundo público passa a ser antivalor, mas também não o é, sendo valor. Daí o seu caráter conflitivo”. Neste sentido, a crítica de Behring (2009) ganha mais força no contexto atual, a saber, do capitalismo financeirizado aonde o fundo público vem perdendo sua característica de antivalor.

Não se pretende aqui esgotar o debate, tampouco solucionar tamanha polêmica, mas, na verdade, o objetivo é levantar a hipótese da extrema complexidade do tema. Trata-se, contudo, de compreender em que contexto se colocam as teses e antíteses e, num movimento dialético aprofundar o entendimento acerca das contradições existentes.

De volta ao fundo público Salvador (2010, p.81) chama atenção para o fato de que o orçamento público, ao longo da evolução do capitalismo tornou-se um amplo espaço de

ferrenhas lutas políticas. Para este autor, “o fundo público exerce uma função relevante para manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social”. A luta de classes deslocou-se do chão da fábrica para o orçamento do Estado, acirrando ainda mais os conflitos entre as classes (SALVADOR, 2010 e OLIVEIRA, 1998).

Em última análise, Salvador (2010) ressalta um movimento de fundamental importância no capitalismo contemporâneo, sem o qual a análise aqui proposta ficaria incompleta. A mundialização financeira com suas raízes fincadas ainda no final da década de 1960 revelou ao mundo uma profunda crise do modo de acumulação capitalista, inaugurando uma nova etapa no plano internacional. Nesse contexto, são intensificados os ataques aos recursos do fundo público, com vistas à apropriação privada do capital portador de juros.

Deste ponto em diante analisar-se-á o comportamento do fundo público sob a dominância do capital portador de juros, no contexto da crise estrutural do capital. A partir do amplo processo de desregulamentação e desintermediação dos mercados financeiros, o capital portador de juros, voraz na sua forma de acumulação, encontrou nos recursos do fundo público uma espécie de colchão de proteção.

Assim, o objetivo que se segue é o de analisar como o capital portador de juros exerce uma punção sobre o fundo público (BEHRING, 2009), exigindo que a política econômica, em especial no Brasil, esteja subordinada aos interesses deste capital parasitário, reduzindo os investimentos públicos e as políticas sociais. Por fim, ressalta-se que o orçamento público, como enfatiza Salvador (2010) é antes uma peça de disputa política entre os grupos de interesses, do que uma relação meramente técnica.

Antes de se discutir de maneira mais aprofundada o tema da financeirização, como forma de configuração do capitalismo contemporâneo e sua apropriação da riqueza social, faz-se necessária uma breve caracterização teórica a respeito daquilo que se entende por crise do sistema capitalista. Destaca-se, contudo, a despeito de uma ampla gama de teorias sobre o tema e, dando seguimento ao pano de fundo tratado no primeiro capítulo, a interpretação de Marx, mais especificamente a ideia da tendência de queda da taxa de lucro⁶.

⁶ Há diferentes interpretações sobre a crise do capitalismo contemporâneo, principalmente apoiadas na visão neoclássica, keynesiana e marxista. Para uma abordagem geral sobre essas interpretações, ver Mendes (2016).

2.3. Notas sobre a crise estrutural do capital

Marx, em *O Capital*, elabora uma teoria que vai além do economicismo tradicional daqueles que enxergam no capitalismo um sistema harmônico com tendência ao equilíbrio. Trata-se de compreender o capitalismo como uma estrutura social, um modo de produção histórico, desenvolvido através de relações sociais específicas e permeado por contradições inerentes ao seu próprio movimento.

No livro III, a terceira parte trata do que chama o autor de “*Lei: tendência a cair da taxa de lucro*” (MARX, 2008c). Sobre este prisma, portanto, pretende-se aqui, de maneira geral, uma aproximação acerca das ideias de crise no pensamento marxista. No que toca ao desenvolvimento da produção capitalista, esta possui como tendência de longo prazo a queda da taxa de lucro e este fenômeno ocorre em função do que Marx chamou de “alteração na composição orgânica do capital” (MARX, 2008c).

Este movimento ocorre como consequência da própria dinâmica contraditória do capital, pois ao se desenvolver a acumulação, o progresso tecnológico eleva a composição do capital constante (máquinas e equipamentos) em relação ao capital variável (força de trabalho). Como resultado, mantendo-se estável a taxa de mais-valia, a elevação da produtividade do trabalho exige que cada vez menos valor novo seja adicionado à produção, fazendo cair a taxa de lucro cair.

Em linhas gerais, Marx destaque que a principal contradição do capitalismo está presente na negação do trabalho vivo por parte do processo de acumulação de capital. Ou seja, ao mesmo tempo em que depende dele para existir, sua dinâmica interna de movimento exige sua expulsão do processo produtivo, conforme destaca:

A tendência gradual, para cair, da taxa geral de lucro é, portanto, apenas expressão, **peculiar ao modo de produção capitalista**, do progresso da produtividade social do trabalho. A taxa de lucro pode, sem dúvida, cair em virtude de outras causas de natureza temporária, mas ficou demonstrada que é da essência do modo capitalista de produção, constituindo necessidade evidente, que, ao desenvolver-se ele, a taxa média geral da mais-valia tenha de exprimir-se em taxa geral cadente de lucro (MARX, 2008c, p.283 – grifo do autor).

Conceitualmente, para Marx, é importante diferenciar taxa de lucro de taxa de mais-valia. Apesar de representarem, em essência o mesmo elemento, a primeira é medida em relação a todo capital, ou seja, a taxa de retorno que se obtém sobre a soma do capital constante com o variável (m/C ou $m/c+v$). Quanto à mais-valia, trata-se do grau de exploração, ou o quanto se obtém da parte não paga da força de trabalho (m/v).

Destaca-se, contudo, que o movimento cadente da taxa de lucro ocorre apenas em termos relativos, pois com o processo de acumulação capitalista, expande-se tanto o número de trabalhadores quanto a quantidade de capital fixo. A tendência de queda da taxa de lucro se dá em função do aumento do capital fixo em termos “relativos” ao capital variável. Isto significa que, no longo prazo, altera-se a composição do capital entre C e v , mas estes são elevados em termos absolutos.

Ao desenvolver-se a produtividade do trabalho humano, mais mercadorias são produzidas exigindo-se adição cada vez menor de trabalho vivo. Cada uma destas mercadorias passa a conter maior quantidade de trabalho não pago em relação ao pago, pois se eleva a taxa de mais-valia para uma mercadoria individualmente, enquanto cai a taxa de lucro para cada mercadoria que passa a ser vendida por um valor menor (MARX, 2008c).

Desta forma, a massa de lucro cresce determinada pelos próprios fatores que fazem cair sua taxa, emergindo assim uma das contradições mais aparentes do capital (MARX, 2008c). Esta massa crescente de lucros é acompanhada por uma produção cada vez maior de mercadorias, mas com um valor unitário cada vez menor, ou seja, “a crise é uma manifestação da queda da taxa de lucro, ao mesmo tempo em que se revela a superprodução de mercadorias” (MANDEL, 1990, p.213).

Em um primeiro momento, naquele em que apenas alguns capitalistas saem à frente dos demais com inovações tecnológicas, ao venderem seus produtos com maior produtividade pelo preço médio, adquirem o que Marx chamou de “superlucro”. Contudo, ao primeiro sinal de perturbação econômica, ou quando os demais alcançam o mesmo nível de produtividade, são todos obrigados a derrubar bruscamente os preços de suas mercadorias, fazendo valer a “imposição da lei do valor” (NETTO e BRAZ, 2006, p.162).

O desenvolvimento das forças produtivas é uma necessidade do processo de acumulação capitalista; uma vez que o objetivo do capital é exclusivamente o lucro, sem se importar se isto coincide com as necessidades sociais, seus mecanismos de desenvolvimento

exigem aprimoramento cada vez mais acelerado. É da dinâmica de acumulação do capital a extração de trabalho excedente cada vez maior, pois disto é que depende o lucro; trata-se como diz Marx, de uma “tautologia”.

A elevação da produtividade do trabalho gera um excedente populacional chamado por Marx de “superpopulação relativa”. Esta surge em função dos trabalhadores inseridos no processo produtivo se tornarem cada vez mais especializados e, com isso, torna-se possível retirar maior fatia de trabalho excedente não pago por um lado, enquanto por outro aumenta-se a população desempregada. De modo geral sintetiza:

Com o desenvolvimento da produtividade social do trabalho, massa cada vez maior de capital é necessária para pôr em movimento a mesma quantidade de força de trabalho e extrair a mesma quantidade de trabalho excedente. Assim, na mesma proporção em que se desenvolve a produção capitalista, acentua-se a possibilidade de um excesso relativo da população trabalhadora, não por **decrecer**, mas por **acrescer** a força produtiva do trabalho social, por conseguinte, não por surgir desproporção essencial entre trabalho e meios de subsistência ou meios de produzi-los, mas por ocorrer desequilíbrio, oriundo da exploração capitalista do trabalho, entre o aumento progressivo do capital e decréscimo relativo da necessidade que tem de população crescente (MARX, 2008c, pp.293-4 – grifo do autor).

Pode-se, a partir da análise da queda tendencial da taxa de lucro, começar a delinear as razões pelas quais as crises ocorrem. “A taxa de lucro cai não por explorar-se menos o trabalhador, mas sim por empregar-se menos trabalho em relação ao capital aplicado” (MARX, 2008c, p.324). A quantidade de capital necessária, ao tornar-se cada vez maior, faz com que haja um excesso de capitais disponíveis, aumentando sua concentração e centralização. “Essa plethora de capitais nasce das mesmas circunstâncias que provocam a superpopulação relativa, sendo, portanto, fenômeno que a completa (...)” (MARX, 2008c, p.330).

O excesso de capital leva a um excesso de produção de mercadorias, ou a uma superprodução. Cada capitalista, de maneira individual aumenta a produtividade da sua fábrica, extrai maior taxa de mais-valia de seus trabalhadores em busca de lucros cada vez maiores. Porém, quando todos ou grande parte destes atua da mesma maneira, ocorre uma superprodução, incapaz de ser consumida pela massa de salários existentes, fazendo com que sejam obrigados a vender suas mercadorias abaixo do valor produzido. Desta maneira, está instaurada a crise, pois:

(...) parte das mercadorias que estão no mercado só pode efetuar o processo de circulação e de reprodução com enorme contração de preços (...). Assim, redundam em crises violentas, agudas, em depreciações bruscas, brutais, em estagnação e perturbação físicas do processo de reprodução e, por conseguinte, em decréscimo real da produção (MARX, 2008, p.333).

Destaca-se ainda que Marx não faz da queda da taxa de lucro uma regra estática que determina uma data para o fim do capitalismo. Neste sentido ressalta-se o seu caráter de lei tendencial, manifestando-se no longo prazo e que traz consigo fatores contrariantes que atenuam seus efeitos, atuando em sentido contrário à queda da taxa de lucro. Dentre os fatores contrariantes destaca-se o aumento da exploração do trabalho, o que provoca maior extração de mais-valia e, portanto, maiores taxas de lucro. O período neoliberal, a partir dos anos 1980, é marcado pela intensificação e flexibilização das leis do trabalho o que faz alguns autores heterodoxos enxergar a retomada da taxa tendência de alta nos lucros neste período.

Fica claro com esta abordagem que as crises fazem parte do capitalismo, ou seja, são intrínsecas ao seu modo de existência. As condições de sua existência são as mesmas de suas crises. Neste ponto, a análise marxista se distancia de qualquer outra que tenha por objetivo a “correção” dos problemas, pois a contradição entre os diversos elementos constitutivos do capital é a sua própria essência. Neste aspecto,

Poder-se-ia perguntar por que, após 150 anos de experiência, os capitalistas continuam a agir em geral da mesma maneira, em vez de “compensar” os erros de previsão recíprocos; por que todos aumentam (além do normal) os investimentos durante a crise, o que acentua a queda das vendas e a baixa dos lucros. Não é um “instinto de imitação” irracional que os faz agir desse modo?

A resposta é simples: o que é racional do ponto de vista do sistema tomado como um todo em seu conjunto não o é do ponto de vista de cada empresa tomada isoladamente e vice-versa (MANDEL, 1990, p.218 grifos do original).

Este comportamento pretensamente irracional revela o conteúdo contraditório da anarquia da produção capitalista. A narrativa idílica criada pelos teóricos do capital em torno da maximização global a partir da maximização dos desejos individuais, não encontra correspondência no mundo real, ao menos nos períodos de perturbação (MANDEL, 1990).

Dentre os próprios autores marxistas, não há consenso acerca do elemento gerador das crises. Alguns, por exemplo, ressaltam três elementos como complementares e não excludentes. O primeiro deles refere-se à anarquia da produção, ou a desproporcionalidade entre os diversos setores; o segundo trata do exposto aqui, a queda da taxa de lucro; e o terceiro refere-se ao subconsumo das massas trabalhadoras. “Não são as únicas causas das crises, mas certamente elas sempre concorrem para sua eclosão” (NETTO e BRAZ, 2006, pp.160-1).

Outros autores, embora reconheçam os diversos elementos responsáveis pelas crises, enfatizam a superprodução como fator preponderante, ligado à alteração na composição orgânica já mencionada. Ernest Mandel, por exemplo, reconhecido teórico marxista, utiliza esta abordagem como o ponto culminante das diversas contradições, mas ressalta que incorre em erro grave quem as separa. Desta maneira, explica:

A crise econômica capitalista é sempre uma crise de superprodução de mercadorias (...). A superprodução significa sempre que o capitalismo produziu tantas mercadorias que não havia poder de compra disponível para adquiri-las ao preço de produção, isto é, a um preço que fornecesse a seus proprietários o lucro médio esperado (MANDEL, 1990, pp.211-2, grifo nosso).

Na fase contemporânea do capitalismo, dominada pela lógica do capital portador de juros e pelo capital fictício em particular, diversos autores elaboram uma interpretação da crise. Destaca-se entre estes, Andrew Kliman (2015), pelo importante papel no entendimento da crise a partir da tendência de queda da taxa de lucro⁷.

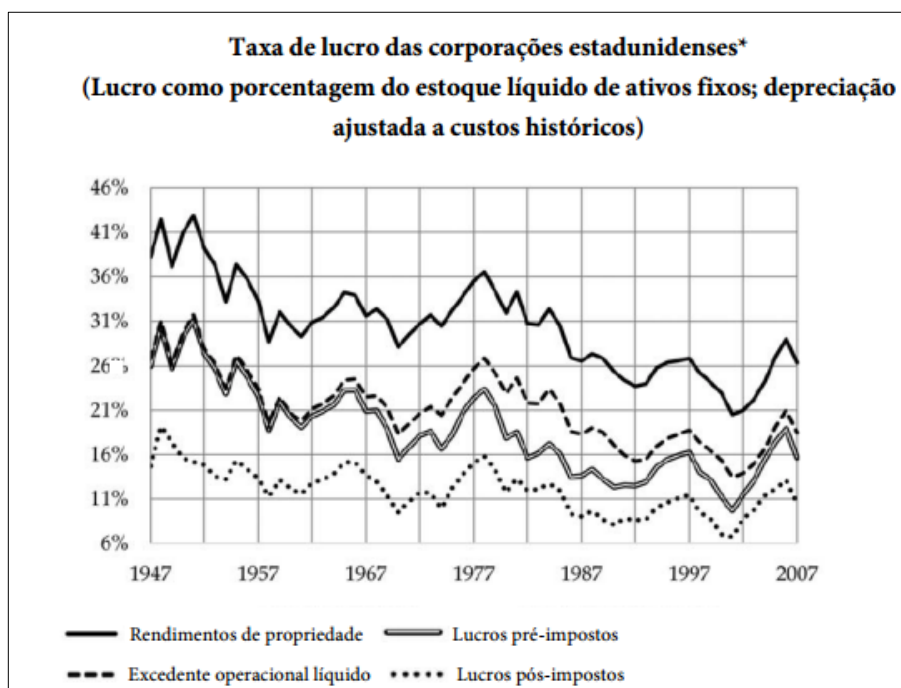
É importante destacar que Kliman diverge de maneira contundente de outros autores marxistas que buscam explicar a crise recente do capital, seja pela ótica do subconsumo ou, como diversos autores, pela ótica da financeirização. Sobre esta segunda explicação observa que “a crise financeira foi apenas um fator que adicionou e ajudou a propagar a recessão, enquanto as causas subjacentes encontram-se nas ‘fraquezas estruturais’ dos setores não financeiros da economia”. (KLIMAN, 2015, p.67).

O autor argumenta, em linhas gerais, que a tendência de queda da taxa de lucro se mostrou persistente desde meados dos anos 1950, incluindo também o período neoliberal a partir dos anos 1980 (KLIMAN, 2015). Destaca-se, contudo, que os dados utilizados são os da economia dos EUA, pois se trata, para Kliman, da economia central do capitalismo e,

⁷ Uma sistematização interessante sobre os teóricos desta interpretação pode ser vista em Mendes (2015).

portanto, epicentro de todas as grandes crises. Conforme se pode observar no gráfico 1, em todas as metodologias utilizadas para mensurar a taxa de lucro, a tendência de queda é nítida ao longo do desenvolvimento histórico do capitalismo, especialmente a partir de 1947.

Gráfico 1: Queda da Taxa de Lucro



Fonte: Extraído de Kliman (2015).

Kliman (2015, p.76) reforça que “o fato de que a taxa de lucro tenha continuado sua tendência de queda depois da crise dos anos 1970 e do início dos anos 1980 é particularmente importante”. Pois se tivesse havido recuperação da taxa de lucros de maneira expressiva, não seria possível manter a hipótese de que a tendência de queda é o principal fator explicativo da Grande Recessão vivida a partir da segunda metade do século XX.

A perspectiva que aponta para o fato de ter havido uma leve recuperação da taxa de lucros a partir dos anos 1980, parte da suposição de que o aumento da exploração do trabalho e, portanto, da mais-valia relativa, consequência das políticas neoliberais, transferiu maior valor excedente para os proprietários do capital. Kliman (2015) atribui esta interpretação à

metodologia que leva em consideração a taxa de lucro medida como custo de reposição⁸, entendida como a taxa de lucro esperada. No entanto, explica:

Em todo caso, se quisermos saber se uma queda das taxas de lucros está ou não entre as causas subjacentes da Grande Recessão, estamos interessados na performance econômica efetiva. Assim, o interesse está na taxa de retorno efetiva obtida por cada negócio do dinheiro por eles investido na produção, e não na trajetória de suas expectativas sobre a taxa de retorno imaginária que eles teriam obtido se tivessem investido uma quantidade diferente de dinheiro (KLIMAN, 2015, p.79).

Para Kliman, ainda que seja possível analisar de maneira concreta a queda da taxa de lucratividade das empréstas estadunidenses, este fato não confirma a lei descrita por Marx. Como destacado anteriormente, diversas explicações podem ser utilizadas para interpretar as crises e isto torna a perspectiva totalizante, pois a complexidade é o principal elemento explicativo. Logo, ao apresentar as evidências da queda da taxa de lucros estas não se tornam uma prova contundente, de maneira automática.

Neste caso em particular, Kliman (2015) identifica como positiva a correlação entre os fatores identificados por Marx e a tendência observada nos dados. Segundo o autor, a queda na taxa de lucro das corporações estadunidenses, derivada da alteração na composição orgânica do capital, “responde por 94% da queda da taxa de lucros dos rendimentos de propriedade (*property income rate of profit*) entre 1947 e 2007” (KLIMAN, 2015, p.80).

O entendimento da crise estrutural do capital é de fundamental importância para compreensão do período mais recente, sobretudo no que se refere à chamada financeirização. Esta, por sua vez, pode ser entendida como uma resposta à ausência da capacidade de realização do valor na esfera produtiva, pois é sabido que o amplo processo de desregulamentação dos mercados financeiros, realizado a partir da ascensão de governos neoliberais foi fundamental para a tomada de espaço político pelo capital portador de juros.

É, portanto, no contexto da crise estrutural do capital expressa na permanente queda da taxa de lucros na esfera produtiva, que se pode compreender a ascensão da finança globalizada como expressão da nova fase do capitalismo. Neste sentido, a última seção deste capítulo analisa o significado da financeirização, peça chave para conexão entre o fundo público e a dominância do capital portador de juros no Brasil contemporâneo.

⁸ Kliman (2015) lembra que esta medida sofre forte influência da taxa de inflação, portanto, a medida do lucro através dela pode provocar efeitos artificiais.

2.4. A dominância financeira no contexto da crise do capital

No período mais recente, o tradicional proprietário da fábrica foi substituído pelos investidores institucionais; as sociedades anônimas, por sua vez, ganharam relevante destaque na administração das grandes transnacionais conforme observação de François Chesnais (2005).

Os mercados financeiros conquistaram não apenas espaços políticos, mas sociais, culturais e passaram a determinar inclusive o direcionamento das políticas econômicas. Na realidade, o capital portador de juros e o capital fictício passaram a ocupar o centro das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo.

Esse retorno da dominância do capital portador de juros, especialmente com a presença mais forte do capital fictício, deu-se em bases muito mais complexas do que no final do século XIX. Chesnais (2010) argumenta que, no contexto da acumulação do capital fictício em um largo período, a hipertrofia dos mercados financeiros mundializados acabou por revelar contradições importantes na esfera financeira, assumindo formas bem mais complicadas que as percebidas nas crises capitalistas anteriores (de 1929 a 1933), no âmbito das Bolsas e dos Bancos.

A rigor, foram desenvolvidos tipos de investidores e de mercados de títulos que tornam bem mais complicada a gestão das dimensões financeiras da crise pelos bancos centrais. Trata-se, então, de uma nova relação entre as diferentes modalidades do capital portador de juros, capital industrial e capital comercial – e por uma correlação de forças bastante desfavorável ao trabalho.

Desta maneira, é possível dizer que, ao analisar o processo de valorização do capital a partir de Marx, a crise econômica contemporânea revela-se uma crise do capital e não uma crise decorrente de uma anomalia qualquer, seja ela provocada pela ausência de regulação dos mercados financeiros, seja pela busca de lucros exorbitantes por parte das instituições centralizadoras de capital dinheiro nas últimas décadas (MENDES, 2012).

O capitalismo contemporâneo, mais especificamente a partir do final da década de 1960 em diante, experimentou profundas transformações na sua forma de acumulação. Subordinado à lógica de curto prazo dominante nos mercados financeiros aumentou consideravelmente sua valorização fora da esfera produtiva, baseada na criação de riqueza descolada da criação de mercadorias.

Como bem observou David Harvey (1992), a partir do final da década de 1960, com o esgotamento do modelo de acumulação centrado na produção industrial em larga escala (fordismo), o capital passou a buscar novas formas para dar continuidade ao processo de acumulação. Das praças *offshore* situadas em Londres à reciclagem dos petrodólares na década de 1970, a necessidade de reprodução do capital rompeu as barreiras da regulação construídas logo após a Segunda Guerra Mundial sob o consenso keynesiano.

As políticas de desregulamentação dos mercados financeiros, tendo como símbolos as ações de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos EUA, foram a saída encontrada pelo capital ocioso que já não encontrava formas para realizar seu valor através da produção de mercadorias. A partir de fins da década de 1970 e início da década seguinte, o capitalismo mundial assumiu uma nova configuração específica, com o capital portador de juros no centro das relações sociais e econômicas. (CHESNAIS, 2005, p. 63).

Estas mudanças, contudo, alteraram profundamente a dinâmica do capitalismo mundial, e inauguraram uma etapa conhecida como globalização, em que as barreiras entre fluxos comerciais e, sobretudo financeiros foram retiradas, dando espaço para uma maior integração entre os países, de maneira desigual e hierarquizada, obviamente.

Chesnais (1996) denomina o período como sendo de “mundialização do capital” que, segundo ele, “traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’”. (p.17).

Trata-se, portanto, de criar os instrumentos capazes de contribuir para uma análise da “totalidade sistêmica” (CHESNAIS, 1996, p.18) puxada pela liderança do capital financeiro que, auxiliado pelo amplo processo de desregulamentação, levou adiante seu projeto de dominação política e econômica. Em suma, este processo pode ser entendido como o avanço do capital sem as rédeas que seguraram sua força durante três décadas, insaciável por lucros cada vez maiores.

De maneira crítica às denominações criadas no calor dos acontecimentos, Fiori (1997, p.87) observou que o “retorno às raízes mais profundas e utópicas do liberalismo é que explica, de fato, a força e difusão da ideia de globalização”. Assim, pode-se entender que não há nada de inovador na essência do objeto, apenas na aparência e no discurso que não demorou a se integrar ao vocabulário do meio acadêmico e, em seguida, da grande imprensa especializada.

A ascensão dos mercados financeiros desregulados colocou estes atores no centro do poder político global, determinando as decisões sobre o futuro do desenvolvimento das nações mais poderosas no centro do capitalismo. Em resumo, “a hegemonia do capital financeiro em associação com o poder político submete as políticas nacionais, mas atua em bloco na luta pelo poder e pelo dinheiro internacional”. (FIORI, 1997, p.143).

Braga (1997) também chama atenção para mudanças estruturais ocorridas no capitalismo global ainda nos anos 1960, tendo como ponto central as dificuldades colocadas pelo aprofundamento do déficit público e pela alta da inflação no manejo das políticas fiscal e monetária. Isto, por sua vez, “determinou o fim da prosperidade da ‘Idade de Ouro’”. (BRAGA, 1997, p.200-1).

Outro fator importante para compreensão das mudanças ocorridas foi o questionamento do padrão dólar como referência internacional. Os cada vez maiores déficits públicos e comerciais dos EUA colocavam em xeque sua capacidade como gestor da moeda de referência global. “A culminância desse processo americano foi o rompimento do padrão monetário internacional montado desde Bretton Woods”. (BRAGA, 1997, p.209).

A alta da taxa de juros imposta pelo FED em 1979 teve como objetivo a valorização do dólar, além, também, de “um exercício de poder”, como destacaram Belluzzo e Almeida (2002). Esta decisão, no entanto, mergulhou a periferia do capitalismo em uma profunda recessão por mais de uma década, impondo a estes países um ajuste ortodoxo que se mantém até o período recente, ainda que chamado por outro nome⁹.

Com relação às decisões de política monetária adotadas pelos EUA diante da ausência de credibilidade de sua moeda, nas palavras da professora Maria da Conceição Tavares, “foram no sentido de reverter estas tendências e retomar o controle financeiro internacional através da chamada diplomacia do dólar forte”. (TAVARES, 1997, p.30). A valorização forçada do dólar fez com que os norte-americanos retomassem o controle financeiro global com uma moeda que possui sua emissão baseada na “confiança” dos mercados autorregulados.

A retomada da hegemonia financeira pelos EUA, o questionamento com relação à intervenção do Estado na economia, sobretudo no que se refere ao Estado de Bem-Estar

⁹ No Brasil, por exemplo, pode ser chamado de Tripé Macroeconômico e questioná-lo pode ser interpretado como heresia.

européu, somados à recessão econômica global seguida da alta dos juros trouxe à superfície uma nova forma de gestão macroeconômica, resumida da seguinte forma:

O “equilíbrio macroeconômico” da economia mundial, dada a “dolarização” generalizada do sistema de crédito, obriga a maioria dos países a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais crescentes para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica. Estas políticas, por sua vez, esterilizam o potencial de crescimento endógeno das economias nacionais e convertem os déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica, de corte keynesiano. (TAVARES, 1997, p.36).

O acirramento da concorrência entre os capitais no plano global e o intenso conflito distributivo a partir da crise do modo de acumulação fordista podem ser elencados como outros dois dos principais fatores responsáveis pela crise do capitalismo a partir dos anos 1970. A desregulamentação dos mercados financeiros e sua “hipertrofia”, como destacou Chesnais (2005), surgiu como resposta em parte à tendência decrescente na taxa de lucro descrita por Marx e, em parte, como resposta à repressão financeira vivida ao longo de três décadas após a Segunda Guerra Mundial.

De modo resumido pode-se dizer que a hegemonia financeira resultou de três principais acontecimentos: i) o mercado de eurodólares; ii) o fim do sistema de taxas de câmbio fixas; e iii) o colapso de Bretton Woods (CHESNAIS, 2005).

Em linhas gerais, pode-se concluir que neste período:

As decisões sobre o investimento produtivo ficam condicionadas à concorrência financeira impulsionada pelos “conglomerados financeiros”, pela interconexão dos diferentes tipos de mercados internacionalizados, pela participação das corporações na circulação financeira; com que, nestas condições, a dinâmica do tripé moeda-crédito-patrimônio tende a contrapor-se ao produtivismo. A criação menos disciplinada de liquidez e a ampliação especulativa do crédito possibilitam que as instituições financeiras e as corporações se lancem com maior liberdade nas operações especulativas em busca de ganhos de capital, arbitragem e de valorizações patrimoniais, entre outros. (BRAGA, 1997, p.234 – grifos do autor).

A dinâmica de acumulação da economia internacional nas últimas quatro décadas se destacou pela “autonomia” do capital portador de juros, representado pelo imenso poder dos mercados financeiros e sua “insaciabilidade” pelos recursos públicos, como bem observou (CHESNAIS, 2005).

A finança como força independente ressurgiu¹⁰ de maneira expressiva ainda no final dos anos 1960 com os mercados especializados em empréstimos, os chamados eurodólares. Diante do esgotamento do modelo industrial de acumulação capitalista erigido no pós-guerra, o capital enquanto sujeito autônomo encontrou na desregulamentação dos mercados financeiros sua tábua de salvação (CHESNAIS, 2005).

Os lucros não reinvestidos na produção passaram a migrar para as praças especializadas na valorização do capital dinheiro. A principal era Londres que, com estatuto especial e, com o processo de reciclagem dos petrodólares a partir de 1974 concentrou uma grande soma de recursos à espera de valorização.

Os títulos do Tesouro (inicialmente o dos EUA com mais ênfase) passaram a ser negociados em grande volume e representaram, além da credibilidade do Estado como credor e emissor da moeda internacional, o baixo risco para os proprietários da riqueza. Por outro lado, os fundos de pensão cumpriram papel decisivo, pois conseguiram apropriar-se da riqueza poupada (na dianteira dos bancos, que detinham monopólio sobre centralização desse dinheiro) pelos assalariados durante décadas de repressão financeira. Chesnais adverte que:

A titulização, a alta das taxas de juros e a liberação dos movimentos de capitais coincidiram com o momento em que, em razão do volume das somas que haviam sido acumuladas, os fundos de pensão buscavam oportunidade de aplicação em larga escala. Os investidores institucionais foram os primeiros beneficiários da desregulamentação monetária e financeira. Ao longo dos anos 80, eles tiram dos bancos o primeiro lugar como polo da centralização financeira e lhes tomam parte de sua atividade de empréstimo (CHESNAIS, 2005, p.41).

A dívida pública assumiu papel de destaque, tendo em vista sua ampla segurança e rentabilidade e este aspecto precisa ser enfatizado, pois vai exatamente ao encontro das propagadas ideias de liberdade dos mercados e diminuição do papel do Estado. Chesnais (2010) faz uma síntese bastante clara a respeito desta questão e que vale a pena ser destacada:

Nos anos 1980, a dívida pública permitiu a expansão (ou, nos países como a França, a ressurreição) dos mercados financeiros. Ela é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital de aplicação. **A dívida pública é geradora de austeridade orçamentária e de paralisia das despesas**

¹⁰ Chesnais (2005) chama atenção para o fato de que a liberalização financeira não é um fenômeno recente. A Grande Depressão da década de 1930 já possuía elementos resultantes do excesso de liberdade aos mercados financeiros, o que reforça a hipótese que o período dos trinta anos gloriosos foi uma exceção na história do capitalismo.

públicas. Assim como nos países ditos em desenvolvimento, é ela, no curso dos últimos dez anos, que facilitou a implantação de políticas de privatização. **A valorização do capital que é aplicado em títulos da dívida pública repousa no serviço dos juros por meio dos valores que são recebidos via impostos e transitam pelo orçamento do Estado.** Ela tem, então, como base as transferências de riquezas que começaram por assumir a forma de salários, de rendas agrícolas e de artesãos, parcialmente aquela de lucros, em direção aos investidores institucionais (CHESNAIS, 2010, p.156 – grifos nossos).

A autonomia do capital portador de juros em relação à produção industrial destacou-se pelas expressivas quedas nas taxas de investimentos e, com isto, redução do crescimento do PIB mundial. Tornou-se cada vez maior a fatia dos lucros não reinvestidos na produção que, por sua vez, aproveitou-se das expressivas taxas de juros dos mercados financeiros da periferia. Nestes países, “a liberalização e a desregulamentação de seus sistemas financeiros foram feitas a passos largos, sob a direção do FMI e do Banco Mundial e sob a pressão política dos Estados Unidos” (CHESNAIS, 2010, p.47).

É preciso destacar também uma figura importante, que atua objetivamente sob esta nova configuração do capitalismo, isto é, o investidor institucional, que garante uma forma específica de propriedade, a saber, “propriedade patrimonial” Portanto, dois atores se sobressaem, a saber, o gestor dos *mutual funds*, responsável pela coordenação da centralização do capital dinheiro e, na outra ponta, o *manager*, dirigente dos grupos industriais divididos em milhares de papéis. (CHESNAIS, 2010) Ambos nem sempre com perspectivas idênticas de longo prazo.

A propriedade do capital passa a ser pulverizada sob direitos de apropriação de uma riqueza que ainda não foi realizada efetivamente. Os proprietários-acionistas, no entanto, encontram-se dissociados da produção e, portanto, não possuem interesses algum sobre o quê ou de que forma será produzido; sua obsessão está na maior rentabilidade com menor custo possível.

Este proprietário encontra-se em posição de exterioridade à produção, e não pode ser confundido com a figura do credor tradicional. Ele se aproxima muito mais do tradicional rentista descrito por Keynes em *A Teoria Geral* (1983). Não possui necessariamente um vínculo com a produção e com retornos de longa maturação, podendo retirar seu capital a qualquer momento e sem prévio aviso.

Quanto ao crescimento do produto, pode-se dizer que ficou restrito a apenas alguns países centrais e a taxas muito inferiores àquelas vistas na era de ouro. As políticas neoliberais de ajuste fiscal, flexibilidade das taxas de câmbio e restrição da base monetária, completaram o quadro de arrefecimento da produção mundial, sobretudo quando se tratou dos países da periferia do capitalismo. Em resumo:

(...) o objetivo do neoliberalismo, cuja expressão foi a revolução conservadora de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, era recolocar o poder e a riqueza tão plenamente quanto possível nas mãos da fração superior das classes capitalistas e das instituições onde se concentra sua capacidade de ação. Entendido dessa maneira, o neoliberalismo, é forçoso constatar, atingiu plenamente seus objetivos, pois ocorreu um grande salto na concentração da riqueza (CHESNAIS, 2010, pp-57-8).

Fora nítida a redução das taxas de investimento nos diversos países centrais, impactadas pela diminuição da participação dos salários no consumo e a parte dos lucros reservada ao investimento. Outra característica marcante do capital portador de juros que reforça a ideia aqui contida, a de que os agentes possuidores da riqueza encontram-se totalmente fora da produção desta, é sua “insaciabilidade”, ou sua necessidade (contraditória, porém, intrínseca) de exigir da economia mais do que esta pode produzir (CHESNAIS, 2005; 2010.).

O processo de privatização dos diversos serviços públicos, sobretudo saúde, educação e previdência através do deslocamento dos recursos dos assalariados para os planos de previdência privada, foi uma fonte segura de recursos para o capital portador de juros (MARQUES e NAKATANI, 2009). O exemplo mais drástico do processo foi observado nos países periféricos. Com estruturas excessivamente grandes e pouco eficientes, tornaram-se presas fáceis dos argumentos privatizantes.

As crises financeiras de grandes proporções, todavia, estão diretamente relacionadas, ao menos de acordo com o ponto de vista aqui adotado, à enorme fragilidade do sistema econômico sob hegemonia de interesses imediatistas, como os do capital financeiro. “Os bancos desenvolveram comportamentos de alto risco, e as sociedades seguradoras fazem operações com derivativos que surgem unicamente da especulação”. (CHESNAIS, 2005, p. 63).

A especulação, em maior ou menor grau gera instabilidade nos mercados de títulos, câmbio, bolsas e afins, mas o problema mais devastador para a sociedade é a queda dos

investimentos produtivos. No entanto, é preciso ressaltar que o capital portador de juros não atua autonomamente, como algo que está fora ou acima de tudo e todos e que, portanto, as crises financeiras são apenas a aparência de um fenômeno mais profundo.

Como destacado anteriormente, trata-se de um conjunto de relações específicas, determinadas por interesses muitas vezes conflitantes entre si. A forma de apropriação da riqueza aqui demonstrada ancora-se, de modo efetivo, no poder da alta finança, sobretudo no que tange sua capacidade de persuasão dos representantes políticos dos diversos setores. Chesnais (2010) conclui que,

A configuração atual do capitalismo é o resultado de medidas tomadas pelos países capitalistas centrais para resolver a crise estrutural, tal como essa se manifesta na segunda metade dos anos 1970. Jamais se insistirá o suficiente sobre esse ponto. A liberalização e a desregulamentação dos fluxos financeiros, em seguida a das trocas comerciais e do investimento direto no estrangeiro (IDE) foram as respostas dadas a esta crise tal como os Estados e as grandes empresas a percebiam (CHESNAIS, 2010, p.165).

Esta configuração específica do capitalismo que vem sendo gestada nas entranhas do modo de produção leva às crises recorrentes de realização da forma valor. Assim como destacado por Marx há um século e meio, a contradição é o elemento central deste sistema e, portanto, torna as crises inevitáveis. Sempre que se aprofunda a tendência na queda da taxa de lucro, surgem formas de contrarrestar este movimento.

Na fase atual do capitalismo sob dominância financeira, os interesses do capital portador de juros intensificaram-se pelas disputas de recursos do fundo público, forçando de modo específico o incremento das despesas com juros da dívida pública no orçamento federal. Nesse sentido, torna-se importante compreender a natureza do fundo público, sobretudo no contexto na financeirização (SANTO & MENDES, 2016).

Nesta perspectiva, é importante reforçar o argumento de que a dívida pública assume papel de salvaguarda no rentismo no capitalismo contemporâneo, o que garante ao capital fictício sua remuneração protegida dos riscos da produção. O fundo público passa, portanto, a ser disputado pelos orçamentos fiscais, como no caso do Brasil, em que a política

macroeconômica abre mão de realizar investimentos produtivos e nas políticas sociais, em detrimento da meta de superávit primário¹¹.

A dívida pública, por sua vez, contribui para impulsionar o processo de acumulação, revertendo em partes à tendência na queda da taxa de lucro. Lupatini (2012, p. 71) ressalta que “a partir da crise dos anos 1970, a dívida pública se constitui num espaço importante de reprodução ampliada do capital, sobretudo na valorização do capital fictício”. O autor destaca ainda que o endividamento atual de diversos Estados é resultado de uma crise do capital, mais ampla e não apenas restrita ao caso dos *subprimes* iniciados nos EUA.

Em última análise destaca-se um argumento corrente na grande imprensa e repercutido à exaustão pelos “analistas” de bancos e consultorias; trata-se do tradicional argumento do Estado inchado e com gastos excessivos. Estado este, por sua vez, instrumentalizado pelos donos do capital que o utilizam em benefício da rentabilidade de seus próprios negócios. Neste sentido, a tese do Estado mínimo é dirigida apenas aos trabalhadores e suas necessidades.

Após o colapso financeiro iniciado no mercado imobiliário dos EUA que se alastrou por todo o mundo em questão de dias, os Estados nacionais, na iminência de uma grande recessão, agiram rapidamente para prover liquidez aos mercados e evitar a quebra de empresas e bancos em larga escala. Apenas os EUA, por exemplo, injetaram US\$700 bi de recursos públicos através da compra de “títulos podres” (*quantitative easing*) neste período.

No Brasil, diversas formas de incentivos foram dadas ao empresariado, a saber, redução de impostos sobre a produção de bens industrializados, isenção de encargos sobre a folha de salários, além de expansão do crédito público que beneficiou em grande medida o setor imobiliário. Contudo, os exemplos citados acima servem para lembrar que, de acordo com Lupatini (2012):

A dívida pública e seu aumento não se colocam em função da morosidade, ineficiência dos Estados ou benevolência destes com a classe trabalhadora, ou ainda em decorrência de problemas de gestão etc., tampouco pode ser considerada a causadora da crise. Houve um aumento significativo da dívida, pós-2008, em decorrência da ação dos principais Estados com intuito de evitar uma brutal desvalorização do capital fictício, para assegurar a

¹¹ No Brasil, a partir da introdução do Tripé Macroeconômico em 1999, passa a haver uma exigência legal para o cumprimento de uma meta de superávit primário. Ou seja, o governo deve ter um saldo positivo entre suas receitas e despesas excluídas as despesas financeiras, como juros da dívida pública, por exemplo.

reprodução ampliada do capital, neste sentido, Estados benevolentes, mas com o capital. (p. 71 – grifos do autor).

Brettas (2012, p. 96) destaca que a dívida pública é administrada “com apelo ao sentimento de coletividade e de responsabilidade conjunta sobre seus rumos, com vistas a garantir a esta [dívida pública] certa legitimidade”. O sentimento coletivo de compromisso sobre a dívida é repercutido à exaustão pelos veículos de comunicação a serviço do capital financeiro e questionar sua legitimidade significa irresponsabilidade com os compromissos nacionais. Neste sentido, o convencimento ideológico sobre as “responsabilidades da sociedade” é um traço marcante nas sociedades contemporâneas.

O capital portador de juros, na figura do capital fictício, ocupou espaços estratégicos no núcleo central do capitalismo e, com isso, sua lógica de valorização fictícia avança por todos os cantos do planeta. O Brasil, como economia subordinada e dependente na divisão internacional do trabalho, não está imune ao movimento global da valorização dos capitais de curto prazo. Antes, porém, é necessário contextualizar brevemente algumas transformações político-ideológicas ocorridas ainda nos anos 1970 e que se consolidaram duas décadas mais tarde.

Como já mencionado, a crise que atingiu as bases da acumulação capitalista nos anos 1970 impôs severas barreiras à continuidade da realização do valor na esfera produtiva. A valorização financeira foi, portanto, a principal válvula de escape ao mesmo tempo em que encontrou um mundo mais dócil do que o imediato pós-II GM no que se refere à quebra de barreiras para livre circulação do capital.

O neoliberalismo ganhou espaço com sua crítica avassaladora aos mecanismos de controle impostos pelo consenso keynesiano, bem como a formatação do *Welfare State* e o peso do gasto público nos orçamentos dos Estados. O terreno fértil para esta crítica foi, sem dúvida, a recessão produtiva somada à alta da inflação em diversos países centrais (ANDERSON, 1995). É neste contexto que os governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA, inauguram um novo período na história que, em grande medida se arrasta até os dias atuais.

Anderson (1995) chama atenção para o fato de que o neoliberalismo enquanto arcabouço teórico e ideológico tem suas raízes fincadas no mesmo período de ascensão do keynesianismo, ou seja, os anos 1940. Entretanto, dado o sucesso obtido por esta última formulação no que diz respeito ao crescimento experimentado na era de ouro e, como

principal elemento crítico do capitalismo sem barreiras logo após a Grande Depressão, o neoliberalismo de Hayek e Friedman ficou soterrado pelo próprio movimento da história.

Os intelectuais críticos ao intervencionismo estatal se organizaram na Sociedade de *Mont Pèlerin*. Como resultado, o documento mais conhecido é o texto *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p.9).

A prioridade imediata das políticas neoliberais, ao menos no discurso oficial, era a queda da inflação, o que foi bem sucedido, além da relativa recuperação da taxa de lucro, resultado da quebra dos sindicatos (diminuição das greves, queda dos salários reais e aumento do desemprego). Já a recuperação dos lucros não fora acompanhada pelo aumento dos investimentos necessários à criação de emprego e renda, mais um elemento que reforça a tese da financeirização (ANDERSON, 1995).

Os anos 1970 foram marcados por uma onda conservadora que varreu a Europa (ao norte), com exceção de alguns poucos países que não se renderam apenas num primeiro momento, mas que mais cedo ou mais tarde acabaram sendo envolvidos pela dinâmica global. Neste sentido, assumidas as particularidades de cada região, Anderson (1995) observa que o modelo inglês dirigido por Thatcher foi o mais puro, pois

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização (...) (ANDERSON, 1995, p.12).

Por outro lado, o aumento do desemprego e o envelhecimento da população fizeram com que amentassem as pressões pelos gastos sociais, fazendo o movimento inverso do pretendido pelas políticas neoliberais. Não que houvesse aumento do gasto com estas políticas, mas a queda não foi tão vertiginosa quanto a prometida. Somado a isto, o aumento explosivo do endividamento público e privado, diretamente relacionados ao processo de financeirização, tornou ainda mais forte a presença do Estado na desestatização, uma contradição em termos.

O neoliberalismo avançou pelos anos 1990, mesmo diante de resultados catastróficos, sem que houvesse uma reação organizada. A queda do muro de Berlim contribuiu em grande

medida para que esse modelo de capitalismo continuasse avançando, agora sobre o leste europeu e as repúblicas da ex-União Soviética. Segundo Anderson (1995, p.18), “estas lideranças políticas preconizam e realizam privatizações muito mais amplas e rápidas do que haviam sido feitas no Ocidente”. A busca da credibilidade dos mercados por parte da esquerda, não é uma jabuticaba brasileira, portanto.

Em linhas gerais, Anderson (1995, p.22) conclui sobre o neoliberalismo que “trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”. Embora o fracasso econômico de suas propostas seja indiscutível, sobretudo no que se refere à recuperação da produção, o sucesso político-ideológico é uma marca muito presente, mesmo em momentos de aprofundamento da recessão.

Os teóricos do neoliberalismo contemporâneo quase sempre utilizam a crítica de Hayek sobre o intervencionismo para negar ao Estado seu papel, isto é, um corpo político estruturado em disputa por classes antagônicas, e a depender da conjuntura aumenta seu peso na realização de políticas públicas. Paulani (2005), porém, numa crítica epistemológica do neoliberalismo lembra que Hayek atacou duramente os pressupostos da economia neoclássica, teoria esta que domina os *papers* nas escolas do pensamento hegemônico.

A crítica de Hayek, segundo Paulani (2005, p.123) centra-se na incongruência da compreensão do comportamento dos indivíduos como seres racionais, maximizadores e calculistas do prazer individual, munidos de informação perfeita. “A teoria neoclássica estaria reduzindo todos os indivíduos, por particulares que fossem suas específicas situações, a átomos de comportamento idêntico e previsível”. O ótimo social poderia ser neste caso determinado com antecedência, retirando a “primazia” individual como fonte da ação.

O que Paulani (2005) reforça do ponto de vista da formulação original do neoliberalismo é que, para Hayek, o mercado é a instância suprema de organização da sociedade, não apesar da ausência de informação sobre todos os eventos futuros, mas exatamente em função deste fato. Isto significa que, as tentativas de planejamento estatal por um lado, ou previsibilidade estatística e matemática de outro são ações inconsistentes com uma sociedade e economia verdadeiramente livres.

O neoliberalismo ficou circunscrito, num primeiro momento, a uma discussão teórica até encontrar terreno fértil na crise dos anos 1970. O Estado é acusado de gerar as mazelas

sociais, seja pelo excesso de intervencionismo nos mercados financeiros, sua leniência junto aos sindicatos aumentando a rigidez do mercado de trabalho e gerando desemprego, ou até mesmo nos excessivos gastos com políticas sociais, o que desequilibra as contas públicas e diminui a credibilidade junto aos credores. Em resumo, Paulani (2005) destaca:

Mas a partir da crise que se instala no último quartel do século XX, tudo vira de cabeça para baixo e os sinais do jogo se invertem. O Estado surge como vilão; o mercado, de panaceia. Todos os males parecem poder ser resolvidos pela abertura da economia, pela diminuição do Estado e/ou pela contração de seus gastos (...). Se antes era o neoliberalismo que ficava confinado no pequeno mundo de sua seita com meia dúzia de doutrinários, agora a situação se inverte. Alertar para as dificuldades de o mercado resolver determinados problemas cruciais, o desemprego/exclusão em destaque, é visto como coisa de confraria. A seita, portanto, mudou de lado (PAULANI, 2005, pp.125-6).

E completa de maneira acachapante:

Premido pelas condições nas quais se recolocou no debate [o liberalismo] e grandemente auxiliado, nos tempos mais recentes, por uma suposta demonstração histórica da superioridade do mercado, **o neoliberalismo acaba por exigir uma profissão de fé nas virtudes do capitalismo e da livre concorrência, não mais por uma questão de opção ideológica, em obediência a uma dada visão de mundo, mas por uma questão de respeito às coisas “tais como elas são”** (PAULANI, 2005, p.126 – grifo nosso).

A ausência de cerimônia permite inclusive que o neoliberalismo defenda abertamente as desigualdades, afinal, são todos os indivíduos dotados de fatores de produção já no seu nascimento, ao estilo Walrasiano. Diferente do corpo político e filosófico do liberalismo inglês nascido a partir de John Locke, o neoliberalismo pode “dispensar a fachada humanista e progressista que antes exibia” (PAULANI, 2005, pp.128-9). A desigualdade é, portanto, a essência da sociedade movida pelo egoísmo altruísta que leva ao bem-estar geral, e tentar modificar esta lógica através de “mecanismos artificiais” é a razão para as violentas crises observadas. Em resumo,

Neoliberalismo é o nome que se dá a um corpo de regras que devem ser aplicadas, um receituário que deve ser seguido à risca para devolver o mercado ao lugar que lhe é de direito. Nesse momento, as condições materiais em que se desenvolve o capitalismo possibilitam que esse ideário

mostre-se, sem disfarce, como o discurso nu e cru do capital (PAULANI, 2005, p.129).

A maior parte dos países ampliou sua arrecadação de forma indireta entre os anos 1980-90, reforçando o caráter regressivo da carga tributária, fator que potencializa a ampliação das desigualdades. Além disso, houve queda na contribuição à seguridade social em grande parte dos países da OCDE (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Embora haja nítida diminuição do papel do Estado como redutor das desigualdades sociais, pode-se colocar em questão o significado da expressão “Estado mínimo”. O mínimo tem aqui um caráter de classe bastante específico, ou seja, o Estado passa a ser mínimo para os trabalhadores e para todos aqueles que dependem das políticas públicas para serem alçados a condições dignas de vida.

Por outro lado, o Estado é máximo para aqueles que garantem a defesa do seu patrimônio com menor risco possível. Além disso, o déficit público pode ser usado como no caso da corrida armamentista dos EUA, com vistas a desmobilizar a URSS, ou seja, nada mais político do que o argumento econômico do Estado enxuto. Neste sentido, a dívida pública cumpre papel decisivo na proteção da riqueza individual e na garantia do poder político.

A mediação deste processo não é simples e automática como uma questão de escolha por parte do Estado sobre qual lado vai estar. É no processo de disputa política ao longo da história que as classes se organizam em busca da maior apropriação possível do excedente produzido pelos trabalhadores. A complexidade deste embate se traduz nas disputas políticas das classes sociais em torno do poder; por vezes, a classe trabalhadora conquista direitos sobre sua própria produção como no período de ascensão do *welfare state*, em outros, é obrigada a ceder aos imperativos do capital como no período recente de hegemonia neoliberal.

Em todos os países, as políticas públicas e sociais são desmontadas em detrimento da proteção dos credores da dívida pública, mas é no Brasil que este expediente ganha destaque sem paralelo, seja pelo tamanho do custo de sua dívida, ou pelo sacrifício imposto ao país para seu cumprimento em dia, dentro das regras preestabelecidas. A última seção, todavia, analisa brevemente alguns aspectos mais importantes da política econômica no Brasil à luz da dominância do capital fictício.

2.4.1 O Brasil sob a financeirização¹²

Os anos 1990 foram decisivos no que se refere à alteração da rota de desenvolvimento adotada pelos países periféricos nas três décadas anteriores. Em grande medida, é possível compreender a inserção do Brasil neste contexto global a partir do Consenso de Washington, um conjunto de medidas estabelecidas pelos organismos multilaterais, tais como FMI e Banco Mundial, sob controle dos EUA. Em linhas gerais, o objetivo central era a coordenação de políticas econômicas sob o trinômio: abertura comercial, privatização das empresas públicas e liberalização financeira; estas políticas já vinham ocorrendo em toda América Latina e a tônica era, sem dúvida alguma, o enxugamento do Estado.

A crise da dívida externa e o descontrole inflacionário vivenciado na década anterior, havia posto em xeque o papel indutor do Estado Nacional, ou seja, seguindo o mesmo roteiro crítico ao *Welfare State* europeu. Assim, a ineficiência de diversas empresas estatais, somada à baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos a uma crescente população urbana, fez com que a presença do Estado fosse duramente criticada.

Na esteira da profunda crise vivida no Brasil a partir dos elementos acima destacados, Fernando Collor de Melo foi eleito como o presidente que faria a modernização necessária para que o país fosse de fato integrado às cadeias globais de produção. A imponente imagem criada do “novo” na política e seu discurso de enxugamento do Estado como o “caçador de marajás” completou o quadro de mudanças soprado do centro de fora.

O que se viu, contudo, foi uma ampla e irrestrita abertura comercial que contribuiu em grande medida para redução da produção industrial no país. As privatizações, marca registrada desse governo, reduziram bruscamente o papel estratégico do Estado enquanto agente indutor do desenvolvimento. Era uma vitória, portanto, não apenas do discurso já consolidado no centro do capitalismo, mas uma vitória política do capital livre de amarras, agora dentro do Estado brasileiro¹³.

O Plano Real fora forjado neste ambiente e a questão fiscal assumiu papel preponderante na busca pela estabilidade macroeconômica. Dentro de um espectro teórico e ideológico formulado desde 1960, os *policy makers*, para usar uma expressão que se

¹² Esta parte apoia-se numa versão expandida e atualizada de Santo e Mendes (2016).

¹³ Uma análise interessante e favorável a este processo de liberalização que culminou na desindustrialização brasileira, pode ser vista em Franco (1998). Em linhas gerais, argumenta o autor que “a melhor política industrial é não ter política industrial”. Destaca-se, contudo, que o núcleo duro de poder nos anos 1990 foi controlado pelos economistas formados nas universidades americanas, e que retornaram ao Brasil para iluminar o país mergulhado nas trevas do keynesianismo ultrapassado.

popularizou no Brasil, elaboraram seu diagnóstico irretocavelmente certo: dentre as causas da inflação, o desequilíbrio fiscal tem papel preponderante.

Inicialmente, a descentralização do poder discricionário da União foi um fator altamente relevante na margem de manobra política do governo federal em relação aos estados e municípios. Além disto, a negociação das dívidas destes entes possibilitou ganho de capital político ao governo Fernando Henrique Cardoso. O saneamento das finanças dos estados também conseguiu limitar a capacidade de realização de empréstimos dos governadores em seus bancos estaduais, o que contribuiu em grande medida para o equilíbrio fiscal.

Por outro lado, o governo FHC promoveu uma expressiva elevação das receitas federais, aumentando, sobretudo as contribuições (CPMF, por exemplo), o que não obrigava, por sua vez, a repartição com outros entes federados. Portanto, pode-se dizer que o equilíbrio se deu muito mais por aumento de receitas do que pela queda das despesas “engessadas”¹⁴ pela Constituição. Além disso, uma importante marca desse governo que merece destaque é a isenção de impostos sobre lucros e dividendos a partir de 1995, o que contribuiu ainda mais para o caráter regressivo da carga tributária brasileira.

Embora tenha conseguido promover o saneamento das finanças dos estados, o próprio arranjo macroeconômico do Plano Real contribuiu para deterioração do quadro fiscal da União. A política de juros altos e câmbio sobrevalorizado implicaram num súbito crescimento da dívida pública em % do PIB. Ao mesmo tempo em que os juros altos atraíam investimentos necessários ao fechamento do Balanço de Pagamentos e manutenção da taxa de câmbio em patamar valorizado, a dívida pública atrelada à SELIC disparava e com a ameaça constante de desvalorização cambial e aumento da dívida externa atrelada ao dólar.

Ainda que se considere o Plano Real eficiente do ponto de vista do combate à inflação, sua implementação foi dada mediante grande sacrifício social, das contas públicas e das contas externas. O crônico déficit em transações correntes da economia brasileira, dada imensa dependência do setor externo, aprofundou-se ainda mais com a política econômica adotada, em função da própria lógica interna do ajuste proposto que atrelou a base monetária à quantidade de reservas (FILGUEIRAS, 2000).

O tripé macroeconômico instituído em 1999, a partir da conjunção entre superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante, impôs ao Brasil uma camisa de força do ponto de vista do gasto público. A política fiscal contracionista limita a capacidade anticíclica do

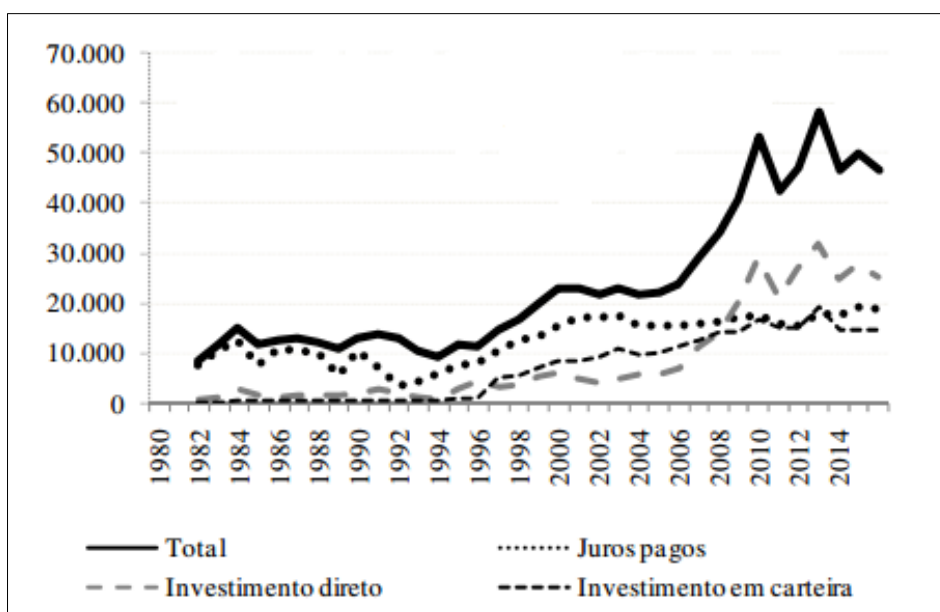
¹⁴ Sobre isto voltaremos no capítulo 3 sobre as vinculações de despesas constitucionais.

Estado, sobretudo frente à recessão econômica, além de impor uma transferência de recursos públicos às mãos do rentismo estéril. Apoiado no receituário neoliberal de ajuste fiscal permanente, o Brasil amargou mais de uma década de baixo crescimento, amplo desemprego e destruição do seu parque industrial, a partir da estratégia de ancoragem cambial em troca da “credibilidade” dos mercados desregulados.

Neste contexto, Paulani e Pato (2008) discordam da ideia de que a década de 1980 pode ser tratada como “a década perdida”, pois ao observarem os dados da economia brasileira para Formação Bruta de Capital Fixo, crescimento do PIB e PIB *per capita*, a década de 1990 apresentou evolução muito pior. Isto teria ocorrido em função de uma maciça valorização dos investimentos financeiros em detrimento dos investimentos produtivos.

Filgueiras (2000) e Paulani e Pato (2008) constataam que o país passou de receptor líquido de capitais para exportador líquido de capitais entre 1980 e a década seguinte. Num primeiro momento, como já destacado, percebeu-se essa situação por meio do mecanismo de pagamento da crescente dívida externa. Em resumo, seguindo a dinâmica mundial de dominância do capital fictício, o Brasil tornou-se uma das principais plataformas de valorização financeira internacional. O gráfico 2 atualiza os dados utilizados por Paulani e Pato (2008) e destaca de maneira mais clara o argumento aqui apresentado:

Gráfico 2: Balança de Serviços – Brasil (em US\$ milhões).



Fonte: Extraído de SANTO e MENDES (2016).

Em 2003, com o início do governo Lula, o quadro geral de predominância da ortodoxia, para surpresa da direita e perplexidade da esquerda, aprofundou-se ainda mais. Em 2002, às vésperas de vencer sua primeira eleição para presidente da república, Lula apresentou a famosa “Carta ao Povo Brasileiro”, em que, dentre outras promessas, assegurava o cumprimento do superávit primário e o cumprimento dos contratos com intuito de “acalmar” os mercados.

O ajuste fiscal logo de início, levado adiante pela equipe econômica encabeçada por Henrique Meirelles à frente do Banco Central tinha como objetivo central dar um choque de credibilidade nos mercados financeiros mundiais. Após mais de duas décadas de discursos inflamados, o PT decidira fazer o jogo do andar de cima, abrindo mão de parte de suas bandeiras históricas, como a reforma agrária, redução da taxa de juros, estatização de setores importantes etc.

Utilizando-se de um ex-banqueiro internacional como avalista, Lula promoveu políticas econômicas ainda mais ortodoxas do que as observadas nos dois mandatos de FHC (SINGER, 2012). Era, contudo, uma espécie de “maldição do cristão novo”, onde os judeus e muçulmanos recém-convertidos ao cristianismo, na iminência de perder seus bens, precisavam provar com mais força sua fé. A estabilidade monetária, somada à contração fiscal e sobrevalorização cambial deu a tônica do primeiro mandato petista, alterando-se consideravelmente apenas no mandato seguinte.

Somente a partir da reeleição e usufruindo-se de um cenário externo mais favorável, o governo Lula conseguiu implementar algumas mudanças importantes em termos de crescimento e distribuição de renda. O aumento dos investimentos, das exportações (basicamente *commodities*), políticas públicas de transferência direta de renda e aumentos reais do salário mínimo (os maiores da história republicana) foram as principais medidas adotadas pelo governo que, em poucos anos tornou-se quase unanimidade nas pesquisas de opinião.

Em um dos raros períodos da história econômica brasileira, é possível observar um superávit nas contas externas. Isto ocorreu entre 2003 e 2007, em função do grande crescimento do preço de algumas *commodities*, diretamente relacionado ao protagonismo da economia chinesa no plano internacional. A partir da crise de 2008, que teve os *subprimes* nos EUA como ápice, a conjuntura mundial se reverteu e, em um momento em que todos os países estavam reduzindo suas taxas de juros, o Brasil seguia na contramão da história mais uma vez.

O governo Lula, portanto, traz em si uma enorme complexidade e qualquer resposta simples tende à simplificação. O primeiro mandato fora marcado pela ortodoxia econômica, pelo atendimento aos interesses do rentismo e do patrimonialismo arcaico, tradicional na história brasileira. Já o segundo mandato, sem abrir mão destes privilégios, conseguiu atender de maneira relevante a base da pirâmide social, ainda que com políticas de fôlego limitado.

Tudo isto pode ser atribuído em parte a um cenário externo favorável e à aceitação dos mercados em relação ao PT. A habilidade pessoal de Luis Inácio Lula da Silva e a utilização de políticas anticíclicas, sobretudo a partir da crise internacional de 2008-9. Destaca-se, contudo, que mesmo diante de uma das maiores crises da história do capitalismo, o Banco Central brasileiro subiu os juros, enquanto a maior parte dos países baixava na tentativa de encontrar saídas. Este é um traço marcante da política econômica no Brasil, a utilização da taxa de juros de como remédio para todas as doenças e será melhor explorado no último capítulo.

Não cabe aqui uma análise pormenorizada de cada governo desde o aprofundamento da financeirização como a tônica principal. O que importa destacar é a dinâmica do capital fictício como força autônoma que atravessa todos os interesses, comandando a política, a economia, os meios de comunicação e construindo sua própria narrativa sobre os fatos. Tem-se imposto ao Brasil o que Paulani (2008) chamou de “Estado de emergência econômico”, em que a política econômica fora sitiada e tornou-se refém dos mercados financeiros.

Neste sentido, em que pese algumas particularidades, o governo Dilma seguirá a tônica dos governos anteriores, às vezes tentando alternativas e outras sendo sucumbido pelo discurso hegemônico. O fim dramático deste último governo por meio de um golpe de Estado, fora, na verdade, mais uma peça no realinhamento de poder da finança global e o ataque sobre o fundo público demonstra sua real face.

Assim, como observado por Oliveira (1998) e Salvador (2010), o orçamento público é uma peça de disputa política e um componente fundamental para apropriação do excedente econômico. Portanto, o fundo público que desde a acumulação primitiva cumpre papel importante no processo de acumulação, assume protagonismo na fase da dominância financeira, sobretudo na conjuntura de crise estrutural do capital.

O terceiro e último capítulo desta pesquisa irá conectar a dinâmica entre capital portador de juros e fundo público à especificidade do capitalismo brasileiro. Na contramão do movimento internacional de redução do papel do Estado enquanto elemento atenuador das desigualdades sociais, o Brasil promulgou sua Constituição Federal no ano de 1988, dando ênfase às garantias e direitos sociais básicos como condições para a dignidade humana.

Porém, de maneira oposta e contraditória, foi inserido no movimento global da financeirização, da abertura da conta de capitais, da flexibilização da taxa de câmbio, das privatizações e, em resumo, do receituário neoliberal orquestrado pelo FMI e Banco Mundial. É neste contexto de contrariedades que o Brasil se vê obrigado a acatar os ditames do curto prazo dos mercados desregulamentados e, ao mesmo tempo, criar os mecanismos necessários para resolução de suas históricas lacunas sociais.

CAPÍTULO 3 - A SEGURIDADE SOCIAL NA MIRA DO CAPITAL PORTADOR DE JUROS

A sociedade brasileira passou por diversas transformações estruturais ao longo do século XX. Da consolidação da legislação trabalhista, passando pela ruptura institucional através de um golpe civil-militar, até o abandono da perspectiva de longo prazo, substituída pela administração da política econômica do dia-a-dia, na emergência dos mercados financeiros. Neste sentido, pode-se dizer que o Brasil continua sendo uma permanente construção interrompida (FURTADO, 1992).

As disparidades evidenciadas no início deste século refletem, em grande medida, problemas que não foram resolvidos ainda no século anterior. Desde a questão do acesso à saúde e educação públicas, ao mercado de trabalho com amplo grau de formalização e proteção, até políticas públicas de saneamento básico, moradia e alimentação adequada. Deste modo, a Constituição Federal de 1988, após duas décadas de repressão à luta social, expressou os anseios de uma sociedade mais justa e solidária.

O objetivo deste capítulo é demonstrar como a lógica de acumulação de capital centrada no rentismo, sob o comando do capital portador de juros, atravessa os interesses da sociedade brasileira exercendo uma punção sobre o fundo público, sintetizado no Orçamento da Seguridade Social (previdência social, saúde e assistência social). Esse Orçamento, por sua vez, nunca foi respeitado conforme obriga a Carta Constitucional do país. Isto permite, todavia, que o capital portador de juros se torne sócio privilegiado do fundo público brasileiro (SALVADOR, 2010), e neste ponto reside a tese central desta pesquisa.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira parte apresenta um breve histórico do significado da Constituição Cidadã e da criação do Orçamento para Seguridade Social inseridos no contexto do capitalismo financeirizado. A segunda parte demonstra como a dívida pública se tornou um importante mecanismo de apropriação do fundo público brasileiro, inclusive do Orçamento da Seguridade Social. A terceira parte aborda a crise mais recente na economia brasileira elegendo a seguridade social como bode expiatório.

3.1. A Constituição cidadã e o Orçamento da seguridade social.

O período que se seguiu à ditadura civil-militar no Brasil foi marcado pela ascensão da luta social após duas décadas de repressão aos movimentos sociais e partidos à esquerda do espectro político. No contexto global de diminuição do papel do Estado como promotor das desigualdades, as políticas públicas e sociais foram marcadas pelo trinômio da privatização, focalização e descentralização dos recursos (BEHRING e BOSCHETTI, 2006). Sob o mantra da crise fiscal do Estado, a privatização dos serviços públicos tornou-se mais do que uma necessidade, mas uma obrigação diante da ineficiência na prestação de determinados serviços, sendo educação e saúde fortemente permeáveis a este discurso.

No debate entre universalização ou focalização das políticas sociais, o último ganhou a disputa e contribuiu para reforçar o discurso da “ausência de recursos” e, portanto, da necessidade de focalização da assistência aos mais pobres. Por último, a descentralização transfere as responsabilidades não apenas para outros entes da federação, retirando em parte a responsabilidade da União que detém maiores recursos, mas ampliando o papel de organismos não governamentais e reforçando o voluntarismo em substituição à garantia de direitos. Trata-se, assim, da “refilantropização das políticas sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p.162).

A Constituição Federal de 1988 resultou de um amplo acordo entre os extremos do espectro político dividida em diversas subcomissões, o que levou quase dois anos de intensos debates e participação popular. Assim, a inclusão do conceito de seguridade social pode ser considerado um avanço, mesmo na conjuntura adversa vivida em fins dos anos 1980, conforme argumenta Salvador (2010):

A seguridade social na Constituição brasileira de 1988 é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego. **Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento (...).** As políticas de saúde, previdência e assistência social – englobadas no conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988 – passam a ser geridas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e

redistributividade, gratuidade e contributividade (SALVADOR, 2010, p.164 – grifo nosso).

Este ponto em destaque é frequentemente negligenciado no debate público, sobretudo no que se refere ao propagandeado “déficit na previdência”. Voltaremos a este ponto fundamental na seção seguinte, mas antes é preciso compreender a natureza e as necessidades colocadas pela criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Este conceito no Brasil guarda alguma semelhança com o Estado Social dos países centrais, porém, dado o baixo grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro, somado à ausência de um contrato social consolidado – resultado de uma democracia incipiente e vulnerável a golpes de Estado muito frequentemente – impossibilitou-se a garantia de amplos direitos de cidadania nos moldes dos países centrais (SALVADOR, 2010).

O conceito de seguridade utilizado se opõe à lógica do seguro individual e firmado através de um contrato de prestação futura, reproduzindo as distorções do mercado de trabalho brasileiro, no que diz respeito ao seu alto grau de informalidade. A seguridade aparece como um direito de cidadania, que visa reduzir os históricos problemas de desigualdade; conceito amplo e que incorpora cidadãos para além daqueles que perderam sua capacidade laborativa. “Na nova concepção de seguridade social cada um recebe não de acordo com o que contribui, mas em função de suas necessidades” (GENTIL, 2006, p.115).

A partir dos anos 1990 o *toyotismo* também foi adotado no Brasil como prática de produção, reorganizando as relações no mercado de trabalho e impondo, de modo sistêmico, a “acumulação flexível” (HARVEY, 1992). A dinâmica neoliberal abriu ao mundo “civilizado” o baixo preço e a menor organização do mercado de trabalho na periferia do capitalismo, o que amplia a concorrência global entre as grandes corporações na tentativa de recuperar as taxas de lucro. Salvador (2010, p167) destaca que as décadas de 1980-90 foram marcadas pela desestruturação do mercado de trabalho, “incapaz de proporcionar empregos formais de longa duração para a maioria dos ocupados e com a maior difusão de postos de trabalho não assalariados”.

No mesmo sentido, embora a CF de 1988 tenha estatuído a seguridade social como um conjunto integrado de ações, o fato de ter surgido num contexto de “questionamento dos *welfare states* europeus foi, sem dúvida, um dos fatores que dificultou, posteriormente, a transformação do texto contido na Constituição em uma prática concreta do Estado” (GENTIL, 2006, p.120). As políticas intervencionistas de cunho keynesiano sofreram

resistência logo após a promulgação da Carta, muito em função da memória em relação às políticas heterodoxas nos anos 1980 (GENTIL 2006). Na mesma direção, a década de 1990 foi marcada pela fragmentação das políticas sociais, sendo criadas legislações próprias para saúde, previdência e assistência social, limitando em grande medida a amplitude do conceito de seguridade (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Salvador (2010, p.168) argumenta que, no que se trata da política social o “neoliberalismo significou uma reação conservadora de natureza claramente regressiva, na qual se situa a ‘contrarreforma’ do Estado¹⁵”. O sistema previdenciário nos países periféricos foi, sem dúvida, o mais afetado pelas reformas que introduziram maiores exigências na garantia dos benefícios. O tempo mínimo de contribuição associado a uma idade mínima de acesso é um caso conhecido, em um mercado de trabalho cada vez mais fragilizado pelas relações flexíveis.

É dentro deste ambiente de contrariedades entre o que se propõe externamente e o que a sociedade brasileira passa a exigir, que a CF de 1988 dispõe em sua Seção II do Capítulo II, no artigo 165 sobre o orçamento da seguridade social. Mas, é no título VIII que dispõe sobre ordem social, especialmente nos artigos 194 e 195 que se estipulam os princípios a serem adotados e as fontes de financiamento, bem como a destinação dos recursos. Neste sentido, vale reproduzir aqui o que estabelecem os artigos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

15 O autor retoma neste ponto a conhecida tese de Behring (2003) sobre a “contrarreforma do Estado no Brasil”. Em linhas gerais, a autora argumenta que a contrarreforma pode ser dividida em dois aspectos: o primeiro diz respeito à reforma no capitalismo no âmbito global a partir da introdução do *welfare state*; o segundo, mais específico, refere-se às reformas em sentido contrário às aspirações da Constituição Cidadã que ganharam força no governo Collor, mas se consolidaram verdadeiramente nos dois mandatos de FHC.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

O OSS é, portanto, um conjunto integrado de políticas sociais impresso na lei máxima do país e que expressa os anseios de décadas de lutas por emancipação social. A recusa em seguir aquilo que se encontra disposto em lei como vem fazendo todos os governos desde a promulgação da CF de 1988 não é apenas inconstitucional, mas trata-se da negação de demandas e bandeiras históricas que contribuíram para a consolidação da democracia brasileira.

A CF de 1988 representou um marco jurídico-político nas relações capitalistas no Brasil. O artigo 194 definiu um conjunto de ações destinado à seguridade social e os trabalhadores rurais passaram a ter acesso à previdência e o piso dos benefícios não pode ser inferior a um salário mínimo. Já o artigo 165 passa a integrar a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que dá maior robustez ao aparato social (GENTIL, 2006).

Mas, o fato de estar na lei não garante o seu cumprimento, pois a maneira de se dispor do orçamento público é uma questão política e não meramente legal. Deste modo, é preciso levar em consideração que a viabilidade do sistema de proteção social universal esteve circunscrito a um momento histórico específico, de avanço do neoliberalismo e de seus representantes “técnicos” em cargos burocráticos. Assim, a próxima seção faz uma análise dos dados da seguridade social, bem como dos mecanismos criados para burlar as regras e se apropriar de seus recursos.

3.2. A seguridade social em números.

A década de 1990 foi marcada pelo ajuste fiscal em consonância com os interesses do FMI que, após uma década de crise de endividamento, impôs severas restrições à política macroeconômica dos países periféricos. A estratégia do Plano Real era, portanto, incompatível com o aparato de proteção social criado na CF/1988 e sua aplicação dependeria de arranjos políticos já complexos num ambiente de grande organização da classe trabalhadora; no Brasil, todavia, tratava-se de tarefa hercúlea.

A respeito do OSS, Behring (2003) observa que a diversidade na fonte de financiamento decorre da ideia de menor dependência ao ciclo econômico, pois a massa salarial é a principal variável a sofrer perdas em momento de recessão. Além disso, a incidência sobre faturamento e lucro aumenta a estabilidade do sistema e contrabalançam a diminuição da mão-de-obra empregada em substituição à introdução tecnológica. Excluir esta interpretação e negar as fontes de financiamento descaracteriza o sistema, implicando em perda de sentido histórico do próprio conceito de seguridade, diretamente relacionado ao sentido de proteção social.

No início dos anos 1990 surgiu a proposta de criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), responsável pela organização e sistematização do OSS, mas logo desaparecera, em função das opções de política econômica adotadas. No que se refere à política fiscal em especial, mecanismos legais de extração de recursos vinculados às despesas foram criados através de Emendas Constitucionais diversas. Destaca-se entre estes mecanismos o Fundo Social de Emergência (FSE), que logo depois se transformou em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, por último, conhecido atualmente como Desvinculação das Receitas da União (DRU) (SALVADOR, 2010).

A DRU, em linhas gerais, representa um mecanismo legal de transferência de recursos do OSS para o Orçamento Fiscal, ou, em outras palavras, retira-se das políticas de saúde, previdência, assistência social e educação¹⁶ recursos que são destinados ao cumprimento da meta de superávit primário, e, portanto, para pagamento aos credores da dívida pública. Na prática, este mecanismo retira 20% das receitas destinadas ao OSS, o que contribui para fortalecer o discurso de instabilidade do sistema e déficit da previdência.

¹⁶ A DRU incidiu sobre o orçamento da educação até 2009, mas teve seu percentual reduzido para 2010 e finalmente extinta a partir de 2011.

Gentil (2006) observa que uma legislação à parte foi sendo construída e isto acelerou o processo de esvaziamento do princípio constitucional de seguridade social. A Lei 8.212/91 – Lei Orgânica da Seguridade Social - delegou a arrecadação e fiscalização das contribuições sociais a órgãos do orçamento fiscal (RFB). A autora destaca ainda que as contribuições sociais (COFINS, CSLL, CPMF e Concursos e Prognósticos) são apresentadas no fluxo de caixa do INSS como “Transferências da União”, ou seja, transformam recursos da seguridade em recursos fiscais que quando são transferidos novamente à seguridade entram como recursos externos.

O esvaziamento político da seguridade pode ser compreendido como intencional, e começa quando o governo apresenta dois orçamentos e não três como estipula o artigo 165, isto é, orçamento de investimento das estatais e orçamento fiscal e da seguridade, faltando com a devida transparência. Os resultados positivos da seguridade social são rapidamente incorporados ao orçamento da união, o que resultou em superávits primários expressivos nas últimas duas décadas. Diante da necessidade de obtenção de mais recursos, o Tesouro buscou solução nas contribuições, por não obedecerem ao princípio da anterioridade¹⁷ e por não terem a característica de ser repartidos com estados e municípios (SALVADOR, 2010).

Os ataques empreendidos pelo orçamento fiscal sobre a seguridade social têm objetivos políticos específicos. Num aspecto mais amplo, representa a não aceitação por parte da burguesia brasileira das vinculações de receitas às despesas obrigatórias em políticas públicas universais. Por outro, de maneira prática e objetiva, é a punção do capital portador de juros sobre o fundo público brasileiro, atendendo aos desígnios da financeirização global representados pelo ajuste macroeconômico imposto à periferia.

As tabelas 1 e 2 resumem os resultados da seguridade social nas últimas duas décadas¹⁸, levando-se em consideração os dispositivos expressos na Carta Magna. É possível observar a persistência do superávit do sistema, o que contraria a retórica neoliberal sobre a necessidade de reformas urgentes e que, via de regra, coloca o Brasil à beira do precipício.

¹⁷ Princípio do Direito Tributário que estabelece que não haja cobrança de tributo no mesmo exercício fiscal da lei que o instituiu.

¹⁸ As tabelas foram construídas de maneira que fossem mais fiéis aos princípios constitucionais. Diversos órgãos e especialistas no tema realizaram estudos parecidos, como Gentil (2006), Salvador e Boschetti (2006), Salvador (2010), ANFIP (2016), IPEA, TCU e diversos relatórios oficiais. Há, contudo, divergências metodológicas correspondentes às fontes utilizadas por cada pesquisador, assim como correções em séries históricas realizadas em período posterior à coleta. Destaca-se, porém, que mesmo diante das divergências, as conclusões não foram prejudicadas, nem mesmo diante da impossibilidade de acessar fontes oficiais do governo para busca de informações, como o caso do acesso ao SIAFI, ferramenta fundamental e que permite acesso apenas a operadores vinculados a órgãos federais.

Como se pode observar o sistema é autossustentável, mesmo em períodos de recessão como em 2009 e mais recentemente em 2015. Do lado das receitas, além da arrecadação do RGPS, incluem-se as contribuições sobre a folha de salários, sobre o lucro e as receitas de concursos e prognósticos. Durante a constituinte de 1986 a grande preocupação com a seguridade social era como diminuir sua dependência em relação à folha de salários e, portanto, ao ciclo econômico.

Tabela 1: ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (R\$ milhões deflacionados pelo IGPD-I - média de 2015)

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITAS	326.601	333.217	372.194	370.790	401.260	428.886	440.144	448.309	422.900	469.709	515.739
RGPS	182.469	204.202	191.720	192.982	183.777	183.424	186.419	186.673	172.782	183.435	200.189
COFINS	79.067	83.633	82.790	77.959	120.119	131.105	137.575	136.843	127.142	154.136	159.845
PIS/PASEP	31.794	34.541	32.844	31.197	36.622	33.007	33.793	33.580	36.508	38.673	39.851
CSLL	30.389	30.841	33.305	32.023	27.231	30.429	27.789	34.947	34.575	38.922	47.711
CPMF (1)	-	-	29.929	33.849	29.799	47.883	51.300	53.528	49.322	51.711	53.552
CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	2.882	-	1.607	2.781	3.712	3.039	3.269	2.739	2.570	2.833	2.887
RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE	-	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	11.704
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COMPENSAÇÕES AO RGPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESAS (3)	253.571	275.756	298.723	317.644	320.334	313.468	324.366	332.398	323.208	355.766	387.314
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.092	5.937	9.235	12.938	14.387	14.621	15.804	17.117	18.012	27.120	29.181
SAÚDE	63.416	57.994	66.984	63.565	68.742	67.002	67.042	65.013	58.174	63.973	67.369
PREVIDÊNCIA	169.087	193.918	203.804	222.552	219.265	216.582	224.710	231.349	229.295	246.008	269.561
ABONO E SEGURO DESEMPREGO (4)	16.976	17.917	18.700	18.590	18.140	15.263	16.809	18.918	17.727	18.664	21.203
RESULTADO	73.030	77.461	73.472	53.146	80.726	115.418	115.778	115.912	99.692	113.943	128.425
DRU (5)	65.320	70.643	74.439	74.158	80.252	49.092	50.745	52.327	50.024	57.255	60.769
RESULTADO COM A DRU	7.710	6.817	-967	-21.012	474	66.326	65.033	63.585	49.669	56.688	67.656

1 - Extinta em 2007. Permanece valor residual de parcelamento.
2 - A partir do estudo ANFIP (2016).
3 - Despesa no conceito liquidada e por função.
4 - Despesas com abono salarial e seguro desemprego, embora alocadas na função trabalho são despesas com assistência social.
5 - Até 1999 incidiu sobre arrecadação da previdência. Após este ano foi retirada do cálculo.

Fonte: SIGA BRASIL, STN, RFB e MPS. Elaborada pelo autor.

Tabela 2: ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (R\$ milhões deflacionados pelo IGPDI - média de 2015)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RECEITAS	557.747	614.186	587.591	594.424	662.121	703.244	734.439	786.575	797.168	757.526
RGPS	224.174	242.507	253.646	277.633	306.252	327.367	346.429	363.730	379.342	368.278
COFINS	166.027	178.230	189.314	181.455	204.053	214.331	220.042	240.176	223.379	213.155
PIS/PASEP	43.908	45.997	48.935	48.390	58.940	56.053	58.299	61.625	59.057	56.301
CSLL	50.859	59.536	69.272	68.719	66.996	78.498	71.030	76.087	72.842	63.524
CPMF (1)	58.341	63.073	1.723	140	34	102	-345	-243	10	19
CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	2.780	3.076	3.174	3.798	4.547	4.544	4.727	4.801	5.349	5.547
RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE	11.659	21.767	21.527	14.289	21.299	22.349	25.375	17.856	21.755	21.590
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS (2)	-	-	-	-	-	-	6.634	11.862	15.144	2.398
COMPENSAÇÕES AO RGPS	-	-	-	-	-	-	2.249	10.681	20.290	26.713
DESPESAS (3)	440.361	470.176	461.623	524.842	558.598	578.217	616.555	649.518	680.514	683.557
ASSISTÊNCIA SOCIAL	39.112	42.570	44.493	50.501	56.022	60.046	69.496	73.752	76.795	72.732
SAÚDE	73.949	76.508	75.571	88.884	89.527	96.299	98.255	98.353	97.399	99.490
PREVIDÊNCIA	300.516	320.022	309.865	343.023	368.220	374.692	397.715	422.771	443.068	458.508
ABONO E SEGURO DESEMPREGO (4)	26.783	31.077	31.693	42.434	44.829	47.180	51.089	54.642	63.251	52.827
RESULTADO	117.387	144.010	125.968	69.582	103.523	125.027	117.885	137.057	116.655	73.969
DRU (5)	64.383	69.983	62.484	60.500	66.914	70.705	70.751	76.489	72.127	67.709
RESULTADO COM A DRU	53.004	74.027	63.485	9.082	36.609	54.321	47.134	60.568	44.527	6.260

1 - Extinta em 2007. Permanece valor residual de parcelamento.

2 - A partir do estudo ANFIP (2016).

3 - Despesa no conceito liquidada e por função.

4 - Despesas com abono salarial e seguro desemprego, embora alocadas na função trabalho são despesas com assistência social.

5 - Até 1999 incidiu sobre arrecadação da previdência. Após este ano foi retirada do cálculo.

Fonte: SIGA BRASIL, STN, RFB e MPS. Elaborada pelo autor.

É possível observar que, embora o RGPS apresente as despesas acima das receitas em diversos anos, isolá-lo contabilmente do OSS para reforçar o discurso do déficit da previdência é negar o pacto social construído em torno da redução das desigualdades históricas e, portanto, inconstitucional. O OSS foi pensado e construído com o objetivo de atenuar as graves disparidades no que se refere à proteção social no Brasil e, para isto, criou uma dotação orçamentária específica para dar o suporte necessário a estes objetivos.

Ao longo das duas décadas analisadas é possível evidenciar o não apenas constante, mas crescente superávit das contas da seguridade. O resultado antes da DRU em 1995 que era de R\$73 bilhões saltou para R\$128 bilhões uma década depois. Nos anos de maior crescimento, o saldo positivo ultrapassou R\$140 bilhões, o que destaca os valores expressivos que compõe o OSS. Na segunda década analisada, em comparação com a primeira, é nítido o expressivo crescimento das contribuições sociais, resultado da diminuição expressiva do desemprego.

O desrespeito à CF/1988 vai desde a consolidação dos orçamentos fiscal e da seguridade em um único demonstrativo por parte do governo, até a retirada de recursos da seguridade através dos mecanismos já destacados. Gentil (2006, p.52) observa que “como consequência de mais este artifício metodológico, o superávit do orçamento da seguridade social é automaticamente incorporado ao orçamento geral da União”. Promove-se assim, o efeito Robin Hood às avessas, retirando dos que produzem e contribuem ao sistema de proteção para transferir aos que vivem de renda através da dívida pública.

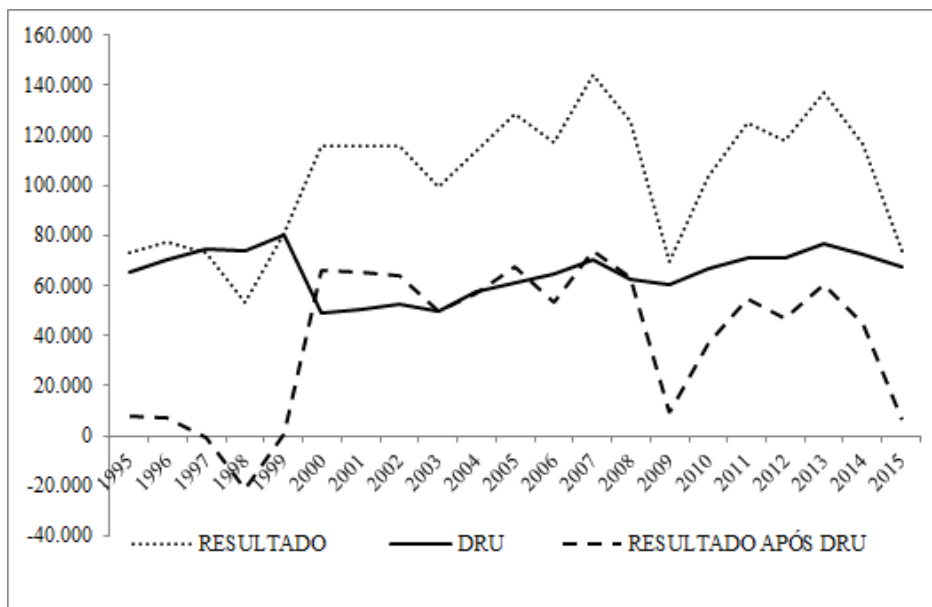
A previdência rural, assim como a assistência social aos que não possuem capacidade laborativa dentro dos padrões exigidos (idosos acima de 65 e deficientes), são benefícios não contributivos, ou seja, financiados por aqueles que estão ativos no mercado de trabalho. Financiar os que necessitam, ainda que não tenham contribuído, é resultado de uma escolha política que parte do princípio da solidariedade implícito nas aspirações da CF/1988.

De volta aos dados, é possível identificar que o mecanismo da DRU retirou das políticas de previdência, saúde e educação mais de R\$1,3 trilhão em valores atualizados entre 1995 e 2015, transferindo-os ao pagamento de juros e serviços da dívida pública. Neste mesmo período foram retirados pela DRU, em média, o equivalente a 85% dos recursos destinados à saúde, ou seja, caso não existisse esse mecanismo seria possível ter praticamente dobrado os recursos destinados ao SUS.

Os valores mais expressivos, contudo, podem ser observados a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula (2006-10), em função do aumento da massa salarial, decorrente de maior geração de empregos formais. Destaca-se aqui uma das marcas de grande complexidade dos governos PT, pois ao mesmo tempo em que aumentou a formalização da mão-de-obra melhorando a qualidade de vida dos mais pobres, transferiu somas astronômicas ao sistema financeiro ao custo dos direitos sociais destes.

Em 2009, mesmo diante de uma das maiores crises do capitalismo mundial, o OSS foi superavitário em R\$9 bilhões. O mesmo é possível observar no período de 2015, em que a economia brasileira enfrenta uma forte recessão. Diante de uma perda de recursos para a DRU de cerca de R\$67 bilhões, o resultado permanece positivo, o que contraria inclusive a hipótese corrente na grande imprensa sobre a falência do Estado brasileiro ocasionado pelo excessivo gasto social. O gráfico 3 ilustra o argumento de que a DRU influencia negativamente o resultado da seguridade, sobretudo em períodos de queda da atividade econômica.

Gráfico 3: Efeitos da DRU (em R\$ milhões de 2015).



Fonte: STN e Siga Brasil. Elaboração própria.

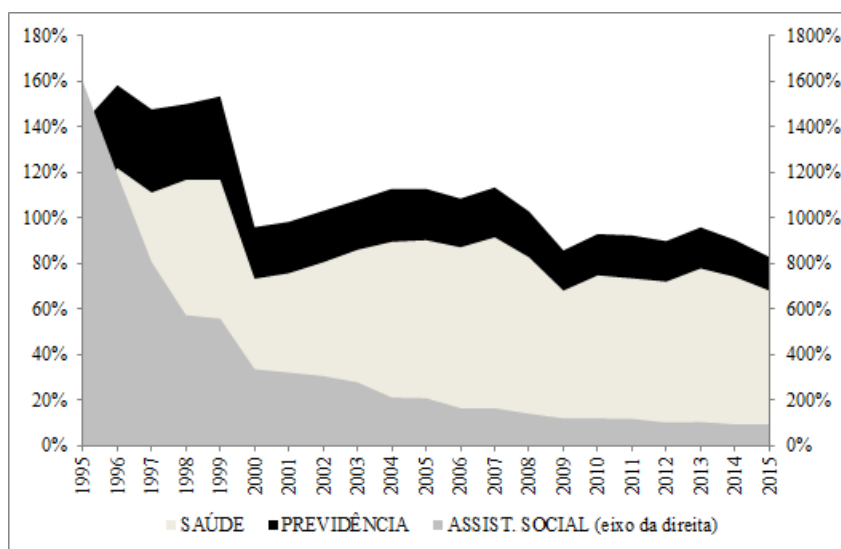
Os dados apresentados reforçam o que Salvador e Boschetti (2006) chamam de “alquimia perversa”. As receitas da seguridade são superiores às despesas em praticamente todos os anos analisados, mas a DRU retira 20% das suas receitas antes mesmo destas serem

confrontadas com as despesas¹⁹. Mesmo assim o superávit permanece, o que reforça a solidez do sistema. Até 1999 este mecanismo incidia inclusive sobre a arrecadação da previdência social, o que ficou proibido a partir do ano seguinte, mas não impediu o desvio crescente dos recursos com fins obrigatórios.

Como já destacado sobre a saúde, em diversos momentos a DRU representou algo entre 1/3 das despesas da previdência até mais de 15 vezes os recursos destinados à assistência social, como Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada etc. No gráfico 4 é possível comparar o peso das despesas com a DRU em relação a cada uma destas áreas, com destaque para a brusca perda de participação sobre a assistência social, resultado do maior investimento nestas áreas a partir dos governos PT.

Nota-se, porém, que estes investimentos cresceram como resultado do maior dinamismo econômico na última década, o que possibilitou maior destinação de recursos a esta área. Do ponto de vista macroeconômico, entretanto, um arranjo que possibilitasse menor influência do rentismo sobre a política econômica produziria efeitos de mais longo prazo que, somados ao maior investimento em políticas sociais poderia de fato mudar a rota da desigualdade. No que se refere à saúde, a queda de participação foi relativa, mantendo-se no patamar em torno de 80% todos os anos.

Gráfico 4: Despesas – DRU/Políticas Sociais (em %).



Fonte: STN e Siga Brasil. Elaboração própria.

¹⁹ Gentil (2006) observa que em alguns anos o percentual foi acima dos 20%, o que fere a própria legislação que autoriza esse mecanismo.

No que tange as receitas, o financiamento da seguridade se deu majoritariamente influenciado pelo RGPS que correspondeu a 46% da arrecadação, seguido pela COFINS com 29% e PIS/PASEP e CSLL com 8% e 9% respectivamente. A CPMF contribuiu com mais de R\$520 bilhões ao longo de uma década de existência, mas diante da oposição ferrenha (do setor financeiro majoritariamente), acabou sendo extinta em 2007.

Ao longo das duas décadas aqui analisadas, a seguridade social manteve sua participação relativamente estável em proporção do PIB, ou seja, mais uma evidência que refuta o discurso dominante na grande mídia acerca do descontrole do gasto público influenciado pelo “assistencialismo”. O total das despesas saiu de 7,7% do PIB entre 1995-2002 para 10,4% entre 2011-15, conforme a tabela 3.

A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (ANFIP) elaboram anualmente uma importante publicação chamada “Análise da Seguridade Social”, importante instrumento de defesa dos interesses dos interesses dos trabalhadores. Além do já apontado desvio legal realizado pela DRU sobre os recursos da sociedade, a ANFIP destaca como o governo “infla” o OSS artificialmente do lado das despesas, além de desconsiderar receitas para tornar a situação ainda mais dramática e, portanto, contribuir para o desmonte do Estado brasileiro.

Tabela 3: Seguridade Social (em % do PIB).

	1995-2002	2003-2010	2011-2015	1995-2015
RECEITAS	9,9%	12,3%	12,3%	11,4%
RGPS	4,8%	5,1%	5,8%	5,1%
COFINS	2,7%	3,8%	3,6%	3,3%
PIS/PASEP	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%
CSLL	0,8%	1,2%	1,2%	1,0%
CPMF	1,0%	0,8%	0,0%	0,7%
CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE	-	-	0,3%	0,3%
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS	-	-	0,1%	0,1%
COMPENSAÇÕES AO RGPS	-	-	0,2%	0,2%
DESPESAS	7,7%	9,7%	10,4%	9,1%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,3%	0,8%	1,1%	0,7%
SAÚDE	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
PREVIDÊNCIA	5,3%	6,6%	6,8%	6,1%
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	0,4%	0,6%	0,9%	0,6%
RESULTADO	2,2%	2,6%	1,9%	2,3%
DRU	1,6%	1,4%	1,2%	1,4%
RESULTADO COM A DRU	0,6%	1,3%	0,7%	0,9%

Fonte: SIGA BRASIL, STN, RFB e MPB. Elaborada pelo autor.

Dentre as principais despesas que são incluídas de maneira indevida destacam-se os benefícios previdenciários de servidores e militares que deveriam ser enquadrados como encargos da União, pois não integram o RGPS conforme disposto no artigo 195 da CF/1988. O regime dos servidores é de natureza contributiva e, segundo a ANFIP (2016, p.39) “a contribuição patronal [Estado] corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente”. Já o regime de militares não possui natureza contributiva para aposentadorias (reformas), mas apenas para pensões e também se trata de ônus do orçamento fiscal e não da seguridade social.

A ANFIP (2016, p.40) argumenta que “quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores”. O sistema que até então fora desenhado de uma forma capaz de atender às demandas sociais mais urgentes, torna-se “insustentável” a partir de artifícios puramente contábeis.

Ainda do lado das despesas contabilizadas pelo governo, há distorções injustificáveis como, por exemplo, pagamentos de assistência alimentação e saúde de servidores e militares, que não estão enquadradas nos princípios de universalidade e, portanto, devem ser encargos patronais da União. Com relação às receitas, além do já destacado mecanismo da DRU, exclui-se os recursos próprios das entidades da seguridade social (tabelas 1 e 2), bem como o resultado de suas aplicações financeiras. “Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2015, essa subtração envolveu R\$ 14 bilhões do FAT” (ANFIP, 2016, p.37).

Destaca-se, contudo, que há algumas divergências nos números apresentados pela ANFIP e nos dados utilizados nesta pesquisa nas tabelas 1 e 2 que serviram de suporte à análise. A primeira divergência encontra-se no fato da ANFIP trabalhar apenas com valores correntes, sem atualização da inflação. A segunda refere-se às questões metodológicas a respeito das fontes de dados utilizadas, conforme nota de rodapé 19. Ressalta-se, porém, que mesmo diante das divergências não houve prejuízos à conclusão.

Além disso, o debate em torno da previdência social, descrito como “insustentável” ou “à beira de falência” pelo mercado e também por representantes do governo merece destaque especial. A grande mídia massacra diariamente na sociedade a ideia de que as políticas sociais são caras e não é mais possível manter um Estado atuante na vida econômica, como foi o *Welfare State* europeu (ainda que nunca tenhamos atingido esse padrão). A análise dos dados

em consonância com os dispositivos legais, porém, mostra uma realidade completamente diversa em relação ao discurso hegemônico.

Nos anos 1990, diante dos processos de privatização do sistema público de proteção social, a previdência social entrou no centro do debate como sendo a grande responsável pelo crescente déficit público. Assim criou-se o consenso de que as reformas neste sistema seriam urgentes e inevitáveis, sob pena de falência do Estado brasileiro. Gentil (2006) destaca que embora diversos países da América Latina tenham tido seus sistemas previdenciários privatizados, total ou parcialmente, o Brasil manteve suas características originais, ou seja, público, em regime de repartição e universal.

Os dados apresentados contrariam os críticos do OSS que, obviamente, negam os dispositivos constitucionais e sobre isto, Gentil (2006) sintetiza de maneira a não restar dúvidas quanto ao exposto nesta pesquisa:

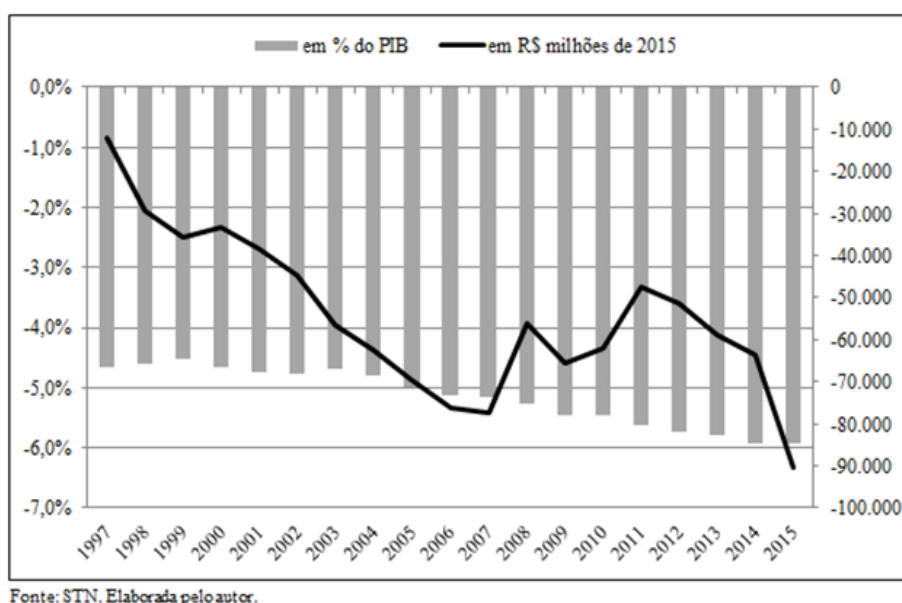
Diante dessa avalanche de avaliações sombrias massificadas pela mídia, não é de se estranhar que pessoas comuns, políticos e até pessoas respeitáveis do meio acadêmico acreditem que é preciso, urgentemente, fazer a reforma da previdência para resolver um problema financeiro gravíssimo. **O déficit, no entanto, não existe. Se investigados mais detidamente, os dados estatísticos do Brasil revelam que não há crise financeira na previdência social e, principalmente, não há crise no sistema de seguridade social.** No caso do sistema previdenciário, conforme será demonstrado a seguir, tem havido uma situação muito mais tranquila do que se poderia supor, durante os anos de 1990-2005, com alguns escassos momentos de déficit, apesar da política econômica recessiva adotada nesse período, que conduziu a resultados perversos no nível de produção e no mercado de trabalho. À revelia do quadro econômico desfavorável desse período, o desempenho do sistema previdenciário foi apenas parcialmente prejudicado. Quanto ao conjunto de ações associadas à seguridade social, verifica-se que o sistema como um todo é superavitário nesse período, o que indica que o governo pôde dispor de recursos excedentes. Ao decidir sobre sua utilização, no entanto, deixou de gastá-los com serviços de saúde, previdência e assistência social, para aplicá-los no orçamento fiscal, contribuindo para os superávits primários elevados dos últimos tempos (GENTIL, 2006, pp.27-8 – grifo nosso).

Por outro lado, governo e mercado insistem em apresentar os dados da previdência de maneira parcial, isto é, a partir do saldo previdenciário contabilizado pelo RGPS. A partir dos relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é possível detectar um déficit crescente

entre a arrecadação líquida²⁰ e os benefícios previdenciários. No gráfico 5 é possível ter a dimensão do alarme gerado e que reverbera por toda sociedade e, de fato, mantida esta trajetória dentro desta narrativa o déficit é insustentável.

No ano de 2015, o “rombo” da previdência ultrapassou os R\$80 bilhões, o que tem aumentado a pressão por mais uma reforma do sistema. São incontáveis os artigos de jornais e demais periódicos sobre a urgência em rever desde a idade mínima para aposentaria, até os reajustes dos benefícios descolados do salário mínimo. Este debate tem sido acirrado na atual crise brasileira e, assim como o ajuste fiscal em curso no Congresso Nacional, a reforma da previdência é o próximo ponto a ser debatido.

Gráfico 5: Resultado do RGPS.



É possível analisar alguns argumentos dos economistas favoráveis à reforma previdenciária e, portanto, que fortalecem o discurso do déficit insustentável. Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004) realizaram um estudo completo e de grande referência sobre o tema, inclusive fazendo projeções sobre o crescimento do déficit em diversos cenários. Neste espaço, porém, nos limitaremos a levantar alguns pontos de discordância com os autores, sobretudo no que se refere à concepção do RGPS.

²⁰ Resultado da seguinte operação: [(receita de contribuição do INSS + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos + restituições de arrecadação)] – transferências a terceiros (GENTIL, 2006).

Em primeiro lugar, os autores analisam a previdência social ignorando por completo o dispositivo constitucional da seguridade social, ou seja, em momento algum citam quais foram as reformas introduzidas no sistema pela CF/1988 conforme vimos trabalhando até aqui. Em segundo lugar, ao elaborar as tabelas que demonstram o crescimento das despesas previdenciárias em relação ao PIB²¹, os autores destacam que não estão contabilizados os encargos do empregador (Estado) no caso dos funcionários públicos. Portanto, há um duplo equívoco: (i) o RGPS é somado ao RPPS, ignorando as premissas da universalidade do RGPS como já observamos anteriormente; (ii) ainda que os diferentes regimes pudessem se misturar, a não inclusão das receitas correspondentes ao empregador do setor público fere o princípio tripartite das fontes de financiamento.

Além disso, outros questionamentos merecem destaque como, por exemplo, a LOAS que fornece benefícios assistenciais sem a devida contrapartida contributiva. Sobre isto, argumentam:

Esse programa assistencial apresenta diversos problemas. Um deles é que ele **representa um incentivo à informalidade das relações de trabalho**, reduzindo a base de arrecadação do sistema. Isso porque um indivíduo que ganhe em torno de 1 SM não teria qualquer incentivo para se filiar ao INSS, pois receberá o mesmo valor, seja como segurado ou como beneficiário do Loas, enquanto no mercado formal teria de contribuir (GIAMBIAGI, MENDONÇA, BELTRÃO e ARDEO, 2004, pp.21-2 – grifo nosso).

É na complexidade da sociedade brasileira que residem as dificuldades em avaliar políticas públicas do ponto de vista apenas contábil. Conforme exposto pelos autores, podemos concluir que a informalidade do mercado de trabalho brasileiro é uma questão puramente racional, onde os trabalhadores teriam a capacidade de escolher estar inseridos na proteção social ou não. E ainda, é um exercício teórico um tanto complexo a suposição de que uma parte da classe trabalhadora (a mais pobre, obviamente) poderia preferir passar a vida laborativa à margem de seus direitos, pois ao se aposentar receberia o mesmo valor da vida ativa.

Em linhas gerais, o que se busca aqui não é uma resposta certa ou errada, mas evidenciar que há uma questão de método científico, que afasta os tecnocratas do dia-a-dia da população, a mesma que tem seus direitos e garantias fundamentais negados desde o

²¹ Tabela 2 do estudo referido.

nascimento. Assim, destacamos as razões que, para os autores do estudo seriam as principais responsáveis pelo crescimento das despesas da previdência:

- a) “efeito SM”, pois como as aposentadorias com valor de exatamente 1 SM correspondem a mais de 30% do valor do estoque de benefícios, o aumento real dessa variável pressiona esse componente específico da despesa para cima;
- b) benevolência da legislação, que permite aposentadorias precoces por tempo de contribuição, cujo estoque de beneficiários cresceu nos nove anos (1994-2003) a uma média de mais de 6% a.a., muito superior ao total de aumento quantitativo dos benefícios, de pouco menos de 4% a.a., com o agravante de que se trata da aposentadoria mais cara; e
- c) “efeito PIB”, pois como o crescimento da economia foi baixo nesse período de nove anos — apenas 2,0% a.a. — um incremento do denominador inferior ao do numerador tende, por definição, a elevar a razão gasto com benefícios do INSS/PIB (GIAMBIAGI, MENDONÇA, BELTRÃO E ARDEO, 2004, p.12).

Os autores questionam o aumento real do salário mínimo sem sequer demonstrar os efeitos que este tem sobre a redução das desigualdades, além disso, é preciso lembrar que diante de um salário mínimo de R\$880 a preços correntes em outubro de 2016, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), calcula que o salário mínimo necessário deveria ser R\$4.016,27 no mesmo período. O cálculo é feito tendo por base uma família de quatro membros e suas necessidades de moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Questionar o aumento real do salário mínimo, portanto, é limitar uma ínfima melhora na qualidade de vida da maior parcela da população brasileira.

O que os autores chamam de “benevolência da legislação” não leva em consideração o abismo estrutural no acesso ao mercado de trabalho brasileiro. Não é possível aprofundar esse debate neste espaço, mas não deve ser negligenciado o fato de que em sociedades profundamente desiguais em termos de oportunidades, o trabalho para a maioria começa mais cedo, com menor grau de formalização e menor remuneração. Nunca é demais reforçar que a população negra e periférica, com atenção especial às mulheres, são os grupos que mais sofrem com estes desequilíbrios.

O último ponto contribui para a conclusão deste debate sobre a seguridade. Ao afirmar que o crescimento econômico foi baixo a partir do Plano Real, os autores atacam a consequência, mas não a causa. A estratégia de equilíbrio fiscal à custa das políticas sociais adotada a partir da década de 1990 e mantida até os dias atuais impôs uma de camisa de força no que se refere ao gasto público e, como consequência ao investimento. Ao invés de imputar ao gasto público exagerado a causa da crise, concluímos que as exigências impostas a partir do tripé macroeconômico foram as principais razões do baixo dinamismo da economia brasileira.

Assim, duas conclusões ficam claras na análise dos dados da seguridade social. A primeira diz respeito ao suposto déficit do sistema como um todo e da previdência em especial. Como destacado, essas afirmações, via de regra, levam em consideração apenas uma parte da história, negligenciando à sociedade a versão que lhe beneficia. A segunda conclusão é mais ampla e está ligada à hipótese central desta pesquisa, ou seja, como o capital portador de juros atravessa os interesses da sociedade impondo a lógica do rentismo de curto prazo em detrimento do desenvolvimento de longo prazo.

Portanto, os eventuais desequilíbrios que venham se apresentar no OSS resultam das escolhas realizadas em termos de política econômica. Superávit fiscal rígido e independente do ciclo econômico, meta de inflação definida para dois anos à frente e que utiliza taxa de juros como principal instrumento e, por último, câmbio flutuante num país extremamente dependente de capital e tecnologia externos, não pode ser tratado como estratégia adequada.

A DRU, como salientado anteriormente, é apenas uma das formas do capital estéril exigir para si direitos sobre a produção social. Porém, é preciso conectar esse mecanismo à lógica impositiva dos superávits primários exigidos pelo FMI e, além disso, demonstrar como a dívida pública brasileira atua na salvaguarda do rentismo (SANTO e MENDES, 2016). A seção seguinte analisa o papel da dívida pública como forma de punção sobre o fundo público, fazendo do ajuste fiscal permanente profissão de fé.

3.2.1. A política econômica da austeridade.

A partir da crise estrutural do capital em meados dos anos 1970, o déficit público passou a ser duramente atacado e responsabilizado pelos males do baixo crescimento econômico. No campo teórico, as formulações dos economistas novo-clássicos e a ideia das expectativas racionais produziram uma verdadeira ruptura ideológica com o keynesianismo, fato que até antes da crise ainda não havia ocorrido por completo²² (OLIVEIRA, 2012).

A principal crítica em torno da ideia de intervenção do Estado, sobretudo no que tange a realização de políticas fiscais anticíclicas, partiu de intelectuais ligados ao *Mont Pèlerin*, como já destacado anteriormente. Entre estas críticas, as mais importantes são dos economistas liberais Friedrich A. Von Hayek e Milton Friedman. Este último, economista de Chicago, tornou-se a grande referência do pensamento liberal, crítico às políticas keynesianas de cunho intervencionista.

Diante da crise do modo de acumulação capitalista centrado na produção industrial em larga escala, aumento de salários reais e um conjunto de políticas públicas conformadas no Estado de Bem-Estar Social, as críticas se ampliaram fortemente. Retomando a Teoria Quantitativa da Moeda, Milton Friedman lançou as bases do que ficaria conhecido como “monetarismo” e que, nos dias atuais é a grande referência teórica do *mainstream*.

Em linhas gerais, o argumento central é de que a moeda é um ativo como outro qualquer, com uma determinada taxa marginal de substituição que iguala sua preferência em relação a outros ativos. Portanto, não atua sobre variáveis reais (emprego e produto) e, neste caso, a política fiscal expansionista também é reconhecida por estes teóricos como política monetária, pois é feita mediante expansão da base monetária (SNOWDON and VANE, 2005).

Além disso, a ideia de rigidez da oferta no mercado de trabalho volta a dominar a compreensão a respeito do funcionamento do mercado. O consumidor assume centralidade como ofertante de mão-de-obra a um dado salário corrente, podendo recusá-lo caso não concorde. Já o empresário maximizador de lucro decide investir baseando-se exclusivamente

²² Oliveira (2012) faz uma completa exposição sobre as críticas ao papel do Estado e do gasto público no capitalismo desde sua origem até o período atual, sob dominância financeira.

nos custos dos fatores de produção. Em resumo, os indivíduos são tratados como autômatos, que reagem a partir das mudanças ocorridas na oferta dos fatores trabalho e capital²³.

Friedman (1984) realizou uma crítica dura à política fiscal, sobretudo aquilo que chama de ampla aceitação da intelectualidade da época de que o Estado deveria desempenhar um papel mais ativo na economia. Trata-se, contudo, do “triunfo da filosofia do Estado de bem-estar social” (FRIEDMAN, 1984, p.77). Sua posição contrária à política fiscal, entretanto, está baseada exclusivamente na política de déficits permanentes e sobre isso, destaca:

Mesmo concordando com o ponto de vista de que o orçamento federal deva e possa ser usado como uma espécie de balanceiro (...) não é necessário usar a parte das despesas de orçamento para este propósito. O lado das taxas está igualmente disponível. Uma baixa na renda nacional reduz automaticamente o volume de taxas do Governo Federal em proporção considerável, e automaticamente leva o orçamento na direção do déficit; em casos de alta, acontece o contrário (FRIEDMAN, 1984, pp.76-7).

Friedman (1984) observara que o programa de investimentos deve ser desenhado com vistas a atender aos desígnios da comunidade, ao invés do governo realizá-lo privadamente e sem preocupação com o equilíbrio das contas públicas de ano para ano²⁴. Além disso, o efeito *crowding out* foi destacado por Friedman (1984) para demonstrar a “inutilidade” das políticas fiscais expansionistas onde o investimento privado seria substituído pelo público, mesmo que financiados por crédito ao invés de déficit. Neste caso, o autor desconsidera o aumento na arrecadação como resultado da expansão dos gastos, o que seria suficiente para cobrir as despesas iniciais.

A ortodoxia econômica que retomou a centralidade no debate contemporâneo relegou ao segundo plano o papel da política fiscal, e a partir disto deixou claro que cabe a esta “se

²³ Sobre isto Chick (1993) argumenta no seu importante texto sobre a Teoria Geral que a teoria neoclássica moderna (monetarista) realizou um enorme esforço para voltar ao século XIX, simplesmente ignorando tudo o que Keynes propôs em resposta às contradições do capitalismo.

²⁴ Em Keynes (1983) aparece de maneira muito clara a separação entre os orçamentos fiscal e discricionário. Enquanto o primeiro deve permanecer equilibrado, garantindo o ajuste das contas públicas de longo prazo, o segundo deve ser utilizado em momentos de recessão com vistas a recuperar a economia. Em resumo, muitos dos argumentos utilizados por Keynes são simplesmente ignorados pelos seus críticos e este fato está relacionado ao próprio desenvolvimento da história do pensamento econômico. É importante destacar que a crítica monetarista e novo-clássica ao keynesianismo, refere-se à síntese neoclássica a partir da leitura de John Hicks sobre a Teoria Geral e não ao Keynes em original. Sobre este debate ver (SNOWDON and VANE, 2005, capítulo 1). Assim, pode-se dizer que Keynes foi criticado por aproximadamente três décadas, mais pelo que não disse do que pelo que realmente propôs.

concentrar, sobretudo, na criação das condições de estabilidade e de credibilidade da política econômica, pois, assim, estará contribuindo para o aprimoramento das condições de oferta e pavimentando o caminho do crescimento sustentável” (LOPREATO, 2006).

É fundamentalmente importante destacar que a imposição de regras, sejam elas monetárias ou fiscais, passaram a fazer parte do arcabouço teórico reproduzido com a exaustão pelas grandes universidades e seguidas à risca por governos de países centrais e periféricos. A imposição de regras fixas surgiu na mesma esteira das expectativas adaptativas dos agentes introduzidas por Friedman e, transformadas em expectativas racionais por Robert Lucas e Thomas Sargent (SNOWDON and VANE, 2005).

A ruptura teórica definitiva entre os monetaristas e os keynesianos se dá com o aparecimento dos novo-clássicos, conforme observou Oliveira (2012). Pois enquanto os monetaristas admitiam alguma relevância da política fiscal no curto prazo tornando-se prejudicial e inflacionista no longo prazo, os novo-clássicos descartaram por completo o seu papel em qualquer momento. A partir de suas expectativas racionais, os agentes se posicionam de maneira a neutralizar preventivamente as ações do Estado. “Os déficits nada mais geram do que inflação e endividamento público, que desviam a economia de seu leito natural de equilíbrio e provocam instabilidade” (OLIVEIRA, 2012, p.251).

É neste contexto que o Brasil passa a adotar regras rígidas para controle da inflação e dos gastos públicos, sintetizadas no tripé macroeconômico. As políticas macroeconômicas, em resumo, passaram a administrar o curto prazo, deixando a cargo do exclusivamente dos mercados (agora totalmente desregulamentados) a decisão de investir. Deste modo, Lopreato (2006) conclui que:

O mercado requer um esforço adicional que o convença de que há firme compromisso com a disciplina fiscal, o que só seria alcançado com o aumento do superávit estrutural capaz de sinalizar, de um lado, o comprometimento com a sustentabilidade de médio a longo prazo e, de outro, a capacidade do governo de adotar a política fiscal apropriada em caso de alterações bruscas na economia mundial ou no plano doméstico (...) A melhor condição fiscal, medida pelo valor do superávit primário e pelo tamanho da dívida pública, seria o fator crucial na redução do prêmio de risco na volatilidade dos fluxos de capital, cumprindo a tarefa de garantir a estabilidade e as condições favoráveis de crescimento (LOPREATO, 2006, p.22 – *itálico do original*).

Na fase atual do capitalismo, onde predomina a forma de valorização financeira, isto é, descolada da atividade real, a manutenção do superávit primário exige o cumprimento de pagamentos do serviço da dívida pública. Os credores da dívida são beneficiados deste “novo papel” atribuído ao Estado, pois o que está em jogo não é o seu desaparecimento da atividade econômica, mas sua forma de atuação em defesa do capital portador de juros em busca de alta rentabilidade no curto prazo. Em síntese:

Para cumprir este novo papel, o Estado teria de tornar-se confiável para os agentes privados, já que atuaria predominantemente como espaço de valorização da riqueza financeira, significando que seus passivos (ou sua dívida) não podem apresentar riscos de inadimplência, ou, em outras palavras, que seu pagamento deve ser dado como líquido e certo, com o Estado sendo capaz de honrá-lo, **sustentá-lo** não só nas condições vigentes, mas também nos cenários construídos a partir do comportamento esperado para variáveis que influenciam a relação dívida/PIB (OLIVEIRA, 2012, pp.252 – grifo do original).

Por fim, de maneira a não restar dúvida e em consonância com o argumento aqui utilizado sobre a dívida pública como forma de punção sobre o fundo público, conclui:

Nessa perspectiva, o nível de superávit estabelecido para garantir uma trajetória confiável para a dívida pública adquire status de despesa obrigatória, ao passo que os gastos discricionários se tornam meros resíduos, uma vez que sacrificados sempre que ocorrem desvios das metas estabelecidas para a relação dívida/PIB. **Nesse caso, os aumentos necessários no esforço fiscal realizado, traduzem-se, habitualmente, em cortes de despesas públicas essenciais para a sociedade e a economia, visto que essas, nessa perspectiva teórica, perderam prioridade para o objetivo da estabilidade macroeconômica**, que somente agentes econômicos podem validar se tiverem confiança nos atos e na situação financeira do setor público (OLIVEIRA, 2012, pp.255-6 – grifos nossos).

É na crise do Plano Real que, com sua estratégia de juros altos consumiu grande parte dos superávits fiscais, e na esteira das crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998), que se pode observar o aprofundamento definitivo do processo de financeirização da economia brasileira. Com um crescimento explosivo da dívida pública e sem reservas para se proteger de uma forte crise cambial, o segundo governo FHC recorreu ao FMI impondo um ajuste fiscal ainda mais severo através das “Cartas de Intenção”.

Em troca de US\$41,5 bilhões em empréstimos, o modelo de estabilização fiscal através da imposição de superávits primários ganhou centralidade na gestão da política macroeconômica (OLIVEIRA, 2012). Neste contexto foi aprovada a Lei complementar

nº101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por exigência do FMI e que tinha, dentre outras premissas, impor uma limitação ao crescimento das despesas discricionárias²⁵.

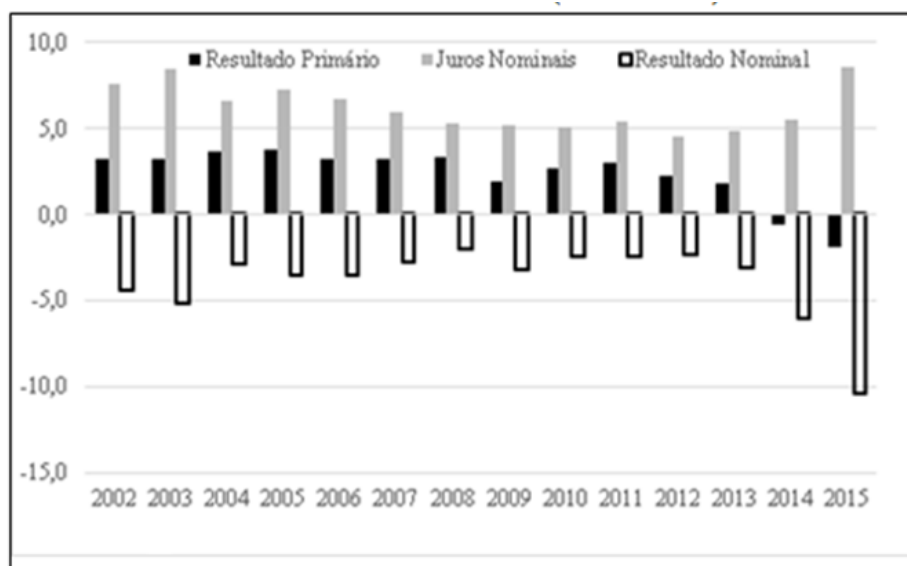
Além disso, a meta de superávit primário passa a ser incluída na LDO, incorrendo em grave infração quem não a cumprir. Neste sentido, é possível compreender o clamor midiático pelo cumprimento das metas estabelecidas, sob pena de perder a “credibilidade” junto aos mercados financeiros globais, o que provocaria perda do grau de investimento e interrupção do fluxo financeiro em direção ao Brasil. No gráfico 6 é possível analisar o grau de compromisso adotado a partir das reformas destacadas.

O Brasil produziu superávits primários constantemente ao longo dos últimos vinte anos. A série histórica disponibilizada mensalmente sofreu algumas alterações, sobretudo em função de alterações produzidas na metodologia de cálculo do PIB, o que impossibilita comparações muito extensas e por isso partimos do ano de 2002. Mas, apenas para efeito de ilustração, destaca-se que desde 1995 o Brasil teve déficit primário em quatro ocasiões (1996, 1997, 2014 e 2015). Ou seja, com exceção de alguns poucos anos os compromissos com o FMI foram cumpridos, muitas vezes sacrificando investimentos importantes.

Nos anos de 2014 e 2015 o Brasil produziu déficits primários da ordem de 0,6 e 1,9% do PIB, depois de quase duas décadas de resultados positivos ininterruptos, mas foi o suficiente para que os analistas do sistema financeiro colocassem o país à beira da catástrofe. Com apoio consistente de diversos setores da imprensa, o Brasil foi colocado à venda, perdendo inclusive o selo de bom pagador que, ironicamente fora conquistado por um governo de centro-esquerda em 2008.

É possível observar que o pagamento de juros sobre a dívida pública consome parte considerável do orçamento público. Em 2014 o Brasil consumia o equivalente a 5,5% do PIB em juros, o equivalente a R\$311 bilhões a preços correntes. Já em 2015, ano em que a recessão econômica começou a se aprofundar, a política monetária levada a cabo por Joaquim Levy, então ministro da Fazenda de Dilma Rousseff e ex-vice-presidente do Banco Bradesco, atuou de maneira pró-cíclica, isto é, aprofundando a queda da atividade econômica e deteriorando as condições de financiamento do setor público.

²⁵ Destaca-se que sempre que o argumento utilizado for “responsabilidade”, “compromisso” etc., trata-se da perspectiva dos credores e nunca do ponto de vista dos contribuintes, que poderiam se beneficiar de maiores gastos públicos essenciais.

Gráfico 6: Resultado do Setor Público (em % do PIB).

Fonte: BCB. Elaboração do autor.

Em 2015, contudo, o Brasil pagou em juros da dívida o valor de R\$501 bilhões (8,5% do PIB), de acordo com a nota de política fiscal do Banco Central, para alguns milhares de agentes do sistema financeiro e famílias abastadas. A cifra é maior do que as despesas com a previdência social (R\$436 bilhões) e mais de cinco vezes as despesas com o SUS (R\$95 bilhões), segundo informações atualizadas mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, ambas políticas que atingem direta e indiretamente a vida de milhões de brasileiros.

O descalabro fiscal alardeado a todo o momento pela mídia a serviço do sistema financeiro, não costuma explicar em detalhes quais são as contas que produzem a maior despesa para o setor público. A partir do último bimestre de 2014, quando o governo federal passou a ter déficit primário, o déficit nominal que estava em torno de 2 a 5% do PIB desde o início da série histórica em 2002, saltou rapidamente para 6% em 2014 e depois 10,4% do PIB em 2015, influenciado pela política monetária restritiva.

Cabe ainda destacar que as exigências impostas ao Brasil em termos de política fiscal foram, em larga medida, seguidas à risca. Os dados da tabela 4 dão uma dimensão mais específica do grau de subserviência dos governos brasileiros ao neoliberalismo, sobretudo no que se refere ao cumprimento das metas estipuladas por órgãos alheios às necessidades específicas de cada país. Assim, é possível identificar que o Brasil é o único país do mundo a

cumprir superávit primário por tantos anos ininterruptamente, sendo responsável por um saldo médio de 2% entre os anos 2000 e 2016.

Por fim, é necessário lembrar o papel que ocupa a dívida pública brasileira neste contexto. Como espaço decisivo de acumulação do capital fictício, os credores internos e externos comandam a direção das políticas macroeconômicas com objetivo de proteger seu capital dos riscos derivados da produção capitalista. Para isso, o discurso da austeridade e da responsabilidade fiscal cumpre importante papel no processo de convencimento ideológico da população.

A acumulação rentista aprofundou-se em novas bases institucionais a partir dos anos 1990, em um ambiente marcado pela baixa inflação e elevadas taxas de juros sob a égide do pensamento neoliberal. O novo desenho institucional assegurou que os ganhos inflacionários dos bancos fossem substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos vinculados à dívida pública. A partir do Plano Real, a composição das receitas de instituições financeiras que anteriormente dependiam dos ganhos com floating foi substituída por operações ativas de tesouraria: aplicações interfinanceiras de liquidez e títulos de valores mobiliários, ou seja, aplicações em títulos da dívida pública (SALVADOR, 2010, p. 355).

O que se pretende demonstrar, por um lado, é o papel preponderante que a dívida pública assumiu como salvação para o capital portador de juros aumentar seu espaço de valorização e, ao mesmo tempo preservar seu valor. Por outro lado, evidencia-se como as reformas neoliberais garantiram relativa segurança aos rentistas para se protegerem das turbulências do capitalismo em uma crise que se arrasta há mais de três décadas. Em resumo, a dívida pública configura-se como uma imensa rede de proteção e minimização de riscos para o capital, pois os credores passaram a ser preteridos na definição do orçamento público.

Tabela 4: Resultado Primário – Países Seleccionados (em % do PIB).

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Média
África do Sul	3,3	3,4	2,8	1,7	2,1	3,0	3,7	3,9	2,1	-2,5	-2,1	-1,1	-1,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,4	1,0
Alemanha	3,6	-0,5	-1,3	-1,5	-1,2	-1,0	0,7	2,6	2,2	-0,8	-2,1	1,1	1,8	1,4	1,7	2,0	1,2	0,6
Argentina	0,4	-1,2	0,1	3,0	4,8	4,0	3,3	1,7	1,8	-1,1	-0,4	-1,4	-1,5	-2,4	-3,2	-5,4	-5,6	-0,2
Brasil	n/d	n/d	3,2	3,2	3,7	3,7	3,2	3,2	3,8	1,9	2,3	2,9	1,9	1,7	-0,6	-1,9	-2,8	2,0
Canadá	5,7	3,4	2,3	1,7	2,3	2,5	2,4	2,4	0,5	-2,8	-3,9	-2,7	-1,8	-1,2	0,0	-0,6	-2,0	0,5
Chile	-0,1	0,0	-0,7	0,1	2,5	5,0	7,6	7,7	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0	1,0
China	-2,1	-1,9	-2,3	-1,7	-1,0	-1,0	-0,7	0,4	0,4	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2	-0,9
Espanha	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	2,7	3,5	3,1	-3,4	-9,6	-7,8	-7,6	-7,9	-4,0	-2,9	-2,4	-2,0	-1,7
EUA	n/a	1,7	-1,7	-2,8	-2,4	-1,2	-0,1	-0,8	-4,6	-11,2	-8,9	-7,3	-5,7	-2,4	-2,2	-1,5	-2,1	-3,3
França	1,3	1,2	-0,5	-1,4	-1,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,5	-4,9	-4,5	-2,6	-2,4	-1,9	-1,9	-1,6	-1,5	-1,4
Grécia	2,8	0,8	-0,5	-2,9	-4,0	-1,5	-1,5	-2,2	-5,4	-10,1	-5,4	-3,0	-1,4	0,5	0,0	0,7	0,1	-1,9
Índia	-3,1	-5,3	-5,0	-5,5	-3,4	-2,2	-1,3	0,4	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1	-3,4
Itália	4,5	2,4	2,2	1,4	0,9	0,2	0,7	3,0	2,0	-1,0	-0,1	1,0	2,1	1,7	1,4	1,4	1,3	1,5
Japão	-6,6	-5,2	-7,0	-7,2	-5,5	-4,7	-3,8	-2,1	-3,8	-9,9	-8,6	-9,0	-7,9	-7,8	-5,6	-4,9	-5,2	-6,2
México	1,0	1,0	-0,1	0,7	1,6	1,6	1,8	1,5	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1	0,0
Portugal	-0,7	-2,3	-0,8	-2,1	-3,9	-3,9	-1,8	-0,4	-1,1	-7,1	-8,5	-3,6	-1,4	-0,6	-2,8	-0,2	1,3	-2,3
Reino Unido	2,8	1,8	-0,7	-1,9	-2,1	-1,9	-1,3	-1,3	-3,4	-9,1	-7,1	-4,9	-5,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,6	-2,8
Rússia	7,1	5,4	2,6	2,8	5,6	8,3	8,3	5,6	4,7	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4	2,1
Uruguai	-1,2	-0,9	0,2	3,0	3,8	4,0	3,7	3,6	1,4	1,1	1,5	1,9	-0,2	0,4	-0,6	0,0	-0,9	1,2
Venezuela	7,5	-1,2	3,7	5,4	6,2	7,1	0,5	-1,2	-2,0	-7,2	-8,6	-9,4	-12,4	-10,9	-13,0	-21,0	-24,8	-4,8
Blocos Económicos (média)																		
BRICS	4,1	1,4	0,8	1,3	2,2	3,3	2,2	1,2	-0,8	-6,5	-5,2	-3,6	-4,6	-3,6	-4,0	-5,7	-6,6	-1,4
G7	1,9	0,7	-1,0	-1,7	-1,3	-1,0	-0,2	0,5	-1,1	-5,7	-5,0	-3,5	-2,8	-2,1	-1,5	-1,1	-1,4	-1,5
Zona do Euro	1,3	0,7	0,0	-0,6	-0,2	0,1	0,8	1,5	-0,6	-4,8	-4,9	-2,6	-1,5	-1,2	-0,4	0,0	0,2	-0,7

Fonte: FMI - World Economic Outlook Database/October 16. Elaborada pelo autor.

A lógica de acumulação centrada nos instrumentos financeiros atingiu a maior parte das economias do mundo, não sendo exclusividade do Brasil o gasto com remuneração dos títulos públicos. Entretanto, o que diferencia a economia brasileira das demais economias é o tamanho da taxa básica de juros, atualmente em 13% a.a. (Janeiro/16). Descontada a inflação projetada para os próximos 12 meses²⁶ de 4,8% a.a., o Brasil tem uma taxa de juros real de 7,8% a.a. Nos países desenvolvidos, a taxa de juros real é negativa, sobretudo pós-crise dos *subprimes* em 2008.

Ainda que comparações deste tipo sejam questionáveis, dada estrutura do mercado de capitais, históricos de moratória e descontrole inflacionário, pode-se afirmar que não há comparativo em relação ao caso brasileiro. Ou seja, não há precificação de risco suficiente para justificar que um país com 70% de endividamento sobre o PIB tenha um custo de financiamento de mais de 8% a.a. em termos reais, enquanto países com o dobro ou até o triplo como os casos da Grécia, Espanha, Itália etc. consigam se financiar a taxas reais negativas.

Em síntese, pode-se dizer que no Brasil o capital portador de juros é “sócio privilegiado do fundo público” (SALVADOR, 2010, p.351). As políticas sociais são, via de regra, atravessadas pelos interesses da finança desregulada, o que provoca muitas vezes o desmonte de estruturas de proteção social, como a que se observa atualmente no Brasil após o golpe parlamentar. A dívida pública, portanto, é o principal meio pelo qual opera a transferência de recursos da sociedade na forma de tributos para as mãos de poucos especuladores. Neste sentido, pode-se dizer que não há decisões apenas técnicas na definição do gasto público, mas medidas políticas como resultado da organização dos diversos grupos em torno do poder.

Deste modo, conclui-se que as políticas de austeridade no Brasil são frequentemente levadas ao extremo. Com objetivo primordial de garantir os interesses da fração rentista da classe dominante, a austeridade tornou-se profissão de fé no país, relegando o projeto nacional de longo prazo a um passado longínquo. A última seção busca fazer um apanhado conjuntural da austeridade fiscal e dos ataques à seguridade social promovidos pela PEC 55 no que se refere ao limite de gastos públicos, além da Emenda Constitucional 93/2016 que aumentou de 20 para 30% o percentual apropriado pela DRU.

²⁶ Relatório Focus de 13/01/17.

3.3. A seguridade social como bode expiatório da crise do capital.

O discurso da austeridade fiscal ganhou força novamente no Brasil a partir da crise econômica pela qual o país passa, em especial a partir da quarta eleição consecutiva vencida pelo PT no plano nacional. Em 2014, após um resultado apertado nas urnas, Dilma Rousseff foi reconduzida à presidência da República, mas com uma forte oposição que vinha demonstrando seu descontentamento ao tomar as ruas no episódio que ficou marcado como “as jornadas de junho” em 2013. Ainda que tenha começado na resistência dos movimentos populares e estudantis contra o aumento da passagem do transporte público, em pouco tempo as manifestações adotaram seu caráter conservador, inclusive rechaçando a participação de partidos políticos nas manifestações.

As eleições de 2014 foram marcadas por uma cisão muito clara da sociedade, sendo que o campo conservador, reunido em torno do PSDB, apoiou-se no sentimento difuso por mudança e no discurso do antipetismo alimentado pela imprensa hegemônica. No entanto, em um pleito marcado por discursos de responsabilidade fiscal, não foi tarefa fácil identificar qual candidato seria mais dócil ao capital portador de juros. Assim, embora pudesse ser uma surpresa para muitos a escolha de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, do ponto de vista da correlação de forças políticas e ascensão do conservadorismo, o PT dava apenas mais um passo à direita.

Em 2015, o governo Dilma realizou o maior contingenciamento de despesas públicas da história (R\$69 bilhões), num momento em que a economia já vinha dando sinais de retração. Junto a esse bloqueio no gasto público, a política monetária foi fortemente contraída com o choque de juros promovido pela equipe econômica; o motivo, claro, o descontrole da inflação. Sobre este indicador cabem algumas observações que contribuem para reforçar o diagnóstico da crise, em parte real e em parte alimentada pelos grupos de interesse:

- (i) A mídia jamais abandonou o discurso da hiperinflação, o que faz com que a população se mantenha em estado de alerta permanente, pois a experiência brasileira nos anos 1980 é frequentemente lembrada por articulistas;
- (ii) A rigidez do sistema de metas de inflação tem como instrumento único a taxa de juros de curto prazo, o que faz com que os mais diversos choques sejam combatidos da mesma forma, ainda que não exista pressão pelo lado da demanda;

- (iii) Sobre a alta inflação de 2015, dois componentes contribuíram em grande medida:
 - (iii.i) o conturbado cenário político provocou uma abrupta desvalorização cambial, variável que impacta os preços dos bens importados e que o Brasil é grande dependente;
 - (iii.ii) o reajuste de todos os preços administrados em um único período, o que fez com que esses preços crescessem acima dos preços livres, impactando o índice por completo.

Os fatores citados representam, em parte, erros de política econômica e, por outro lado, o descontrole de variáveis exógenas e, portanto, incontrolláveis. A alta da taxa de juros neste momento, portanto, não apenas foi irrelevante do ponto de vista da resolução dos problemas, como os agravou ainda mais ao aumentar as despesas do setor público e ao encarecer o crédito, fundamental para consumo e investimento. Neste sentido, o diagnóstico da equipe econômica ministrou o medicamento que acabou matando o doente, pois o ajuste fiscal e monetário empreendido desde 2015 aprofundou ainda mais a recessão, reforçando seu caráter pró-cíclico.

O aprofundamento da crise política, alimentada por denúncias de corrupção da seletiva Operação Lava-Jato, convocou o conservadorismo histórico dos estratos médios da sociedade às ruas. Mais uma vez com o sentimento difuso e com um inimigo declarado (o PT e suas políticas sociais) impuseram um duro golpe à frágil democracia brasileira; em um processo marcado por controvérsias e pouca materialidade de provas, a presidenta eleita sofreu um impeachment. Em seu lugar assumiu uma coalisão ilegítima liderada por Michel Temer e com um diagnóstico de que apenas um remédio amargo poderia retirar o país do abismo econômico e social.

Em linhas gerais, o argumento da nova equipe é de que os governos do PT (dos quais Temer e o PMDB foram parte todos os anos) gastaram demais, o que provocou aumento da dívida pública, diminuição da credibilidade do país junto aos detentores dos títulos públicos e que, por sua vez, passaram a exigir um prêmio de risco cada vez mais alto; justifica-se, desta maneira, a maior taxa de juros real do mundo. Como resposta, os economistas ortodoxos oferecem a “contração fiscal expansionista”, tese que defende, em resumo, a contração do

gasto público como forma de reanimar a confiança²⁷ dos empresários, pois o governo não será obrigado a aumentar impostos no futuro para cobrir seus gastos.

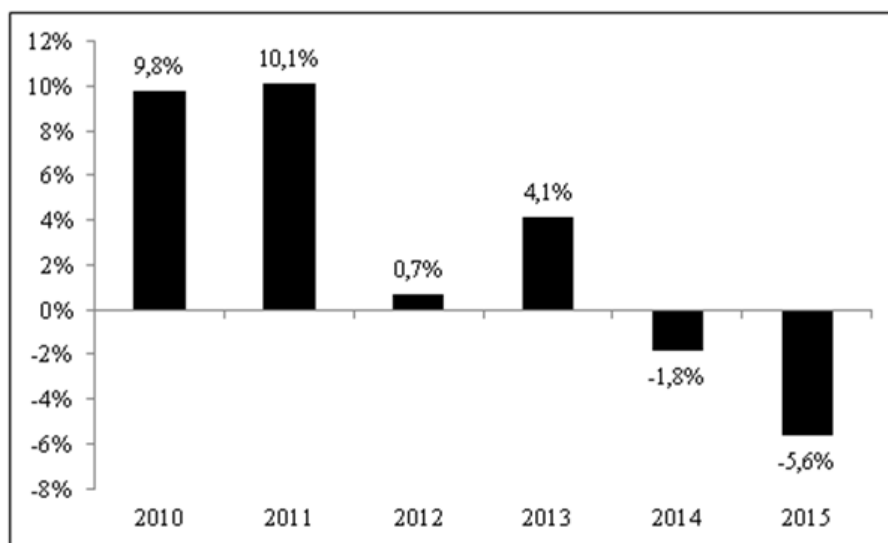
É neste contexto que surge a Proposta de Emenda Constitucional 241, aprovada em definitivo no Senado Federal em 13/12/2016 como EC/55. Destaca-se de passagem que a data escolhida é a mesma do AI-5; coincidência ou não, a proposta em si possui um grande caráter autoritário, pois nega inclusive a consulta pública realizada pelo portal eletrônico do Senado em que a maioria se mostrou contrária, além de equivocada do ponto de vista econômico.

O diagnóstico da macroeconomia doméstica que tomou conta dos telejornais e da imprensa escrita em uníssono se resume a comparações esdrúxulas como a dona de casa que, para pagar uma conta em dia precisa abrir mão de outra, ou seja, corta despesas para equilibrar o orçamento. O argumento tem mais força política que substância teórica, pois como boa parte da população encontra-se à margem dos processos decisórios, sobretudo na periferia do capitalismo como é o caso do Brasil, os articulistas de fala prolixa tornam-se arautos da sabedoria. Não apenas estes, mas economistas de renomadas escolas por interesse pessoal ou por crença na abstração teórica do equilíbrio geral acabam por engrossar o coro.

Do ponto de vista da teoria econômica, Keynes, há exatos oitenta anos, demonstrou o papel do efeito multiplicador do gasto público e da necessidade da política fiscal anticíclica. Em linhas gerais, se a dona de casa reduzir as despesas para equilibrar o orçamento doméstico sua renda disponível não diminui, pelo contrário, se eleva. Já o Estado, se diminui suas despesas em investimentos produtivos ou políticas sociais, por exemplo, vê a arrecadação (sua receita) cair drasticamente. Isto foi o que ocorreu no Brasil, como se pode observar no gráfico 7.

A partir de 2012 a receita do governo experimentou uma queda vertiginosa, chegando a recuar mais de 5% em termos reais em 2015. Com o aprofundamento da recessão, alta do desemprego e inadimplência das empresas, em 12 meses acumulados até outubro de 2016 a queda real da arrecadação já chegou a 8,3%. Não fosse o resultado extraordinário da repatriação de recursos sonegados que atingiu R\$45 bilhões em novembro, o resultado seria ainda pior.

²⁷ Paul Krugman, professor na Universidade de Princeton e ganhador do prêmio Nobel em 2008, destaca com boa dose de ironia que os economistas ortodoxos, ao limitarem o gasto público sem preocupação com a demanda agregada estariam aguardando o passe de mágica da “fada da confiança” que viria para reanimar as expectativas.

Gráfico 7: Variação Real da Arrecadação.

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração do autor.

Por outro lado, além da queda de arrecadação resultante da recessão, observou-se no período recente uma política de isenções tributárias, expediente utilizado a partir da crise global de 2009 e que se intensificou a partir de 2011. Do ponto de vista da teoria econômica pode-se questionar a maior ou menor eficiência da isenção de tributos para aumento do investimento. O gasto público direto realizado pelo Estado pode modificar as expectativas do sistema privado ao invés de lhe aumentar a renda disponível com menos impostos, pois não há garantia de que os empresários invistam apenas porque possuem mais recursos, sobretudo no capitalismo financeirizado e no país que possui a maior taxa de juros do mundo.

As isenções fiscais não se materializaram em investimento e emprego no período recente no Brasil, o que contribuiu para intensificar a queda das receitas. Além disso, o governo federal abriu mão de parte das contribuições sobre a folha de pagamento em diversos setores, ou seja, retirou recursos que deveriam ser da seguridade social e os transferiu aos empresários²⁸. A atual crise fiscal vivida por diversos estados da federação que, ao final de 2016 não possuem caixa nem mesmo para pagamento de salários e 13º dos servidores, faz parte deste contexto de beneficiamento aos empresários.

²⁸ A FIESP, por exemplo, foi grande entusiasta dessas medidas. Porém, em 2015 foi uma das grandes financiadoras do golpe parlamentar financiando a campanha “Não vamos pagar o pato”. De fato, a FIESP não pagou, mas transferiu os resultados desta campanha aos mais pobres e à classe média que saiu às ruas repetindo o *slogan*.

A tabela 5 resume as desonerações instituídas, inclusive as projeções até 2018. Em síntese, a partir de 2014 estas desonerações ultrapassaram a marca de R\$100 bilhões. Apenas nos anos dos governos Dilma (2011-2015) o total superou R\$300 bilhões.

Tabela 5: Desonerações Tributárias (em R\$ milhões correntes)

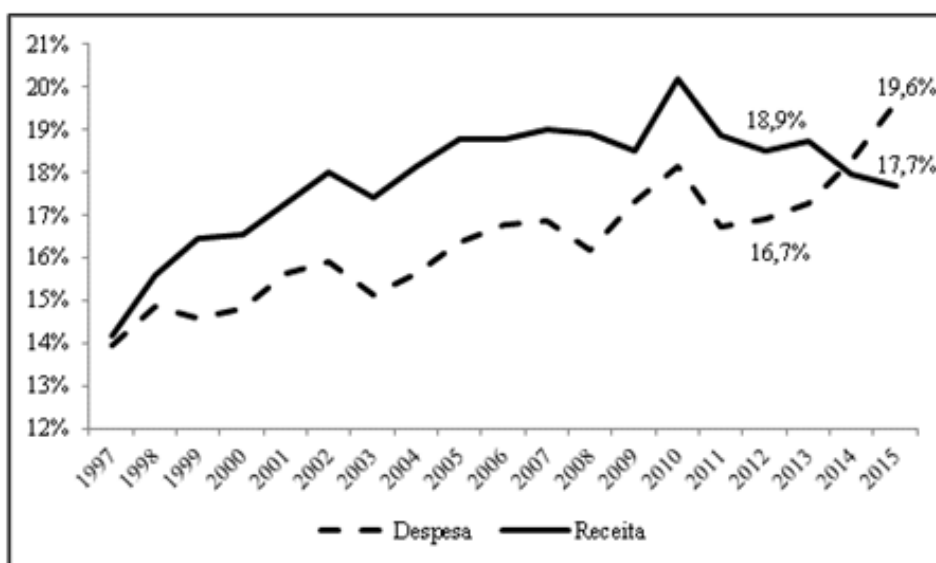
Desonerações instituídas pelos governos Lula e Dilma (2010 a 2015)											
em R\$ milhões											
Desonerações instituídas (por ano)		Distribuição das desonerações ao longo dos anos									
		Lula	Dilma							projeção	
			realizado								
			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
2010	17.577	2.509	6.332	1.971	2.221	2.576	1.968				
2011	66.388		3.368	29.398	12.010	13.065	8.547				
2012	142.498			15.413	47.091	52.181	27.813				
2013	96.625				14.593	32.861	24.687	24.484			
2014	132.085					2.550	38.283	42.061	49.191		
2015	46.256						5.412	10.244	13.244	17.356	
Total por ano		2.509	9.700	46.782	75.915	103.233	106.710	76.789	62.435	17.356	
Total nos anos Dilma até agora			342.340								
Total acumulado		2.509	12.209	58.991	134.906	238.139	344.849	421.638	484.073	501.429	

Fonte e elaboração: Receita Federal do Brasil.

A versão oficial sobre a “gastança” do governo brasileiro encontra respaldo na realidade, mas os motivos quase sempre são negligenciados. O gasto público que em 1997, por exemplo, era de 14% do PIB, em 2011 foi de 16,7%. No mesmo período, as receitas que representavam também 14% atingiram 18,9% do PIB em 2011, ou seja, cresceram mais do que as despesas e, portanto, pode-se concluir que a situação fiscal estava sob controle. Os dados de superávit primário apresentados na seção anterior, somados à queda expressiva da dívida líquida em proporção do PIB corroboram esta afirmação.

Todavia, o ciclo se inverteu a partir de 2011, resultado de um ajuste fiscal realizado no primeiro ano do governo Dilma (contingenciamento de despesas primárias da ordem de R\$63 bilhões) e mais as desonerações já destacadas. Entre 2011 e 2015, enquanto a despesa saiu de 16,7% para 19,6% do PIB, a receita líquida caiu de 18,9% para 17,7%. O gráfico 8 ilustra este movimento em que as curvas se interceptam.

Gráfico 8: Evolução das Receitas e Despesas Federais (em % do PIB).



Fonte: STN. Elaboração do autor.

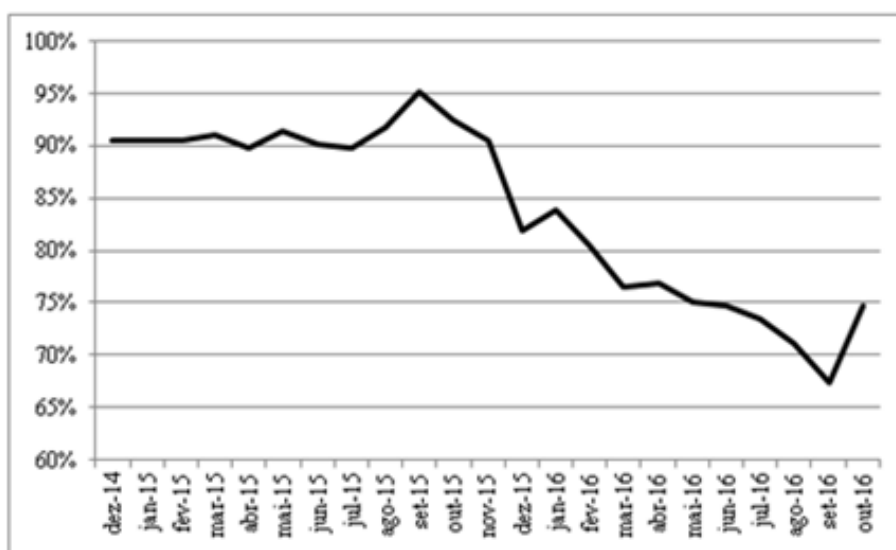
A partir de um diagnóstico de excesso de despesas, mas sem incluir as despesas com juros da dívida pública, o governo federal apresentou a PEC 241 ao Congresso Nacional com objetivo de fazer um novo pacto fiscal, porém, sem consultar a sociedade, característica de um governo não eleito. A proposta rejeitada pelas urnas sistematicamente conseguiu o espaço necessário para avançar sobre o Estado brasileiro, ferindo o pacto da CF/1988 e completando o trabalho que não foi finalizado no governo FHC. Ainda que o PT tenha mantido a política econômica de proteção ao rentismo e que também tenha contribuído para a perda de competitividade industrial a partir da reprimarização da pauta exportadora, o ciclo de crescimento da última década possibilitou a expansão de políticas sociais importantes.

De acordo com o texto aprovado, a PEC 55 promulgada no Senado Federal possui como objetivo a limitação do teto de gasto para as despesas primárias. O teto será definido pela evolução da inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior, isto é, as

despesas de 2018 terão como teto a inflação medida pelo IPCA até junho de 2017. Destaca-se que o limite será imposto apenas às despesas primárias (educação, saúde, saneamento etc.) e não às despesas financeiras; apenas como exemplo para deixar mais clara a real situação, o Brasil gastou nos 12 meses acumulados até outubro de 2016 R\$406 bilhões em juros da dívida e esta rubrica não está sujeita aos limites constitucionais.

O pagamento de juros corresponde, desde o início da recessão em 2015, a 83% do déficit nominal, conforme pode ser observado no gráfico 9. Isto significa que, do ponto de vista das contas públicas, o pagamento de juros corresponde à maior parte de todo déficit, portanto, analisar apenas o resultado primário é enganoso do ponto de vista do equilíbrio fiscal.

Gráfico 9: Participação dos Juros no Déficit Nominal (em %).



Fonte: BCB. Elaborada pelo autor.

Sobre a despesa primária, o governo Dilma foi acusado sistematicamente de ter aumentado o gasto e, portanto, as razões da crise seriam o desequilíbrio fiscal. Mas os dados da Secretaria do Tesouro Nacional demonstram que o crescimento da despesa real (descontada a inflação) no governo Dilma foi a menor dos últimos governos. A taxa de crescimento da despesa foi de 3,9% (FHC II), 5,2% (Lula I), 5,5% (Lula II) e 3,8% (Dilma I) (AUSTERIDADE e RETORCESSO, 2016).

Em comparação a outros países em que há regras que limitam a despesa pública, é importante lembrar que em nenhum deles há uma regra constitucional, nem para tão longo prazo como a que acaba de ser aprovada no Brasil. Embora o governo possa rever esta medida daqui a 10 anos, o objetivo é mantê-la por mais uma década. Na prática, esta medida impõe uma restrição sem precedentes a qualquer governo eleito, ou seja, trata-se também de uma regra antidemocrática ao não permitir que governos eleitos realizem seus programas políticos.

Embora o governo Temer e boa parte dos analistas alinhados a ele façam um grande esforço teórico para dizer que não haverá cortes em despesas como educação e saúde, sabe-se que é apenas retórica. Pois, mesmo que tenha sido mantido o piso de aplicação de recursos para saúde em 15% da receita corrente líquida e 18% da arrecadação de impostos para a educação, no médio e longo prazo, o investimento *per capita* das duas despesas tende a cair vertiginosamente, dado crescimento e envelhecimento populacional.

Na regra anterior, quando havia crescimento de arrecadação o mínimo aplicado nessas duas áreas também acompanhava o crescimento. Agora, a aplicação mínima passa a estar sujeita apenas ao índice de inflação. Outro argumento recorrente dos que defendem a PEC é de que não há um teto de aplicação para todas as despesas e que, portanto, o governo poderia elevar os gastos em educação e saúde para além do mínimo. De fato, na prática, isto é possível, mas depende politicamente da correlação de força entre os poderes, ou seja, é pouco crível imaginar que, diante de um orçamento total congelado, aqueles que lutam por mais recursos para o SUS, por exemplo, tenham maior poder de barganha por recursos do que o poder judiciário e seus salários inconstitucionais.

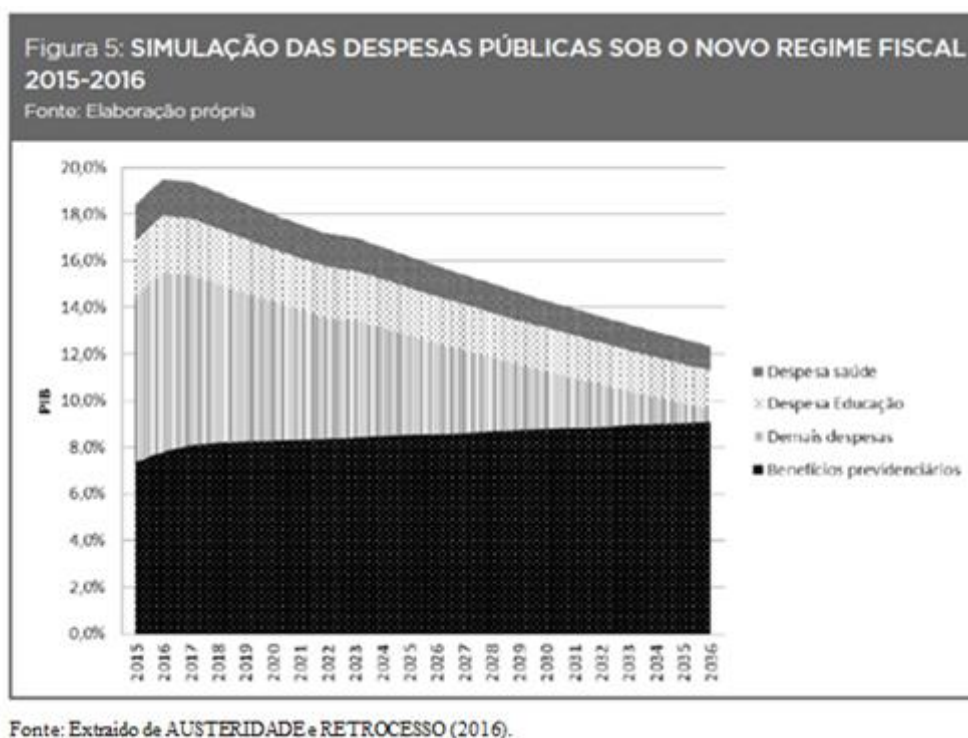
Um importante documento público chamado “Austeridade e Retrocesso” foi elaborado por dezenas de economistas e diversas entidades, dentre estes o grupo de trabalho em macroeconomia da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Algumas projeções sobre o que vai ocorrer com o gasto público em 20 anos (prazo da PEC) dá uma dimensão real do tamanho do retrocesso que o país está prestes a mergulhar. Em resumo, conforme figura 1, o gasto público encolherá de 20% do PIB em 2016 para 16% em 2026 e 12% em 2036 (AUSTERIDADE e RETROCESSO, 2016, p.48).

Além dos gastos sociais que serão fortemente comprimidos pelas próximas duas décadas, limita-se também a possibilidade de qualquer governo reagir à crises, tão comuns no capitalismo. Ao limitar o montante da despesa pela inflação e estando subordinada a uma regra constitucional, o que exigiria votação em 3/5 do Congresso Nacional para ser revertida,

a política fiscal anticíclica perdeu a efetividade. Neste sentido, o Brasil perde também a capacidade de realizar investimentos de longo prazo, que exigem grandes somas de recursos, como na precária infraestrutura, por exemplo.

Em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos da Câmara dos Deputados no dia 25 de outubro de 2016²⁹, o economista Felipe Rezende demonstrou numericamente que o Brasil vai na contramão da experiência mundial, pois mesmo com crescimento econômico há necessidade de elevar os gastos sociais como percentual do PIB. Em 2011, segundo ele, a média do gasto dos países da OCDE ficava entre 20 e 25% do PIB, enquanto o Brasil vai passar para algo em torno de 15% do PIB, o que o colocará no grudo de países como Bangladesh, Sudão, Irã, Nigéria etc.; em reumo, os países mais pobres e desiguais do mundo.

Figura 1: Simulação dos Efeitos da PEC 55.



²⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hhQqwk2MFxM>. Sobre a Comissão, diversas audiências foram realizadas e, em sua maioria, críticas à PEC. A ausência de representantes do governo para debate-la um traço marcante.

Por último, duas medidas de ataque da austeridade sobre o fundo público merecem destaque. A primeira delas é a Emenda Constitucional 93/2016 que alterou o percentual da DRU de 20 para 30%, favorecendo ainda mais o avanço do capital portador de juros sobre a seguridade. Além disso, a desvinculação foi prorrogada até 2023, prazo que até então nunca havia passado de quatro anos. Destaca-se, contudo, que a proposta havia sido enviada ainda no governo Dilma, mas votada apenas no governo Temer, ou seja, não se trata de medida extemporânea de governo ilegítimo.

Para efeito de comparação, caso a DRU tivesse sido aplicada no novo percentual sobre as receitas da seguridade em 2015, a apropriação de recursos teria sido de R\$101 bilhões, ao contrário dos R\$67 bilhões com a DRU de 20%. Em linhas gerais, pode-se dizer que com a PEC do teto dos gastos aprovada e a DRU com percentual elevado no longo prazo fazem parte de um pacote que, somado à reforma da previdência em tramitação completam o quadro de desmonte do Estado e das políticas públicas.

A segunda medida, portanto, é a draconiana reforma da previdência que, além de impor a idade mínima de 65 anos para conquista do direito, iguala homens e mulheres e ignora as diferenças regionais no que confere à estrutura do mercado de trabalho e expectativa de vida. De acordo com os dados divulgados pelo IBGE em 2015, os brasileiros nascidos neste ano viverão em média 75,5 anos. Entre e as regiões do país, a grande diferença é um traço marcante do subdesenvolvimento brasileiro.

Enquanto em todos os estados das regiões Sul e Sudeste, incluindo o DF, a expectativa de vida encontra-se acima da média, sendo Santa Catarina o primeiro lugar com 78,7 anos, todos os outros estados estão abaixo da média, com exceção do Rio Grande do Norte que tem a mesma média nacional. O que chama atenção, porém, são os estados do Pará, Amazonas, Alagoas, Roraima, Rondônia, Piauí e Maranhão, todos com expectativa média ao nascer abaixo dos 72 anos. Os dois últimos estados citados ocupam as duas últimas posições, com 70,9 e 70, 3 respectivamente. Isto significa que, caso aplicada a regra nova de acesso à aposentadoria, os brasileiros que vivem nesta região teriam em torno de 5 anos de vida não laborativa; isto sem levar em consideração as condições de degradação a que levam o trabalho nestas regiões.

Outro aspecto importante é o fim da diferenciação entre os gêneros, o que desconsidera a herança social do patriarcado brasileiro. As mulheres, embora vivam mais, a elas ainda é imputada à tarefa de cuidar do lar e dos filhos o que eu faz com que tenha

jornadas de trabalho mais exaustivas ao longo da vida. Além disso, partindo da mesma condição de estudo e executando tarefas idênticas as dos homens chagam a ganhar entre 25 e 30% menos.

Além disso, alguns pontos merecem destaque. O primeiro refere-se ao tempo mínimo de contribuição que poderá passar de 15 para 25 anos, com uma regra de transição que obriga homens de 50 anos ou mais e mulheres de 45 ou mais a trabalhar mais 50% do tempo que resta para se aposentar a partir da promulgação da reforma. A nova regra para o benefício passa a ser 51% de 80% das melhores contribuições acrescidas de um ponto percentual para cada ano pago. Ou seja, para que se atinja o valor integral de 100% do benefício será necessário contribuir 49 anos.

No setor público já existe idade mínima de 60 anos e com a reforma passa para 65. Além disso, os estados terão que criar fundos de previdência complementar para os servidores que terão os benefícios limitados ao teto do INSS. O projeto em discussão prevê o fim das diferenças entre o regime feral e público; o objetivo, segundo o secretário da previdência social, Marcelo Caetano, é equalizar os sistemas.

Em relação aos mais pobres, os trabalhadores rurais que até então não contribuíam passarão a contribuir e a idade mínima para acesso ao BPC passa de 65 para 70 anos; vinculado ao salário mínimo atualmente, o governo não garante que haverá reposição da inflação para este benefício a partir das reformas. Por último, destaca-se que militares e bombeiros ficaram de fora da reforma e terão projeto de lei específico no futuro.

Este breve resumo das mudanças que ocorreram no Brasil recentemente demonstram duas coisas importantes. A primeira é de que a elite brasileira mantém acesso seu histórico caráter perverso e antidemocrático, e encontrou aberto o vácuo de poder deixado pelo PT para dar continuidade ao seu projeto de pilhagem do Estado brasileiro. Por outro lado, inserido numa dinâmica global de financeirização e de profunda guinada à direita, o Brasil tomou novamente a rota do neoliberalismo radical, questionado até mesmo pelo FMI³⁰, ou seja, até mesmo naquilo em que a elite brasileira acredita estar avançando, para o centro do capitalismo já é passado; vide o discurso antiglobalização que ajudou Donald Trump vencer as eleições nos EUA.

³⁰ Em artigo recente intitulado: “Neoliberalism: Oversold?” o FMI questiona algumas políticas neoliberais vendidas como necessárias, mas que, em grande medida, contribuem para o aumento da desigualdade no longo prazo. Após quase uma década de recessão os líderes europeus vem chamando a atenção para o papel importante desempenhado pela política fiscal anticíclica, outrora condenada por eles e pelo FMI.

Sampaio Jr. (2007) chamou a atenção para os efeitos de duas décadas de liberalização das economias dependentes e os possíveis efeitos que esta causaria:

Contraditando a crença de que a adesão ao receituário neoliberal permitiria à América Latina aumentar a competitividade de sua economia e aproximá-la do Primeiro Mundo, o balanço de quase duas décadas de ajuste às determinações da comunidade internacional mostra uma realidade desoladora, marcada pela ampliação do atraso econômico e acelerada deterioração das condições de vida da população. **Nesse contexto, não deve causar surpresa o avanço descontrolado da barbárie, ainda que de maneira desigual, em todos os recantos do continente** (SAMPAIO Jr., 2007, p.149 – grifo nosso).

Num quadro mais geral, adicionando-se os deslocamentos populacionais do Oriente Médio e África e as barreiras que encontram na Europa, pode-se ter a exata dimensão do avanço descontrolado da barbárie. Em última análise, nota-se a incompatibilidade entre as políticas que o Brasil vem adotando nas últimas duas décadas e meia e que se intensificam a partir de agora, e o abandono definitivo da perspectiva de desenvolvimento em longo prazo.

Nessas circunstâncias, não parece um exagero afirmar que há uma incompatibilidade incontornável entre: a disciplina financeira e monetária exigida pela comunidade financeira internacional; a reprodução de mecanismos de mobilidade social que sejam capazes de dar um mínimo de legitimidade ao sistema político; e a recomposição de um esquema regional de poder que neutralize as poderosas tendências que levam ao fracionamento da nação (SAMPAIO Jr., 2007, p.153).

Portanto, a radicalização neoliberal mergulhou o país em mais um longo período de estagnação, com baixo crescimento e concentração de renda. Imbuído numa crise política sem precedente e comandado por uma coalização sem a legitimidade das urnas, o Brasil será mais uma vez o laboratório de testes dos interesses globais comandados pelo capital portador de juros. Assim opera-se aqui mais uma vez um processo de “reversão neocolonial que interrompe o movimento de construção da nação” (SAMPAIO Jr., 2007, p.153).

A seguridade social foi eleita mais uma vez o bode expiatório para a crise do capital, transferindo os prejuízos aos que produzem a riqueza. O Estado, na visão liberal, é o causador das crises, pois insiste em interferir na “natureza” do sistema, o que faz a economia se desestruturar. Por outro lado, o keynesianismo insiste na possibilidade de regulação e

coordenação do sistema através de políticas econômicas “adequadas”, que tenham como objetivo reanimar os investimentos e a geração de empregos. A hipótese aqui desenvolvida, porém, é de que a luta de classes é o fator preponderante que define se há ou não recursos para políticas públicas, pois toda política econômica é política antes de ser econômica.

Todos os esforços implementados por políticas econômicas ortodoxas tiveram e continuam tendo como objetivo principal a desvinculação de recursos das áreas sociais, sobretudo a seguridade social. Neste sentido, a PEC 55 e EC 93 selam o compromisso neoliberal de redução do papel do Estado e, como consequência, contribuem para o avanço do capital portador de juros sobre os recursos do fundo público.

CONCLUSÃO

Os esquemas de proteção social sempre sofreram resistência por parte dos detentores do capital. No período mais recente, sob a dominância do capital portador de juros, essa crítica se intensificou, sobretudo, a partir do avanço neoliberal e de todo seu arcabouço técnico-científico para justificar que os mais pobres devem pagar a conta das crises.

No Brasil, porém, a cartilha do ajuste sobre a base da pirâmide social é executada com rigor especial. Desde a negação de direitos básicos e garantias fundamentais como, por exemplo, à alimentação adequada e saneamento básico, até a produção de rígidos superávits fiscais que atam a capacidade de o Estado realizar investimentos em infraestrutura, fundamental para destravar o nó do baixo crescimento econômico. Neste sentido, a seguridade social ou qualquer outra forma de proteção é taxada pelo capital e seus porta-vozes como “benefício”, pois é importante, do ponto de vista de seus interesses, que nunca seja compreendida como direito.

A seguridade social reuniu as aspirações de parte importante da sociedade brasileira e seu sistemático descumprimento fere princípios não apenas legais, mas democráticos, pois fere os interesses dos trabalhadores e suas esperanças de uma vida minimamente digna. O orçamento da seguridade social foi pensado com objetivo de atender às demandas mais urgentes, repartindo as responsabilidades com toda sociedade. O Estado, todavia, como ficou claro, não cumpre sua parte no financiamento tripartite, reforçando o discurso de inviabilidade do sistema.

Do ponto de vista do que determina a Constituição Federal, o OSS é superavitário desde a sua criação e, portanto, não necessita das reformas urgentes como dizem os que insistem sistematicamente na sua inviabilidade. No que se refere ao RGPS em específico, o “rombo” alardeado diariamente é apenas uma versão da história, ou seja, a versão que interessa, em grande medida, ao sistema financeiro, ávido em privatizar a previdência. Levando-se em consideração os dispositivos legais, não restam dúvidas quanto a sua capacidade de financiamento, além de variada fonte de recursos, o que torna o sistema menos dependente.

Desta maneira, o que necessita reformas urgentes para frear a barbárie social, é a política econômica. A lógica fora invertida a partir da assunção dos objetivos junto aos

especuladores da dívida pública, ou seja, restringe-se ao máximo a capacidade de investimento do Estado para que o pagamento dos juros da dívida pública seja protegido. Portanto, ao invés de pensar reformas que restrinjam o acesso a direitos e garantias constitucionais como as que vêm sendo feitas recentemente, é preciso repensar a própria existência do tripé macroeconômico e sua rigidez diante dos fatos apresentados.

A política econômica que privilegia o rentismo em detrimento do conjunto da sociedade é resultado da dinâmica global da dominância financeira, liderada pelo capital portador de juros. Assim, embora haja o interesse sempre presente das elites nacionais em seguir as regras impostas de fora, como se isso fosse o passaporte para o primeiro mundo, há também a imposição dos interesses dos países centrais na execução de suas políticas, sob pena de excomunhão daqueles que não sigam à risca os desígnios da globalização.

O capital portador de juros avança politicamente sobre todos os interesses, entrando em conflito inclusive com outras frações do capital. Muitas vezes esses interesses se misturam, de tal modo que os capitalistas do setor produtivo passam a ter rendimentos financeiros superiores aos proporcionados em suas respectivas atividades, inviabilizando o reinvestimento. Logo, é possível compreender a defesa arraigada, ao menos do Brasil, de taxas de juros elevadas a ponto de possibilitar retorno em títulos públicos superiores às atividades que geram renda e emprego.

A política social universal é uma marca das sociedades desenvolvidas e, ainda que venha perdendo espaço diante da ofensiva do capital, continua sendo um traço marcante na consolidação de diversos países enquanto nação. As democracias vêm tombando sistematicamente diante dos imperativos da alta finança que abocanham somas astronômicas do fundo público para proteção e valorização do seu capital estéril, mas é na periferia do capitalismo que este processo se intensifica e mostra sua face mais perversa.

Em linhas gerais, como argumenta Sampaio Jr (2007), pode-se dizer que há um processo de “reversão neocolonial” na periferia do capitalismo, o que limita a atuação do Estado, seja na defesa de seus interesses estratégicos ou na ausência de políticas públicas que limitem a desigualdade tão presente nestas sociedades. Conclui-se, assim, que o discurso em torno da ineficiência do Estado e necessidade da redução do seu papel é fundamentalmente ideológico.

Uma verdadeira cruzada é feita pelos meios de comunicação para provar que o Estado brasileiro é uma catástrofe, e que aquilo que está na Constituição Federal de 1988 “não cabe” no orçamento. Dentro de um determinado esquema de reprodução de ideias, as formas complexas do discurso ajudam a distanciar a população dos assuntos econômicos, sobretudo, quando homens bem vestidos e de fala prolixa dizem em rede nacional que “é preciso cortar na carne”. Paira, portanto, um sentimento de responsabilidade coletiva quando insistem que o país gastou demais e precisa tomar um remédio amargo.

O sabor, no entanto, é sentido sempre pela maioria, que tem seus direitos reduzidos e até mesmo negados. Deste modo, é preciso destacar que decisões sobre a atuação do Estado e a utilização de seus recursos é uma questão política, relegando à técnica o papel de justificar os interesses que prevaleceram na disputa; não há, neste sentido, teoria neutra e imbuída apenas de boa vontade e técnica.

Os arautos da sabedoria moderna escondem-se em ambientes controlados onde os números dizem o que fazer, mas raramente chegam próximo às filas intermináveis de hospitais públicos ou sequer fazem ideia do que significa a sobrevivência com um salário mínimo. A perversidade e subordinação impostas pelas classes dominantes brasileiras de ranço escravocrata, somadas ao conservadorismo da maior parte dos estratos médios da sociedade, mais uma vez vieram à superfície para garantir seus privilégios, mesmo que isso custe os direitos básicos da maioria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- AUSTERIDADE e RETROCESSO: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp.151-93.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga & ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BEHRING, Eliane & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2006.
- BEHRING, Eliane. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. “Acumulação capitalista, fundo público e Política Social”. In: BOSCHETTI I, BEHRING ER, SANTOS SMM, MIOTO RCT (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, pp.44-63, 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete & SALVADOR, Evilásio. “Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia”. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v. 87, 2006. p. 25-57.
- BRAGA, José Carlos de Souza. “Financeirização global – O padrão sistêmico da riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp.195-242.
- BRETTAS, Tatiana. “Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público”. In: Evilásio Salvador, Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Sara Granemann (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. Cortez, 2012.
- CARCANHOLO, Reinaldo A; NAKATANI, Paulo. **O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização**. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.284-304, 1999.

- CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Mauricio de Souza. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, Rio de Janeiro, nº24, p.41-65, junho 2009.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996.
- _____. “O Capital Portador de Juros: Acumulação, Internacionalização, Efeitos Econômicos e Políticos”. In: CHESNAIS, François. Org. **A Finança Mundializada**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2005, pp.35-68.
- _____. “A Proeminência da Finança no Seio do ‘Capital em Geral’, O Capital Fictício e o Movimento Contemporâneo de Mundialização do Capital”. In: BRUNHOFF, Suzanne et al. **A Finança Capitalista**. São Paulo, Alameda, 2010.
- CHICK, Victoria. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 11/2016.
- DUMÉNIL, Gérard & LÉVY, Dominique. “A finança capitalista: relações de produção relações de classe”. In: BRUNHOFF, Suzanne et al. **A Finança Capitalista**. São Paulo, Alameda, 2010, pp.183-246.
- FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: Fundamentos, Impactos e Contradições**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2000.
- FIORI, José Luís. “Globalização, hegemonia e império”. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp.87-147.
- FRANCO, Gustavo H.B. “A inserção externo e o desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, vol.18, nº3 (71), julho-setembro/1998.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. Luciana Carli, São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. Tese de Doutorado – UFRJ, 2006.
- GIAMBIAGI, Fabio, MENDONÇA, João Luis de O., BELTRÃO, Kaizô I., ARDEO, Vagner L. “Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?” Texto para Discussão, IPEA, Rio de Janeiro, nº 1050, outubro, 2004.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

- HOBSBAWM, Eric J. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**. Trad. Mário R. da Cruz, São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KLIMAN, Andrew. “A Grande Recessão e a teoria da crise de Marx”. *American Journal of Economics and Sociology*, v.2, n.74, mar.2015. (Tradução de Patrick Galba de Paula).
- LÊNIN, Vladimir I. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo, Centauro, 2008.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. “O papel da política fiscal: um exame da visão convencional”. Texto para discussão. IE/UNICAMP, nº119, fev. 2006.
- LUPATINI, Márcio. “Crise do capital e dívida pública”. In: Evilásio Salvador, Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Sara Granemann (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. Cortez, 2012.
- MANDEL, E. **A Crise do Capital**. Os Fatos e Sua Interpretação Marxista. São Paulo. Editora Ensaio, 1990.
- MARQUES, Rosa Maria. “O Regime de Acumulação sob a Dominância Financeira e a Nova Ordem no Brasil”. In: MARQUES, Rosa Maria e FERREIRA, Mariana R. J. (Orgs.). **O Brasil sob Nova Ordem**. São Paulo, Editora Saraiva 2010.
- MARQUES, Rosa Maria & NAKATANI, Paulo. **O Que é Capital Fictício e sua Crise**. São Paulo, Brasiliense, 2009.
- MARX, Karl. “Introdução à crítica da economia política”, 3) “O método da economia política”. In: **Contribuição à crítica da economia política**; tradução de Florestan Fernandes. – 2ªEd. – São Paulo: Expressão Popular, 288p. 2008 a.
- _____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, Volumes I e II. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008b.
- _____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III, Volumes IV e V. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008c.

MENDES, Áquilas N. **Tempos Turbulentos na Saúde Pública Brasileira: impasses do Financiamento no Capitalismo Financeirizado**. São Paulo. Hucitec Editora, 2012.

_____. “A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo?” *Saúde, Soc. São Paulo*, v.24, Supl. 1, p.63-78, 2015.

_____. “Os impasses dos direitos sociais trabalhistas e do financiamento da seguridade social e da saúde brasileira no capitalismo contemporâneo em crise”. In: SOUZA, Helton Saragor; MENDES, Áquilas (Orgs.). **Trabalho e Saúde no Capitalismo Contemporâneo: enfermagem em foco**. 1ed. Rio de Janeiro: Doc. Content., 2016, v. 1, p. 15-41.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. – 1ªEd. – São Paulo: Expressão Popular, 64 p., 2011.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma Introdução Crítica**. São Paulo. Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita**. Petrópolis, RJ. Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício A. de. **A Economia Política das Finanças Públicas no Brasil**. Editora Hucitec, 2012.

PAULANI, Leda Maria. **Do Conceito de Dinheiro e do Dinheiro como Conceito**. Tese de Doutorado – FEA USP, São Paulo, 1991.

_____. **Modernidade e Discurso Econômico**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.

_____. “Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento”. In: PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo, Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria e PATO, Christy Ganzert. “Investimentos e Servidão Financeira: O Brasil do Último Quarto de Século”. In: PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo, Boitempo, 2008.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

SAMPAIO Jr. Plinio de Arruda. “Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro”. *En publicación: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. Hoyos Vásquez, Guillermo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.*

_____ Temer é a metástase do governo Dilma. **Viomundo**, São Paulo, 22 dez. 2016. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/plinio-de-arruda-sampaio-jr-temer-e-a-metastase-do-governo-dilma.html>. Acesso em 30 dez. 2016.

SANTO, Marcos H. do E. & MENDES, Áquilas N. “O Fundo Público e o Capital Portador de Juros: O papel da dívida pública brasileira no capitalismo contemporâneo”. *Revista Pesquisa & Debate*, PUC-SP. São Paulo, Vol.27, Número 1 (49). Mar 2016.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SNOWDON, Brian e VANE, Howard, **Modern Macroeconomics**, its Origins, Development and Current State. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. *In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp. 27-53.

TRINDADE, José Raimundo. “A Dívida Pública como Componente Estrutural do Sistema de Crédito”. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, p. 94-125, junho 2011.