



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

RAYANNE MARQUES PEREIRA

**AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS INFLEXÕES NA
SEGURIDADE SOCIAL**

**CAMPINA GRANDE
2019**

RAYANNE MARQUES PEREIRA

**AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS INFLEXÕES NA
SEGURIDADE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Jordeana Davi Pereira

**CAMPINA GRANDE
2019**

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

P436a Pereira, Rayanne Marques.
Ajuste fiscal, apropriação do fundo público e as inflexões na seguridade social [manuscrito] / Rayanne Marques Pereira. - 2019.
25 p. : il. colorido.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2019.
"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira, Departamento de Serviço Social - CCSA."
1. Financeirização do capital. 2. Apropriação do fundo público. 3. Políticas sociais. 4. Seguridade social. 5. Contrarreforma. I. Título

21. ed. CDD 368.4

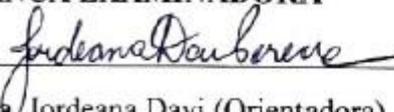
RAYANNE MARQUES PEREIRA

AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS INFLEXÕES NA
SEGURIDADE SOCIAL

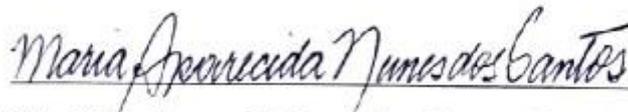
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Serviço Social,
como pré-requisito para a obtenção do título
de bacharela em Serviço Social pela
Universidade Estadual da Paraíba.

Aprovada em: 15/08/2019.

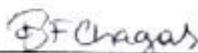
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Jordeana Davi (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof^a. Me. Maria Aparecida Nunes dos Santos (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof^a. Me. Bárbara da Rocha Figueiredo Chagas (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, pela dedicação,
companheirismo e amor, DEDICO.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	CRISE CAPITALISTA E A FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL	3
2.1	Notas sobre as raízes históricas do capital financeiro	3
2.2	Crise estrutural capitalista e a financeirização do capital	5
3	FUNDO PÚBLICO EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL	9
4	INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS IMPLICAÇÕES NA SEGURIDADE SOCIAL...	16
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
	REFERÊNCIAS	23

AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS INFLEXÕES NA SEGURIDADE SOCIAL

TAX ADJUSTMENT, APPROPRIATION OF THE PUBLIC FUND AND INFLECTIONS ON SOCIAL SECURITY

Rayanne Marques Pereira¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as contrarreformas da seguridade social do Brasil sob a hegemonia do capital financeiro. Para alcançarmos este fim, procedemos com a apreensão dos fundamentos do capital financeiro e suas implicações para a composição e destinação do fundo público no Brasil, no sentido de entender a relação entre o saque ao fundo público e os ataques aos direitos sociais. Procedemos à análise através do estudo bibliográfico e documental, cuja matriz teórico-metodológica é o materialismo histórico-dialético. Os resultados dos nossos estudos indicam uma determinação geral do padrão de acumulação capitalista rentista e as medidas de contrarreformas – da política social, em geral, e das políticas que compõem a seguridade social, em particular. Portanto, permitem indicar que a política social vem sendo pautada pela política econômica, sofrendo todas as implicações das medidas de ajustes fiscais adotadas pelos governos neoliberais, quando submetem os direitos sociais as exigências do capitalismo rentista, sobretudo na sua atual fase destrutiva, expresso na sua face financeira. Quanto ao orçamento da seguridade social, este vem sendo uma âncora das políticas de ajuste fiscal, servindo para o falso argumento do déficit neste orçamento e a necessidade de contrarreformas nas políticas que compõem este sistema.

Palavras-Chave: Financeirização do capital. Apropriação do Fundo Público. Desmonte das políticas sociais. Contrarreformas da seguridade social.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the social security counter-reforms of Brazil under the hegemony of financial capital. To achieve this end, we proceeded with the apprehension of the fundamentals of financial capital and their implications for the composition and destination of the public fund in Brazil, in order to understand the relationship between the withdrawal from the public fund and attacks on social rights. We proceed to the analysis through the bibliographical and documentary study, whose theoretical-methodological matrix is the historical-dialectical materialism. The results of our studies indicate a general determination of the rentier capitalist accumulation pattern and counter-reform measures - of social policy in general and the policies that make up social security in particular. Therefore, it is possible to indicate that social policy has been guided by economic policy, suffering all the implications of the fiscal adjustment measures adopted by neoliberal governments, when they submit social rights to the demands of rentier capitalism, especially in its present destructive phase, expressed in its financial face. As for the social security budget, this has been an anchor of fiscal adjustment policies, serving as the false argument of the deficit in this budget and the need for counter-reforms in the policies that make up this system.

¹ Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba – *campus* Campina Grande.
E-mail: rayanne.max@hotmail.com

Keywords: Financialization of capital. Public Fund Appropriation. Dismantle of social policies. Counter-reforms of social security.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo dá sequência aos estudos que vimos realizando junto à temática da política social, particularmente abordando a relação entre o ajuste fiscal, a apropriação do fundo público e os ataques a seguridade social no Brasil. Parte também do acúmulo derivado da aproximação dos resultados da pesquisa realizada no Programa de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq/UEPB), na cota 2017-2018, “AS CONTRARREFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO FINANCEIRO”, vinculada ao Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB), que vem se dedicando ao estudo desta temática há mais de uma década.

Os resultados dos estudos realizados junto ao Programa de Iniciação Científica, permitem indicar que a política social vem sendo pautada pela política econômica, sofrendo todas as implicações das políticas de ajuste fiscal adotadas pelos governos brasileiros, a partir dos anos de 1990, quando submetem os direitos sociais às exigências do capitalismo, sobretudo na sua atual fase destrutiva, expresso na sua face financeira.

As exigências da financeirização do capital implicam, por sua vez, diretamente na composição e destinação do fundo público, posto que tanto determina as origens (carga tributária regressiva, que recai sobretudo para a classe trabalhadora), bem como o destino (pagamento dos juros e amortizações da dívida pública).

É a partir das análises desses determinantes que o acompanhamento da definição e execução orçamentárias das políticas sociais vem ganhando especial atenção dos pesquisadores, em razão de que permite compreender sua natureza e magnitude, na percepção de que o financiamento consiste no eixo estruturador das políticas sociais, no qual são definidas as prioridades nos gastos públicos.

Tais iniciativas emergiram face ao paradoxo entre a agenda de garantia de direitos previstos na Constituição Federal de 1988, que avança na definição e diversificação de fontes para o financiamento da seguridade social, composta pelo lucro, faturamento e as contribuições sobre a folha de salários, e a conjuntura de ajuste fiscal adotada no contexto dos anos pós-1990, pelos governos brasileiros.

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar as contrarreformas da seguridade social no contexto do capitalismo financeiro e, para tanto, abordaremos as relações intrínsecas entre a financeirização do capital, a apropriação do fundo público e as implicações para as políticas da seguridade social.

A relevância desta pesquisa para a formação e o exercício profissional consiste na necessidade de discutir os fundamentos da economia política para a compreensão das tendências da política social no Brasil, assim como o reforço às lutas sociais na defesa dos direitos sociais. Possui também uma dimensão conjuntural, dado o conjunto das transformações vivenciadas nos últimos anos em um contexto de aprofundamento do ajuste fiscal. Essa opção metodológica nos permitirá analisar a política social conectada à totalidade da política e da economia, ou seja, a partir da produção e reprodução do capital. Tendo isso em vista, a recorrência à economia política tem sido imprescindível para o desafio de desvelar os determinantes dos ataques às políticas sociais.

Para tal, realizamos um estudo bibliográfico e documental, cuja matriz teórico-metodológica é o materialismo histórico-dialético, abordando o objeto de estudo na sua totalidade, por meio das mediações necessárias.

Procedemos à análise das implicações da financeirização do capital no fundo público e na política social através da pesquisa nas obras clássicas e contemporâneas, periódicos, teses,

dissertações, documentos oficiais, consultas a documentos públicos oficiais, legislações, propostas de legislações e principais portais de notícias.

Vale destacar que o Serviço Social vem se apropriando cada vez mais do debate acerca do fundo público, analisando o conjunto de contrarreformas adotadas no Brasil, havendo nesse sentido, um acúmulo para a categoria profissional a respeito desta temática. Esta apreensão oferece ao Serviço Social brasileiro um arsenal de explicações para além da aparência.

Assim, a nossa pretensão tem sido de aproximação de uma temática de difícil abordagem, por isso mesmo desafiante, mas de importância inquestionável para a formação e exercício profissional dos assistentes sociais, bem como para a luta dos trabalhadores nesse contexto de ataques brutais aos direitos sociais e, igualmente para a sobrevivência da humanidade.

Para tanto, iniciaremos apresentando um breve histórico acerca das raízes do capital financeiro, bem como a sua hipertrofia frente a crise estrutural capitalista. Por conseguinte, faremos a abordagem da discussão do fundo público na particularidade que este assume nesse contexto de capitalismo financeirizado. E, por fim, apresentaremos um balanço do movimento do capital financeiro evidenciando as implicações do padrão rentista para as políticas que compõem a seguridade social, no tocante ao período de 2016 a 2018, período de aprofundamento das políticas de ajuste fiscal no Brasil.

2. CRISE CAPITALISTA E A FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

2.1 Notas sobre as raízes históricas do capital financeiro

As primeiras décadas do século XX mostraram novos elementos da sociabilidade capitalista. Talvez o mais significativo tenha sido o processo que levou ao surgimento dos grandes monopólios e a consequente concentração capitalista, que posteriormente culminou no avanço do capital financeiro. Dentre os vários autores que analisaram o fenômeno do imperialismo no contexto dos primórdios do século XX, entende-se que Lênin (1917), em sua obra intitulada *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, é quem oferece uma grande contribuição para desvelar o processo de concentração de riqueza e as implicações econômicas, sociais e políticas da nova condição da sociedade burguesa, objetivando decifrar as origens e os elementos históricos determinantes dos monopólios, visto por ele como um fenômeno muito significativo ao desenvolvimento do capitalismo mundial, ou seja, “o imperialismo como uma fase superior do capitalismo”.

De acordo com Lênin (1917), os principais períodos da história dos monopólios podem ser resumidos em:

- 1) Décadas de 1860 e 1870, o grau superior, culminante, de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem mais do que germes quase imperceptíveis.
- 2) Depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento de cartéis, os quais constituem ainda apenas uma exceção, não são ainda sólidos, representando ainda um fenômeno passageiro.
- 3) Expansão de fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis passam a ser uma das bases de toda a vida econômica. **O capitalismo transformou-se em imperialismo.** (LÊNIN, 2011, p.126 – grifos nossos)

O imperialismo é caracterizado como uma fase do desenvolvimento capitalista em que a livre concorrência se transformou em monopólios, determinando novas formas políticas.

As políticas do imperialismo vinculam-se às condições objetivas de acumulação dos grandes monopólios, ou seja, de base econômica monopolista. A concentração de riquezas transcende a esfera da produção e opera também no campo das determinações políticas em nível mundial.

A fase monopolista do desenvolvimento capitalista, conseqüentemente, expressa mudanças que ocorreram na esfera política, econômica e social dos países capitalistas avançados, que tem início no final do século XIX. São as relações recíprocas do processo de concentração de riqueza, enquanto antítese da fase de livre concorrência, que determinaram esta nova condição estrutural à burguesia.

Lênin elenca os principais traços da fase imperialista no século XIX, são elas:

1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro” da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. (ibidem, 2011, p. 218)

E sintetiza:

O imperialismo é, pois, o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas importantes. (ibidem, 2011, p.218)

Isso posto, a fase imperialista em que prevalece a concorrência internacional entre as organizações capitalistas nacionais, não pode ser concebida sem as guerras. A história está cheia de exemplos que não caberiam neste espaço.

Para Lênin ([1917], 2011), o fruto medular do capitalismo monopolista foi a formação do capital financeiro, que corresponde à interpenetração do capital bancário com o capital industrial, sob o domínio do primeiro, constituindo organizações burguesas de caráter monopolistas, diferentes daquelas em que se predomina o domínio das formas específicas de capital industrial e capital comercial. Essa fusão é produto de um processo onde o papel dos bancos e das indústrias adquiriu uma nova formatação, demarcada pelo aprofundamento e extensão de suas atividades em todas as esferas da vida em sociedade.

O autor desvenda que na determinação desse conceito, torna-se fundamental considerar o processo de concentração da produção que gerou as bases para as fusões entre os grandes capitalistas e o novo papel do capital bancário, na forma organizativa das grandes empresas, trustes, os ditos monopólios, vistos sob as bases de uma nova fase do sistema capitalista, uma condição estrutural qualitativamente diferente da fase da livre concorrência.

A reformatação das funções dos bancos dentro do sistema capitalista lhes conferiu um posicionamento estratégico. Estes passaram a controlar somas maiores do capital monetário e as operações no mercado de capitais. Uma configuração específica da acumulação capitalista, na qual o crédito assumia papel fundamental na interconexão com o capital industrial, no contexto de uma concorrência capitalista monopolista.

Em um processo demarcado por tensionamentos, assistiu-se à intensificação da ação do capital financeiro, em especial com o aparecimento dos germes do mercado acionário, tracejando com tom de dependência as relações entre as economias dos estados nacionais e entre os maiores no ramo industrial. Lênin, flagrando esse movimento, aponta para tendências de concentração e centralização de capitais² como um dos traços da fase imperialista do século XIX.

² Concentração e centralização, apesar de reportarem a fenômenos diferentes, consistem em duas das principais tendências da fase monopolista. Utilizamos o termo concentração em referência à tendência de ampliação da

Ainda em conformidade com o referido autor (ibidem, 2011), foi justamente a concentração e centralização de capitais que determinaram a fase monopolista, enquanto antítese da livre concorrência, uma nova fase, particular, nas quais as contradições assumiram patamar superior.

Em resumo, o capital financeiro constitui:

A forma de ser do capital mais afeita ao processo de concentração e centralização que caracteriza o período dos monopólios e a que garante maior flexibilidade dado que, ao ampliar as possibilidades de apropriação da mais valia, permite aproveitar melhor as possibilidades de ganho onde quer que estejam (produção, finanças, serviços etc.) – e dão, paradoxalmente, uma aparência mais difusa a um movimento que, na verdade, conduz o poder para um número cada vez menor de mãos. (BRETTAS, 2016, p. 02)

Assim, a partir do século XX, o capital financeiro se impôs frente às formas específicas de capital industrial e/ou capital comercial. Tendo o controle das forças produtivas passou a exercer o domínio sobre a produção das mercadorias e sua circulação, além do destino político de muitas sociedades, enfim, os distintos aspectos da vida social. “O século XX marca, pois, o ponto de viragem do velho capitalismo para o novo, da dominação do capital em geral para a dominação do capitalismo financeiro.” (LÊNIN, 2011, p. 159)

O fenômeno da financeirização consolida-se definitivamente na cena internacional em meados dos anos 1990. No entanto, a América Latina sofre os rebatimentos deletérios desse processo desde o final da década de 1970. De fato, com a financeirização, as dívidas dos países latino-americanos – dolarizadas e atreladas às taxas de juros dos EUA – elevaram significativamente, tornando-se impagáveis. Ademais, o endividamento externo implicou a contínua transferência de recursos em favor dos países centrais, reforçando o estado de subordinação.

Feita essas breves notas acerca das raízes históricas do capital financeiro, no próximo item, abordaremos as transformações do capitalismo contemporâneo e a hipertrofiação da esfera financeira no contexto de crise estrutural do capital.

2.2 Crise estrutural capitalista e financeirização do capital

Com o término da Segunda Guerra Mundial, o capital experimentou uma fase de crescimento econômico e elevação dos padrões materiais de vida dos trabalhadores, sobretudo, estadunidenses e europeus, nomeada por alguns estudiosos como a “idade de ouro” do capitalismo (MANDEL, 1982), que nascera das relações políticas e das instituições (sindicatos fortes, Estado social) constituída ao fim da Segunda Guerra, caracterizando a onda longa expansiva.

Para Harvey:

O longo período de expansão do pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico, e de que esse conjunto pode com razão ser chamado de fordista-keynesiano (HARVEY, 2004, p. 119).

A expansão do fordismo neste período está estreitamente associada aos “anos de ouro” do capitalismo nos países centrais. Acompanhado de uma revolução no nível das forças produtivas, o crescimento econômico, a partir desse regime de acumulação, teve também parte de sua sustentação numa considerável reestruturação das relações de produção. Os anos de 1950 e 1960, especialmente na Europa e no Estados Unidos, caracterizam-se tanto por um

concorrência e a formação dos monopólios capitalistas. Já a centralização, em referência as fusões entre capitais de diferentes ramos de investimento (NETTO e BRAZ, 2006).

crescimento econômico estável quanto por uma melhoria no padrão de vida dos trabalhadores, através de uma combinação de Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State* –, administração econômica keynesiana e controle das relações de salários (HARVEY, 2004). Ou seja, em termos das relações entre capital e trabalho, este período foi marcado por um alto grau de regulação estatal, que esteve no centro de uma política econômica pautada pela manutenção do pleno emprego. Assim, o keynesianismo e o fordismo associados constituem os pilares da acumulação acelerada no pós-guerra.

O crescimento fenomenal da expansão do pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY, 2004, p. 124)

Vale salientar que, nesse contexto, o equilíbrio de poder entre as instituições mencionadas, que teriam sido a base para a expansão do período pós-guerra, não foi alcançado por acaso, antes foi resultante de longos anos de luta.

Nesta perspectiva, Mandel (1982) sustenta a tese de que, entre os fins dos anos 40 e 70 do século passado, o capitalismo experimentou um padrão de desenvolvimento no qual suas crises periódicas foram, temporariamente, postergadas face a uma conjuntura de elevadas taxas de crescimento econômico e elevação do padrão de vida dos trabalhadores, sobretudo nos países capitalistas centrais, na qual passou a registrar na sua curva de desenvolvimento, longos ciclos expansivos.

Não obstante a isso, estes tiveram duração limitada e foram processos historicamente e geograficamente situados, cujo esgotamento se deu a partir da segunda metade dos anos 1960, quando a força do padrão de acumulação fordista começa a esvaír-se, renunciando *a longa década de 1970*, por mais um movimento de crise de superprodução, dado pelo desenvolvimento das forças produtivas. “De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes do capitalismo.” (HARVEY, 2004, p.135)

Na célebre obra *Capitalismo Tardio* (1982), Mandel, a fim de apreender os ciclos de expansão e estagnação do capital de maneira geral, parte do princípio dialético da crítica marxiana que não existe capitalismo sem crise, melhor dizendo, não existe produção sem perturbações.

O período de estagnação a partir do início dos anos 1970 pôs fim às crenças de que é possível controlar as crises do capital por meio do intervencionismo keynesiano. Desta maneira, Mandel sublinha que no contexto da crise estrutural do capital, o capitalismo, para recuperar as taxas de lucros e assim continuar em expansão, tomou uma série de medidas que podem ser expressas *a priori* a partir do tripé: reestruturação produtiva, financeirização do capital e neoliberalismo.

Chegado os anos de 1980, a reestruturação da economia se dá através da revolução tecnológica e organizacional na produção – reestruturação produtiva; corrida tecnológica em busca do diferencial da produtividade do trabalho, como fonte de super lucros; a “globalização” da economia e o retorno dos ideais liberais, através do neoliberalismo, no tocante ao papel do Estado na proteção social, intencionando reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração do trabalho pelo capital (BEHRING, 2008).

A atual configuração do capital determina novas modalidades de reprodução da força de trabalho, ancoradas nos processos de flexibilização, terceirização, trabalho autônomo, por peça etc. No tocante às políticas sociais, as medidas adotadas seguem a mercantilização,

focalização e privatização. Nesta ótica, a estratégia neoliberal de reprodução da força de trabalho consiste em implementar políticas sociais que consigam integrar os indivíduos, já que, em sua visão, o trabalho assalariado não tem mais essa capacidade.

Em face dessa inversão, o período posterior ao “boom” dos anos dourados do capital é marcado pela intensificação dos fluxos financeiros, sendo a canalização da mais-valia obtida no setor produtivo para o setor financeiro o principal redirecionamento que irá caracterizar as operações monopolistas.

É verdade que o equilíbrio entre o poder financeiro e poder do Estado sob o capitalismo sempre fora delicado, mas o colapso do fordismo-keynesianismo sem dúvida significou fazer o prato da balança pender para o capital financeiro. (HARVEY, 2004, p.156)

Nesse contexto, observa-se, ainda, a imposição de um processo de “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996), em contraposição crítica ao termo globalização. Nesse movimento, são adensadas as relações entre as diversas regiões do globo com a extensão das relações de dependência, impondo a adesão a este padrão de acumulação, cujo alicerce encontra-se nas medidas de *liberalização*, *desregulamentação* e *privatização*, pondo o fim ao controle do movimento de capitais com o estrangeiro. Conforme indica Chesnais (2005):

O capital portador de juros (também designado de “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento de capitais e desregular e desbloquear os seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. (2005, p. 34-35).

Destarte, a internacionalização do capital financeiro teve um papel fundamental na crise do regime fordista/keynesiano, na medida em que seu movimento foi desregulamentando as fronteiras dos Estados nacionais antes mesmo que essa se tornasse formalmente política oficial dos organismos internacionais. Nas palavras de Harvey

A desregulamentação e a inovação financeira – processos longos e complicados - tinham se tornado, na época, um requisito para a sobrevivência de todo centro financeiro mundial num sistema global altamente integrado, coordenado pelas telecomunicações instantâneas. A formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de mercadorias (e até dívidas) globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica dos fundos, significou pela primeira vez, a criação de um mercado mundial de dinheiro e de crédito. (HARVEY, 2004, p.152)

Sem embargo, para uma melhor compreensão deste assunto, é de fundamental importância realizarmos um resgate das contribuições deixadas por Marx para apreender a articulação entre produção e finanças. É fato que, mesmo não tendo vivido todas as transformações experimentadas pelo capital no período da hipertrofia do setor financeiro, seus estudos nos oferecem alguns elementos-chaves para a compreensão do que está em curso.

Nos capítulos XXI e XXIV do Livro Terceiro de *O Capital* – que trata do processo global da produção capitalista – Marx, apresenta o arcabouço teórico que será a premissa para análise do capital financeiro (aqui designado como capital portador de juros) como um meio para entendermos como é possível “dinheiro fazer dinheiro” e assim assimilarmos os elementos necessários para desmitificar algumas ilusões que estão por trás deste fenômeno.

Ainda no século XIX, Marx identifica a interligação desse capital com a esfera produtiva, e ressalta que a forma $D - D'$, usualmente utilizada para representar o capital portador de juros

É o fetiche autômato perfeito – valor que se valoriza a si mesmo, dinheiro que gera dinheiro, e nessa forma desaparecem todas as marcas de origem. A relação de uma coisa, o dinheiro consigo mesmo. Em vez da verdadeira transformação do dinheiro em capital, o que se mostra aí é uma forma vazia. (MARX, 1991, p.451)

O dinheiro aparece aqui como fonte misteriosa, como coisa autocriadora de juro, *dinheiro que gera dinheiro* ($D - D'$). O que implica afirmar que para além dos rápidos ganhos financeiros oriundos nesta fase do capitalismo, é alimentada uma falsa percepção de que é possível que o dinheiro gere mais dinheiro, assim resultando na ilusão de uma aparente autonomia frente à esfera produtiva. Desta forma, o capital assume a forma mais pura de fetiche.

Destarte, Marx, a partir da teoria do valor trabalho, argumenta que é apenas na esfera produtiva que se cria valor por intermédio da mercadoria força de trabalho, conforme a seguinte afirmação:

Sabemos que, na realidade, a conservação – e, nesse caso, a reprodução – do valor dos produtos de trabalho passado resulta *apenas* de seu contato com o trabalho vivo; e que o comando dos produtos do trabalho passado sobre o trabalho excedente vivo durará somente o tempo em que durar a relação capitalista, a relação social determinada que põe o trabalho passado em posição autônoma e preponderante para com o trabalho vivo (ibidem, p. 459).

Logo, a origem do valor nessa forma de capital portador de juros não é devida a existência de uma “autonomia” das finanças, mas sim devido a expropriação do trabalho operada na produção.

Dessa forma, partilhando da análise desenvolvida por Marx (1991), Chesnais (1996) fundamenta a sua tese na inexistência de uma autonomia das finanças e na sua intensa imbricação com as relações de produção. Os valores que circulam na esfera financeira são oriundos da exploração do trabalho e incrementados pelo desenvolvimento de outras modalidades de expropriação do trabalho. A saber, classicamente pela extração da mais-valia diretamente na produção e, de modo inédito, pela apropriação indébita da poupança do trabalho.

Corroborando com essas análises, Chesnais adensa a análise da conjuntura pós-crise do padrão keynesiano apresentando três elementos presentes na agenda do neoliberalismo que possibilitaram o processo de mundialização do capital, foram eles: “*a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros nacionais*” (1996, p. 261). A articulação desses processos institucionalizou a livre circulação do capital financeiro, abrindo espaços para ação de outras instituições financeiras, os fundos (com maior destaque para os mútuos e de pensão), abalando a unicidade dos bancos (idem).

O alvo dessas medidas foi a consolidação de um ambiente econômico, no qual os capitais pudessem encontrar liberdade absoluta. Essa plena abertura dos mercados foi orquestrada por meio das agências multilaterais (dada a posição e atuação privilegiada dessas entidades) e incluída na agenda política dos países. Foram suprimidas as barreiras que “prendiam” a movimentação dos capitais e desestruturados os sistemas de proteção das economias, em especial nos países do capitalismo dependente.

O capitalismo com base nas finanças permite ao capital que porta juros estender sua lógica para o Estado, implicando no ordenamento do fundo público no tocante tanto a composição bem como sua destinação e, por meio fundamentalmente, da emissão de títulos da dívida pública. Desta maneira o capital financeiro tem nas ações e títulos da dívida pública

uma das suas principais formas de realização. De acordo com Brettas (2012), a dívida pública, que contribuiu para a consolidação do capitalismo, no período pós-guerra estimulou a aceleração da acumulação do capital e passou, desde o final do século XX, a cada vez mais alimentar um processo de reprodução ampliada de base financeira-especulativa por meio do capital portador de juros. Desse modo, trata-se de uma mudança no lugar que a dívida pública assume no circuito de acumulação capitalista, assunto que retomaremos mais adiante.

Dada a importância que o fundo público assume neste contexto de hipertrofia do capital financeiro, abordaremos como este vem sendo apropriado pelo capital e pelo trabalho e suas tendências contemporâneas.

3. FUNDO PÚBLICO EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL

O fundo público é determinante na garantia das políticas sociais e na reprodução do capital. A presença do fundo público na reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Conforme aponta Francisco de Oliveira, no ensaio “*O surgimento do antivalor*”, publicado pela primeira vez em 1988, “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente por meio dos gastos sociais” (p. 19-20).

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público (SALVADOR, 2012a). Uma das suas principais formas de realização é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida.

Nas palavras de Brettas:

Partimos do entendimento de que o fundo público é composto por recursos arrecadados sob a forma de impostos e contribuições pagos tanto pela classe trabalhadora quanto pelos capitalistas. Principalmente nos países em que há uma grande desigualdade de renda e riqueza, como é o caso brasileiro, esta arrecadação não se dá de forma igualitária, muito menos progressiva, de modo que a maior parte advém de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora. (2012, p. 50).

Oliveira (1988) destaca a intensificação do fundo público no processo de acumulação capitalista nos “anos dourados”, especialmente com o advento do Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State* – nos países de capitalismo central e para sua relação com o padrão capitalista. Se de um lado, no contexto do *Welfare State*, havia gastos sociais consideráveis destinados à saúde universal, educação universal e gratuita, à previdência social, ao seguro desemprego, entre outros, por outro lado, a descrição de diversas formas de financiamento para a acumulação do capital é muito mais longa. Inclui desde recursos para ciência e tecnologia, passando pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, inclusive com juros subsidiados para setores de ponta. E isto toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, de gastos com armamentos, entre outros itens. Tais fatos indicam que a formação e o desenvolvimento do sistema capitalista são impensáveis sem a utilização do fundo público.

Em outros termos, se houve um aumento considerável dos gastos públicos na reprodução da força de trabalho, como mostra o crescimento da participação no PIB no conjunto dos países da OCDE, houve mais ainda maiores investimentos públicos na reprodução do capital, como uma estratégia de recuperação das taxas de lucros (OLIVEIRA, 1998).

O que se pode inferir desse momento é que o padrão do fundo público no período de consolidação do *Welfare State* impõe novos elementos à natureza do padrão do financiamento

público, com uma particularidade distinta que não é somente a valorização da reprodução do capital, mas, também, a reprodução da força de trabalho. Nas linhas gerais de sua argumentação quanto ao fundo público, Oliveira (1988, p. 31) ressalta que:

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

As duas pontas evidenciadas pelo autor são uma clara alusão a (1) ao financiamento progressivo da acumulação capitalista, (2) ao financiamento da reprodução da força de trabalho, via ampliação da proteção social. Essa segunda via de financiamento das políticas sociais também é benéfica ao capital, ao passo que é desonerado do pagamento do salário indireto, já que as políticas sociais são orientadas a oferta de serviços antes ofertados pelos capitalistas.

Na esteira dos limites da democracia burguesa, a origem e a destinação do fundo público são tensionadas de acordo com a de luta de classes. Uma clara exemplificação pode ser ilustrada por meio do progressivo endividamento dos Estados numa conjuntura na qual “as proporções e o lugar da dívida pública dos principais países confirmam o lugar estrutural do fundo público na sociabilidade geral” (ibidem, p. 24), assunto que abordaremos mais adiante.

Sem adentrar no terreno arenoso da tese do referido autor, quanto à configuração do fundo público enquanto um “antivalor”, basta assinalar que o padrão de desenvolvimento do capitalismo de “face humanitária”, capitaneado pelos social democratas, começa a dar sinais de esgotamento ao final da década de 1960, quando as economias centrais apresentam os primeiros sinais de declínio do crescimento econômico, evidenciando a saturação daquele padrão de acumulação. Esse problema teórico é analisado por Behring (2008) e ratificado por Salvador (2010), na medida em que Oliveira caracteriza o fundo público como *antivalor*, ao tratar da relação entre este e o capital privado e, em seguida, indica que as *antimercadorias* sociais não têm como função extrair mais-valia e gerar lucro. Behring (2008, p.54) dialogando com Oliveira, se contrapõe a sua tese discutida, argumentando que “o fundo público não poderia ser considerando um antivalor, uma vez que o mesmo participa de forma direta e indireta do ciclo de produção e reprodução ampliada do valor”, formulação a qual concordamos. Em que pese essa contradição dos estudos de Oliveira, os estudiosos do fundo público indicam que este autor foi a referência inédita no Brasil em tratar desta temática de forma dialética, portanto seu legado é muito importante nos estudos sobre fundo público.

Segundo Salvador (2010), o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Para o autor, no capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas. Esse aspecto está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e às mudanças na proteção social que ocorrem com a crise do padrão fordista-keynesiano, a partir da década de 1970, indicando uma ofensiva do capital à proteção social e às conquistas sociais do período pós Segunda Guerra.

Baseada na fundamentação de Marx acerca da atuação do fundo público, Behring (2010, p. 21) encontra pistas em suas reflexões, de que o fundo público “atua constituindo “causas contrariantes” à queda tendencial da taxa de lucros. [...], intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital.” E “por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia.” (ibidem, p. 21). Isto através do salário indireto aos trabalhadores (saúde, educação, transporte etc.).

Na visão da autora (2010), os impactos da crise do capital sobre o fundo público ocorrem em duas dimensões. Em primeiro lugar, na sua formação, o que implica reformas tributárias regressivas, e em segundo, quanto a sua destinação, se apropriando de recursos do trabalho para realizar expedientes que favoreçam o capital, isso mostra o papel estrutural do fundo público no circuito do valor e para a reprodução ampliada do capital como já afirmava Oliveira (idem, p.31).

O endividamento do Estado é um dos imperativos na busca de cessar a queda na taxa de lucros para o capital, apresentando crescimento em todo mundo ao longo das últimas décadas. Sobre este aspecto, Marx afirma que a dívida pública se converte 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 usuárias” (2002, p. 868).

O serviço da dívida pública passa a ser agenda prioritária da política econômica brasileira. Para o beneficiamento dos interesses capitalistas o estado incorpora o discurso da crise, da qual Oliveira (1988) destaca o seu acento ideológico. Este se refere à observação de que a crise se dá no âmbito das relações capitalistas e passa a ser tratada como crise fiscal do Estado. Trata-se, portanto, de uma crise do modo de produção capitalista, e as tentativas de deslocamento para o Estado são correspondentes e articuladas ao aprofundamento dos embates em torno da apropriação do fundo público.

No caso brasileiro, a dívida pública cresce devido às taxas elevadíssimas de juros e ao comprometimento dos governos de remunerar os credores com generosos pagamentos dos juros e amortizações, tendo no fundo público, advindo da carga tributária, a sua fonte de financiamento.

Brettas (2012), ao tratar da dívida pública, afirma que esta assume o papel de proporcionar a acumulação capitalista desde a sua fase primitiva. Se baseando em Marx, destaca que os sistemas da dívida e tributação como mecanismos de acumulação primitiva foram aprimorados cada vez mais e desempenham um papel mais expressivo que antes, a dívida contribuiu para que o capitalismo se consolidasse, já “[...] no período pós-guerra estimulou a aceleração da acumulação de capital e passou, desde o final do século XX, a cada vez mais alimentar o processo de reprodução ampliada de base financeira especulativa por meio do capital fictício (idem. p. 100).” Ou seja, a dívida vai sendo moldada de acordo com a necessidade em cada momento da história do capitalismo e se constitui em um dos principais mecanismos do Estado para garantir as condições necessárias a acumulação capitalista.

A referida autora (2012) explica como é dado o recurso do endividamento:

[...] pode se dar pela venda de títulos aos que compram para fins especulativos, o que, em termos marxistas, significa percorrer o circuito D – D’, na ilusão de que seria possível fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pela produção. Pode também acontecer como estratégia de saída de uma situação de crise econômica, com “pacotes de salvamento”, que incluem o direcionamento de recursos públicos para a iniciativa privada [...] (p. 112).

Assim, o serviço da dívida pública impõe um sistema que determina vários processos, dentre eles, podemos destacar: as privatizações das empresas estatais, as contrarreformas das políticas sociais, o ajuste fiscal, entre outros. O serviço da dívida pública (juros e amortização) no Brasil vem comprometendo mais de 40% do orçamento público da União³, sendo cada vez mais crescente esse comprometimento. Contudo, o valor da dívida pública só aumenta a cada ano, devido, principalmente a política monetária de taxas de juros elevadíssimos. O Gráfico 1 ilustra esse fato com um pouco mais de precisão. Ele revela o

³ Ver: Auditoria Cidadã da Dívida. <<https://auditoriacidada.org.br>>

montante dos gastos para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública em detrimento a outros serviços e políticas públicas no ano de 2018. Como podemos ver, mais de 40% do Orçamento Federal foi destinado para o pagamento dos juros em amortizações da dívida, correspondendo ao montante de R\$ 1,065 trilhão de reais. Em contrapartida, os gastos com as políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, representaram apenas 10,97% do Orçamento executado neste ano. Sendo uma clara demonstração de atendimento prioritário dos governos brasileiros em atender aos interesses dessa fração de classe, os rentistas.

GRÁFICO 1 - ORÇAMENTO FEDERAL EXECUTADO (PAGO) EM 2018 = R\$ 2,621 TRILHÕES



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida, 2018.

Outra variável importante na apreensão do fundo público, diz respeito a carga tributária. Esta se expressa na relação entre os impostos arrecadados pelo governo e o PIB nacional, ela mede a relevância dos impostos para a riqueza que é gerada no país, revelando que a riqueza é proveniente dos impostos. A Constituição Federal de 1988 instituiu um conjunto de princípios tributários para promover um sistema justo e solidário de caráter progressivo, defendendo preceitos como é caso do tributo sobre as grandes fortunas previsto no artigo 153, inciso VII, que nunca foi normatizado muito menos institucionalizado e aplicado, devido ao ataque

neoliberal que pós-Constituição Federal decide implantar uma contrarreforma tributária, como apontado por Salvador (2010). As medidas tributárias⁴ adotadas nessa área trouxeram mudanças que favorecem exclusivamente o capital e com elas houve uma maior apropriação do fundo público.

Quanto à arrecadação tributária, Salvador (2015) elenca mediante dados de 2015, obtidos pela Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que quem financia o fundo público no Brasil são os trabalhadores assalariados e as classes que detêm menor poder aquisitivo, sendo responsáveis por 65,1% de participação nas receitas que a União, estados, Distrito Federal e os municípios arrecadam, daí o caráter regressivo da tributação, uma das marcas das desigualdades sociais no país.

Outros mecanismos foram centrais para garantir a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros: as desonerações fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Desregulamentação de Recursos da União (DRU), as metas de superávit primários, as privatizações, entre outros.

Sobre a LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros. Essa lei foi criada no contexto de ajuste fiscal realizado no governo de FHC, monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Ela está inserida no conjunto de políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos de 1990, que comprometeram o crescimento e o desenvolvimento econômico e social em prol do favorecimento do capital financeiro e apropriando de recursos do fundo público, compromete o orçamento com o superávit primário e o pagamento da dívida. Salvador (2010, p. 386) destaca que ela “[...] é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais.” A LRF determinou mudanças no sentido de viabilizar a canalização dos recursos públicos para a esfera financeira da economia, determinando metas fiscais no orçamento público a serem cumpridas por todos os entes da Federação.

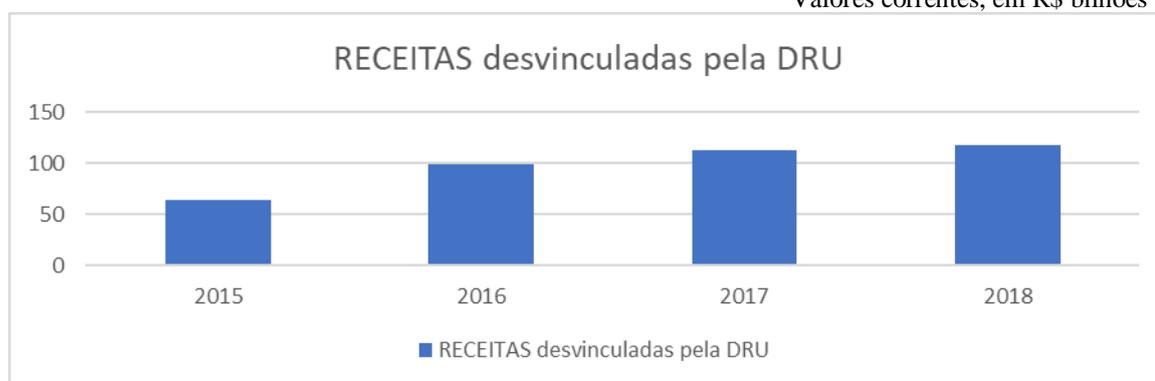
Outro mecanismo que alimenta o superávit primário é a Desvinculação de Receitas da União. A DRU tem sua origem em 1993, quando os economistas formuladores do Plano Real criam o “Fundo Social de Emergência (FSE)”, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados ao orçamento da seguridade social. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000, passa a vigorar a DRU com sucessivas prorrogações nos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff,

⁴As medidas tributárias adotadas nos governos FHC, Lula e Dilma incluíram a alteração nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, adotaram a desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e da redução do adicional sobre os lucros; instituição dos “juros sobre capital próprio”; isenção de imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas; eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do IR (Lei n. 9.250/95); elevação da alíquota do Imposto de renda de Pessoa Física de 25% para 27,5% (Lei n. 9.532/97); e aumento do número de declarantes do IR. Processou-se o aperfeiçoamento do sistema de compensação de débitos dos contribuintes compensando impostos da esfera do orçamento fiscal com tributos que pertencem ao orçamento da seguridade social; Lei n. 10.833/2003; criação da chamada “Super-Receita”, que resultou na criação da SRFB (Lei n. 11.457 de 16 de março de 2007); edição da MP n. 281 (15 de fevereiro de 2006) que reduz a zero as alíquotas de IR e de CPMF para “investidores” estrangeiros no Brasil; a Lei n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004; recolhimento de 15% do IRRF pelo credor do recurso; isenção de imposto de renda da remessa de lucros e dividendos ao exterior; PEC n. 233/2008 que “altera o Sistema tributário nacional e dá outras providências”. Mais recente, é a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F); a incorporação da CSLL ao IRPJ; redução gradativa da contribuição dos empregadores para previdência social; unificação da legislação do Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS); a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER); a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (SALVADOR, 2010).

permitindo a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o fim de 2016. Com a aprovação da EC nº 87/16, a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2023. O novo texto amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que pode ser usado livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais (FCO, FNO, FNE), taxas e compensações financeiras. No tocante ao orçamento da seguridade social, no ano de 2017, segundo dados da análise do Relatório da Seguridade Social, publicado pela ANFIP, em 2017, a DRU desvinculou o valor de R\$ 113 bilhões, enquanto em 2016 foram desvinculados 99 bilhões. Em 2018, esse valor aumentou para R\$ 117 bilhões.

GRÁFICO 2 – VALOR DESVINCULADO PELA DRU DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO 2015-2018.

Valores correntes, em R\$ bilhões



FONTE: ANFIP (2018), elaboração própria.

De acordo com os dados do Gráfico 2, podemos observar que em 2015, quando a alíquota era de 20% foram desviados cerca de R\$ 63.785 bilhões de reais do orçamento da seguridade social, enquanto que em 2018, já com a nova alíquota de 30%, este montante passou a desvincular R\$ 117.567 bilhões. Ou seja, em apenas três anos, a DRU desvinculou quase o dobro do orçamento da seguridade social. E se somarmos os valores referentes aos períodos de 2016-2018, perceberemos que foram desvinculados o montante de R\$ 350 bilhões de reais do orçamento. Havendo desta maneira, uma intensificação da apropriação do orçamento da seguridade em benefício do capital financeiro.

No tocante as **desonerações fiscais**, destaca-se que esta vem sendo uma das medidas adotadas para reduzir a carga tributária do capital. Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os valores envolvidos em renúncias aprovadas a partir de 2010, triplicaram em 2011 e cresceram, ainda mais, em 2012, passando de menos de R\$ 10 bilhões para mais de R\$ 46 bilhões. E, continuaram aumentando. Em 2014, esses valores superaram a marca de R\$ 100 bilhões. Em 2015 e 2016, já em curso novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, mas o volume das renúncias continuou crescendo em 2015, caindo ligeiramente em 2016. Em 2017, a renúncia total cresce em relação ao ano anterior, mas se mantém no patamar de 2015 (ANFIP, 2018). O resultado deste cenário é que, apenas em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal estipulam um valor aproximado de R\$ 406 bilhões de reais em renúncias tributárias (SOUZA E SOARES, 2019).

Segundo o jornal *O Globo*:

O valor concedido em benefícios tributários e financeiros neste ano supera todas as despesas com saúde e educação (sem contar pessoal), Bolsa Família, benefícios de prestação continuada (BPC), seguro-desemprego, abono salarial, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Fundeb e Fies, que, juntos, estão estimados em **R\$ 317,44 bilhões para**

todo ano de 2017. Segundo os números do Ministério do Planejamento, as renúncias de arrecadação previstas para este ano, com estes benefícios tributários e financeiros, também equivalem cerca de **32% das receitas totais do governo** (última estimativa do governo, feita em agosto, de R\$ 1,28 trilhão). (MARTELLO, 2017)

No tocante a porcentagem das renúncias no orçamento da seguridade social sobre o total das renúncias em contribuições sociais, no período de 2016 a 2018, houve uma variação entre 52,3% e 52,2%, destacando que em 2017, o valor das renúncias tributárias do orçamento da seguridade social foi de R\$ 151,028 bilhões, sendo o valor de R\$ 62,493 bilhões oriundos da contribuição das receitas da previdência social, ou seja, 41,37%. Este dado desmistifica o argumento do déficit da previdência social, utilizado pelos governos brasileiros, para propor a contrarreforma da previdência social (Receita Federal, 2017).

Lupatini (2012) indica as medidas de reconfiguração do Estado tomadas no Brasil desde os anos 1990 por influência neoliberal para a valorização do capital e o conseqüente ataque aos direitos e renda dos trabalhadores, instrumentos que o governo usa para desvincular recursos tributários. De acordo com o autor tais medidas se basearam em:

[...] facilitação na entrada e na saída de recursos do e para o exterior; isenção do Imposto de Renda (IR) da remessa de lucros e dividendos ao exterior e dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do IR e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (Lei n. 9.249/95); redução da alíquota de IR a zero para investidores estrangeiros no Brasil (MP n. 281, de 15/2/2006), o que estimulou os bancos estrangeiros com filiais no Brasil; Lei da Responsabilidade Fiscal (2000), que na prática prioriza os “credores financeiros” e atrofia e desconfigura as políticas sociais; Emenda Constitucional n. 37, que isenta da CPMF as operações na Bolsa de valores; Lei das Falências, mais uma vez para assegurar “os direitos dos credores; Desvinculação de Recursos da União (DRU) permite que recursos destinados à seguridade social sejam destinados a compor o superávit primário, o qual “assegura” o pagamento de juros e amortizações da dívida pública; processo de privatizações; ataque e desconfiguração da previdência social e desenvolvimento da “previdência privada”; medidas para reforçar a estrutura tributária regressiva (idem, p.80).

Essas medidas são tomadas como saídas para impedir os crescentes déficits e transferência de parte da riqueza para gastos com a reprodução da força de trabalho. Para amenizar esse problema implementam-se as contrarreformas no Estado e nas políticas sociais. Ao tratar sobre as contrarreformas, Granemann (2012, p, 259) as aponta como “[...] mecanismo por meio do qual constituem-se os novos espaços e “achados” para os capitais.” No qual é necessário o recolhimento das políticas sociais e a participação destas no cenário social de reprodução das relações sociais produtivas.

O arrefecimento da dívida externa ocorre com o crescimento significativo da dívida interna. Esta se caracteriza por ser mais perversa que a externa, uma vez que conta com prazos mais curtos de rolagem dos títulos e taxas de juros mais altas. É por isto que a Carga Tributária Bruta (CTB) (participação dos impostos diretos e indiretos no PIB) vem crescendo desde os anos de 1980. Segundo dados da Receita Federal e do Tesouro Nacional, em 2018 a Carga Tributária Bruta (CTB) atingiu 33,58% contra 32,29% e 32,43% em 2016 e 2017, respectivamente. Em 2000, a CTB era de 30,4%.

O contingenciamento dos gastos sociais destinados às políticas sociais deve ser analisado à luz dessas transformações, para compreendermos esta problemática na sua totalidade. Feitas estas aproximações com o debate acerca do padrão do fundo público no contexto do rentismo, apresentaremos no próximo item o movimento do capital financeiro no Brasil, evidenciando as implicações do padrão rentista para as políticas que compõem a seguridade social.

4. INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E AS IMPLICAÇÕES NA SEGURIDADE SOCIAL

Na reorganização do capitalismo contemporâneo e do Estado capitalista, as políticas sociais vêm passando por processos de contrarreformas. Nesta condição, a reestruturação da produção vai impactar nos mecanismos públicos da seguridade social, seja pelas críticas aos modelos universais de direitos e garantias sociais, seja pela suposta crise fiscal do Estado ou, ainda, pela ideologia neoliberal, que vai indicar o caminho da superação da crise através da criação de outro padrão de proteção social.

Surge uma visão hegemônica no cenário nacional e internacional sobre as políticas sociais, determinada pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), defendendo uma ideologia de proteção só para os “desprotegidos”, ou seja, as ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão aqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado.

A seguridade social, sob este contexto, passa por um processo de reestruturação no sentido de privatizar a previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado, sendo pautada segundo a “ditadura das finanças”, a qual é determinada pela mundialização do capital (CHESNAIS, 2005).

Nas palavras de Brettas:

A fragmentação, a focalização e a privatização sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil. Embora assumam contornos mais profundos no neoliberalismo, estes traços não parecem suficientes para caracterizar este período. Ao que tudo indica, um dos debates que contribui para a reflexão sobre as políticas sociais no contexto neoliberal passa pela financeirização e pela forma que se dá a apropriação do fundo público, a qual mantém relação com a criação de mecanismos para transferir valores arrecadados pelo Estado para as mãos do grande capital nacional e estrangeiro. (BRETTAS, 2017, p.62-63)

No âmbito do sistema de seguridade social brasileiro, as tendências de privatização das políticas de previdência e de saúde se confirmaram nos governos pós-1990, apontando uma tendência de mercadorização e privatização dos direitos sociais, em proveito do pagamento dos juros e amortizações do serviço da dívida pública. Assim, com o objetivo de obter fundos para o pagamento dos juros da dívida pública, o governo possui basicamente três fontes de recursos: emissão de moeda, aumento da carga tributária e diminuição dos gastos públicos. Os três expedientes foram amplamente utilizados no Brasil desde os anos oitenta.

Observamos que o flagrante esforço da grande mídia brasileira em sugerir uma inevitabilidade do pagamento dos juros compõe uma clara opção política dos últimos governos em privilegiar o capital financeiro, em prejuízo da priorização do atendimento aos direitos sociais, para o que muito contribui a manutenção em um patamar elevado da taxa SELIC, taxa de juros básica que indexa a maior parte da dívida pública e que, no período em questão, esteve entre as maiores do mundo.

Na busca por novos espaços de valorização, o capital financeiro propõe uma reformulação regressiva dos direitos previdenciários, da saúde, da educação, entre outros.

No tocante as contrarreformas das políticas que compõem a seguridade social, a previdência social vem sendo a política que foi mais descaracterizada em relação à formulação original aprovada na CF/1988. As medidas adotadas são na direção de reduzir o acesso aos benefícios previdenciários e a reforçar a previdência privada. As Emendas

Constitucionais nº 20 e 41, respectivamente, dos anos 1998 e 2003, propostas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luís Inácio Lula da Silva (PT), aumentaram o tempo de trabalho e de contribuição e a idade requerida para a aposentadoria; reduziram o teto do benefício previdenciário; subtraíram os direitos à aposentadoria integral e à isonomia salarial e instituíram a contribuição previdenciária para os inativos. A EC nº 20 foi destinada ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e a Emenda nº 41 foi dirigida aos Regimes dos Servidores Públicos (RPSP), criando o regime de previdência complementar para os servidores. O governo Dilma Rousseff (PT) encaminha, em 2013, a terceira etapa desta contrarreforma, aprovando o Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp), Lei nº 12.618/12, sendo que a partir deste contexto, aplica-se o teto previdenciário do RGPS para os servidores públicos ingressantes na carreira a partir deste ano.

Dando continuidade aos ataques a previdência social, destaca-se, no governo Michel Temer (MDB), fruto de um golpe parlamentar, jurídico e midiático, a PEC nº 287/16, que não foge ao padrão de desconstrução da Previdência Social empreendido pelos governos anteriores e que por alguma resistência, não conseguiram atender a todas as ofensivas do capital financeiro, propondo medidas como elevar as exigências da idade mínima para aposentadoria para homens e mulheres, combinar com o aumento da contribuição mínima; acabar com o direito dos trabalhadores receberem a pensão por morte das/os cônjuges e impor-lhes a escolha para recebimento de um único direito como cônjuge sobrevivente.

Esta PEC tencionava atingir todos os regimes de previdência e alterar os direitos de todas as categorias profissionais: trabalhadores rurais, professores, mulheres. Já passou também por várias mudanças devido as resistências e lutas dos trabalhadores, bem como da própria base aliada do governo (DAVI; SANTOS; RODRIGUES, 2017, p.86) e encontra-se arquivada em razão de sua impopularidade dado o fato de 2018 ter sido ano eleitoral.

Não sendo suficientes as mudanças ocorridas na previdência social nos governos anteriores, foi apresentada em fevereiro deste ano, pelo governo Jair Bolsonaro, a PEC 06/2019, propondo uma grande contrarreforma da previdência social. O parecer dessa proposta foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados por 48 votos a favor e 18 contrários, no dia 23 de abril. E, segundo especialistas, é esta a proposta que coloca em risco todo o arcabouço de proteção social e princípio de solidariedade.

Para o governo, a reforma da previdência é estratégica para recuperar a economia e cobrir os déficits crescentes no orçamento federal, de forma a garantir a sustentabilidade do pagamento dos benefícios às gerações futuras. Conforme apresentação realizada pela equipe técnica, em fevereiro deste ano, a PEC 06/2019 tem como princípios promover a justiça e a igualdade, fazendo com que o “rico se aposente na idade do pobre”, e “quem ganha menos pague menos”, garantir a sustentabilidade do sistema, promover “maior proteção social ao idoso”, a “separação entre assistência e previdência”, além de dar a opção a capitalização em substituição ao regime de repartição (MACHADO, 2019)

Na avaliação de Boschetti (2019), a atual proposta de “reforma” da previdência, diferentemente do que vem sendo alegado, é, na verdade, uma contrarreforma perversamente injusta, destruidora de direitos e agudizadora da desigualdade social, agravadora da pobreza e da miséria, redutora de rendimento dos mais pobres, impulsionadora das mais perversas formas de exploração da classe trabalhadora.

E continua

O verdadeiro objetivo da PEC 06/2019 não é, portanto, “garantir a sustentabilidade do sistema”. Seu objetivo central é destruir a seguridade social pública e os direitos por meio de sua desconstitucionalização, e criar novos nichos de acumulação, pelas diversas e perversas medidas da contrarreforma, sustentadas na seguinte lógica: a) reduzir os valores da aposentadoria pública, ampliar idade (sobretudo das mulheres) e o tempo de contribuição, vincular idade e contribuição, de modo a retardar o acesso (ou mesmo desestimular a inserção na previdência pública) e, assim, impelir os/as trabalhadores/as a pagar sistemas privados de capitalização, com nítido favorecimento aos bancos, às seguradoras e aos fundos de pensão,

aos quais o ministro Paulo Guedes tem histórica ligação; b) reduzir o montante da assistência social (BPC) às pessoas com deficiência e idosos, e tornar mais rígidos os critérios de acesso, o que agravará a situação de miserabilidade e pobreza desses segmentos já atingidos pelas mais drásticas condições de vida; e c) estrangular e asfixiar ainda mais a saúde pública, com a separação das fontes de financiamento e desvinculação de seu orçamento da seguridade social, o que provocará a destruição do sistema público e impulsionará os planos privados de saúde.

Em 10 de julho, antes do recesso parlamentar, a proposta foi aprovada em primeiro turno com larga vantagem (379 votos a 131), mas sofreu algumas alterações importantes em relação ao texto-base sugerido pelo governo, que reduziram o valor a ser economizado em 10 anos de R\$ 1,236 trilhão para R\$ 933 bilhões, segundo a equipe econômica.

Passados quase um mês (07 de agosto), a Câmara dos Deputados aprovou, em segundo turno, o texto principal da reforma da Previdência. O placar foi de 370 votos a favor, 124 contra e 1 abstenção. Eram necessários pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) para aprovar o texto. Com a conclusão da votação pela Câmara, a reforma da Previdência será encaminhada para análise do Senado. A expectativa é que o texto já seja enviado no dia 08 deste mesmo mês.

Nesse quadro, todas essas propostas de reformas da previdência social se fundamentam na existência de um déficit. Tal argumento é falacioso, pois desconsidera o texto constitucional, as usurpações que mecanismo como a DRU, as desonerações fiscais e as imensas dívidas das empresas com o INSS.

Para Souza e Soares:

Se olharmos as peças orçamentárias veremos que a seguridade social é superavitária, ou seja, sobram recursos. O que acontece na prática é que a DRU retira recursos para o Orçamento Fiscal, onde lá se destina majoritariamente a financiar o superávit primário. Além disso, o discurso de que a previdência apresenta déficit usa como dados apenas a arrecadação sobre a folha de salários (empregado e empregador) comparando-a aos benefícios a serem disponibilizados. No entanto, conforme prevê a Constituição, a previdência poderá utilizar os demais recursos da seguridade, e isto faz com que ela jamais apresente déficit. (2019, p. 23)

Outro argumento é a mudança na estrutura demográfica brasileira. A alegação de que o país tem envelhecido em decorrência da diminuição da taxa de natalidade tem sido frequentemente utilizado para justificar a necessidade da “reforma”. Araújo (2009) salienta ainda que o que está por trás desse conjunto de argumentação favorável à reforma é a preocupação com o cumprimento das metas do superávit fiscal primário, pois a geração de superávits compatíveis com o pagamento dos juros das dívidas interna e externa tornou-se um ponto da maior importância para os organismos financeiros internacionais e os governos dos países “emergentes”, destaca também o impulso a previdência complementar privada (expansão de planos privados de capitalização individual).

Tomando como referência o conjunto de “reformas” elencadas, há que se questionar a quem interessa a reforma previdenciária. Tais “reformas” tratam de negar e anular as conquistas arduamente obtidas ao longo dos anos sob o argumento de um suposto déficit. Esse argumento já gera uma insegurança nos trabalhadores, empurrando-os para a previdência complementar, o que tem gerado grandes lucros para os fundos de previdência que são ligados aos bancos. Abre-se com isso uma nova fase de rentabilidade financeira, transformando recursos dos salários em um agente impulsionador da financeirização, por meio do estímulo à previdência complementar.

Ainda no contexto do governo de Michel Temer, foram criadas outras medidas contrarreformistas, perfilando desta maneira, o arsenal de instrumentos financiadores e alimentadores da reprodução do capital portador de juros, afetando principalmente as políticas

sociais, dentre as quais podemos destacar a EC n° 95, que amplia a financeirização dos recursos do fundo público, congelando por 20 anos o gasto primário destinado aos direitos sociais fundamentais como Saúde, Educação e Assistência Social; e a aprovação da contrarreforma trabalhista que nos repõe uma “reversão colonial”, nas palavras de Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2018).

Não obstante, se o argumento para o desmonte dos direitos sociais é a dita “crise financeira do Estado”, cujos gastos sociais são desproporcionais à arrecadação pública, como se explica os gastos com os juros e amortizações da dívida ou as últimas medidas de renúncia tributária? É bom lembrar que os gastos com o serviço da dívida pública não estão congelados por 20 anos.

Falamos da aprovação do PL n°4.576/16, que autoriza a exploração do pré-sal brasileiro às petrolíferas multinacionais, inviabilizando o uso deste recurso para o financiamento das políticas de educação e saúde, ao que se soma a aprovação pela Câmara dos Deputados da “MP do trilhão” (n° 795/2017), que concede isenção fiscal no valor de 1 trilhão de reais às petrolíferas estrangeiras; a proposta em votação do “Novo Refis” (o programa de refinanciamento das dívidas com a União) que estipula em 543 bilhões de reais o perdão do setor empresarial com a União; e o “presente” à bancada ruralista, através do perdão de aproximadamente 10 bilhões em dívidas com a Previdência Social. Da mesma forma, o governo segue ignorando em sua proposta de contrarreforma da previdência os 426 bilhões de dívidas empresariais com o INSS. O resultado deste cenário é que, apenas em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal estipulam um valor aproximado de 406 bilhões de reais em renúncias tributárias. (SOUZA; SOARES, 2019, p.16)

Na mesma direção, as contrarreformas na política de saúde beneficiam o capital financeiro. Os ataques à esta política vêm se reiterando no Congresso Nacional ao longo dos anos, através da mercantilização da saúde, efetivando sua privatização e retirando seu caráter público estatal. Para tanto, podemos citar a Lei n° 12.550/11 que cria a EBSEH, uma empresa pública com personalidade jurídica que objetiva privatizar os serviços de saúde e educação dos hospitais universitários do país, além da Lei Federal n° 9.790/99 que cria as OSCIPs e o Projeto de Lei Complementar n° 92/2007 que cria as FEDPs.

No governo Temer temos a aceleração dos processos de contrarreforma e a continuidade do processo de privatização *não clássica* na saúde, adensados pelo congelamento de recursos orçamentários para as políticas sociais por vinte anos, a proposição dos chamados planos acessíveis, propostas de retrocessos na política de Saúde Mental e de mudanças na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB); articulação efetiva com o setor privado através da Coalizão de Saúde – documento que foi elaborado pelo Instituto Coalizão Brasil, formado por representantes do setor e que tinha como objetivo enfrentar e construir um novo sistema público para o Brasil, defendendo a tese de que os setores público e privado precisam construir uma rede integrada de cuidados contínuos, em que tal integração significaria mais participação da iniciativa privada na gestão dos serviços, através de um novo modelo de governança. Em síntese, o Governo Temer repete na saúde a sua tática para o conjunto da gestão, que consiste no aprofundamento das contrarreformas e na aceleração do desmonte das políticas públicas universais (BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018).

Os dados apontam que o percentual dos gastos da seguridade social destinados à saúde sofreu uma redução de 15,6% em 2000, para 15,1% em 2016. Em 2017, para as suas despesas em saúde, o governo empenhou, para cumprir o mínimo, mas não pagou para se adequar ao teto de gasto da EC n° 95/16. O exemplo da EC n° 95/16 torna-se ainda mais claro no tocante a referida política, negligenciando as transformações demográficas e epidemiológicas em curso no país, a escolha do ano base de referência detém um orçamento inferior quando comparado aos anos que lhe antecedem. Por consequência, “quanto melhor o desempenho na economia, maior será a perda para a saúde em relação à regra de vinculação em vigência”. O

estudo realizado pelo IPEA, em 2016, por meio da Nota Técnica 28, elaborada por Fabíola Vieira e Rodrigo Benevides, apresenta algumas questões seríssimas com relação ao orçamento, dentre as quais Bravo, Pelaez e Pinheiro destacam:

A perda de recursos federais destinados ao SUS estimada em R\$ 654 bilhões de reais nesse período de 20 anos, em um cenário conservador (crescimento médio do PIB de 2% ao ano). Ao utilizar uma estimativa de crescimento maior (3% ao ano), a estimativa chega a R\$ 1 trilhão. Os pesquisadores do IPEA ainda chamam a atenção para o fato de que a população de idosos no Brasil deve dobrar entre 2016 e 2036, de 24,9 milhões para 48,9 milhões (12,1% a 21,5% do total). O impacto dessa mudança do perfil demográfico para o SUS é evidente: idosos adoecem mais e procuram mais os serviços de saúde, demandando também mais estrutura e insumos (2018, p.15).

A ANFIP (2018) ratifica que os gastos públicos com saúde estão muito aquém das necessidades do SUS universal preconizados na CF/1988, alcançando em 2016 e 2017, apenas 1,71% e 1,77% do PIB, respectivamente. No tocante as despesas com serviços públicos de saúde, em 2017 a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 53,1 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 21,6 bilhões foram as programações que mais receberam recursos.

Neste sentido, cumpre afirmar que a Saúde demanda mais recursos públicos e é inevitável a redefinição dos congelamentos dos gastos públicos. Antes da EC do limite de gastos (EC 95/16), a expectativa para os próximos anos era a ampliação dos recursos da saúde, especialmente, porque com o esgotamento das renúncias e a recuperação da economia haveria folga fiscal para atender às demandas da sociedade por uma atenção de qualidade.

Grazielle David (2018), assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), indica que

As análises sobre o cenário austero na economia aumentaram. O impacto é real. Os efeitos da austeridade começam aparecer no dia a dia e em indicadores importantes como os de mortalidade infantil e mortalidade materna. É inviável manter uma política pública como o SUS sem recurso financeiro adequado, com cortes orçamentários cada vez maiores. O teto dos gastos (Emenda Constitucional 95, de 2016) funciona pela lógica da despesa paga. O que vale é o dinheiro que chega ao estado, ao município, para garantir serviço público de saúde, e esse valor é muito inferior àquele que vem sendo avaliado como valor mínimo aplicado. O valor empenhado é sempre maior do que o valor pago, só que essa diferença aparece como restos a pagar, uma espécie de *cheque voador* sem data para ser descontado: não se sabe quando se vai pagar e se há fundo para isso. Ou seja, tem um monte de *cheque voador* por aí, que não sabemos quando serão pagos. Consequentemente, os serviços prometidos dentro desse valor diferencial não serão cumpridos. Em 2017, foram 14 bilhões colocados em resto a pagar pelo Ministério da Saúde, sem previsão de pagamento – um dos valores mais altos dos últimos anos. E essa, é uma tendência para os próximos anos também.

Diante de tais medidas, é indiscutível a participação do fundo público em todos os âmbitos da acumulação capitalista, comprometendo o fundo público com o capital financeiro. E isso acontece sobretudo através do pagamento das altas taxas de juros, um das maiores do mundo, da dívida pública que contribuem de forma determinante para o acréscimo de recursos públicos a serem transferidos para o capital – ao lado de outros condicionantes – o sistema da dívida, a qual deixa claro o papel do Estado – que através do seu aparato legal, canaliza recursos públicos para a manutenção dos seus compromissos internacionais – e do fundo público nesse contexto, que penaliza a classe trabalhadora através da carga tributária regressiva, retém recursos das políticas sociais e faz uma transferência do fundo público para o capital financeiro, por meio da dívida pública, ao invés de retornar para a população na forma de saúde, educação, cultura, habitação entre outros exercícios (DAVI; SANTOS; RODRIGUES, 2017, p.88).

Ainda em se tratando das políticas que compõem a seguridade social, a assistência social como direito social no Brasil comemorou, em outubro de 2018, trinta anos. Ao longo desses anos, a assistência social também tem sofrido com os duros ataques das políticas neoliberais.

Após a CF/1988, houve avanços significativos na área dos direitos socioassistenciais. As primeiras mudanças na área social ocorreram em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Não demorou muito, e encontramos novamente a presença da parceria público-privada, através da criação do Programa Comunidade Solidária instituída pelo Decreto nº 1.366, sendo a principal estratégia de combate à fome e a miséria, tendo à frente deste programa a primeira dama Ruth Cardoso, reeditando o primeiro damismo. A partir da criação deste programa, houve uma efervescência de legislações no que se referem à transferência de ações que deveriam ser públicas, mas que são executadas por entidades privadas.

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que criava o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada em 2005.

Não obstante, a tendência de focalização e desfinanciamento das políticas da seguridade social evidenciaram-se com maior intensidade na política de assistência social enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza, à moda dos organismos financeiros internacionais. A centralidade dos recursos nos programas de transferência de renda, em prejuízo da efetivação dos serviços socioassistenciais evidencia uma continuidade da tendência desta política, desde a sua implementação, em 1993. Os recursos do FNAS são concentrados em torno de 93% no custeio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), esvaziando os serviços socioassistenciais.

Referindo à conjuntura do governo Temer, Silveira (2017) resalta algumas medidas e seus impactos quanto às bases estruturantes do SUAS:

Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, o que implicou na redução de gastos para 2017; congelamento de recursos pelo próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55) e implantação do Programa Criança Feliz, definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como Primeira Infância no SUAS (Resolução nº 20, de 24 de novembro de 2016), sem discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do SUAS, e aprovação no mês seguinte do decreto que cria o referido programa. (SILVEIRA, 2017, p. 501)

O que nesse contexto de desmonte da seguridade social é expresso particularmente o desmantelamento da Política de Assistência Social. Nessa perspectiva, Carneiro, Araújo e Araújo (2019), alinhadas com os estudos de Castro (2017), apontam para os seguintes desmontes:

(i) na lógica da seguridade social, pela alteração de regras ao acesso aos benefícios e propondo desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo; (ii) do órgão gestor da Assistência Social, pela realocação em todo o país de ações e serviços tais como combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários, descaracterizando a Assistência Social como uma política; (iii) do Bolsa Família, pela diminuição da cobertura do Programa; (iv) do BPC, pela proposta de desvinculação do salário mínimo; e, por fim, o (v) da rede pública de atendimento da Assistência Social, por meio do deslocamento do Cadastro Único e a gestão dos benefícios de transferência de renda dos territórios onde vivem as famílias, para as poucas agências do INSS existentes no país. (CARNEIRO; ARAÚJO; ARAÚJO, 2019, p.42)

Como já mencionado, o carro chefe da política de Assistência Social está nos Programas de transferências de renda, em especial o Programa Bolsa Família, criado em 2004, pelo

governo Lula, a partir da unificação e ampliação de programas criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, a saber: o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-gás. Todavia, é importante salientar que os programas de transferência de renda são funcionais ao rearranjo da economia capitalista e sua capacidade de responder às expressões da questão social através de políticas sociais focalizadas, por meio de substituição da renda do trabalho, num contexto de mundialização do capital e refinanceirização das relações capitalistas.

Nesse contexto, este programa além de inserir milhões de pessoas no sistema bancário e, com isso, garantir o acesso a diversos outros serviços oferecidos por estas instituições, remunera as instituições bancárias que operam as transferências monetárias para as famílias. Isso quer dizer que, o Estado paga ao capital financeiro – pois mesmo que o banco seja estatal opera como capital bancário e com a especulação – para a manutenção desses programas, ou seja alimenta a elite rentista. Nesse contexto, foi possível, portanto, garantir que a política de Assistência Social na medida em que se elevasse ao *status* de política social, funcionasse de modo a alimentar o capital portador de juros ao permitir a canalização dos recursos do fundo público e de família de baixa renda em sua direção. (BRETTAS, 2017)

Em 2017, as despesas com o Bolsa Família somaram R\$ 27,8 bilhões. Os valores foram praticamente iguais aos de 2016, R\$ 27,5 bilhões, apenas 1,1% acima. E, também muitos próximas dos gastos em 2015, R\$ 26,9 bilhões. Em contrapartida, em 2016 e 2017, em razão da crise, era de se esperar que uma grande quantidade de famílias buscasse refúgio no Bolsa Família. Ao contrário, há menos beneficiados do que no período anterior. Esse foi o resultado direto de ações ultraliberais do governo Temer. Se no contexto de conciliação de classe dos governos petistas permitiam um certo alívio da pobreza, por meio da transferência do fundo público para o combate à pobreza extrema, na crise do capitalismo brasileiro, a partir de 2015, nem isso é mais permitido.

Nas palavras de Sousa (2012, p.236)

Os gastos com os programas de transferência de renda, embora crescentes, são ainda reduzidos em comparação ao resultado, principalmente ideopolítico, desses programas. Há uma ligação direta e estreita entre a política econômica que privilegia o pagamento de juros e as “bolsas”. Por serem de grande poder ideopolítico e relativamente “baratas” em relação aos investimentos em políticas sociais universais, ganham enorme espaço as políticas de transferência de renda focalizadas nos moldes do Programa Bolsa Família em tempos de capital fetiche.

No âmbito da implementação da Seguridade Social, observamos que a regulação da Saúde, Previdência e Assistência Social como políticas sociais públicas, até hoje, não se consolidou como direito substantivo, seguindo um histórico padrão de *boicote* à cidadania liberal-burguesa, o que se radicaliza na conjuntura da intensificação das políticas de ajuste fiscal, a partir de 2015.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta feita, é possível apreender a partir da presente pesquisa acerca do traço rentista do capital e da apropriação do fundo público, o fundamento da reprodução ampliada do capital e a justificativa para o desmonte dos direitos sociais, conquistados pela luta da classe trabalhadora.

Numa conjuntura de hipertrofiação de capitais na esfera financeira, assiste-se ao desmonte da proteção social com a adoção de uma agenda reducionista para as políticas sociais em prol da manutenção das altas taxas de lucratividade de setores do capital financeiro. Assim, assinalamos para os diversos mecanismos de apropriação do fundo público tais como a dívida pública, as desonerações fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Desregulamentação de Recursos da União, as metas de superávits primários, entre outros.

Sob a tônica do projeto neoliberal submergem um conjunto de propostas em torno da abertura de espaços de atuação para os setores financeiros. Endossando discursos de focalização e privatização das políticas sociais, exemplarmente o Estado brasileiro opera duros golpes nos direitos assegurados constitucionalmente, em especial na seguridade social, com as propostas de contrarreformas as políticas de saúde, previdência social e assistência social.

Neste cenário, a atual configuração econômica e política do país não é muito esperançosa. A perspectiva tem sido o de aprofundamento das contrarreformas, perpassando todas as áreas das políticas sociais. Tais ataques multiplicaram as incertezas sobre o porvir. Há temor sobre o futuro da saúde, da previdência, da assistência social, da educação, da segurança, dentre outros. Assim, o horizonte não é de avanços no tocante aos direitos sociais, mas sim de desmonte do que já foram conquistados historicamente.

Em apenas oito meses de governo de Jair Bolsonaro (PSL), incontáveis tem sido os ataques as políticas sociais, especialmente a previdência social, que tem se mostrado uma das ofensivas mais orquestradas e mais nefastas do capital financeiro a classe trabalhadora, intensificando a luta de classe.

Uma das mais recentes medidas contrarreformistas desse contexto é o Programa Future-se, anunciado em julho pelo atual Presidente em meio a uma profunda crise na área da educação devido ao corte de 30% no orçamento das universidades federais.

O projeto prevê a criação de um fundo de cerca de R\$ 102 bilhões para atrair investimentos privados nas instituições de ensino superior do país, mas causou mal-estar e preocupação dentro de setores da comunidade acadêmica. Professores acreditam que essa nova gestão flerta com a privatização e pode impactar a forma de contratação de professores – de concurso público para celetistas. A categoria também alerta para possíveis interferências das OS sobre as disciplinas oferecidas e os conteúdos ministrados (ÁLVARES, 2019)

Numa conjuntura de contra-rastreamento de direitos sociais, torna-se crucial uma análise crítica da realidade subsidiando o fortalecimento de lutas e resistências. Pois, as tensões em torno do fundo público não apontam para um horizonte unívoco, assim, cabe a classe trabalhadora a (re)articulação de suas bandeiras, para o fortalecimento enquanto protagonista na luta pela ampliação da utilização do fundo público com a agenda das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. S. As Reformas da previdência social de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *In: Revista Política Pública*, v. 13, n.1. São Luis: EDUFMA, 2009, p. 31-41.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social em 2017**. Brasília: ANFIP, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8603>. Acesso em: outubro de 2018.

ÁLVARES, D. Future-se é alvo de críticas de reitores e professores. **Huff Post Brasil**, 31/07/2019. Disponível em: < https://www.huffpostbrasil.com/entry/future-se-criticas_br_5d411814e4b01d8c97834133 > Data de acesso: 07/08/2019

BRETTAS, T. Fundo Público, reprodução ampliada do capital e política social. *In: Encontro Nacional de Pesquisador(es) em Serviço Social*. 15., 2016, Ribeirão Preto. Artigo. Ribeirão Preto: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.

_____. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do gasto social no governo Lula**. Rio de Janeiro, 2012.

_____. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, et al. **Financeirização, Fundo Público e Política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Capitalismo dependente, neoliberalismo e a financeirização das políticas sociais no Brasil. In: Revista Temporalis, ano 2017, nº34. Brasília, p. 53-76

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete et all. (Orgs) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo Cortez, 2008.

_____. Crise do Capital, fundo Público e Valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs). **Capitalismo em Crise: política social e direitos**, São Paulo Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. A PEC 06/2019 não é reforma da Previdência! É destruição bárbara da Seguridade Social. **Esquerda Online**, 07/05/2019. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2019/05/07/a-pec-06-2019-nao-e-reforma-da-previdencia-e-destruicao-barbara-da-seguridade-social/>> Data de Acesso: 17/07/2019

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; PINHEIRO, W. N. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. In: Argum, v. 10, nº 1. Vitória, p. 9-23

CHESNAIS, F. **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: raízes sociais e políticas, configurações e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CARNEIRO, A. M. F.; ARAÚJO, C. C.; ARAÚJO, M. S. S. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **Revista SER Social**. V.21, nº44 Brasília, 2019, p. 29-47

DAVI, J.; SANTOS, M. E. A.; RODRIGUES, R. K. E. Ditadura das Finanças, apropriação do fundo público e contrarreformas das políticas sociais. In: SILVA, A. X. et al (Orgs). **Contrarreforma, intelectuais e Serviço Social: as inflexões na política de saúde**. Campina Grande: EDUEPB, 2017

DAVID, G. É possível fortalecer a economia ampliando investimentos em políticas sociais. **Cee da Fiocruz**, 22/08/2018. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=Grazielle-David-E-possivel-fortalecer-a-economia-ampliando-investimento-em-politicas-sociais>>. Data de acesso: 18/07/2019

GRANEMANN, S. Fundos de Pensão e a metamorfose do “salário em capital”, In: SALVADOR, E. et al (Orgs) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. In: **SER Social**, v. 18, nº 39. Brasília, p. 672-688.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna:** Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2004 (Parte II, p. 115-163)

LENIN, V.I., **Imperialismo:** Etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/UNICAMP, 2011

LUPATINI, M. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, E.et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

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

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Livro I, v.2. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O capital:** crítica da economia política: Livro III: O processo global da produção capitalista. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A. 1991.

MARTELLO, A. Renúncia fiscal soma R\$ 400 bi em 2017 e supera gastos com saúde e educação. **G1 Notícias**, set./2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>>Data de acesso: 17/07/2019

MACHADO, K. O que será da Seguridade Social? **Escola Política de Saúde Joaquim Venâncio Notícias**, 02/05/2019. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-que-sera-da-seguridade-social> Data de Acesso: 17/07/2019

NETTO, J.P.; BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006

OLIVEIRA, F. **Os direitos do anti-valor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOUZA, G.; SOARES, M.G.M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Revista SER Social.** Brasília, 2019, V.21, n°44