



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

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

**A DÍVIDA PÚBLICA COMO MECANISMO DE APROPRIAÇÃO DO FUNDO
PÚBLICO NO CONTEXTO DE HIPERTROFIA DO CAPITAL FINANCEIRO**

**CAMPINA GRANDE
2017**

RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

**A DÍVIDA PÚBLICA COMO MECANISMO DE APROPRIAÇÃO DO FUNDO
PÚBLICO NO CONTEXTO DE HIPERTROFIA DO CAPITAL FINANCEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dr^a. Jordeana Davi Pereira

**CAMPINA GRANDE
2017**

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.

R696d Rodrigues, Rayssa Késsia Eugênia.

A dívida pública como mecanismo de apropriação do fundo público no contexto de hipertrofia do capital financeiro [manuscrito] : / Rayssa Kessia Eugenia Rodrigues. - 2017.

36 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2017.

"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira, Coordenação do Curso de Serviço Social - CCSA."

1. Capital financeiro. 2. Fundo público. 3. Dívida pública.

21. ed. CDD 336.81

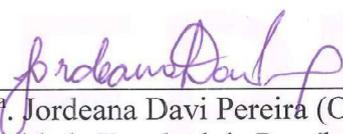
RAYSSA KÉSSIA EUGÊNIA RODRIGUES

A DÍVIDA PÚBLICA COMO MECANISMO DE APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NO CONTEXTO DE HIPERTROFIA DO CAPITAL FINANCEIRO

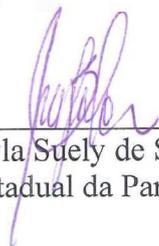
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovada em: 15 / 12 / 2017.

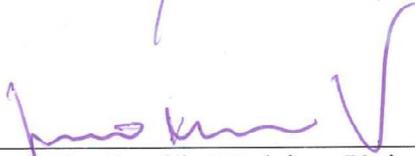
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr.ª Jordeana Davi Pereira (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr.ª Sheyla Suely de Souza Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Geraldo Medeiros Júnior
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, Nele fundamento a minha fé e encontro a paz; estou ciente das opiniões divergentes no âmbito da academia, contudo, tributo ao meu Deus honra, glória e louvor. Ele me possibilitou viver momentos indescritíveis, por isso tributo a Ele essa conquista.

Agradeço a minha mãe pelo companheirismo e afeto; suas orientações foram substanciais para minha vida e a sua presença tal como um porto seguro. Atribuo a você à maior parcela dessa conquista; o amor e admiração que sinto por você são inenarráveis.

Ao meu pai Erivaldo Rodrigues, aos meus avós maternos Horácio e Isabel Eugênio, e aos paternos Bia Lima e José Anízio e aos meus tios (as). Não encontro a forma adequada de descrever o significado que vocês têm na minha vida.

Aos meus irmãos Reika, Júnior, Graziely, Gabrielly e Vitória pelo amor. Apesar da distância, o nosso vínculo se fortaleceu. Agradeço em especial, dada a maior aproximação, aos meus irmãos-companheiros Reika e Júnior; Na maior parte do tempo da graduação estivemos distantes fisicamente, mas, presentes, por meio de ligações e trocas de mensagens. Aguardava sempre com muito amor a oportunidades de abraçá-los.

A minha encantadora sobrinha Júlia, sua pureza e doçura acalentam meu coração e revigoram as minhas esperanças.

A Walter Lourenço Júnior pela companhia durante esse longo percurso, marcado por cumplicidade e carinho.

Aos amigos que pude encontrar nessa trajetória, em especial a Jessica Naiara, Otacilia Meira, Rodolfo Gonçalves, Madalena Cavalcante, Renata Ramos, Jéssica Duarte e tantos outros amigos queridos. Agradeço pelo amor e compreensão, os abraços nos momentos difíceis e aos deliciosos sorrisos de alegria e comunhão. Os guardarei em meu coração.

Aos meus colegas de turma, especialmente a Amanda Silva, Cláudia Leilany, Paula Hortência e Solange Sena; aproximamo-nos em momentos diferentes, mas, levo marcas de cada um de vocês.

A minha orientadora Jordeana Davi pelas incessantes contribuições na minha formação profissional e humana. Pois, o presente trabalho acadêmico é fruto de longos e provocantes debates sobre o tema, e a tive como guia nesse percurso de pesquisas e descobertas.

Aos professores que compõem o corpo docente do curso de Serviço Social na UEPB, pela dedicação e compromisso com a formação.

A todos vocês e aos que, infelizmente, não pude citar nesse pequeno espaço, meus sinceros agradecimentos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. O CAPITAL PORTADOR DE JUROS E A DÍVIDA PÚBLICA EM MARX.....	7
3. SÉCULO XX: A HIPERTROFIAÇÃO DA ESFERA FINANCEIRA NO CAPITALISMO IMPERIALISTA	13
3. 1. Crise estrutural do capitalismo e hipertrofia do capital financeiro.....	14
4. ALGUMAS NOTAS ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA	21
4.1. Dívida Pública: mecanismo de apropriação do Fundo Público Brasileiro	25
5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....	33
5. REFERÊNCIAS	34

A DÍVIDA PÚBLICA COMO MECANISMO DE APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO NO CONTEXTO DE HIPERTROFIA DO CAPITAL FINANCEIRO

Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues

RESUMO

O processo de hipertrofiação do capital na esfera financeira foi possibilitado por meio de mecanismos econômicos, políticos e sociais. Com a crise estrutural do capital, os investimentos na produção diminuíram e os capitais saíram em busca de valorização no âmbito financeiro. O conjunto de medidas adotadas para restaurar o padrão de lucratividade dos “30 anos gloriosos” foi central para o desenvolvimento dos processos de mundialização, hipertrofiação das finanças e consolidação de um sistema mundial de dívidas públicas. Destarte, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de hipertrofiação da esfera financeira e as tensões emergentes pela apropriação do fundo público no Brasil, como uma expressão da luta de classes, nos marcos da economia do endividamento. A pesquisa se pautou em um estudo documental e bibliográfico, em fontes clássicas e contemporâneas. Por meio de aproximações do real, identificamos que as disputas em torno do orçamento do fundo público, por um lado, tensionam a proteção social e sua ampliação e, por outro, favorecem a acumulação financeira, por meio dos pagamentos de juros e encargos da Dívida Pública. Assim, o destino dado ao fundo público revela os resultados das tensões entre as classes sociais e reitera a centralidade do orçamento estatal na atual fase de financeirização do capital.

Palavras-chave: Capital Financeiro; Fundo Público; Sistema da Dívida pública.

1. INTRODUÇÃO

Em meados do século XIX Marx já havia identificado capitais que buscavam outras formas de valorização em relações usurárias, o capital portador de juros. Em seus compêndios, Marx sinalizou a ausência de autonomia das relações no âmbito financeiro, demonstrando que a produção da riqueza, no modo de produção capitalista, não pode ser dissociada das relações desenvolvidas na produção.

Considerando a base da teoria social crítica, alguns autores continuaram a examinar os processos que envolveram os capitais circulantes na esfera financeira. Lênin em seus estudos, no início do século XX, quanto a fase do capitalismo monopolista identificou a ampliação de capitais na esfera financeira, possibilitada por meio da formação da oligarquia financeira, formada por fusões entre o capital industrial e o bancário.

Na atual fase do capitalismo monopolista, especificamente entre fins dos anos 1960 e o início dos anos 1970, assistimos ao esgotamento de uma longa onda expansiva, alcançada no período dos “anos gloriosos” da economia capitalista, quando, por meio do padrão keynesiano-fordista, o capital alçou uma superacumulação de capitais. Dado um

caleidoscópio de fatores, esse período se encerrou com a instauração de uma crise de dimensão inédita, uma onda longa recessiva. A amplitude da crise suscitou uma reorientação política, econômica e social; para tal recorreu-se a adoção das ideias neoliberais, objetivando a retomada das taxas de lucro.

No fim dos anos 1970, as ideias neoliberais ascendem mundialmente, sendo inicialmente adotadas por economias centrais, como nos Estados Unidos da América (EUA), no governo Reagan, e na Inglaterra com a Ministra Margareth Thatcher. E posteriormente difundidas e recomendadas às economias capitalistas centrais e periféricas, por meio de agências e órgãos multilaterais.

Contudo, a tentativa de modificar o rumo da crise através do ideário neoliberal representou uma grande ofensiva à classe trabalhadora, uma vez que a ideologia neoliberal propugna a ruptura com o padrão de políticas sociais universais institucionalizadas no período anterior. Além disso, a liberalização e organização dos mercados financeiros e de capitais, com fins de propiciar uma nomeada “globalização”, foi o lastro da hipertrofiação da esfera financeira, a chamada financeirização do capital.

Com a crise, os capitais que haviam se acumulado, nos mercados de eurodólares e petrodólares, buscaram novas estratégias de valorização; a principal delas se deu por meio da formação de uma economia do endividamento. Devido à utilização de algumas estratégias, como a ampliação das taxas de juros, as vantagens dos investimentos financeiros se ampliaram; além disso, essa hegemonia tornou possível a imposição de políticas de ajustes as economias dependentes, exigindo um compromisso com o pagamento da dívida e dos juros.

No Brasil, a dívida pública cresce junto às imposições do capital quanto à apropriação de uma parcela crescente do fundo público. Desta feita, se formam tensões em torno do orçamento do fundo público, refletindo a relação entre capital e trabalho na luta de classes.

Diante do exposto, cabe esclarecer que o presente artigo tem como objetivo analisar o serviço da dívida pública como principal mecanismo de apropriação do fundo público no Brasil. Para tal, recuperamos, a partir da análise teórica e documental, o processo histórico que possibilitou a hipertrofiação da esfera financeira, e identificamos as disputas das classes sociais pela apropriação do fundo público brasileiro.

O presente estudo possui uma relevância social, devido ao lugar estratégico ocupado pelo fundo público; num estágio em que o sistema da dívida pública tem sido uma agenda central quando em contraposição as políticas sociais. Além disso, é de relevância fundamental para o Serviço Social, pois, um dos principais espaços de atuação profissional é na formulação e operacionalização das políticas sociais. Assim, o direcionamento dado ao

fundo público reflete a luta entre as classes sociais, influi na configuração das políticas sociais, na formação e no exercício profissional.

A nossa aproximação inicial com o objeto é proveniente da participação do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), onde participamos de debates e estudos acerca deste tema, que nos inquietaram como lócus para pesquisa. Além disso, atualmente participamos da pesquisa “As contrarreformas da política social no contexto do capitalismo financeiro” desenvolvida pelo GEAPS/UEPB, no âmbito do Programa de Iniciação Científica (PIBIC).

Desta feita, fundamentamos a presente pesquisa no método crítico dialético, herdeiro da crítica da Economia Política. Por meio da pesquisa de cunho documental e bibliográfica nos aproximamos do presente objeto de estudo. Num primeiro momento recorreremos ao estudo dos fundamentos do Modo de Produção Capitalista, através das obras de Karl Marx, e nos debruçamos nas interligações entre o capital produtivo e o capital portador de juros. No segundo momento, analisamos o capitalismo financeiro, o movimento que possibilitou a hegemonia desse capital e às bases da economia do endividamento. E num terceiro momento, apresentamos o fundo público brasileiro e algumas tensões que emergem, enquanto reflexos das disputas entre as classes sociais.

2. O CAPITAL PORTADOR DE JUROS E A DÍVIDA PÚBLICA EM MARX

A transição do Modo de Produção Feudal para o Modo de Produção Capitalista (MPC) não ocorre naturalmente, pois a história é resultante da ação humana. A acumulação primitiva do capital foi empreendida através de uma série de modificações na forma em que a sociedade se organiza para produzir e reproduzir. No feudalismo, a produção era planejada com fins na subsistência dos indivíduos, de modo reverso, a produção na sociedade capitalista é orientada para o mercado, portanto, a produção das mercadorias almeja o lucro.

A história nos mostra que a transição do feudalismo para o MPC foi um processo sangrento; ao romper com as amarras da oligarquia feudal, o capitalismo irrompe no bojo de relações sociais nefastas. As contribuições de Marx (1971) acerca dessa transição desvendam a incógnita da acumulação primitiva do capital ao nos reportar a fatos históricos que possibilitaram a ruptura com as relações feudais. Para Marx (1971), “na realidade, os métodos de acumulação primitiva nada têm de idílicos”, ela “foi inscrita a sangue e fogo nos anais da humanidade” (p. 828)

Para entendermos o MPC, é necessário discutirmos os determinantes fundamentais do sistema capitalista, que são tratados por Marx de modo exímio em “A chamada acumulação primitiva” (Livro I, Cap. XXIV, d’O capital). As análises desenvolvidas nesse capítulo detalham a estruturação do capitalismo, que, conforme o autor (MARX, 1971), se funda numa contradição imanente, embasada na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

O rompimento com a sujeição feudal se inicia com a expropriação dos camponeses de seus meios de subsistência e trabalho, e é fortalecido com os ditames das leis sanguinárias, disciplinando a força de trabalho nascente. Os acontecimentos históricos subsequentes irão demonstrar que “a força é o parteiro de toda sociedade velha que traz uma nova em suas entranhas” (MARX, 1971, p.868). Neste contexto, emergem novos sujeitos históricos: os arrendatários e os industriais capitalistas ambos pertencentes à classe dominante, e, paralelamente a estes, surgem os trabalhadores assalariados, “livres como os pássaros”. Sinteticamente Marx indica que:

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

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

Portanto, é no ciclo do capital produtivo que encontramos os determinantes fundamentais para compreensão da lógica do MPC. Quanto ao ciclo produtivo, Marx (2014) afirma que o dinheiro (D) investido pelo capitalista transmuta-se para a forma de mercadorias (M) essenciais para o processo de produção (P), essas mercadorias negociáveis no mercado são: os meios de produção (MP) e o trabalho (T). Estão dados os componentes desse ciclo, mas é no processo de produção que encontramos a chave do MPC: a criação do mais-valor.

O capitalista sai do processo produtivo como o dono de uma mercadoria, que adquire um valor superior ao que foi investido inicialmente¹ e que se concretiza na venda, momento

¹Posteriormente esclareceremos a questão da criação da riqueza no sistema de produção capitalista. Mas, não podemos ultrapassar esse ponto sem grifar que o acréscimo de dinheiro adquirido pelo capitalista tem raízes na exploração da força de trabalho durante o processo produtivo, seja pela modalidade absoluta ou relativa.

de retorno do dinheiro investido, acrescido pelo mais valor. Dessa forma, o ciclo descrito foi sintetizado por Marx da seguinte forma: $D - M \dots P \dots M' - D'$, onde $M = MP$ ou T .

A relação $D - M^2$ representa a utilização do dinheiro na compra das mercadorias indispensáveis para produção, os meios de trabalho e a força de trabalho. É necessário grifar que, no MPC, a quantia investida em meios de produção deve ser necessariamente suficiente para absorver completamente a massa de trabalho. E ademais, extrair o excedente de trabalho, a mais-valia³, ou trabalho não-pago que passa a compor o lucro do capitalista (MARX, 2014).

Os meios de produção e a força de trabalho, respectivamente, capital constante e capital variável⁴, representam as formas de existência do valor no estágio produtivo e são utilizadas com a finalidade de alcançar as maiores somas do lucro. O capital constante, ou seja, os meios de produção (MP) se expressam nos investimentos no maquinário e na matéria-prima. Já a parte variável do capital representa a força de trabalho (T), que aqui aparece como uma mercadoria. Ou seja, se estabelece uma relação puramente mercadológica, na qual trabalhador e capitalista se relacionam mediados pelo dinheiro, substanciando uma relação de compra e venda de mercadorias (nesse caso, especificamente, a força de trabalho).

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

Força de trabalho é aí comprada não para satisfazer, mediante seu serviço ou seu produto, às necessidades pessoais do comprador. Sua finalidade é a valorização do capital, produção de mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga, portanto, que contenha uma parcela de valor que nada lhe custa e que, ainda assim, é realizada pela venda de mercadorias. Produção de mais valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção (MARX, 1971, p. 191).

Na relação de compra e venda da força de trabalho, o salário não remunera completamente o dispêndio de trabalho, e essa é uma das características que distingue o MPC dos modelos de produção anteriores. A quantidade de trabalho efetivada pelo trabalhador é superior ao que lhe é remunerado, o que corporifica relações de exploração. A apropriação da

² Onde D refere-se ao dinheiro e M as mercadorias.

³ Tempo de trabalho excedente, dispêndio de força que não é remunerada ao trabalhador.

⁴ As terminologias de capital constante e capital variável são utilizadas por Marx, na Lei Geral da acumulação capitalista, e são fundamentais para compreender a composição do capital. Na perspectiva do valor o capital “se reparte em capital constante ou valor dos meios de produção e capital variável ou valor da força de trabalho, soma global dos salários” (1971, p. 187).

mais-valia pelos capitalistas incrementa os lucros e toma proporções gigantescas, chegando-se ao ponto em que é possível a conciliação do reinvestimento no processo produtivo e a busca de novas formas de valorização. Diante dessa situação, uma das opções do capitalista é o entesouramento, pois, o tesouro aparece:

[...] como forma de capital monetário e o entesouramento, como processo que acompanha transitoriamente a acumulação do capital, porquanto e na medida em que o dinheiro figura como capital monetário latente; porquanto o entesouramento, o estado de tesouro do mais-valor existente em forma-dinheiro, é um estágio preparatório – funcionalmente determinado e externo ao ciclo do capital – para a transformação do mais-valor em capital efetivamente operante (MARX, 2014, p. 162).

O entesouramento de dinheiro possibilita a formação de um fundo de reserva de capitais, que atua como capital monetário latente, podendo ser posteriormente (re) investido na produção ou utilizado em empréstimos, na forma de capital portador de juros. Mas, é válido reiterar que essas reservas monetárias advêm do movimento propiciado pela produção e reprodução social, sendo assim, a base do valor que constitui o tesouro do capitalista advém da exploração do trabalho.

O capital, então, busca outras modalidades de valorização, onde ele possa ao mesmo tempo conservar-se e se ampliar. O valor é transmutado para a forma de capital que rende juros, conservando e crescendo-se através da incorporação dos novos rendimentos, os juros. Sendo assim:

O dono do dinheiro, para valorizar o seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria capital; capital não só para si, mas também para os outros; é capital para quem o cede e a priori para o cessionário, é valor que possui valor de uso para obter mais-valia, lucro; valor que se conserva no processo e volta, concluído seu papel, para quem o desembolsou primeiro, no caso, o proprietário do dinheiro (MARX, 1991, p. 397).

O valor é cedido por um prazo delimitado e sob o critério de retornar integralmente e acrescido pelo juro, parte do lucro, ou seja, da mais-valia que o mutuário angaria com a utilização do capital (MARX, 1991). Nessa medida, ao invés de entesourar, o capitalista empresta dada quantia, almejando multiplicar os seus dividendos por meio do juro, pois “cresce para ele o juro, esteja dormindo ou acordado, em casa ou em viagem, de dia ou de noite” (MARX, 1991, p. 453).

No livro III do *Capital*, que trata do processo global de produção capitalista, Marx aprofunda os seus estudos sobre o capital portador de juros e o fetiche que o envolve. Pois, esse capital é usualmente colocado em posição de “autonomia” em relação à produção, como se o dinheiro tivesse a capacidade de reproduzir a si mesmo. Mas, ainda no século XIX, Marx

identificou a interligação desse capital com a esfera produtiva e ressaltou que a forma $D - D'$, usualmente utilizada para representar o capital portador de juros:

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

Sendo assim, os partícipes dessa relação são o prestamista (indivíduo ou instituição bancária), o prestatário (capitalista produtivo) e o trabalhador. Numa relação contratual clássica em que o prestamista A cede temporariamente uma quantia de dinheiro ao prestatário B, sob a condição do retorno acrescido da taxa de juros (MARX, 2017).

Na forma do capital portador de juros, quando o contratante do empréstimo visa investir o dinheiro na forma de capital, o prestatário B investe o dinheiro, como capital, no processo de produção. Durante o processo produtivo, ele extrai dos trabalhadores uma dada quantidade de mais-valia. Marx (idem) descreve esse movimento de capitais na seguinte forma: $D - D - \dots P - D' - D'$

A relação “ $D - D'$ ” é referente à relação contratual estabelecida entre dois capitalistas, na qual A cede temporariamente dada quantia de dinheiro-capital para que o capitalista B invista na produção. E é, justamente em “ $\dots P$ ”, ou seja, no processo de produção, por meio da relação de exploração estabelecida na relação capital-trabalho, que está a origem da mais-valia, valorizada na esfera da circulação, com a venda da mercadoria. Quando a mercadoria é valorizada, retorna a sua forma dinheiro, entretanto, ela agora é “ D' ”, ou seja, está acrescida do mais valor originário das relações fetichizadas desenvolvidas no processo produtivo.

Sendo assim, a origem do valor nessa forma do capital portador de juros, não é devida à existência de uma “autonomia” das finanças, mas, sim, à expropriação do trabalho operada na produção. O capitalista A cede a quantia de dinheiro e requer o seu retorno acrescido dos juros que são uma parcela da mais-valia que o capitalista B extraiu da força de trabalho.

No capitalismo, buscaram-se sempre novas formas de valorização, que reforçam o fetichismo do capital; a já citada forma do capital que rende juros é uma delas, pois cria o misticismo da dissociação de criação da riqueza do âmbito da produção (Idem). E, assim, a acumulação segue a largos passos, envolvendo um feixe de relações que possibilitam a ampliação da dominação capitalista e, concomitantemente, propicia a continuidade da exploração do trabalho.

Historicamente, essas reservas de capitais adquiriram outras possibilidades de valorização, e é na forma do capital portador de juros que encontramos a origem do sistema

bancário. Embasados na oferta de créditos a taxas de juros variáveis, os bancos cedem, temporariamente, suas reservas com fins na lucratividade. Até mesmo o Estado passa a ser um dos mutuários das grandes instituições bancárias.

Diferentemente dos capitalistas industriais, que utilizam o dinheiro como capital investindo-o na produção, o Estado utiliza o valor emprestado aleatoriamente em suas despesas. Como a atuação do Estado está mais ligada ao âmbito da reprodução social, ele não utiliza o valor adiantado como capital, ou seja, não utiliza a sua capacidade de multiplicador. Mas, para os bancos esse valor foi cedido, temporariamente, sob a condição de retornar acrescido do juro. O Estado é subjugado pelo capital bancário, pois:

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

Como argumenta Marx em O Manifesto do Partido Comunista, “o poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (2008, p. 12). Ou seja, a classe capitalista, economicamente hegemônica, exerce seu domínio subordinando as instituições estatais a seus caprichos. As quantias tomadas pelo Estado beneficiam duplamente o capital, pois em muitos momentos são utilizadas para impulsionar e/ou beneficiar o mercado, ao passo que retornam acrescidos de juros para os bolsões dos grandes capitalistas. Sendo assim:

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

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

Em linhas gerais, apresentamos a tese central de Marx sobre o funcionamento do sistema de produção capitalista, a gênese das relações com capital usurário e a formação da dívida pública. No próximo item, apresentamos as transmutações do capital e a hipertrofia adquirida pelo capital na esfera financeira.

3. SÉCULO XX: A HIPERTROFIAÇÃO DA ESFERA FINANCEIRA NO CAPITALISMO IMPERIALISTA

O debate ensejado por Marx considera a realidade em uma perspectiva histórica e totalitária e, no desenvolvimento de seus estudos, ele indicou algumas transmutações nascentes no bojo das relações capitalistas; entre elas, o substrato de sua obra assinala a possibilidade de investimento capitalista nessas relações com o capital portador de juros.

No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, levando em consideração as mudanças ocorridas na fase do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, outros pensadores, consagrados na tradição Marxista, como Lenin, Trotsky, Rosa Luxemburgo, Hilderfing, Bukharim, por meio da teoria social crítica, desenvolveram análises acerca do capitalismo neste período. Dentre os autores acima citados, encontramos em Lênin uma rica contribuição acerca das relações capitalistas na era da formação dos monopólios, o capitalismo monopolista⁵.

A obra de Lênin “Imperialismo, fase superior do capitalismo”, publicada em 1917, é consagrada por abordar uma célebre discussão quanto ao capital monopolista. Nessa obra, Lênin indica que o fruto medular do capital na fase de prevalência dos monopólios foi à formação de uma oligarquia financeira, por meio da fusão do capital bancário ao industrial. Essa interligação decorre de um processo histórico no qual os papéis dos bancos e das indústrias adquiriram novas formatações. Graças aos benefícios estratégicos dessas fusões, o capital:

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

Essa fusão se consumou sob a primazia de interesses estritamente econômicos, no rastreio de ampliação das taxas de rentabilidade⁶. O alto grau de concentração e centralização⁷ nas mãos dos grandes grupos, que emergem da fusão de capitais e detém um poder que

⁵Netto e Braz usam uma cronologia (2007), que de forma didática nos possibilita situar o capitalismo historicamente: I: Entre os séculos XVI – XVIII: predomínio do capitalismo comercial. II: Entre os séculos XVIII – XIX: o capitalismo concorrencial. III: A partir do fim do século XIX temos a proeminência do capitalismo monopolista ou imperialista. O autor classifica esses períodos considerando as relações hegemônicas em determinado percurso histórico.

⁶Nessa nova conjuntura eles dispõem em suas mãos um poder de decisão capaz de modificar a geopolítica mundial.

⁷Concentração e centralização, apesar de reportarem a fenômenos diferentes, consistem em duas das principais tendências da fase monopolista. Utilizamos o termo concentração em referência à tendência de ampliação da concorrência e a formação dos monopólios capitalistas. Já a centralização, em referência as fusões entre capitais de diferentes ramos de investimento (NETTO e BRAZ, 2008).

interfere em todas as esferas da vida social, ratifica a posição central adquirida pela oligarquia financeira no período do capitalismo monopolista. E é por meio desse afloramento da oligarquia financeira, que assistimos a completa monopolização dos mercados, evidenciada pela elevação da concentração e centralização de capitais. Desta feita, este capital financeiro:

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

O domínio do capital financeiro ultrapassa as determinações econômicas e penetra os Estados, moldando as decisões tomadas no âmbito nacional⁸. Acordos e prescrições são ditados aos países em posição de dependência e adotados pelos Estados de forma subserviente, realçando a fórmula de crescimento do capitalismo, resumido na célebre análise de Trotsky de modo “desigual e combinado”. Sendo assim:

[...] O predomínio do capital financeiro sobre todas as demais formas do capital implica o predomínio do rentista e da oligarquia financeira; implica uma situação privilegiada de uns poucos Estados financeiramente “poderosos” em relação a todos os restantes (LENIN, 2012, p. 89).

Além disso, o desnivelamento de posições entre os Estados nacionais ratifica a tese de que a abertura dos mercados atendeu a interesses audaciosos do capital. Desta forma, a hegemonia do capital financeiro, em nível planetário, se coloca como dado incontestável (Idem). O crescimento exorbitante de capitais circulantes na esfera financeira impulsionou uma gama de estudos que se propõem a analisar as implicações dessa hipertrofia das finanças no modo de produção capitalista.

Apresentadas, de forma sumária, as constatações de Lênin, cabe analisarmos a atual configuração do capitalismo. Para tal, recorreremos a outras fontes bibliográficas, em especial à obra do economista francês François Chesnais, que analisa o capital monopolista na fase de hipertrofia da esfera financeira, suscitando um profícuo debate quanto às novas determinações postas com o esgotamento da estratégia fordista-keynesiana.

3. 1. Crise estrutural do capitalismo e hipertrofia do capital financeiro

⁸Através da formação dos monopólios são estabelecidas relações de dependência entre as empresas e suas sucursais e ainda entre essas e os Estados nacionais. Nessa medida, os monopólios formados “uma vez constituído[s] e controlando bilhões, penetra[m] de maneira absolutamente inevitável em todos os aspectos da vida social, independentemente do regime político e de qualquer outra “particularidade”” (LENIN, 2012, p. 87, grifos nossos).

Chesnais (1996) confirma as análises feitas por Lenin (2012), na iminência do século XX, quanto à tendência ao entrelaçamento do capital produtivo ao financeiro. A imbricação entre essas duas formas de investimento capitalista já tinha sido tema das análises de Marx, devido ao crescimento do que na época ele nomeou como o capital portador de juros e da sua conexão com as relações desenvolvidas no âmbito da produção⁹.

A inexistência de autonomia da esfera produtiva é a premissa fundamental para análise do capital financeiro e do movimento que possibilitou a sua hegemonia (MARX, 1991; CHESNAIS, 2005A). Essa é uma das premissas fundamentais da crítica da economia política quanto à produção da riqueza do MPC, pois o trabalho é a fonte medular do valor. Por conseguinte, a remessa de lucro na esfera financeira tem como lastro a produção.

Em suma, a esfera financeira é um dos campos de valorização do capital, que deve gerar lucros como em qualquer outro setor. O problema de ordem macroeconômica e também de ordem ético-social, é que, devido às características próprias da moeda, tais lucros formam-se sucessivamente a transferências provenientes da esfera da produção (CHESNAIS, 1996, p.241).

Dessa forma, partilhando da análise desenvolvida por Marx (1991), Chesnais 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.

Satirizando essa suposta condição de “autonomia” da esfera financeira, Chesnais ressalta que “a capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização “autônomo” com características muito específicas, foi alçada pela *globalização financeira* a um grau sem precedentes na história do capitalismo” (1996, p. 239). E, é justamente nesse processo de “globalização” que estão assentados os condicionantes fundamentais da hipertrofia das finanças.

O termo “globalização” é amplamente utilizado pelos organismos multilaterais, em especial, pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas (ONU), representada localmente pela Comissão Econômica para América

⁹ A origem da riqueza no capitalismo está localizada nas relações produtivas, onde ocorre a relação capital-trabalho, marcada pela exploração do trabalho por meio da extração do excedente do trabalho – a mais-valia (MARX, 1971).

Latina e o Caribe (CEPAL), Contudo, uma linha tênue particulariza esse conceito, ele foi desenvolvido e difundido por esses organismos, em referência a uma possibilidade de integração e desenvolvimento igualitário entre as nações (CHESNAIS, 1996); mas, na realidade, essa nomenclatura escamoteia o *modus operandi* próprio do MPC, a luta de classes, as relações de exploração, o desenvolvimento desigual das economias, a concorrência brutal no seio da classe capitalista e etc.¹⁰. Por isso, corroboramos a posição de Chesnais (Idem) quanto à adoção do termo “mundialização” em referência a esse processo.

Sob os arautos da “integração dos mercados”, uma série de requisições foram impostas às nações e adotadas face ao esgotamento do padrão alçado nos “anos de ouro” do capital¹¹. Em seus estudos, Harvey (2012) indica que “de modo geral, o período de 1965 a 1973 tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes do capitalismo” (p. 135).

Diferentemente dos processos de crises cíclicas anteriores, o ineditismo nos anos 1970 é devido à sua abrangência, pois, a crise atual ultrapassa o âmbito da produção passando ao da reprodução da vida social; ou seja, não se limitou à esfera produtiva, mas, ultrapassando as determinações de ordem econômica, penetrou outros espaços, resultando em uma crise global (MESZAROS, 2002; MANDEL, 1990).

A resposta a essa onda longa recessiva foi dada através da assimilação da ideologia neoliberal, encabeçado pelo economista britânico Friedrich Hayek. Os ideais propostos por Hayek resgatavam os princípios fundamentais do liberalismo clássico, operando um renascimento dessas ideias, por isso a nomenclatura neoliberalismo (ANDERSON, 2007). Se, por um lado, foi concebido um conjunto de medidas propondo a reordenação da ação do Estado, quanto a uma redução da cobertura das políticas sociais¹², por outro, os arautos dessa

¹⁰ Para Chesnais (1996), contrariando a propalada tese sobre o papel integrador dos mercados, o que de fato constata quando analisa a economia mundial é que “a liberalização levou a uma notável acentuação de sua polarização, bem como à crescente marginalização de muitos países”.

¹¹ Para apreendermos a crise em sua totalidade é necessário vislumbrar o caleidoscópio de fatores que possibilitaram o esgotamento do padrão de lucratividade anterior. A análise de Marx acerca das tendências gerais da economia capitalista, já apontava para a existência de fases cíclicas de crescimento – as ondas longas expansivas, e de crise – as ondas recessivas; ambas são intrínsecas a lógica reprodutiva e expansionista das relações capitalistas. Além disso, o estudo de Mandel (1990) indica que a raiz da crise do padrão fordista-keynesiano está localizada na conjugação dos processos de super acumulação de capitais, do subconsumo das massas, da anarquia da produção, da queda da taxa de lucros e da superprodução de mercadorias.

¹² Se por um lado, as ideias neoliberais requisitavam a liberdade do mercado; por outro, em nítida oposição aos princípios keynesianos, propugnava uma reordenação da atuação estatal por duas vias: a) quanto à economia, os liberais, tecendo severas críticas ao protecionismo estatal, requeriam a redução dessas medidas, em especial para os países do capitalismo dependente (entre eles, o Brasil) que foram orientados a abrir suas economias ao investimento capitalista internacional, entretanto os países do centro mantiveram legislações protetivas; b) quanto às políticas sociais, as principais proposições giravam em torno da diminuição da proteção social, seguindo as orientações dos organismos multilaterais quanto à focalização e fragmentação. Essa refuncionalização do Estado corroborou com a lógica de abertura de espaço para o investimento capitalista, pois

ideologia conclamavam a liberdade para o mercado, reivindicando o rompimento de quaisquer convenções que limitassem a livre circulação de capitais¹³.

Essa reordenação no âmbito econômico foi tomada a cabo com o rompimento das legislações protecionistas, qualificadas como arcaicas e limitadoras da liberdade de mercado. Assim, a ideologia neoliberal conclamou a abertura dos mercados, especialmente, das economias dependentes.

Corroborando com essas análises, Chesnais apresenta três elementos presentes na agenda do neoliberalismo que possibilitaram o processo de mundialização financeira, 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 dos capitais financeiros, abrindo espaços para ação de outras instituições financeiras, os fundos (com maior destaque para os mútuos e de pensão), abalando a unicidade dos bancos (Idem).

O alvo dessas medidas foi à consolidação de um ambiente econômico, no qual 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.

Harvey (2012) traz uma riquíssima contribuição quanto à singularidade desses processos, apontando que:

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

A adoção dessa agenda resultou em uma nova configuração das economias, reafirmando, e até mesmo ampliando, o desenvolvimento desigual e combinado entre as economias e as condições imperialistas de dependência. O conjunto de respostas à crise do

a restrição ao acesso da proteção social simbolizou a mercadorização das políticas sociais. Sendo assim, um direito público passa a ser regida por um conjunto de condicionalidades altamente restritivas impulsionando o enrobustecimento de um mercado altamente lucrativo (ANDERSON, 2007; BEHRING, 2008).

¹³ Sobre o balanço do neoliberalismo ver: Anderson, 2007.

capital: neoliberalismo, reestruturação produtiva e financeirização do capital foram articuladas face ao decréscimo das taxas de valorização do capital (BEHRING, 2008).

Chesnais (1996) afirma que os Estados que não estivessem dispostos a “abrir um confronto direto com os ninhos do capital monetário concentrado de seu país é [foram] obrigado [s] a acompanhar, ou até a antecipar-se aos demais” (p. 260 – grifos nossos). Desta feita, os Estados, centrais e dos países dependentes desempenharam um papel singular no movimento que possibilitou a hegemonia da esfera financeira.

Entretanto, é preciso compreender que, a formação dos mercados financeiros internacionalizados só foi possível devido aos resultados dos “anos de ouro” da economia capitalista. Esse período é classificado como uma “onda longa expansiva”, com a ampliação das taxas de lucro, da renda do trabalho e a ampliação da cobertura de proteção das políticas sociais. Nesse período, foram ampliadas as poupanças advindas das rendas não consumidas dos trabalhadores e dos lucros não reinvestidos na forma de capital produtivo, colocando novas determinações para a economia capitalista¹⁴ (CHESNAIS, 2005b).

Esses capitais líquidos de lucros não-reinvestidos e não-repatriados¹⁵ foram substanciais para a formação de um “reino das finanças” (CHESNAIS, 1996); eles foram os principais componentes dos “euromercados”, nomenclatura utilizada em referência ao mercado paralelo de “(euro) dólares”¹⁶ formado por meio da constituição em 1958 de um *offshore* na City de Londres¹⁷. Chesnais (2005a) esclarece que os valores circulantes nos “euromercados” foram provenientes:

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

¹⁴O papel desempenhado pelas políticas de tipo Keynesianas, essa poupança advém por um lado da ampliação das rendas das famílias e da possibilidade de poupança devido à ampliação da proteção social ofertada pelos estados, especialmente dos países centrais; por outro lado, eram provenientes da poupança de lucros devidas a ampliação das taxas de lucros nos “anos gloriosos do capital”.

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

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

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

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

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

Com o aumento exponencial das divisas alocadas nos “euromercados”, estavam dadas as bases econômicas do endividamento dos países, em especial, do capitalismo dependente. Pois, parte das reservas monetários depositadas nos “euromercados” assumiram “a forma de empréstimos conjuntos feitos pelos bancos internacionais aos países em desenvolvimento” (CHESNAIS, 1996, p. 254).

Já que, na lógica do MPC, os capitais estão sempre em busca de estratégias de valorização: quais foram as principais modalidades de valorização dos capitais acumulados nos “euromercados”? Sem dúvidas, poderíamos elencar que as principais estratégias foram a formação dos mercados acionários, criados por meio da reformulação das empresas capitalistas, e o incentivo ao endividamento dos países, centrais e dependentes (CHESNAIS, 2005b). Nesse processo de incentivo aos empréstimos, a taxa de juros baixíssima ou negativa, os capitais acumulados nos “euromercados” se espalharam mundialmente na forma das dívidas públicas.

As raízes históricas do crescimento exponencial da dívida pública estão situadas nesse movimento de mundialização do capital financeiro. O sistema das dívidas, que já havia sido identificado por Marx como um dos mecanismos propulsores da acumulação primitiva, desempenhou um papel catalisador crucial para a acumulação financeira.

Se os estímulos aos empréstimos propiciaram uma ingestão no sistema das dívidas, Harvey (2012) e Chesnais (1996) identificam que a estratégia de superação da crise dos anos 1970 também incentivou o endividamento dos países, desta feita:

Foi para exportar uma produção que se tornará monumental, e não só para reciclar os “petrodólares”, que os países centrais do sistema mundial ajudaram, ou até incentivaram, os países do Terceiro Mundo a acumularem uma dívida externa gigantesca, que logo iria se tornar um fardo insuportável (1996, p. 218).

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

As novas determinações da crise não frearam o desenvolvimento “sócio metabólico do capital” (MESZÁROS, 2002), antes, consagraram a tendência à diversificação das formas de valorização financeira, colocando “o sistema mundial, como tal, à mercê do capital rentista” (CHESNAIS, 1996, p. 251). A política econômica estadunidense, dada a sua hegemonia, possibilitou a extensão e aprofundamento da “*debteconomy*” (economia do endividamento) planetariamente (Idem).

Os capitais líquidos foram emprestados aos países com taxas de juros baixas, mas uma decisão do FED quanto ao aumento das taxas de juros, em 1981, elevou drasticamente o volume da dívida pública (Idem). Todo o incentivo anterior ao endividamento, devido à liquidez dos capitais em busca de valorização, foi substituído por uma política monetária austera que redesenhou a economia capitalista e possibilitou a retomada da hegemonia norte-americana.

Além disso, outros mecanismos como a titularização das dívidas, transformaram “os mercados de obrigações públicas no que o FMI chamou de espinha dorsal dos mercados de obrigações internacionais” (CHESNAIS, 2005a). Por meio da titularização, formou-se um mercado de títulos no qual as instituições que centralizavam as poupanças¹⁹, especialmente os grandes fundos de pensão e mútuos, passaram “a investir os seus capitais ociosos na compra de títulos da dívida pública dos vários países” (MARANHÃO, 2013, p. 286).

A elevação dos juros levou à inviabilidade dos países endividados manterem o pagamento da dívida sem recorrer à titularização, no clássico “efeito bola-de-neve” de rolagem da dívida e dos juros.

A dívida pública é caracterizada por Marx (1971, p. 872) como a “única parte da chamada riqueza nacional que é realmente posse coletiva dos povos modernos”; mas, em termos qualitativos e quantitativos, o maior beneficiário dela é o capital rentista, pois a rolagem da dívida incrementa a acumulação financeira e, analogamente, para a classe trabalhadora, representa uma nova via de expropriação²⁰.

Diferentemente dos empréstimos ao capitalista produtivo, que investe o dinheiro na forma de capital, o Estado, ao contrair uma dívida, utiliza esses recursos aleatoriamente em suas despesas (Marx, 1991). Sendo assim:

¹⁹Originárias do crescimento das poupanças do capital e do trabalho nos “30 anos gloriosos”.

²⁰ Conforme indicações anteriores, a hegemonia do capital financeiro não pode ser dissociada das relações de classe, e Marx já apontava que a riqueza do capital advém do processo de produção, com a expropriação da mais-valia. Segundo Marx, a produção capitalista cria valores que se realizam na esfera da circulação, com a venda das mercadorias. Já a produção de riqueza na esfera financeira (IAMAMOTO, 2011). Mesmo valorizando-se fora do processo produtivo, os rendimentos da esfera financeira estão diretamente ligados ao processo de produção capitalista.

O capital mesmo é devorado, despendido pelo Estado. Não existe mais. O que o credor possui é: 1. Título da dívida contra o Estado, digamos 100 libras esterlinas; 2. Esse título lhe dá direito a participar das receitas anuais do Estado, isto é, do produto anual dos impostos, em determinada importância, digamos 5 libras esterlinas ou 5%; 3. Pode vender esse título de 100 libras a quem quiser (Idem, p. 535).

O Estado utiliza o dinheiro e se responsabiliza com a reposição do valor emprestado acrescido da taxa de juros contratada. O credor, em posse do título da dívida, tem direito sobre as receitas do Estado e tem a possibilidade de negociar esse título no mercado financeiro. Considerando a origem do credor, a dívida pública funciona como um mecanismo de transferência financeira dos recursos de países devedores para um punhado de rentistas. Além dessas transferências, os países devedores estabelecem (com o consentimento de suas burguesias nacionais) relações de dependência com as economias centrais. Sob essa tônica:

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

No caso brasileiro, a dívida pública cresce continuamente graças às taxas de juros variáveis e ao comprometimento dos governos com o pagamento dos juros e amortizações. Já as políticas sociais, especialmente a Seguridade Social formada por Saúde, Assistência Social e Previdência Social, são destituídas do seu orçamento próprio em benefício ao capital rentista. Nessa configuração, os recursos do fundo público, advindo da carga tributária que recai majoritariamente na classe trabalhadora²¹, são utilizados em prol da reprodução do capital rentista.

4. ALGUMAS NOTAS ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

No que toca à configuração da economia brasileira, sintonizada ao capitalismo mundial, o discurso quanto às facilidades e vantagens na aquisição de empréstimos coincidiu com o período de auge das ideias desenvolvimentistas²². Para Gonçalves (2012), o desenvolvimentismo dos países da América Latina foi uma “cópia infiel”, pois a

²¹Sendo assim, se pela via da produção os trabalhadores estão submersos em relações de exploração, as formas de investimento na esfera financeira colocam novas modalidades de expropriação do trabalho.

²²As principais expressões desse processo são o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek e a estratégia de substituição das importações, que propunha a aceleração do crescimento por meio da formação de um parque industrial nacional, sintetizado no jargão dos 50 anos em 5. Para um maior aprofundamento sobre esse debate consultar Gonçalves (2012).

“industrialização substitutiva de importações *cum* forte intervencionismo estatal, apoiou-se, em boa medida, no capital estrangeiro” (Idem, p. 653)

A política de substituição das importações foi impulsionada pelas propostas de formação e fortalecimento de uma indústria nacional; entretanto, como as propostas de incremento nos investimentos para impulsionar a economia nacional coincidiram com o momento de estímulo à contratação de empréstimos, atrelados ao forte discurso de facilidades e vantagens, fatalmente o Estado brasileiro, seguindo orientações internacionais, fortaleceu a proposta de desenvolvimentismo nacional, celebrando acordos com o capital financeiro internacional (Idem).

Com o golpe militar de 1964, assistimos à continuidade do endividamento brasileiro, sob o discurso do “milagre econômico”. Em um primeiro momento, as empresas brasileiras foram as primeiras a entrar no ciclo do endividamento externo; somente, nas décadas de 1970 e 80 o Estado aprofundou seu endividamento e, além disso, iniciou um projeto de **estatização das dívidas do setor privado** (BEHRING, 2008). Sendo assim, “se a maior parte da dívida foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI houve uma crescente e impressionante socialização dessa dívida. No Brasil, 70% da dívida externa tornou-se estatal” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 139).

Paralelamente, as tensões oriundas da efervescência dos movimentos político-reivindicatórios²³, especialmente na década de 1980, tensionaram a redemocratização do Estado e a promulgação da Constituição em 1988²⁴. Essa, além de incorporar alguns princípios clássicos quanto aos direitos fundamentais dos cidadãos, teve como avanço singular a criação de um padrão de proteção social²⁵ inovador na historiografia brasileira, pela criação da Seguridade Social, composta pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, enquanto políticas públicas financiadas por um orçamento estatal próprio.

Apesar da incorporação de algumas demandas da classe trabalhadora, especialmente nos anos 1980, o Brasil fica submerso no endividamento. Esse endividamento foi

²³Nos anos 80, demandas democráticas e populares largamente reprimidas voltam à tona no seio das mobilizações organizadas dos trabalhadores urbanos e rurais, em um movimento de cunho popular e democrático, dinamizado pelo protagonismo de setores intelectuais. Essa resistência à ditadura aglutinou diferentes setores descontentes da burguesia e a classe operária, que a partir de 1975 se reinscreve nesse cenário com um forte componente político-reivindicatório (NETTO, 1995).

²⁴ Ressaltamos a importância de analisar esse complexo movimento de redemocratização em uma perspectiva totalitária: considerando as tensões na luta de classes que imprimiram possibilidades e limites na Constituição. Sobre as políticas sociais enquanto expressão da relação concessão-conquista consultar Pastorini (1997).

²⁵ Desta feita, os princípios incorporados pela CF/88 entram em contradição com as bases concretas das relações desenvolvidas no modo de produção capitalista. Eles esbarram nas contradições fundamentais da sociedade burguesa, principalmente na oposição entre a igualdade formal e a desigualdade real.

acompanhado por uma série de imposições do capital financeiro e seus representantes, quanto ao redirecionamento econômico das economias dependentes em prol do cumprimento de acordos com os mercados de obrigações públicas (CHESNAIS, 1996). Essas pressões se ampliaram com a crise da dívida dos países da América Latina, levando o Brasil a se endividar junto ao FMI como uma forma de garantir a manutenção da economia do endividamento à brasileira (BEHRING, 2008; SALVADOR, 2012; BRETTAS, 2013).

A imbricação entre a dívida pública e hipertrofiação do capital financeiro, já apresentados no item anterior, são aprofundadas nesse período. Chesnais sinaliza que:

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

Com a estratégia de valorização dos EUA, os fluxos que haviam adentrado nos países do capitalismo dependente, especialmente na América Latina, passam a fazer o circuito inverso. Devido aos processos detalhados anteriormente, a alta das taxas de juros e a titularização, esse retorno se dá sob a forma de pagamentos dos juros e amortizações da dívida pública, “respondendo as necessidades de dois grupos de autores: os governos [*dos países centrais*] e as grandes instituições financeiras que centralizavam a poupança [*os fundos de pensão*] (CHESNAIS, 2005a, p. 40).

Se algumas medidas pontuais foram adotadas no Brasil nos anos 80, foi no lastro da década de 90, sob a tônica das requisições neoliberais, que o comprometimento com o capital rentista se aprofundou. Por meio da incorporação da agenda do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) um pacote de medidas, justificadas pelo discurso sectário que apregoava a suposta onerosidade do Estado e das políticas sociais, foi arquitetado e paulatinamente implantado (BEHRING, 2008).

Alguns documentos apresentados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), embebidos por esses princípios, propuseram a refuncionalização do Estado e o reordenamento do orçamento estatal. Entre eles está o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), redigido por Bresser-Pereira, o documento representa uma síntese das orientações ditadas aos países dependentes, no pretexto de alinhar a retomada do crescimento econômico com a correção das desigualdades sociais (BRASIL, 1995).

Entre as proposições imbuídas no PDRE, encontramos a proposta de redesenhar a ação do Estado por meio da redução dos custos na máquina estatal e da diminuição dos

investimentos na proteção social. Como se a raiz da crise estivesse numa suposta onerosidade do Estado²⁶.

O PDRE propõe redefinir a ação do Estado por meio de uma reforma gerencial discriminando as áreas de atuação do Estado e do mercado: por um lado o (1) núcleo estratégico e o de (2) atividades exclusivas como áreas táticas da ação estatal, por outro lado os (3) serviços não-exclusivos, num misto mercado-estado, e a (4) produção para o mercado. A proposta do PDRE, sintonizada com o neoliberalismo, orientou a redução da ação estatal na oferta das políticas sociais, abrindo espaços para a atuação do mercado; nos anos seguintes a publicação do PDRE, políticas estratégicas como a educação, saúde e previdência social foram alvos de contrarreformas e, em contrapartida, foram institucionalizados mecanismos que possibilitaram a mercadorização dessas políticas (BEHRING, 2008).

Além do PDRE, algumas medidas de cunho econômico embasadas na política monetária do Plano Real foram instituídas, como a meta do *superávit* primário e o Fundo Social de Emergência (FSE)²⁷, e inúmeras medidas que possibilitaram a diminuição dos investimentos sociais em prol do pagamento do serviço da dívida pública. Essas propostas de “salvamento” da economia brasileira foram orientadas pelos princípios do neoliberalismo, rearticulando a superação da crise com a retomada do crescimento econômico. Em linhas gerais, os argumentos e medidas adotadas simbolizaram um ataque frontal à organização da classe trabalhadora, paralela à difusão de um discurso de satanização do Estado e das políticas sociais (NETTO, 1995).

Dada a inserção do Brasil na configuração do capitalismo mundial, a adoção dessa agenda reafirmou a posição de dependência e aprofundou a apropriação do fundo público em prol da economia capitalista. Esse ataque teve resultados que podem ser contemplados concretamente no (re) ordenamento das políticas sociais, seja por meio da abertura dos processos de publicização e privatização, ou seja pela via do aprofundamento da apropriação do fundo público.

²⁶Numa análise reduzida da realidade: desconsideram-se os determinantes gerais do MPC, apresentados no item anterior, entre eles as ondas longas recessivas.

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

4.1. Dívida Pública: mecanismo de apropriação do Fundo Público Brasileiro

Como poderíamos definir o fundo público? Sinteticamente, poderia ser definido como o conjunto de receitas oriundas de tributos e contribuições arrecadadas e alocadas na operacionalização da gestão estatal das políticas (monetária, social, fiscal etc). Oliveira define-o como “o conjunto de recursos que o Estado mobiliza, que extrai da sociedade, na forma de taxas, contribuições, impostos etc., para o desempenho de suas funções” (apud BEHRING, 2016). Numa concepção mais ampla, para Salvador:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (2010, p.607).

Apesar de comumente associarmos o fundo público ao orçamento estatal, como se fossem sinônimos, a centralidade do orçamento não deve ocultar os outros componentes. Sendo assim, numa definição ampliada o fundo público é composto por orçamento, empresas estatais e política monetária (SALVADOR, 2010). Historicamente, a maior parcela dos recursos do fundo público, demonstrando uma opção político-econômica e os resultados concretos da luta de classes, está sendo apropriada pelo grande capital nacional e, principalmente, internacional. Trata-se não apenas de uma opção política dos governos, mas expressa determinações no âmbito da luta de classes, o resultado desses confrontos entre as classes sociais orienta a destinação dos recursos do fundo público, direcionando-os em benefício da acumulação capitalista ou para a ampliação da proteção social dos trabalhadores.

Desta feita, na atual configuração da luta de classes no Brasil, o fundo público tem sido uma peça fundamental, que desempenha um papel central e ativo para a economia capitalista. Dessa forma, Salvador afirma que:

No capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social (SALVADOR, 2012, p. 124-125)

Teixeira (2012) analisa que o fundo público tem um papel significativo para o capitalismo, mas as especificidades do pós-1970 potencializaram sua importância, pois é nesse período que “a disputa do fundo público tem aprofundado a hegemonia do capital de modo crescente à custa do trabalho.” (Idem, p. 185). A estratégia de enfrentamento à crise capitalista, em um contexto de hegemonia das finanças, tem como principal palco de embates

o orçamento do fundo público, seja pela via da desoneração da tributação do capital²⁸ ou pela realocação orçamentária, especialmente, para o pagamento da dívida pública, via juros e amortizações²⁹.

A maior parcela de recursos que compõem o fundo público é originária das contribuições e tributos incidentes sobre todos os cidadãos, capitalistas ou trabalhadores. Por isso, estudar o orçamento é importante, pois ele:

Deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças e os interesses envolvidos na apropriação do fundo público, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (SALVADOR, 2012, p.127).

Em alusão à política tributária, a Constituição Federal afirma que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”; contudo, na prática, essa condicionalidade não é adotada como parâmetro de tributação, pois, a base de tributação brasileira principal, subdividida em **tributação direta**, tributo sobre a renda e o patrimônio, e a **tributação indireta**, que recai sobre o consumo³⁰, é majoritariamente proveniente dos tributos indiretos. Desta feita, “mais da metade da arrecadação tributária no Brasil provém de impostos indiretos e são pagos por toda a população” (IPEA, 2011. p. 18)³¹.

Por isso, analistas classificam o sistema tributário brasileiro como regressivo, devido à ausência de uma análise “equitativa”, contrariando os princípios fundamentais impressos na CF³², pois, as mesmas taxas incidem sobre as diferentes classes sociais, desconsiderando as

²⁸ Apenas a título de exemplo, a Medida Provisória nº 795/2017, “MP da Shell”, aprovada na Câmara dos Deputados no dia 29 de novembro de 2017, ratifica os benefícios concedidos ao grande capital; a proposta significa uma perda de cerca de R\$ 50 bilhões anuais e R\$ 1 trilhão de reais no período de duração da legislação, em renúncias concedidas às empresas estrangeiras que quiserem explorar o pré-sal brasileiro. Ou seja, em um contexto de intensas contrarreformas das políticas sociais, às concessões e benefícios dados ao capital nacional e estrangeiro demonstram que as propostas de redução da proteção social são reflexos dos tensionamentos em torno do fundo público.

²⁹ O aumento da taxa de juros relativa à dívida em dólares aconteceu entre 1979 e 1981. As taxas de juros, baixíssimas do início da década de 70 (que chegavam a ser negativas quando comparadas com a inflação), subiram tanto nesse período que atingiram 24% ao ano. (FATORRELI, 2012)

³⁰ A tributação indireta incide sobre produção e consumo de bens e serviços e é composto por: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), entre outros.

³¹ A tributação indireta possui uma proporção gigantesca, ante às outras formas de arrecadação. Brettas nos esclarece que “para se ter uma idéia, do total de recursos do fundo público, mais da metade é arrecadada por meio dos impostos indiretos e menos de 4% advêm da tributação sobre o patrimônio, que seria uma forma de onerar os detentores de propriedade privada.” (SALVADOR, 2012, p.101)

³² Dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) evidenciam que o Brasil é um dos países que mais tributa o consumo o que incide diretamente sobre a classe trabalhadora. Fonte:

especificidades de cada uma delas³³ (LUPATINI, 2012). Sendo assim, a política tributária onera a classe trabalhadora³⁴, pois, “o Estado brasileiro é basicamente financiado pelos trabalhadores assalariados em particular por aqueles de menor poder aquisitivo” (SICSÚ, 2007).

Além do sistema tributário regressivo, outra questão central quanto ao fundo público é quanto aos investimentos que estão sendo priorizados com os recursos do orçamento estatal. Quais as tensões e disputas em torno do fundo público? De modo peculiar o destino dado ao orçamento do fundo público é delineado pelos tensionamentos resultantes da luta de classes. No atual estágio de hipertrofiação da esfera financeira:

O fundo público tornou-se componente estrutural e insubstituível à medida que se tornou condição tanto para a formação da taxa de lucro, como para a reprodução da força de trabalho mediante o aumento do gasto social das despesas públicas (TEIXEIRA, 2012, p. 184).

As tensões em torno do fundo público se alastram à medida que, cada vez mais, ele “exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais” (SALVADOR, 2012, p.124). Com a crise dos anos 1970 e a hipertrofiação das novas modalidades de valorização dos capitais na esfera financeira, particularmente devido à cobrança das dívidas dos países dependentes as disputas em torno do fundo público tomam proporções gigantescas.

Conforme retratado no item anterior, o processo de endividamentos dos países dependentes só se concretizou devido à utilização de alguns mecanismos questionáveis, como a ampliação abrupta das taxas de juros da dívida externa; para se ter uma ideia, houve um salto percentual de 19% em 1981 e 27% em 1982 (BEHRING, 2008). Em prol do cumprimento dessa agenda com o capital financeiro “recai para a classe trabalhadora o ônus de alimentar esse processo de endividamento” (BRETTAS, 2012, p. 99).

Considerando que o Estado brasileiro adotou uma série de medidas para pagamento dos juros e amortizações, mesmo assim, o montante não diminuiu, pelo contrário, a dívida se

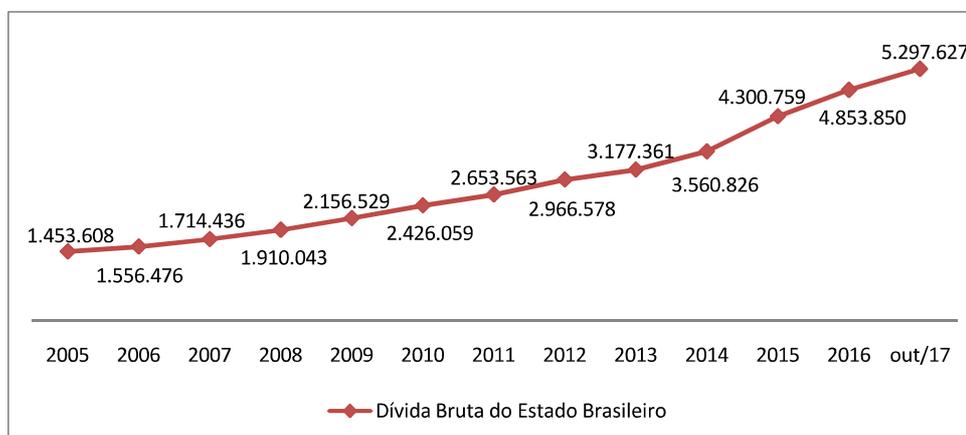
<<https://ibpt.com.br/noticia/2489/Na-contramao-do-mundo-Brasil-tributa-mais-o-consumo>>. Acesso em 24 de junho de 2017.

³³ “A questão é saber qual deve ser o tamanho da contribuição de cada indivíduo. Um princípio norteador é o da equidade, segundo o qual o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riquezas devem contribuir proporcionalmente mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado este princípio, o sistema de arrecadação, além de fornecer ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, pode se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda” (p.21) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/0906_Indicadores_de_Equidade_Sistema_TN_Relatorio_Observacao_01.pdf> Acesso em: 25 de julho de 2017

³⁴ Considerando que no âmbito das relações produtivas, parte do valor criado pelo trabalho não é remunerado, e pela remuneração salarial, onde o valor recebido quando muito cobre a sua subsistência.

multiplica constantemente. O gráfico a seguir demonstra o montante da dívida bruta, junção entre a dívida externa e interna, do Estado brasileiro:

Gráfico 01 - Dívida Bruta do Estado Brasileiro (R\$ bilhões)



Fonte: SIAFI/SIGA/Senado Federal. Elaboração Própria.

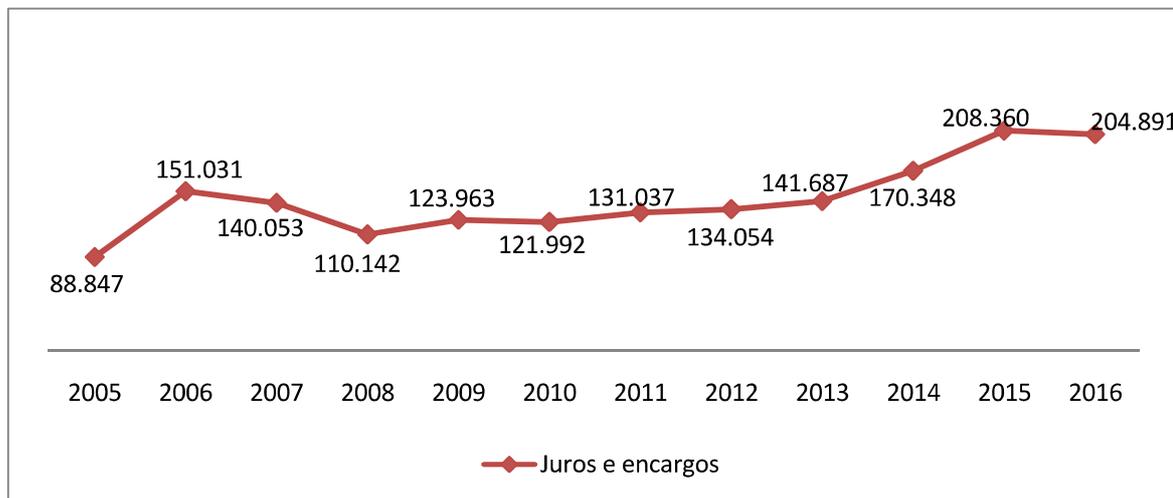
Os duros ajustes econômicos e o pagamento dos juros e amortizações não diminuíram o valor total da dívida, ao invés disso, entre 2005 – 2017, o valor da dívida foi triplicado. O crescimento vertiginoso do montante da dívida revela que, apesar do enxugamento dos gastos sociais, especialmente da Seguridade Social, o pagamento de juros e amortizações é elevadíssimo e a dívida pública se amplia. No curto intervalo, entre 2015 – 2017 o valor da dívida aumentou em quase 1 trilhão de reais, um valor extremamente elevado, se considerarmos o comprometimento dos governos brasileiros com o cumprimento das exigências dos mercados financeiros. Nessa configuração, a ampliação insana e sectária dessas cifras demonstra que “a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas” (CHESNAIS, 2005a, p. 41).

Conforme o último dado disponibilizado, em outubro de 2017, pelo Banco Central do Brasil (BCB), atualmente o valor da dívida bruta, dada pela somatória das dívidas interna e externa, é de R\$ 5.927.627 trilhões, leia-se: (cinco trilhões, duzentos e noventa e sete bilhões, seiscentos e vinte e sete milhões de reais).

Dados do Banco Central do Brasil revelam que os valores destinados aos juros e encargos da dívida pública consomem a maior parcela do orçamento do Estado. Sem quantificarmos o valor gasto com as amortizações e o refinanciamento. Esse valor, que deveria retornar à população por meio de investimentos em políticas sociais, vem sendo sugado pelo mercado financeiro, em benefício de um punhado de credores da dívida pública

brasileira. O gráfico 02 apresenta um histórico dos recursos do orçamento geral da União utilizados na rolagem da dívida:

Gráfico 02 – Histórico de despesas com juros e encargos da dívida pública brasileira (R\$ bilhões)

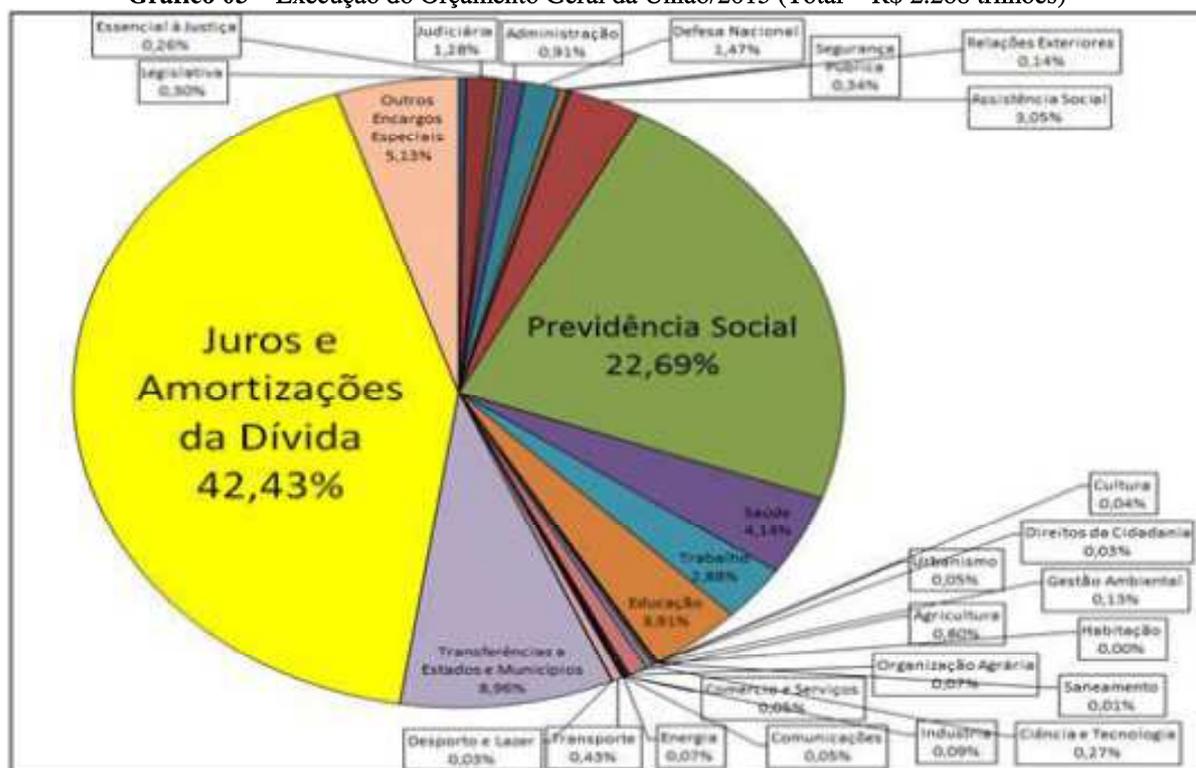


Fonte: SIAFI/SIGA/Senado Federal. Elaboração Própria

Esse valor crescente demonstra que a maior parte dos recursos do fundo público está sendo destinada ao processo de acumulação financeira; pois, “toda essa riqueza apropriada pelo Estado é drenada para a valorização do capital, especialmente para os bancos e para os fundos de investimentos, os quais envolvem uma gama de capitalistas” (LUPATINI; SALVADOR, 2012, p. 83). Quando comparamos esse valor aos investimentos em políticas sociais, flagramos que a fração destinada aos rentistas é superior. Em linhas gerais, no período posterior à crise dos anos 1970, assistiu-se “uma alteração significativa na configuração das políticas sociais, tanto do ponto de vista de sua abrangência quanto dos instrumentos mais utilizados para sua implantação” (BRETTAS; idem, p. 110).

Segundo dados atuais da Auditoria Cidadã da Dívida pública, visualizamos um contraponto entre os investimentos destinados às políticas sociais e os gastos em juros e amortizações da dívida. Traçando um panorama do perfil do orçamento, apresentamos o seguinte gráfico, com os dados de 2015:

Gráfico 03 – Execução do Orçamento Geral da União/2015 (Total = R\$ 2.268 trilhões)



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida. Acesso em 10 de Nov. 2017.

A maior fatia dos recursos é destinada aos encargos com a dívida, que representa 42,43% do orçamento. Enquanto isso, o percentual destinado às políticas de Seguridade Social foi ínfimo, totalizando 29,99% do orçamento. Sendo 22,69% destinado para a Previdência Social, que representa o retorno da poupança do trabalhador, acumulada ao longo de sua vida, e alguns benefícios previdenciários altamente seletivos e focalizados. Para a política de Saúde, orientada pelos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente a universalidade, foram alocados poucos recursos, 4,14% do orçamento geral, um valor irrisório se compararmos à amplitude dessa política. Em linhas gerais, os juros e amortizações da dívida consumiram um valor 9 (nove) vezes maior que os recursos da Saúde.

Já para a política de Assistência Social, os valores gastos em programas, serviços e benefícios sociais totalizaram 3,05% do orçamento geral. Esse valor foi investido nos serviços ofertados nos equipamentos dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em benefícios como o Benefício de Prestação Continuada e em programas como o Bolsa Família, ou seja, atendendo a um percentual elevado da população.

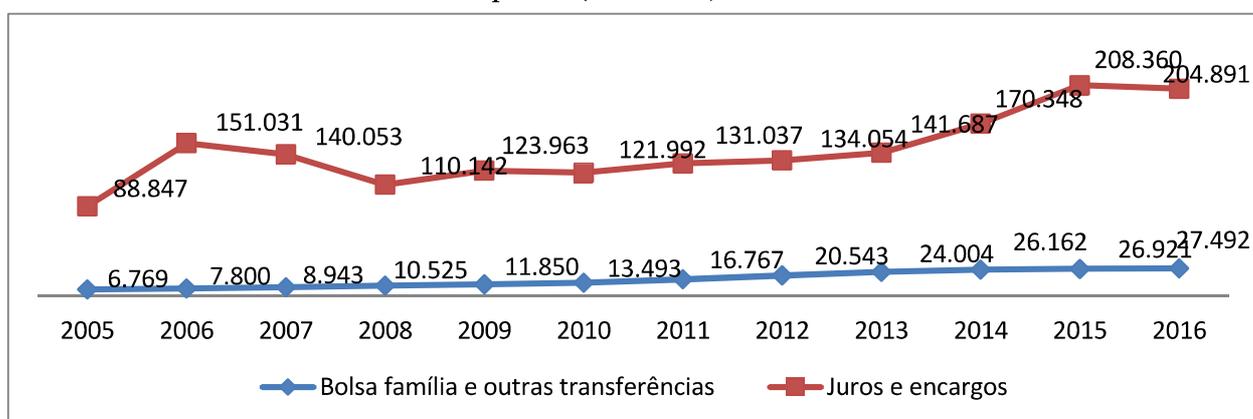
Outras políticas centrais como a educação (3,91%), saneamento (0,01%), cultura (0,04%), organização agrária (0,07%) e gestão ambiental (0,13%) obtiveram percentuais de

investimento extremamente baixos em 2015. Além dessas políticas, os investimentos em outras políticas como a preservação indígena é baixo, a tal ponto que não aparece como uma categoria própria, se enquadrando na categoria “outros encargos especiais (5,13%)”.

Os recursos destinados às políticas sociais são insuficientes quando comparados ao padrão de proteção social instituído na Constituição Federal/88. E essa tendência de destinação do fundo público para o pagamento dos juros, ressalvando que os governos não conseguem pagar o total de juros, indica que essa “opção” do Estado “reflete os interesses de classe, envolvendo negociações de seus representantes políticos, no qual o orçamento é expressão de suas reivindicações” (SALVADOR, 2012, p. 128).

Dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP), publicados em Relatórios Anuais, possibilitam o acompanhamento dos investimentos nas políticas sociais. Nos utilizando desses dados montamos uma serie de gráficos, apresentados a seguir, que contrapõem os recursos utilizados com o pagamento dos juros aos investimentos nos programas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF):

Gráfico 04 – Recursos do Bolsa Família e outras transferências em relação aos juros e encargos da dívida pública (R\$ milhões)



Fonte: SIAFI/SIGA/Senado Federal e ANFIP. Elaboração Própria.

Conforme dados disponibilizados pelo atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), cerca de 13,6 milhões de famílias se enquadram nos critérios estabelecidos pelo PBF, são famílias que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Contudo, o valor investido nesse programa é bem pequeno se comparado ao que é direcionado aos rentistas da Dívida Pública brasileira. Apenas em 2016, foram destinados aos juros e encargos da dívida um valor 8 vezes maior que o investido no PBF, e isso porque nessa análise não estamos considerando as despesas com amortizações e refinanciamento que consomem uma cifra bem mais alta do orçamento estatal.

Essa tendência de diminuição dos recursos aplicados na proteção social reflete como o fundo público tem sido uma peça-chave para a economia capitalista. Nessa luta em torno do fundo público, busca-se criar um consenso sobre a falsa premissa de que as políticas sociais são pesadas, que o Estado é incapaz de ofertar a cobertura de proteção social projetada pela Constituição Federal, esse embate ideológico é acompanhado por uma luta política, econômica e social (SALVADOR, 2012). Os resultados dessas tensões têm transformado o orçamento público em “refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal” (Idem, p.149).

Como forma de legitimar essa apropriação, alguns mecanismos foram institucionalizados, objetivando desvincular o orçamento público em nome do ajuste fiscal. Um deles é a Desregulamentação de Recursos da União (DRU), que foi prorrogada até o ano de 2023. Sua mais recente reedição, por meio da EC nº 31, de 2016, legitimou a ampliação das desvinculações dos recursos, especialmente do orçamento da Seguridade Social, de 20% para 30%, os quais serão desvinculados para a formação do superávit destinado ao pagamento dos juros e demais despesas da dívida. O seguinte histórico da DRU demonstra como o orçamento da Seguridade Social já está sendo comprometido pela utilização desse mecanismo:

Gráfico 05 – Total de receitas da Seguridade Social desvinculadas pela DRU (R\$ bilhões):



Fonte: ANFIP. Elaboração Própria.

Há uma tendência crescente de apropriação do Orçamento da Seguridade Social e destituição da cobertura das políticas sociais; os valores desvinculados pela DRU para a formação de um *superavit* e manutenção do sistema da dívida são nefastos. O histórico de desvinculação significa a contenção de recursos das políticas de Seguridade Social; em 2016, foram desvinculados o total de R\$ 99.209 (leia-se: noventa e nove bilhões, duzentos e nove milhões de reais), em prol de uma dívida indevida, que se multiplica por meio de mecanismos financeiros arbitrários. Desconsiderando as desvinculações, apropriações, desoneração etc, é

articulado um discurso irreal de déficit da previdência social; ocultando a existência desses mecanismos como a DRU, o injusto sistema tributário, os bônus e desonerações tributários oferecidos aos empresários, bancos e instituições financeiras e etc. Contudo, ainda assim, o financiamento da Seguridade Social é superavitário ³⁵, como tem sido demonstrado pelos relatórios anuais da ANFIP³⁶.

Em suma, o que assistimos é um claro comprometimento das frações da burguesia nacional com o culto aos rentistas, e, em contraposição, a destruição das políticas sociais, relegadas à lógica do mercado.

5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Nos limites da crise do capital e da hipertrofia das ações na esfera financeira, o fundo público tornou-se objeto de disputa entre as classes sociais. Se por um lado, o trabalho reivindica o retorno dos tributos e contribuições através das políticas sociais, concomitantemente, o capital requer a desvinculação dos recursos orçamentários para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Conforme os dados apresentados, as tensões em torno do orçamento do fundo público têm resultado na ampliação dos mecanismos de apropriação e redirecionamento dos recursos públicos em proveito da acumulação financeira.

A dependência da economia brasileira junto ao capital internacional possibilitou a imposição de uma agenda de “contrarreformas”, desresponsabilizando o Estado quanto à promoção da proteção social e ensejando a ampliação de novos mercados para o investimento capitalista, principalmente quanto às políticas de saúde, educação e previdência social.

Destarte, o mecanismo elementar do movimento da hipertrofia das finanças é o sistema da dívida pública, que de modo perverso se alimenta dos impostos e contribuições que constitucionalmente deveriam ser destinadas ao custeio e manutenção das políticas sociais. Assim, o tenebroso sistema das finanças impôs a destituição dos direitos e a primazia da rolagem da dívida.

O resultado da presente análise aponta para a hipertrofia financeira como um movimento de destituição da autonomia nacional; pois o histórico da mundialização reafirmou as desigualdades entre as economias capitalistas e dilatou as relações de dependência, gerando uma nova configuração mundial, subordinada aos ditames do capital financeiro. A dívida

³⁵Para aprofundar o debate indicamos Gentil (2006)

³⁶Disponibilizados em:< <https://www.anfip.org.br>>

pública brasileira foi e continua sendo o alicerce das novas modalidades de expropriação do trabalho, pela via dos recursos do fundo público.

Contudo, a luta em torno da ampliação de formas de retorno dos recursos do Fundo Público para a classe trabalhadora é essencial. A luta não acabou. A história está sendo escrita, cabe à classe trabalhadora a função histórica de vislumbrar um horizonte além do reformismo estatal, no estabelecimento de outra forma de organização social.

PUBLIC DEBT AS MECHANISM FOR THE APPROPRIATION OF THE PUBLIC FUND IN THE CONTEXT OF HYPERTROPHY OF FINANCIAL CAPITAL

ABSTRACT

The process of capital hypertrophy in the financial field was enabled by economic, political and social mechanisms. Due to the capital structural crisis, the investments in production decreased and the capitals sought after their appreciation in the financial sphere. The range of measures employed in order to restore the profitability pattern from the 30 "glorious years" was essential to the development of the processes of mondialisation, financial hypertrophy and consolidation of a world system of public debts. Thus, this paper aims at analyzing the financial hypertrophy process and the tensions emerging through the appropriation of the public fund in Brazil, as an expression of the class struggle, in the boundaries of the public debt economy. This research was based on a bibliographical and documentary study, making use of classical and contemporary sources. By means of reality approximation, we identified that the disputes around the public fund budget intend, on the one hand, the social protection and its expansion; on the other hand, these disputes favor the financial accumulation through the payment of interest and financial charges from the Public Debt. Therefore, that which happens to the public fund reveals the outcome of the tensions among the social classes and reiterates the centrality of the State budget in the current capital financialization phase.

Keywords: Financial Capital; Public Fund; Public Debt System;

5. REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2015**. Brasília: Anfip, 2016.

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

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

_____; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

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

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

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

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

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

DAVI, J. et al. A seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. In: **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 59 -87, jan/jun, 2010.

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

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

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

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

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

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

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

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

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

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

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

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista.** 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil.** São Paulo: Ática, 1988.

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

NETTO, J. P. BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica.** 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

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

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

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

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In. **Serviço Social e Sociedade**, nº 104. São Paulo, Editora Cortez, 2010.

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

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