



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E
CIDADANIA**

LEONARDO FERNANDES PURIDADE MACIEL

**DINÂMICA DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO E O CUSTEIO DA SAÚDE
PÚBLICA: AVALIAÇÃO DOS GASTOS CORRENTES FEDERAIS NO
FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS EXERCÍCIOS FISCAIS
COMPREENDIDOS DE 2019 ATÉ 2021**

**SALVADOR
2023**

LEONARDO FERNANDES PURIDADE MACIEL

DINÂMICA DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO E O CUSTEIO DA SAÚDE PÚBLICA: AVALIAÇÃO DOS GASTOS CORRENTES FEDERAIS NO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS EXERCÍCIOS FISCAIS COMPREENDIDOS DE 2019 ATÉ 2021

Tese apresentada a Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade Católica de Salvador-UCSAL, a qual se vincula o Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Políticas Sociais e cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior.

SALVADOR

2023

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas

M152 Maciel, Leonardo Fernandes Puridade

Dinâmica do capitalismo financeirizado e o custeio da saúde pública: avaliação dos gastos correntes federais no financiamento da saúde pública nos exercícios fiscais compreendidos de 2019 até 2021 / Leonardo Fernandes Puridade Maciel .– Salvador, 2023.

125 f.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Orçamento Público 2. Financiamento da Saúde Pública 3. Dívida Pública
4. Neoliberalismo I. Cunha Júnior, Dirley da - Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 614.2

TERMO DE APROVAÇÃO

LEONARDO FERNANDES PURIDADE MACIEL

"DINÂMICA DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO E O CUSTEIO DA SAÚDE PÚBLICA: AVALIAÇÃO DOS GASTOS CORRENTES FEDERAIS NO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS EXERCÍCIOS FISCAIS COMPREENDIDOS DE 2019 ATÉ 2021".

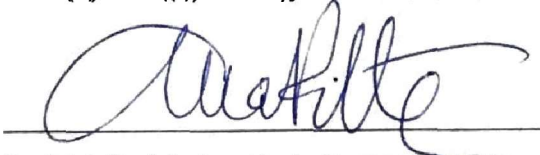
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 29 de maio de 2023.

Banca Examinadora:



Prof.(a)s. Dr.(a)s. Dirley da Cunha Júnior - UCSAL (orientador)

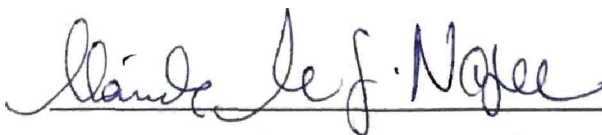


Prof.(a) Dr.(a) Ana Maria Fernandes Pitta -
Prof.(a) Dr.(a) Ana Maria Fernandes Pitta - UCSAL

FERNANDA RAVAZZANO
LOPES BAQUEIRO: 01326769588

Assinado de forma digital por
FERNANDA RAVAZZANO LOPES
BAQUEIRO: 01326769588
Dados: 2023.06.08 15:45:20 -03'00'

Prof.(a) Dr.(a) Fernanda Ravazzano Lopes Baqueiro - UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) Claudia Nogueira Albagli - UFBA

FABIO PERI ANDRÉ DE
ALMEIDA
HIRSCH: 95303901572

Assinado de forma digital por
FABIO PERI ANDRÉ DE ALMEIDA
HIRSCH@5303901572

Dados: 2023.fk.05 09:37JJ -03'tXI'

Prof.(a) Dr.(a) Fabio Periandro de Almeida Hirsch - UFBA

DEDICATÓRIA

*Aos meus familiares e a espiritualidade,
pois sempre acreditaram em meu
potencial, mesmo nos momentos difíceis.*

AGRADECIMENTOS

Por incrível que pareça, o tópico dos agradecimentos não é tão fácil de escrever conforme eu particularmente esperava.

As vezes passava dias, refletindo para quais pessoas eu iria agradecer que me auxiliaram diretamente ou indiretamente na escrita desta tese.

Inicialmente (e não poderia ser diferente) eu agradeço a Deus, pois sem Ele eu sequer haveria chegado até aqui, só Deus sabe tudo o que passei nesses últimos quatro anos, todas as dificuldades e desafios, todos os momentos bons e outros nem tanto, mas na certeza de que tudo ocorre para a minha evolução.

Em ato contínuo, agradeço também a espiritualidade que me cerca diariamente e me ajuda a trilhar o meu caminho com paz, amor e perseverança, estendendo a *mão invisível* sempre quando eu necessito.

Agradeço também a minha família, que é a base de tudo, e espaço de construção de um sujeito melhor.

Agradeço ao meu sempre professor e incentivador, Prof Dr. André Portella, pois sem ele esse texto jamais teria sido entregue. Devo a ele todos os ensinamentos necessários para a escrita sobre o Orçamento Público e as descobertas das nuances críticas a seu respeito que estão a nossa vista, mas que no dia a dia se perdem pela cortina de fumaça dos nossos afazeres diários.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior, por ter estendido a mão e se colocado à disposição quando eu precisei.

A toda equipe técnica, coordenação e operacional do PPG-PSC, em especial a Daniele e Jamile, por mais que não façam mais parte dos quadros institucionais, a parceria de vocês no dia a dia foi fundamental em todos esses anos passados.

Aos meus colegas de doutorado, em especial Ana Cláudia, Sheilla, Germana, Lucinara e Marco Amado, pelo incentivo diário mútuo para a pesquisa e escrita.

A minha sempre aluna e colega advogada Fabiane Leitão, mal sabe ela que já não tenho mais o que lhe ensinar, mas sim, aprender.

EPÍGRAFE

“Paciência para esperarmos o tempo de Deus”. Amigos, temos tempo para tudo o que deve ser feito abaixo dos Céus, porque essa aflição? Porque quereis que as coisas sejam feitas na velocidade que o homem determina? Jesus nos ensinou em sua caminhada em termos fé sempre, então, se temos fé podemos crer que o melhor acontecerá, até porque colocamos no próprio Criador toda a expectativa, força e energia na guarda de nossas vidas e ações. Ora, se Deus é onipotente porque tu tens tanto medo? Se o Ser mais poderoso do universo olha para/por você e é o seu pai, e portanto você é a sua criação, não adianta ficar preocupado e amargurado/angustiado por nada pois tudo será feito a seu tempo e para a sua glória. (Autor desconhecido, acesso em 31/05/2022).

“Os passarinhos não guardam o que comem e nem programam o que vestir, mas não sobrevivem? Quem dirá a você que é mais importante para os olhos de Deus do que um passarinho”. Fazei meu pai, uma forma de aumentarmos a nossa fé, uma forma de aumentarmos a confiança em ti e na futura vida que separou para nós. Haverá de vim um tempo em que entenderemos os seus desígnios, mas te peço ó pai o direcionamento e a fé em confirmarmos estar no caminho certo e da retidão. Abençoe a todos nós e que tenhamos paciência para cumprirmos os seus planos. (Autor desconhecido, acesso em 31/05/2022).

“Ninguém é mais paciente do que Deus Pai, ninguém compreende e sabe esperar como ele. Que estejamos dispostos a continuar a crescer, e peçamos a ele o que ainda não podemos conseguir”. (**Papa Francisco**, *Evangelii Gaudium*, 152-153).

MACIEL, Leonardo Fernandes Puridade. **DINÂMICA DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO E O CUSTEIO DA SAÚDE PÚBLICA: AVALIAÇÃO DOS GASTOS CORRENTES FEDERAIS NO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS EXERCÍCIOS FISCAIS COMPREENDIDOS DE 2019 ATÉ 2021.** Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em políticas sociais e cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2023.

RESUMO

Considerando a necessidade de garantia através do financiamento das políticas sociais, em especial para esta tese, aquelas voltadas a saúde, a sua manutenção e expansão, a presente investigação científica tem como objeto precípuo a verificação das bases teóricas econômicas influenciadoras da alocação orçamentária no Brasil no período de 2019 até 2021. Isto porque, o direito a saúde, tendo em vista o seu caráter prestacional, necessita de um programa e projeto social para a sua implementação, o que conseqüentemente pressupõe recursos financeiros advindos do fundo público. As prioridades governamentais com os gastos sociais, tornam-se de fácil observação configurando-se um importante indicador, ao ser colocado em contraponto com outros gastos, a exemplo do pagamento dos juros e amortização da dívida pública, sendo estes efetivados em benefício de uma classe extremamente restrita e conhecida como rentistas. A escolha do tema partiu destas perspectivas delineadas e possui como objetivo geral verificar a partir dos dados da execução orçamentária do Governo Federal no período supramencionado, os montantes destinados ao financiamento da saúde para fins de evidenciar em termos macroeconômicos e comparativos com a despesa de pagamento do juros e amortização da dívida pública, eventual influência de característica neoliberal no planejamento orçamentário no Brasil. Com a opção metodológica de avaliação quantiquantitativa de dados coletados pelo SIGA, que é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira- SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, foi observado que uma vultuosa parte do orçamento público federal é destinada exclusivamente ao pagamento em benefício dos rentistas em detrimento da saúde pública através dos recursos destinados ao Sistema único de Saúde – SUS, mesmo ocorrendo no período avaliado a variável de emergência da saúde pública em razão pandêmica do COVID 19, confirmando a hipótese levantada de alta influência neoliberal nas escolhas alocativas orçamentárias no Brasil.

Palavras chave: Orçamento Público. Financiamento da Saúde Pública. Dívida Pública. Neoliberalismo.

MACIEL, Leonardo Fernandes Puridade. **FINANCIAL CAPITALISM DYNAMICS AND PUBLIC HEALTH FUNDING: ASSESSMENT OF FEDERAL CURRENT EXPENDITURE ON PUBLIC HEALTH FINANCING IN THE FISCAL YEARS FROM 2019 TO 2021.** Thesis (Doctorate) – Postgraduate Program in Social Policies and Citizenship, Catholic University of Salvador, Salvador, 2023.

ABSTRACT

Considering the need for guarantees through the financing of social policies, especially for this thesis, those aimed at health, its maintenance and expansion, the present scientific investigation has as its main object the verification of the economic theoretical bases that influence budget allocation in Brazil in the period from 2019 to 2021. This is because the right to health, in view of its provisional nature, requires a program and social project for its implementation, which consequently requires financial resources from the public fund. Government priorities with social spending become easy to observe, configuring an important indicator, when placed in contrast with other expenses, such as the payment of interest and amortization of the public debt, which are carried out for the benefit of a class extremely restricted and known as rentiers. The choice of theme was based on these outlined perspectives and has the general objective of verifying, based on data from the Federal Government's budget execution in the aforementioned period, the amounts allocated to financing health in order to demonstrate in macroeconomic terms and comparatively with the expense of paying the interest and amortization of public debt, possible influence of neoliberal characteristics on budget planning in Brazil. With the methodological option of quantitative and qualitative evaluation of data collected by SIGA, which is an information system on the federal public budget, which allows broad and easy access to data from the Integrated System of Financial Administration - SIAFI and other databases on plans and budgets public health, it was observed that a large part of the federal public budget is destined exclusively to the payment for the benefit of rentiers to the detriment of public health through the resources destined to the Unified Health System - SUS, even in the period evaluated the public health emergency variable due to the COVID 19 pandemic, confirming the hypothesis raised of high neoliberal influence on budget allocation choices in Brazil.

Keywords: Public Budget. Public Health Financing. Public debt. Neoliberalism.

MACIEL, Leonardo Fernandes Puridade. **DYNAMIQUE DU CAPITALISME FINANCIER ET FINANCEMENT DE LA SANTÉ PUBLIQUE : ÉVALUATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES COURANTES POUR LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ PUBLIQUE AU COURS DES EXERCICES FISCAUX DE 2019 À 2021.** Thèse (Doctorat) – Programme d'études supérieures en politiques sociales et citoyenneté, Université catholique de Salvador, Salvador, 2023.

RÉSUMÉ

Considérant le besoin de garanties à travers le financement des politiques sociales, en particulier pour cette thèse, celles visant la santé, son maintien et son expansion, la présente enquête scientifique a pour objectif principal la vérification des bases théoriques économiques qui influencent l'allocation budgétaire au Brésil en la période de 2019 à 2021. En effet, le droit à la santé, compte tenu de son caractère provisoire, nécessite un programme et un projet social pour sa mise en œuvre, ce qui nécessite par conséquent des ressources financières du fonds public. Les priorités du gouvernement en matière de dépenses sociales deviennent faciles à observer, configurant un indicateur important, lorsqu'il est mis en contraste avec d'autres dépenses, telles que le paiement des intérêts et l'amortissement de la dette publique, qui sont effectuées au profit d'une classe extrêmement restreinte et connue. comme rentiers. Le choix du thème a été basé sur ces perspectives esquissées et a pour objectif général de vérifier, sur la base des données de l'exécution du budget du gouvernement fédéral au cours de la période susmentionnée, les montants alloués au financement de la santé afin de démontrer en termes macroéconomiques et comparativement aux dépenses du paiement des intérêts et de l'amortissement de la dette publique, influence possible des caractéristiques néolibérales sur la planification budgétaire au Brésil. Avec l'option méthodologique d'évaluation quantitative et qualitative des données collectées par SIGA, qui est un système d'information sur le budget public fédéral, qui permet un accès large et facile aux données du Système intégré d'administration financière - SIAFI et d'autres bases de données sur les plans et budgets santé publique, il a été observé qu'une grande partie du budget public fédéral est destinée exclusivement au paiement au profit des rentiers au détriment de la santé publique à travers les ressources destinées au Système de Santé Unifié - SUS, même dans la période évaluée la variable d'urgence de santé publique due à la pandémie de COVID 19, confirmant l'hypothèse soulevée d'une forte influence néolibérale sur les choix d'allocation budgétaire au Brésil.

Mots-clés: Budget public. Financement de la santé publique. Dette publique. Néolibéralisme.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ater- Assistência técnica e extensão rural
BGU- Balanço do Orçamento Geral da União
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC- Benefício de Prestação Continuada
CIT- Comissão Intergestores Tripartite
Cofin- Comissão Intersectorial de Orçamento e Financiamento
CPI- Comissão Parlamentar de Inquérito
CNS- Conselho Nacional de Saúde
Conasems- Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conass- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
Capes- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Dieese- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IPCA- Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibama- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFI- Instituto Fiscal Independente
Iree- Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa
LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA- Lei Orçamentária Anual
OMS- Organização Mundial da Saúde
OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPP- Parcerias Público Privadas
Pnad- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad- Contínua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PO- Plano Orçamentário
PPA- Plano Plurianual
PIB- Produto Interno Bruto
PBF- Programa Brigadas Federais
PNI- Programa Nacional de Imunização

PLOA- Projeto de Lei Orçamentária Anual
SUAS- Sistema Único de Assistência Social
SUS- Sistema Único de Saúde
STF- Supremo Tribunal Federal
TCU- Tribunal de Contas da União
UO- Unidade orçamentária

Sumário

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 01. A HEGEMONIA FINANCEIRA: CAPITAL FICTÍCIO E SUAS CRISES.....	22
1.1. DO DINHEIRO EM MARX ATÉ AS TRANSFORMAÇÕES NOS DIAS ATUAIS	28
1.2. DAS INSTABILIDADE SISTÊMICAS DO CAPITAL	30
1.3. FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL À LUZ DA TEORIA MATERIALISTA – A REDUÇÃO DOS DIREITOS SOB A JUSTIFICATIVA DE CRISE FISCAL.....	34
CAPÍTULO 02. ESTADO SOCIAL E TEORIAS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	46
2.1. AS REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	46
2.2. AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	58
2.3. DAS TENTATIVAS DO ESTADO BRASILEIRO PARA O ESTABELECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL	62
CAPÍTULO 03. A DÍVIDA PÚBLICA EM PERSPECTIVA	80
3.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL.....	80
3.2. ACUMULAÇÃO DO CAPITAL VIA DÍVIDA PÚBLICA.....	82
3.3. DÍVIDA PÚBLICA E FINANCEIRIZAÇÃO DE RIQUEZA	86
3.4. A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E AS FINANÇAS PÚBLICAS.....	91
3.5. OS DESSARANJOS ECONÔMICOS DA DÉCADA DE 1980 e 1990 NO BRASIL.....	94
3.6. ACUMULAÇÃO DE CAPITAL VIA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL	97
CAPÍTULO 04. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL.....	102
4.1. O TRIPÉ ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE SEGURIDADE: SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA.....	102
4.2. AS BASES DE FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .	106
4.3. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL NOS EXERCÍCIOS 2019 ATÉ 2021 .	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, ninguém pode ignorar que o processo de globalização e expansão do capital interfere nos múltiplos fatores de construção da sociedade, e tende a se impor independentemente da política que este ou aquele país resolve adotar.

Partindo desta perspectiva, nota-se que com o orçamento público não é diferente, pois ele representa efetivamente a “carta de intenções” do administrador ao eleger as prioridades governamentais de sua gestão.

O orçamento quando analisado, consegue apontar efetivamente a estrutura de gastos e receitas por força de determinação normativa da Lei nº 4.320/64¹, ou seja, indica indiretamente quem se encontra na base de arrecadação estatal atendendo a este ônus a partir da indicação das fontes de custeio e quem é o destinatário final beneficiado pelas alocações orçamentárias do dinheiro público.

Por meio do instrumento orçamentário, o Poder Executivo busca cumprir os seus programas governamentais ou até mesmo viabilizar projetos macroeconômicos tendo em vista a necessidade de equilíbrio da política monetária e justiça fiscal, contudo, a escolha desses programas a serem implementados, muitas vezes, perpassa e reflete os interesses das classes dominantes, na qual o orçamento é a expressão das suas influências.

Em tempos de expansão do capital, identificados de forma mais severa a partir da revolução industrial e o processo de expropriação do homem com o seu objeto de trabalho², intensificou-se o que Marx denominou de acumulação primitiva do capital (1983, pág. 191) que foi a gênese dos desarranjos necessários para solidificar a dominação do capital como sistema econômico predominante, e levou em efeito cascata a mudar hábitos, costumes e até mesmo a forma de pensar dos povos.

A acumulação primitiva de capital, foi o ponto de partida para a ascensão hegemônica do capitalismo no ocidente, pois grande parte dos desdobramentos

¹ Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

² A partir dos movimentos de êxodo rural, em que por força da própria legislação inglesa do século XIX, o homem perdeu o espaço no campo e seus objetos de trabalho, para adentrar as estruturas fabris (MARX, 1983, pág. 185)

posteriores econômicos ao final do século XIX e início do século XX são graus de intensificação dessa perspectiva na prática.

O *fetichismo* do capital produzido a partir destas intensificações sistêmicas, busca acima de tudo garantir lucros intermináveis aos detentores dos meios de produção³ e para isto abrem mão de questões implementadas no Keynesianismo (Estado de bem estar social) e optam para o livre mercado longe das ingerências estatais na economia (neoliberalismo).

Esse sistema normativo (DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian; 2016) é muito mais amplo do que uma ideologia ou uma corrente econômica, pois estende a lógica do capital para todos os aspectos da vida cotidiana, alienando boa parte da população a uma só voz: geração de lucro representado pelo dinheiro.

Só que para Marx (1983, pág. 39), o dinheiro é somente uma *conta de medida de valor*, ele reproduz a aparência de mercadoria, mas por não ser necessariamente esta, não representa efetivamente a encarnação social do trabalho.

Por ser um *signo de valor*, este dinheiro pode fazer-se representar pelas mais diversas formas de papel, moedas e títulos da dívida (capital fictício), que evidenciam a sua precariedade em situações de crises econômicas as quais impossibilitam pagar a todos os credores.

Pois bem, a orientação econômica neoliberal, busca diminuir as interferências estatais na gerência do mercado⁴ e suas questões transversais, deixando uma grande parcela da população sem a assistência necessária e a mercê dos detentores do capital que interferem em tudo e em todos conquanto haja benefício lucrativo, a chamada mais valia, que pode ter ou não alguma relação com o capital produtivo.

A escolha do tema e objeto da pesquisa partiram exatamente destas perspectivas delineadas e do reconhecimento da opção macroeconômica brasileira de inserção no cenário mundial através do fenômeno de financeirização da economia, ou seja, pela prevalência da acumulação financeira, em detrimento da acumulação produtiva, intensificado na década de 1980.

Isto é prejudicial para uma economia subdesenvolvida, como é o caso do Brasil, na medida em que causa ainda mais concentração de renda acentuada em parcela da população já detentora de capital, fortalecendo a classe dos rentistas, e pondo em

³ Leia-se que nesta análise os detentores dos meios de produção se confundem com os detentores de capital, até porque na perspectiva adotada neste trabalho, o capital gera mais capital (capital improdutivo).

⁴ (...) Exceto quando o assunto é socialização dos prejuízos dos grandes conglomerados econômicos.

segundo plano os ditames da justiça fiscal e redistribuição de renda, assuntos que não deveriam sair da pauta do dia no capitalismo subdesenvolvido brasileiro.

A interferência advinda pelo poder e hegemonia econômica do capital, acontece em todos os níveis, e com o orçamento público não é diferente. Em que pese este representar as matrizes presentes no Plano de Governo, ele é o fiel indicador das prioridades governamentais e esta perspectiva pode ser facilmente percebida na verificação das despesas executadas do governo federal em determinados exercícios fiscais, pois mostrará efetivamente qual a disponibilidade financeira foi devidamente empenhada para certo fim.

O período de análise delimitado nesta tese, refere-se a chegada ao Poder Executivo do candidato mais alinhado nas eleições presidenciais de 2018 às pautas neoliberais, qual seja o mandato do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, e o seu ministro da economia Paulo Roberto Nunes Guedes, este último um legítimo “Chicago boy”, e voltado efetivamente ao grande mercado privado de capitais, haja vista o seu histórico com os detentores do capital.

Com o período determinado como sendo dos exercícios 2019 até 2021, a presente tese possui o objetivo geral de verificar a partir dos dados da execução orçamentária do Governo Federal no período supramencionado, os montantes destinados ao financiamento da saúde para fins de evidenciar em termos macroeconômicos e comparativos com a despesa de pagamento do juros e amortização da dívida pública, eventual influência de característica neoliberal no planejamento orçamentário.

A escolha do termo *influência* foi delimitada a partir das reflexões de Draíbe (1993, pág. 86) que consiste em defender que as correntes neoliberais não possuem efetivamente um corpo teórico próprio, se valendo de proposições práticas diversas e absorvidas pelo setor politicamente colocado a direita do espectro político para sedimentar a estratégia eficiente de predominância ideológica de sua proposta de livre mercado/autoregulação.

Por sua vez, a escolha da verificação dos dados orçamentários federais da saúde partiu da necessidade da eleição de um indicador metodológico de avaliação, e devido a sua importância como um direito e garantia constitucional disposto no art.

196 da Constituição Federal⁵, alinhado ao cenário de emergência em saúde pública por razão da Pandemia do COVID 19, este é um indicador fiel para avaliar a aderência do plano de governo com as questões sociais.

E para alcançar isto, verificar-se-á comparativamente e durante os exercícios fiscais delimitados, por um lado a execução orçamentária do governo federal no financiamento das políticas de saúde, representando o Estado de bem estar social; e por outro lado a execução orçamentária do governo federal ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, representando a política neoliberal com o capital portador de juros.

Esta escolha metodológica de natureza quantiquantitativa possibilitará desenvolver um raciocínio teórico, através de dados concretos coletados pelo SIGA, que é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira- SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, além do mais, serve para de maneira técnica verificar a aproximação do plano de governo do então ex-presidente Jair Messias Bolsonaro com as reivindicações básicas das políticas sociais contemporâneas, qual seja, a luta das classes trabalhadoras na garantia dos meios de sobrevivência digna, mesmo durante as crises do capital, que ao Estado é dado a responsabilidade de intervir de maneira acíclica no panorama econômico.

Devendo neste ponto lembrar-se de que a garantia do acesso a saúde através do provimento material representado pelo financiamento público de sua atividade, possui identificação nos artigos 1º, III; 5º, *caput*; 196º; 197º; 198º; 199º e 200º da Constituição Federal, da Lei nº 8.080/1990 e da Portaria do Ministério da Saúde nº 3.992/2017.

Para alcançar o objetivo geral acima proposto, os seguintes objetivos específicos foram traçados: a) Aprofundar acerca das definições basilares de interpretação do sistema econômico capitalista; b) Explanar acerca da historicidade e importância do planejamento orçamentário no Brasil; c) Delinear o panorama da dívida pública no Brasil; d) Apresentar os dados orçamentários coletados do SIAFI acerca do orçamento público alocado as políticas de saúde no exercício fiscal 2019 até 2021.

⁵ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A justificativa da presente tese reside no notável descompasso existente nos montantes orçamentários destinados para o financiamento da saúde pública, que apesar de ser uma importantíssima garantia constitucional, nem sempre recebe a quantidade de recursos necessário para a sua eficaz sustentabilidade frente a gama de responsabilidades a qual lhe é atribuída, ainda mais quando verificados em contraposição a alocação orçamentária empenhada para pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

A presente tese é composta de 04 capítulos, que correspondem aos desdobramentos necessários para atingir aos objetivos específicos propostos, pois bem, o primeiro capítulo intitulado *A hegemonia financeira: capital fictício e suas crises*, visa proporcionar ao leitor a posição clássica das ideias marxianas no que corresponde aos termos capital fictício e portador de juros, hegemonia, expansão, dinheiro e lucro (mais-valia), termos indispensáveis como substrato para a observação crítica do atual sistema econômico que será posto em análise no texto.

O segundo capítulo, denominado *Estado social e teorias do planejamento orçamentário*, possui um viés eminentemente histórico, e será responsável de forma exhaustiva a apresentar os desafios e as perspectivas futuras de planejar o orçamento como instrumento de justiça social, pois através dele as políticas e projetos sociais podem ser realmente implantados a partir da disponibilidade financeira para o seu financiamento e sustentabilidade.

Em ato contínuo, o terceiro capítulo tratará sobre *A dívida pública em perspectiva*, esta parte da tese irá avaliar a partir de múltiplos aspectos a questão da dívida pública no Brasil, desde o seu nascimento no século XIX, até as auditorias na segunda metade do século XX e os dias atuais. Capítulo de extrema importância para o desenvolvimento da tese, pois a partir dele será verificado questões essenciais quais sejam *de onde vem os recursos destinados ao pagamento dos juros e amortização da dívida? Ou quem são os principais beneficiários deste sistema? Qual o real benefício para a coletividade nesta perpetuação?*

O quarto capítulo, por fim, denominado *Análise orçamentária da saúde pública no Brasil*, trará de forma técnica e científica os dados disponibilizados em base oficial governamental acerca dos valores destinados ao financiamento dos programas e projetos destinados a garantia e promoção da saúde ao longo dos anos, o que poderá verificar eventual desmonte da saúde pública no Brasil no período elencado, bem

como através da razão quantitativa clara, correlaciona-lo com as despesas empenhadas para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

A partir das conclusões trazidas por esta análise, busca-se contribuir para futuras reflexões que busquem otimizar a alocação financeira orçamentária federal para fins de justiça social.

CAPÍTULO 01. A HEGEMONIA FINANCEIRA: CAPITAL FICTÍCIO E SUAS CRISES

Em *O Capital*, Marx (1983, pág. 80) na seção V do livro III, abre a discussão daquilo que é denominado capital portado de Juros, e esta denominação surge a partir do reconhecimento da valorização do próprio dinheiro mantendo a sua forma líquida, ou seja, sem passar pela produção; e isto para Marx seria o próprio processo normal de autonomia da esfera financeira com relação à esfera produtiva, fazendo parte, portanto, da natureza interna do próprio objeto, o dinheiro.

O próprio autor especifica a função do dinheiro como medida de valor, percebendo neste último um duplo caráter: o valor de uso e o valor de troca; que em se tratando de mercadorias, são frutos do trabalho humano, que por este modo também possuiriam um duplo caráter, caracterizado pelo trabalho concreto e o trabalho abstrato.

Neste sentido, conclui-se que o conceito de dinheiro tornar-se a forma mais adequada para fins de manifestação do valor, até porque ele é a forma mais completa e adequada de manifestação do valor pois é o equivalente geral para a expressão do valor de todas as outras mercadorias em uma única comum. Historicamente foram os metais preciosos como o ouro e prata.

Na utilização inicial dos metais preciosos, torna-se “natural” as relações sociais entre os produtores, fazendo com que o fetiche do dinheiro seja notadamente um aprofundamento do fetiche da mercadoria, veja-se:

Ao contrário. Sendo todas as mercadorias, enquanto valores, trabalho humano objetivado, e, portanto, sendo em si e para si comensuráveis, elas podem medir seus valores, em comum, na mesma mercadoria específica e com isso transformar esta última em sua medida comum de valor, ou seja, em dinheiro. Dinheiro, como medida de valor, é forma necessária de manifestação da medida imanente do valor das mercadorias: o tempo de trabalho (Marx, 1983, p.87)

Além desta análise, o dinheiro é conhecido como meio de circulação de mercadorias. Que pressupõe a análise desta orientação a partir de três vertentes complementares.

A primeira, refere-se a metamorfose das mercadorias. Esta equação é analisada de forma bastante simplificada pois na sociedade o produtor precisa conseguir vender o seu produto para fins de sobrevivência e/ou obtenção de dinheiro

para adquirir outros produtos do que necessita. Como há a separação entre os atos de compra e venda, abre a possibilidade formal de uma crise na medida em que a produção e a procura podem não estar no mesmo patamar de necessidade e valorização.

A segunda, refere-se ao chamado curso do dinheiro, que em que pese haver em todo o processo de troca a circulação permanente de dinheiro, sabe-se que o objetivo direto da circulação é a troca de mercadorias, e que o dinheiro funciona exclusivamente como suporte mediador e facilitador para as trocas.

Em terceiro lugar, tem-se a determinação do dinheiro como signo do valor. Isso significa que com o passar dos tempos as moedas não tinham mais necessariamente o seu valor expresso em quantidades de outro, que representavam acima de tudo quantidade de trabalho humano empenhado para a sua extração e preparo, em outras palavras, o dinheiro como signo do valor pode ser definido como um signo qualquer, sem valor de uso intrínseco alinhado a forma de obtenção, veja-se:

O dinheiro já não media o processo. Ele o fecha de modo autônomo, como existência absoluta do valor de troca ou mercadoria geral. O vendedor converte sua mercadoria em dinheiro para satisfazer a uma necessidade por meio do dinheiro, o entesourador, para preservar a mercadoria em forma de dinheiro, o comprador que ficou devendo, para poder pagar. Se não pagar seus bens são vendidos judicialmente. A figura de valor da mercadoria, dinheiro, torna-se, portanto, agora um fim em si da venda. Em virtude de uma necessidade social que se origina das condições do próprio processo de produção. (Marx, 1983, p. 115).

Com o aprofundamento desta equação, nota-se que o próprio dinheiro passou a ser substituído por certificados (ou títulos) de dívida, começaram a entrar na equação, haja vista que qualquer documento com símbolo passou a vigorar com esta finalidade:

O dinheiro de crédito se origina diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, já que são colocados em circulação os próprios certificados de dívidas por mercadorias vendidas, para transferir os respectivos créditos. Por outro lado, ao estender-se o sistema de crédito, estende-se a função do dinheiro como meio de pagamento. Enquanto tal, recebe forma própria de existência, na qual ocupa a esfera das grandes transações comerciais, enquanto as moedas de ouro e prata ficam confinadas à esfera do varejo. (Marx, 1983, p. 117).

Em sua essência, o dinheiro tem um caráter meramente formal, podendo tomar a forma de notas de papel ou, como títulos de dívida, e este último quando circulado

como meio de crédito não há problemas, exceto na ocorrência de eventuais crises, que quer-se o dinheiro em pessoa, seja ouro ou notas de banco, veja-se:

A função do dinheiro como meio de pagamento implica uma contradição direta. Na medida em que os pagamentos se compensam, ele funciona apenas idealmente como dinheiro de conta ou medida de valor. Na medida em que se tem de fazer pagamentos efetivos, ele não se apresenta como meio circulante, como forma apenas evanescente e intermediária do metabolismo, senão como a encarnação individual do trabalho social, existência autônoma do valor de troca, mercadoria absoluta. Essa contradição estoura nos momentos de crises comerciais e de produção a que se dá o nome de crise monetária. Ela ocorre somente aonde a cadeia em processamento dos pagamentos e um sistema artificial para sua compensação estão plenamente desenvolvidos. Havendo perturbações as mais gerais desse mecanismo, seja qual for a sua origem, o dinheiro se converte súbita e diretamente de figura somente ideal de dinheiro de conta em dinheiro sonante. Torna-se insubstituível por mercadorias profanas. (Marx, 1983, p. 116).”

O dinheiro, em sua aparência, representa inevitavelmente uma contradição na medida em que o mesmo é e não é mercadoria. Pois, por ser signo do valor, ela pode tomar a mais diversas das formas conquanto cumpra a sua função como meio de pagamento:

Uma vez plenamente constituído, o dinheiro, por um lado, só é ele mesmo porque não é mercadoria, porque é essencialmente forma e forma agora – vale dizer, quando seu movimento lógico o desenvolve em meio de pagamento – descarnada; logo, dinheiro não é mercadoria. De outro lado, ele só é dinheiro porque, categoricamente, é, também, mercadoria; mas do que “categoria mercadoria geral”, o dinheiro só é ele mesmo se sua aparência de mercadoria se mantém, se ele pode, pois, a qualquer momento, se transformar em mercadoria absoluta, se imobilizar em tesouro; logo, dinheiro é mercadoria. (Paulani, 1992, p.143)

É por isso que esta relação fica mais evidente durante os momentos de crise. Se a essência é puramente um sinal que representa algum valor, na aparência ele precisa efetivamente representar a encarnação deste, e nas crises percebe-se que o dinheiro não representa a riqueza que dele se espera. Ele só pode ser considerado plenamente constituído quando representa o próprio valor de excelência, sendo o fim dele a própria conclusão do processo e não meio somente para adquirir outras mercadorias, Marx aponta:

Em sua última e completa determinação [mercadoria absoluta, isto é, meio de pagamento geral e tesouro] o dinheiro se apresenta então em todos os sentidos como uma contradição (...) a ele como forma universal de riqueza, se contrapõe todo o mundo das riquezas reais. Ele é a pura abstração dessas riquezas e, por isso, fixado desta forma, é uma pura ilusão. (Marx, 1986, pág. 170)

Neste cenário que inicia-se o conceito de capital, que nasce a partir da valorização do dinheiro em movimento, em outras palavras, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza (Fausto, 1987), essa apropriação do valor excedente é a mais-valia. Assim, o dinheiro deixa de ser meio simplesmente para a obtenção de mercadoria e possui a finalidade fim em si próprio.

Superada essa discussões, chega-se ao capital portador de juros. Este representa o resultado da transformação do dinheiro em mercadoria, neste sentido, por ter se transformado em mercadoria adquire a capacidade de gerar lucros.

Conhecido como mercadoria *sui generis*, pode-se assim definir pois dele não se interessam em seu valor comum, mas sim do seu valor de uso, até porque não faria sentido trocar 100 reais por outros 100 reais por exemplo, tal como pode ser feito por qualquer mercadoria comum, mas o que interessa a esse capital portador de juros é que seja emprestado: o comprador pago um preço para ter acesso ao valor de uso do dinheiro.

Tal como o trabalhador na venda de sua força de trabalho, no capital portador de juros o pagamento pelo uso e posse temporária do dinheiro é cedida se puder retornar ao seu real proprietário acrescido de juros.

De qualquer sorte, entender essa equação é reflexionar que os juros do dinheiro emprestado tomado ao trabalhador ou empresário, representa uma redistribuição da renda gerada na esfera produtiva, até porque o dinheiro recebido a título de empréstimo, via de regra, é utilizado para aplicação no mercado de produção.

Esta relação denota o caráter ainda mais fetichista do capital portador de juros, pois para a geração de lucros ao seu proprietário, esquece-se que o dinheiro necessita passar pela esfera de produção, pois o que há é uma redistribuição da própria mais valia obtida na relação de investimento dos valores recebidos. Então o capital portador de juros é um sujeito fictício, em razão de algum momento o mesmo necessitar do trabalho humana produtivo para a sua reprodução.

Isto se verifica até mesmo dentro da própria classe capitalista, de um lado temos os chamados capitalistas monetários, que é aquele que empresta o capital portador de juros e cuja figura clássica é o banqueiro ou os grandes conglomerados de fundos de investimentos, e por outro lado o capitalista industrial ou funcionante, que é aquele que efetivamente investe na produção. Esta subdivisão dá início à divisão que pode ser verificada entre lucro em juro e ganho empresarial.

Essa distinção reforça até mais o fetichismo do capital, na medida em que tem-se uma falsa sensação de que o portador do capital monetário o juro representa um lucro por si próprio, o que não é verdade pois necessita-se de um intermediário no processo.

Por conseguinte, até mesmo o próprio capitalista industrial poderá viver como mero rentista, é somente subdividir a sociedade por ações, e terceirizar a terceiros o processo de administração dos bens, e dessa forma a única fonte de ganho sem trabalho seria o juro, que em que pese não haver trabalho da classe rentistas, há trabalho quando mudamos a ótica de análise dessa relação.

Ultrapassadas essas questões, pauta-se necessário desenvolver agora as devidas considerações acerca do capital fictício. Esta nomenclatura é advinda pôr o mesmo ser composto por títulos representativos de valor, e não o valor em si, como por exemplo títulos da dívida pública e títulos de ações empresariais.

O termo capital fictício alinha-se com o capital portador de juros, para Marx “a forma do capital portador de juros faz com que cada rendimento monetário determinado e regular apareça como juro de um capital, quer provenha de um capital ou não.” (Marx, 1985, p. 10).

Neste sentido, os títulos de dívida pública, bem como o de ações que representam meros direitos de eventual arrecadação futura, ao serem negociados no presente, tem o seu preço variado a partir das perspectivas e dinâmicas no mercado, em uma espécie de agregação de valor que assim descreve Marx: “ a formação do capital fictício chama-se capitalização.” (Marx, 1985, p. 11).

Em relação as ações de empresas a venda em bolsas de valores possui uma gravidade até maior, pois essas abrem espaço a especulação, pois os seus detentores estão sempre em busca de ganhos referentes a variação de seu preço no mercado, que é a formação de um capital fictício referente a mais valia a ser esperada do capital acionário, futuro e incerto, como uma capitalização dos rendimentos esperados.

Por conseguinte, o capital portador de juros faz com que qualquer fluxo de rendimentos, assumam um valor-capital que se autonomiza, veja-se:

O movimento autônomo do valor desses títulos de propriedade, não apenas dos títulos da dívida pública, mas também das ações, confirma a aparência, como se eles constituíssem capital real ao lado do capital ou do direito ao qual possivelmente deem o título. É que se tornam mercadorias cujo preço tem um movimento e uma fixação peculiares. Seu valor de mercado tem uma determinação diferente de seu valor nominal, sem que o valor (ainda que a valorização) do capital real se altere. (p.12)

E continua:

Todos esses papéis representam de fato apenas direitos acumulados, títulos jurídicos sobre produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital ou não representam capital algum, como no caso da dívida pública, ou é regulado independentemente do valor do capital real que representam [como no caso das ações]. (Marx, 1985, p. 13).

Sob todo esse contexto, atesta-se que o capital fictício possui autonomia de crescimento mesmo sem respaldo na produção e na realização de mais valia, ou até mesmo voltado ao “lado real” da economia, em outras palavras, abre espaço para o real crescimento fictício e sem correspondência com parâmetros concretos:

Na medida em que sua desvalorização não exprima uma paralisia real da produção e do tráfego em ferroviários e canais ou o abandono de empreendimentos ou o desperdício de capital em empresas positivamente sem valor, a nação não empobreceu nem de um centauro pelo estouro dessas bolhas de sabão de capital monetário nominal. (Marx, 1985, p. 13).

Em apertada síntese, para a obra de Marx, o capital fictício representa o estágio mais avançado do dinheiro, pois ele não possui qualquer relação direta com a produção e circulação do capital produtivo, e isso também pode ser aplicado para a letra de câmbio, que são outros títulos de créditos de natureza mercantil também trabalhados e analisados por Marx no século XIX.

Até porque as mesmas podem multiplicar-se em uma gama de cadeias de crédito e endividamento, sem as condições reais para a sua realização na esfera produtiva que lhe correspondem, veja-se:

Quanto maior a facilidade com que se pode obter adiantamentos sobre mercadorias não vendidas, tanto mais esses adiantamentos são tomados e tanto maior a tentação de fabricar mercadorias (...) somente para se obter sobre elas de início adiantamentos em dinheiro. Como todo o mundo de negócios de um país pode ser tomado por esse embuste, e como acaba isto, a história do comércio inglês de 1845 a 1847 dá um exemplo contundente. Vemos aí o que o crédito pode fazer (...) Os atraentes lucros altos tinham levado a operações bem mais extensas que as justificadas pelos recursos líquidos disponíveis. Mas o crédito estava aí mesmo, fácil de obter (...) Todos os valores internos nas Bolsas estavam tão altos como jamais estiverem. Por que deixar passar a bela oportunidade, porque não velejar a todo pano? (Marx, 1985, p. 307).

Ainda na mesma obra, e reforçando a questão ora delineada, comenta-se:

O crédito torna o refluxo em forma-dinheiro independente do momento do refluxo real, seja para o capitalista industrial, seja para o comerciante (...) Em tais períodos de prosperidade, o refluxo se dá facilmente e sem fricções (...) A aparência de refluxos rápidos e seguros continua mantendo-se por algum

tempo, depois que estas condições deixaram de ser reais (Marx, 1985, p. 341).

Por conseguinte, a circulação desenfreada do capital fictício, potencializa a possibilidade das crises financeiras, pois aquele valor valorizado nominalmente não encontra as bases reais para se concretizar. E quando a crise se instaura, surge o “pânico generalizado” pois todos querem transformar a riqueza advinda do capital fictício em riqueza real liquidada (dinheiro), conversão totalmente impossível em virtude da inexistência de fato dos lastros nominais vendidos pelos ativos financeiros, ocorrendo uma abrupta desvalorização e explosão da bolha, a crise.

1.1. DO DINHEIRO EM MARX ATÉ AS TRANSFORMAÇÕES NOS DIAS ATUAIS

Para fins de continuação dos diálogos até aqui desenvolvidos, resta-nos por ora discutirmos acerca da evolução ocorrida pelo próprio Sistema monetário internacional, desde o início através do padrão ouro, até meados da década de 1990, sob o enfoque dialético marxista.

Paulani (1992), aponta historicamente as transformações no sistema monetário, lembrando que até o início da Primeira Guerra Mundial, a moeda libra detinha o título de sustentação das relações globais, veja-se:

(...) era a ligação rígida da libra ao ouro que “insuflava a força do mito”, vale dizer, era essa aparência que fornecia aos financistas internacionais (não residentes, detentores de haveres líquidos na praça de Londres) a confiança inquebrantável na estabilidade da libra, mesmo nos momentos de crise (sinalizados pela elevação das taxas de juros). (pág. 172)

A sustentabilidade da moeda libra como parâmetro começou naturalmente a deteriorar-se em razão do aumento dinâmico de outros países de crescimento ascendente na época, como era o caso dos EUA, Alemanha e Japão, de modo que a instabilidade inglesa em razão das duas guerras as quais participou, fez com que houvesse a substituição pelo padrão dólar americano, mesmo com a Inglaterra insistindo em alegar a sua paridade com o padrão ouro:

Assim, o dinheiro inglês deixou de encarnar o objeto por excelência da preferência pela liquidez e, depois de um período entrecortado por duas guerras mundiais, foi substituída pelo dólar americano. (pág. 173)

Em que pese o seu lastro invisível padrão ouro, a Inglaterra não conseguiu sustentar esse patamar no período entre guerras, em razão dos investimentos

econômicos que teve que fazer, bem como a perda e destruição de mercados produtores expansores do seu próprio capital.

Em se tratando do domínio da moeda libra, a aparência do dinheiro representava naquela época a verdadeira mercadoria, ou seja, o ouro, e com a dissolução real deste padrão, perde-se a aparência do dinheiro de forma dissimulada “porque tudo se passa como se o ouro fosse a única aparência adequada, ou seja, funcional, à forma dinheiro” (Paulani, pág. 173), em sua análise, o próprio Marx subestimou esta relação entre o ouro e o dinheiro, até porque o mesmo defendia inevitavelmente que as relações externas/internacionais o valor em ouro ou prata sempre deveriam estar presentes:

(...) é essencial [nos pagamentos internacionais] que o valor seja transmitido em espécie (...) O ouro e a prata, modos concretos de existência do valor, distinguem-se essencialmente do signo do valor que pode substituí-los na circulação interna (MARX, 1977, pág. 248).

Assim sendo, na passagem do padrão libra para o padrão dólar americano, a essência referente a aparência do dinheiro é revelada:

(...) ele tem de ser aparentemente mercadoria, mas não precisa aparentar nenhum substrato objetivo; basta que ele encarne o objeto que, por excelência, tenha a potencialidade de imobilizar o valor de troca, basta que ele se mostre como o porto seguro onde se abrigar das tempestades que sua própria essência formal pode ajudar a desencadear. (pág. 173)

Na época do lastro em padrão ouro, era como se o dinheiro tivesse que obrigatoriamente ter uma relação em substrato palpável para fim de validade como mercadoria; o lastro exclusivamente em dinheiro de papel no dólar como um mero signo de valor, apesar de não ter o seu substrato palpável, cumpre de forma encarnada do valor.

(...) durante o período padrão-ouro (...) a relação de conversibilidade entre as várias manifestações da moeda (moedas cunhadas, papel-moeda, cheques) e as reservas mundiais de ouro impôs uma disciplina monetária automática, e mesmo aos países como tais. Ocasionalmente, esta disciplina fazia-se sentir de maneira violenta, sob forma de grandes crise bancárias e ajustes deflacionários, mas, apesar de crises graves, ela manteve, ao longo de todo o século XIX, um alto nível de estabilidade na economia mundial. (Guttman, 1999, pág. 65)

E após o fim do padrão ouro o objetivo principal destas reformas consistia em liberar a moeda do limite metálico que o ouro representa.

Já no período do acordo de Bretton Woods, foi o próprio dinamismo da economia norte americana, que não teve o seu território diretamente no espaço da guerra, transformou-se na própria âncora que garantiu o crescimento da economia mundial capitalista nas três décadas subsequentes.

Paulanni (1992, pág. 65), ainda destaca que atualmente exigir substrato objetivo para o valor é não é uma tarefa fácil por levarmos em consideração as flutuações desarranjadas de diversas variáveis tais como o câmbio, juros, variação entre os preços das matérias primas e produtos industriais.

Este cenário que aparenta uma crise, o dinheiro perde completamente a essência de sua aparência, a partir da desvinculação norte- americana do padrão dólar-ouro, o dinheiro sequer aparece como mercadoria, veja-se:

(...) a dança dos valores no mercado internacional nas últimas duas décadas expressa justamente a busca, pelo sistema, de uma aparência condigna, a busca da mercadoria absoluta – que agora não se sabe mais onde está, ainda que o dólar americano, bem ou mal, venha conseguindo se sustentar como padrão internacional do valor (Pág. 176).

Isto, para a autora, represente um grande acréscimo de instabilidade sistêmica, aparentando a grande crise estrutural do capital na sociedade moderna pós década de 1970: “ ao restar apenas com a aparência de sua essência, a essência de sua aparência não convence mais ninguém e a incerteza pode não ter mais onde se abrigar” (pág. 177)

1.2. DAS INSTABILIDADE SISTÊMICAS DO CAPITAL

Para fins de compreender a instabilidade sistêmica do capital, a primeira etapa é discutir acerca do conceito de mundialização financeira defendida por Chesnais (1999) e consiste prioritariamente em três aspectos.

Isto é necessário, porque, para refletir acerca das crises globais do capital que interferem no orçamento público, notadamente, deve-se discutir de qual forma as barreiras geográficas não se sobrepõe as operações monetárias internacionalizadas.

Pois bem, o primeiro aspecto, diz respeito a internacionalização financeira indireta. Iniciou-se na década de 1960, ainda em época de grande regulação financeira dos mercados internos. Foi responsável pela formação dos chamados euromercado (ou eurodólares) em razão de sua sede na Inglaterra, e referia-se ao complexo de transações bancárias que eram realizadas em moeda diferente da existente no país aonde se situa a instituição financeira em transação.

Com isto, uma forte característica é a circulação livre do dólar no mercado interbancário europeu, compondo o conjunto de operações ativas e passivas dos bancos no velho continente.

Ainda para Chesnais (1992), a circulação livre de dólar no mercado europeu foi marco para o retorno das finanças especulativas, ou seja, por possuir uma grande quantidade de dólares em seus mercados, começou a gerar desconfianças quanto a própria capacidade norte-americana em manterem a paridade em razão do ouro, o que trouxe os ataques especulativos da moeda.

Eichengreen (2000) discutindo sobre a cooperação internacional, destacou que a mesma passou a ser limitada o que permitia os ajustes recessivos para a manutenção da taxa de câmbio, senão traria uma desregulamentação sistêmica econômica em virtude da alta liquidez que estava adentrando ao mercado:

Na medida em que o apoio ao dólar passou a colocar em risco a estabilidade dos preços e outros objetivos domésticos, a Alemanha e outros países mostraram-se cada vez mais reticentes (pág. 182).

O EUA, buscando equilibrar os impactos referentes a guerra causada no continente asiático, decidem unilateralmente desfazer a paridade existente entre o dólar e ouro em 1971, deixando o câmbio livre para flutuar a partir de 1973, e isto ocorreu por força dos próprios déficits orçamentário da guerra, bem como da concorrência de mercado com a recuperação europeia sentida no pós segunda guerra, alinhados ao mercado asiático que a cada vez ganhava mais espaço.

Segundo Chesnais:

A adoção das taxas de câmbio flexíveis foi o ponto de partida para uma instabilidade monetária crônica. Ela fez do mercado de câmbio o primeiro compartimento a entrar na mundialização financeira contemporânea, e um dos compartimentos onde uma parcela especialmente elevada dos ativos financeiros procura se valorizar, preservando, ao mesmo tempo, a máxima liquidez (1999, pág. 25).

A segunda etapa, tem como ascensão as políticas neoliberais propostas por Margareth Thatcher nas desregulamentações financeiras, o que correspondeu, pelo menos a princípio, na guinada da política monetária norte-americana a título de resguardar e ampliar a hegemonia do dólar, note-se:

Na reunião mundial do FMI em 1979, Mr. Volcker, presidente do FED, retirou-se ostensivamente, foi para os EUA e de lá declarou ao mundo que estava contra as propostas do FMI e dos demais países membros, que tendiam a

manter o dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional. Volcker aduziu que o FMI poderia propor o que desejasse, mas os EUA não permitiriam que o dólar continuasse desvalorizado tal como vinha ocorrendo desde 1971 e em particular depois de 1973 com a ruptura do Smithsonian Agreement. A partir desta reviravolta, Volcker subiu violentamente a taxa de juros interna e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda americana iria ser restaurada. Esta diplomacia do dólar forte custou aos EUA mergulhar a si mesmos e a economia mundial numa recessão contínua por três anos (...) Além disso, levaram à beira da bancarrota os países devedores, e forçaram os demais países capitalistas a um ajuste recessivo, sincronizado com a política americana. (1997, pág. 33-34).

Neste cenário, indubitavelmente, iniciou-se às políticas econômicas responsáveis pelas desregulações do mercado, o que possibilitou, ainda na década de 1980, uma grande expansão dos capitais inter-relacionados internacionalmente, o que causa a interdependência mercadológica.

A formação desses mercados internacionais teve inicialmente dois interesses fundamentais em sua expansão ao redor do globo: a primeira tratava-se do financiamento dos países subdesenvolvidos de seus déficits fiscais adquiridos na década de 1970 com a emissão desenfreada de títulos da dívida pública, em aproveitamento da elevada liquidez e taxas baixas de juros propiciada pelo mercado de eurodólares.

O resultado desta intenção acima trouxe o resultado conhecido por todos, que é o aumento das taxas de juros da década de 1980, alinhado com a crise de dívida já que esses mesmos países não tinham como adimplir tecnicamente o boom financeiro propiciado pela expansão dos encargos, gerando desequilíbrio fiscal.

E o segundo interesse fundamental na expansão foi a busca de alternativas rentáveis de investimentos financeiros através do processo de securitização, com o surgimento das taxas de juros reais positivas e bastante elevadas.

Neste ínterim, o mercado de títulos públicos tornaram-se o prisma de interesses das nações desenvolvidas, na medida em que com a subida nas taxas de juros no final da década de 1970, demonstrou-se ser um investimento bastante atrativo em razão dos ganhos certos, prolongados e expressivos, com a garantia do orçamento público efetivo para o seu adimplemento.

Até mesmo os grandes conglomerados industriais, responsáveis pela expansão do setor produtivo, mudaram o seu comportamento em razão das mudanças trazidas pela desregulação financeira impulsada pela incorporação do capital de juros na pauta do dia.

A terceira etapa referendada pelo autor, é aquela que a partir da desregulamentações dos mercados internacionais, é marcada por recorrentes choques e abalos financeiros integrantes do próprio sistema desregulamentado, como exemplo a queda das bolsas de 1987; os mercados de bônus norte-americano de 1994; Crise do México no final de 1994; quebra do Banco Barrings de 1995; crises asiáticas de 1997; crise Russa de 1998 e 1999; crise argentina em 2001, e as três crises cambiais ocorridas no Brasil, respectivamente em 1999, 2001 e 2002.

O fim da paridade dólar-ouro planejadas pelo acordo de paridade do Bretton Woods, trouxe importantes consequências, enquanto o assunto refere-se as desregulamentações financeiras. Durante o período do Bretton Woods, Eichengreen (2000) destacou que o equilíbrio na balança de pagamentos para fins de manutenção do equilíbrio econômico com o pleno emprego advinda na confiança na manutenção da paridade.

Ou seja, ao acaso de flutuação cambiária, o Banco Central teria condições de interferir na política econômica para garantia da paridade, isso possibilitava os chamados movimentos de capital estabilizadores e funcionavam da seguinte forma: Em cenários de necessária intervenção para a garantia da estabilidade monetária em face das inflações e desvalorizações monetárias, o Banco Central intervinha para fazer com que a moeda retornasse a paridade, e essa confiança no Banco no que tange a sua intervenção sobre o domínio econômico trazia segurança no mercado externo.

No período atual, o que vigora é a livre mobilidade de capital através das desburocratizações assinaladas linhas acima, e conseqüentemente os movimentos de mercado surtem influências através das políticas de especulação, em outras palavras, o mundo contemporâneo tem um forte potencial de desestabilização muito elevado acima da capacidade dos próprios bancos nacionais ou centrais interferirem na economia em última instância, o que possibilita as crises de capital.

Se esta realidade é efetivamente danosa para os países centrais que possuem a valorização presente em suas moedas, quem dirá os países emergentes o que a instabilidade traz prejuízos ao desarranjo de pagamentos e dificuldades na manutenção da taxa de câmbio, como é o caso da América Latina.

O atual regime é o do dinheiro como uma sinal puramente fiduciário, não representando necessariamente qualquer âncora de sustentação de seu valor, haja vista a própria desregulamentação financeira que transformou as moedas nacionais

em mero ativos financeiros acionários, ou seja, dispostos a mudanças e inflações a partir do mercado real das especulações.

1.3. FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL À LUZ DA TEORIA MATERIALISTA – A REDUÇÃO DOS DIREITOS SOB A JUSTIFICATIVA DE CRISE FISCAL

Os clamores e reivindicações organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, causam a positivação, na Constituição Federal, de várias demandas dos trabalhadores, de ampliação dos direitos sociais e políticos. Um dos destaques trazidos pela Carta Magna, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, reunindo em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Objetivando viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de seguridade social no Brasil, a Constituição Cidadã ampliou as bases de financiamento para além da folha de pagamento⁶, que passaria a ser composta, inclusive, de impostos suportados pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas (BOSCHETTI, 2006, p. 108).

Isto porque, qualquer ampliação dos direitos prestacionais, necessitariam de uma base orçamentária que possibilitasse a sua sustentação integral, que pudesse compor tanto a parte estrutural e quanto a parte pessoal com a folha de pagamento dos servidores e prestadores de serviço.

Em 1944, a conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já reconhecia a obrigatoriedade institucional de apoiar todas as nações do mundo na aplicação

(...) de programas próprios que visem (...) a extensão de medidas de segurança social de forma a assegurar um rendimento de base a todos aqueles que necessitem deste tipo de proteção bem como de cuidados médicos completos (OIT, 2002, p. 1).

Já em 2001, a sessão da OIT retifica que o momento atual é propício para a organização lançar uma nova campanha com intuito de estender a cobertura da seguridade social a todos que necessitam.

⁶ (...) a qual era a forma feita para financiar a seguridade social até então.

No período da Nova República (1985 a 1989), a expressão “seguridade social” é resgatada e incorporada aos debates teóricos e políticos que buscavam uma plena reorganização sobre bases mais igualitárias das políticas de previdência, assistência social e saúde. No grupo de trabalho criado por decreto do presidente Sarney, em 1986, despontou “a proposta de reorganizar as políticas de previdência e assistência social em um sistema de seguridade social” (BOSCHETTI, 2006, p. 114).

O sistema de seguridade a ser inscrito na Constituição Federal vai se dar nesse período e teve como bússola para a área social as ações emergenciais de combate à fome e à miséria e as propostas de reformas sociais expressas no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND).

É possível verificar alguns princípios que deveriam nortear as políticas sociais como: a universalização da saúde, a seletividade dos benefícios previdenciários e a integração e racionalização de diversos programas assistenciais. Uma das questões destacada pela autora são os princípios relativos à universalização e à organização financeira e institucional da saúde, pois o que estava em jogo não era simplesmente a criação de novos programas, mas sim a instituição de um sistema público universal, em que a cidadania fosse fonte determinante do direito à saúde, e não mais o mérito individual.

Tal reorientação pressupunha urgentemente estabelecer novas fontes de financiamento, as quais até aquele momento sustentavam-se quase exclusivamente nas contribuições diretas e individuais de trabalhadores e empregadores, o que era extremamente arriscado ao colocar a margem, e alheio as políticas de cidadania uma grande parcela da população que não tinha emprego formal. Estabelecer um financiamento baseado em imposto não era tarefa fácil, visto que significava, na prática, romper com a lógica securitária na área de saúde. (BOSCHETTI, 2006, p. 106.)

O período de 1985 a 1986 foi caracterizado pela instalação de diversos grupos de trabalho e comissões que discutem, elaboram diagnósticos e propostas de reformulações acerca das configurações das políticas sociais herdadas do período autoritário. Os referidos grupos contam com a participação dos representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e de especialistas, com o objetivo de que com as distintas classes sociais representadas, possa-se verificar os diferentes ângulos sob os quais assentam os interesses gerais.

A respeito das políticas de saúde, previdência e assistência social são constituídos três grupos: o grupo de trabalho de reestruturação da previdência social, que tinha como missão propor a reorganização das políticas que integravam o SINPAS (previdência, saúde e assistência social) e mais dois subgrupos vinculados ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Previdência e Assistência Social (BOSCHETTI, 2006).

Na análise dos padrões de financiamento das políticas sociais, o diagnóstico dos grupos e comissões estabelecidas no período, conforme com Soares (2001, p. 210-211) expõe que:

Quanto ao financiamento, foram levantados os problemas de regressividade, do autofinanciamento, da distorção no destino efetivamente social de fundos e recursos arrecadados para tal fim, entre outros. O padrão organizacional identificado caracterizava-se pela centralização excessiva, pela fragmentação institucional, pela sobreposição de órgãos e programas, entre outras características. Tudo isso configurava uma “herança” pesada de um enorme e mal financiado aparelho institucional, cujos problemas vinham reiterando-se e ampliando-se ao longo do tempo, para dar conta de um igualmente enorme e complexo universo de problemas sociais não resolvidos.

Destaca-se, especialmente no âmbito do esboço da seguridade social, a incumbência do grupo de trabalho de reestruturação da previdência social, que era composto em sua maioria por representantes governamentais e com participação menores de entidades representativas de trabalhadores urbanos, rurais, aposentados e pensionistas.

Os representantes do governo eram exímios entendedores da previdência social dos diversos ministérios e da Presidência da República; além de especialistas da sociedade civil, entre eles, estava o sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos. O intenso debate do grupo de trabalho foi reforçado pela apresentação dos técnicos do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) de um documento propondo o novo plano de seguridade social, que implicava discussões acerca dos seus princípios fundadores e de uma reestruturação completa das políticas sociais (BOSCHETTI, 2006).

Na visão de Boschetti (2006), o documento sugeria a instituição da seguridade social com dois planos distintos: o primeiro denominado de “plano de base único” de caráter contributivo destinado aos trabalhadores urbanos e rurais em condições de contribuir para a previdência social, seguindo a lógica de seguro e limitado a cobrir os riscos da existência e limitando os auxílios (nascimento, funeral e o salário-

maternidade) aos segurados de baixa renda; o segundo de caráter não contributivo, intitulado “plano assistencial”, destinado àqueles que não pudessem contribuir, cujos benefícios seriam financiados pelo orçamento fiscal, cobrindo apenas dois riscos sociais: idade e invalidez, mas em valor inferior ao do plano contributivo. Então, agora os cidadãos eram classificados em duas classes, os com capacidade contributiva e os “outros” sem condições de manter a sua própria proteção social.

Os pormenores da proposta do MPAS para a previdência social incluía a seletividade dos benefícios previdenciários, limitando benefícios não diretamente ligados ao risco social (como o salário família) aos contribuintes de baixa renda e a restrição do valor das aposentadorias e pensões a um teto previamente determinado, que poderia ser inteirado por planos de seguros facultativos, além da extinção do benefício de aposentadoria por tempo de trabalho.

Essas propostas dos técnicos foram aprovadas pela maioria do grupo de trabalho, com votos contrários dos representantes dos trabalhadores, que tiveram pequenas sugestões acatadas, mas que não alteravam o cerne do projeto governamental.

Sobre a política da assistência social houve consenso no sentido de excluí-la do SINPAS, mas mantê-la vinculada ao MPAS, destacando que seu financiamento fosse específico, com o custeio previsto no orçamento fiscal. Entrementes, o plano de seguridade social do grupo de trabalho do MPAS não virou projeto de lei como previsto inicialmente, sendo seus princípios e proposições encaminhados à Assembleia Constituinte para serem debatidos (BOSCHETTI, 2006).

Na análise de Soares (2001), o período da Nova República vai influenciar os princípios e reformas nas políticas sociais que serão inscritas na Constituição de 1988, resultado de um movimento reformista no governo e na sociedade.

O governo Sarney, a despeito de avanços no período de 1985 a 1987, em diversos e importantes setores das políticas sociais, que marcaram uma inflexão importante em relação à ditadura militar, não foi bem sucedido em fazer modificações nas bases de financiamento que poderiam consolidar uma nova estrutura político-social no país.

De forma que “as mudanças necessárias na estrutura do financiamento do setor público não foram feitas, e, o que é pior, ainda no governo Sarney, a política econômica modificou-se dando lugar a teses e medidas mais ortodoxas” (SOARES, 2001, p. 213), além do abandono das reformas na política social e do decréscimo dos

gastos em diversas áreas sociais, corroborando para o enorme retrocesso que foi feito no governo Collor.

Os afazeres legislativos da Assembleia Constituinte perduraram por aproximadamente dois anos⁷, destacando-se que em 1987 houve intensa participação popular nas subcomissões temáticas e na apresentação de emendas populares. Em 1988 houve acirradas discussões internas no Parlamento e intensa reação conservadora para evitar aprovação das conquistas sociais obtidas nas fases precedentes de elaboração da Carta Maior.

Conforme Boschetti (2006), foi na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que foram esboçados os princípios da seguridade social brasileira. Contudo, foi a Comissão de Ordem Social que, a partir dos pré-projetos das subcomissões, redigiu e aprovou a seguridade social como um conjunto integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

O texto final anuído no plenário da Assembleia Constituinte demonstra o grande acordo político realizado entre forças de esquerda e de direita. Ressalta-se que o projeto final aprovado pela Comissão de Ordem Social incorporou os princípios fundamentais aprovados pelas subcomissões e consolidou-os sob o título “seguridade social”. Além disso, em desacordo com a proposição da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, ampliou o conceito de seguridade social ao incluir o direito à saúde juntamente com a assistência social e a previdência.

A integração dessas políticas era mais intensa, pois o relatório não separava as fontes de financiamento e estabelecia complementaridade entre os benefícios, de forma que haveria um fundo de seguridade social com recursos das contribuições dos empregados, dos empregadores, do orçamento fiscal e das receitas de concursos e prognósticos (BOSCHETTI, 2006).

A seguridade social positivada na Constituição Federal vigente agrega um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro desemprego. Legalmente, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento.

⁷ 01/02/1987 a 05/10/1988.

Sendo assim, a seguridade social para a OIT (2002) é vital para a salvaguarda do bem-estar dos trabalhadores e das suas famílias, assim como de toda a coletividade. Para a organização, concerne a um direito essencial do ser humano e essencial para promover a paz e a inserção social. Quando bem administrada, a seguridade social fortalece a produtividade via política de saúde, garantia de renda e acesso aos serviços sociais. Ademais, quando associada às políticas ativas do mercado de trabalho, torna-se um instrumento poderoso de desenvolvimento econômico e social sustentável, de sobremaneira na atual conjuntura.

No Brasil, a estrutura da seguridade social se assemelha, ainda que timidamente, ao conteúdo e orientação das políticas do Estado Social dos países centrais. Entretanto, as características do nosso mercado de trabalho com o predomínio de relações informais de trabalho a partir dos anos 1980 e a elevada concentração de renda tornaram mais difíceis a universalização dos benefícios sociais (SALVADOR e BOSCHETTI, 2003).

As políticas sociais brasileiras não transitaram para o nível de um contrato social, nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, materializando os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania (MOTA, 2000).

As políticas de saúde, previdência e assistência social – pertencentes ao conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988 – passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade. A saúde é guiada por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização.

A política de assistência social é conduzida pelos preceitos da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização na gestão de certos benefícios (um salário mínimo mensal para idosos com mais de 65 anos e para pessoas pobres portadoras de deficiências, que são geridos pelo INSS) e descentralização (para os programas, projetos e serviços). A previdência, por outro lado, segue sendo financiada por contribuição direta de trabalhadores e empregadores⁶¹ e sua gestão é centralizada no governo federal (BOSCHETTI, 1998 e 2006).

Destaca Teixeira (1990, p. 26) que as conquistas da Constituição de 1988, palco de intenso jogo de pressões e contrapressões, acabaram por incorporar demandas corporativas que “mantiveram sua natureza híbrida, não rompendo

definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro nem eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas”.

Cabe destacar que no “mundo do trabalho”, no Brasil, a partir da década de 1990, floresceu um novo complexo de reestruturação produtiva na busca do “toyotismo sistêmico”. Ou seja, a adoção, em maior abrangência, dos princípios do toyotismo, tais como just-in-time, kanban, gerenciamento pela qualidade total e terceirização. Com a implantação do plano real, em 1994, houve um impulso no aprofundamento da automação microeletrônica nos polos industriais mais desenvolvidos. Destaca Alves (2000, p. 202) que, “o objetivo principal do novo complexo de reestruturação produtiva é instaurar, de modo sistêmico, a acumulação flexível no Brasil”.

Na perspectiva ideológica, o neoliberalismo preconiza a flexibilidade dos mercados, sobretudo do mercado de trabalho, enfatizando os mercados financeiros. O jogo global é decidido por empresas transnacionais que têm suas sedes nos países centrais do capitalismo, incumbindo-se aos países periféricos uma atuação secundária e dependente dos empréstimos internacionais.

Pochmann (2001, p. 8-9) defende que, ao contrário da propaganda oficial, a globalização não vem produzindo um mundo mais homogêneo, com melhor repartição de riqueza, produção, trabalho e poder. De fato, dispõe o autor:

As economias não-desenvolvidas transformaram-se em uma grande feira mundial de concorrência pelos menores custos de trabalho possíveis, a ser visitada por compradores de força de trabalho que representam grandes corporações transnacionais. Quanto mais dóceis os governos, e submissos à lógica de exploração intensiva de trabalho, mais dependentes são suas políticas macroeconômicas nacionais. De um lado, são colocados em marcha os programas macroeconômicos de integração subordinada e passiva, por meio da adoção de políticas neoliberais de liberalização comercial sem critério, de desregulamentação financeira, de enxugamento do Estado (...), de desnacionalização econômica e de especialização produtiva. Com isso, pretende-se estimular a atração de investimentos estrangeiros, o que muitas vezes desincentiva o melhor aproveitamento das oportunidades nacionais.

Pochmann (2001) compreende que na questão do (des)emprego na globalização, o comando nacional da nova divisão internacional do trabalho está na dimensão financeira, mas há dois vetores estruturais que têm ascendência nos países do centro do Capitalismo. O primeiro vetor está relacionado à de reestruturação empresarial, acompanhado da maturação da revolução tecnológica. Ele destaca a

relevância das grandes corporações transnacionais, dos oligopólios mundiais. Ressalta-se que nos dias atuais, o comércio intrafirmas - entre matriz e filiais das corporações transnacionais-, se sobrepõe às trocas realizadas entre nações.

Quanto ao segundo vetor, trata-se dos Investimentos Diretos no Exterior (IDE). Mesmo com o avanço no fluxo de recursos estrangeiros em países semiperiféricos, o IDE continua adstrito no centro do capitalismo. Significa que os países de baixa renda seguem perdendo espaço no fluxo de recursos internacionais, sem alterar a parte que fica nas economias avançadas. Os programas das agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, em regra, determinam aos países periféricos a exigência de menor custo da mão-de-obra e a desregulamentação do mercado de trabalho.

Do ponto de vista ideológico, surge no Brasil uma nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que vai potencializar novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social.

Do ponto de vista da lógica do capitalismo contemporâneo, a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social vê-se fortemente tensionada: pelas estratégias de extração de superlucros, com a flexibilização das relações de trabalho, onde se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários, vistos como custos ou gastos dispendiosos; pela supercapitalização – com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, onde incluem-se saúde, educação e previdência; e, especialmente, pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, agora no contexto da estagnação, configurando um ambiente ideológico, consumista e hedonista ao extremo (BEHRING, 2002, p. 276).

A partir da década de 1990, solidifica-se no país uma cultura da crise (MOTA, 2000), sim, uma disputa ideológica da política burguesa de constituição da hegemonia. Os elementos dessa cultura da crise, difundidos pelas classes dominantes, são o pensamento privatista e a “criação” do cidadão-consumidor, assegurando a adesão às transformações no “mundo do trabalho” e dos mercados de bens e serviços.

Na visão de Behring (2002), o eixo central do convencimento repousa em que há uma nova ordem à qual todos devem se integrar, e que é inevitável a ela se adaptar, constituindo o quadro de uma contra-reforma do Estado, nos anos de neoliberalismo tardio do Brasil.

Em seu art. 194 da Constituição Federal, tem-se a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade para garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Contudo, além da não implantação do Orçamento da Seguridade Social nos moldes determinados pela Carta Magna, a seguridade não alcançou uma existência formal do ponto de vista administrativo.

Nos anos 1990, a previdência, a saúde e a assistência social foram regulamentadas por leis distintas e organizadas administrativamente de forma separada. Ao invés do fortalecimento, ocorreu a fragilização das três políticas sociais (VIANNA, 1999).

Por sua vez, Behring (2003) caracteriza o período como “a contra-reforma do Estado no Brasil”, justificando a adoção da categoria “contra-reforma” por dois elementos. Um primeiro refere-se ao fato de que a constituição do Estado Social, no século XX, nos países centrais do capitalismo, denotou uma reforma dentro do capitalismo; sob a reivindicação dos trabalhadores, formatou-se um vasto conjunto de regras que permitiram, a viabilidade da demanda e do processo de acumulação e, também, a adoção de políticas de proteção ao emprego e de garantias sociais. O neoliberalismo representou uma reação conservadora de natureza claramente regressiva, na qual se situa a “contra-reforma” do Estado.

O segundo elemento trata-se da reforma anunciada na Constituição brasileira de 1988, que em alguns aspectos indicou o caminho, ainda que mínimo, de uma estratégia de natureza social-democrata, sobretudo no Capítulo Ordem Social. Logo, a partir dos anos 1990, as propostas reformistas acabam por minar as possibilidades, ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais da Carta Magna. Pode-se, assim, falar em contra-reforma, iniciada com as chamadas “reformas” estruturais no governo Collor e aprofundadas nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

A autora faz uma profunda análise da contra-reforma no Brasil, com início no mapeamento das medidas reformistas que foram sugeridas e sua vinculação com a macroeconomia do Plano Real, tendo como essência de sua análise e crítica o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 e as expressões particulares desse projeto: flexibilização das relações de trabalho, as privatizações e a relação com o capital estrangeiro, as condições da seguridade social, particularmente as perdas e as restrições dos direitos sociais.

A semente das “reformas” nos países periféricos está nas recomendações de “ajuste” dos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI), que engloba, entre outras medidas, a abertura comercial indiscriminada, o rigor fiscal e um conjunto de “reformas” no âmbito do Estado. As políticas patrocinadas por esses organismos têm como corolário um retrocesso social (Soares, 2003).

As consequências sociais do ajuste neoliberal nos países da América Latina configuram um desajuste social, asseverando condições anteriores de desigualdade estrutural e com a generalização da precariedade e da insegurança para amplos segmentos sociais, anteriormente “incluídos” pela sua inserção no mercado de trabalho e pela proteção social historicamente construída (SOARES, 2001).

Portanto, a tendência geral é de redução de direitos, sob a alegação da crise fiscal, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise. No “melhor” do ideário neoliberal para as políticas sociais, ou seja, o tripé: privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2002).

As “reformas” empreendidas nos sistemas previdenciários da maioria dos países latino-americanos foram impulsionadas pelas orientações do Banco Mundial, que explicitou suas propostas no estudo “Envelhecer Sem Crise”. Nesse documento, sugeria-se a substituição do modelo de repartição (redistributiva) por um novo, caracterizado pela implantação de um plano privado e obrigatório de capitalização por cotas definidas individualmente para os trabalhadores.

As aposentadorias, então, passam a ser pautadas em contribuições definidas, e os benefícios dependem da acumulação dos recursos, sem garantia prévia dos valores a receber. Na América Latina, no período de 1981 a 2001, além do Brasil, adotaram as recomendações do Banco Mundial: Chile, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, México, El Salvador, Bolívia, Venezuela, Equador, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana.

O sistema recomendado pelo Banco Mundial é baseado em “três pilares”. Um “primeiro pilar” gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos, que deve ser mínimo e focalizado para os idosos. A fórmula dos benefícios deve ser fundada no exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários (contribuição ao longo da vida laboral), e, neste caso, o Estado pode garantir um benefício previdenciário, contanto que seja mínimo. Quanto aos “segundo pilar” considerado como vital, e mais

“inovador”, é gerido pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança (fully funded).

Refere-se a uma alteração brusca no sistema de repartição simples, que precisa ser substituído por um plano privado de contribuição obrigatória com um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições; o regime financeiro deve ser de Contribuição Definida (CD). O “terceiro pilar” é de poupança voluntária para as pessoas que desejam maior poder de consumo na aposentadoria, ou seja, uma renda previdenciária suplementar ao plano do “segundo pilar” (JAMES, 2001).

No caso brasileiro, a contra-reforma da previdência é tida por analistas como “não estrutural” ou paramétrica, porque não eliminou o sistema público de previdência nem introduziu um sistema privado como organizador geral da previdência. As mudanças, nesse caso, foram no sentido de modificar a abrangência e a estrutura do plano de benefícios, mantendo o regime de repartição simples e o modelo de benefícios definidos (BOSCHETTI, 2008).

Ainda que a “reforma” brasileira não tenha significado adoção integral de um regime de capitalização privado como ocorreu, por exemplo, no Chile, movimentos importantes foram dados nessa direção.

No Brasil, a adoção do fator previdenciário na regulamentação da “reforma” representou a introdução de critérios atuariais na concessão dos benefícios de aposentadorias.

Salienta-se o retorno, em parte, do regime financeiro de capitalização na previdência social, que passou a demandar dos seus segurados, o cumprimento de uma complexidade de critérios, envolvendo a combinação do tempo de contribuição, a expectativa de vida e a idade.

As modificações ocorreram em oposição à necessidade de melhor aparelhar o sistema contra os riscos sociais crescentes: o envelhecimento da população sem uma proteção social adequada e um mercado de trabalho mais precário, incapaz de proporcionar empregos formais e de longa duração para a maioria dos ocupados.

As novas regras não solucionaram esses riscos, refreando-se a propor medidas a serem adotadas individualmente pelos segurados, baseadas em restrições no acesso e no teto dos benefícios. Sendo assim, não foi uma reforma inclusiva, quanto à ampliação do acesso ao sistema previdenciário para trabalhadores excluídos da previdência social.

Em oposição, as alterações ocorridas são Contrárias aos direitos assegurados na Constituição de 1988, que, mesmo tendo mantido a lógica do seguro previdenciário, permitiu a ampliação dos benefícios de aposentadorias para um conjunto mais amplo de trabalhadores. As duas contra-reformas previdenciárias (1998 e 2003) foram orientadas de modo a privilegiar o aspecto do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade financeira do sistema, na conjuntura de densas mudanças no sistema tributário brasileiro.

CAPÍTULO 02. ESTADO SOCIAL E TEORIAS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

2.1. AS REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL

Em seu estudo sobre o *Welfare State*, o autor Pierson (1998) notou a relevância do financiamento nos diversos padrões de seguro social. Os países pesquisados apresentaram considerável variação nos critérios dos gastos sociais e na constituição orçamentária de seus fundos públicos. De acordo com Pierson (1998, p. 104-105):

Entre diferenças o mais importante talvez seja identificar se a provisão é baseada em impostos (distributiva) ou contributiva. Estes procedimentos também podem esconder a importância que políticas alternativas (por exemplo: trabalhos públicos ou retreinamento, ao invés de compensação ao desemprego) representam em termos de compromisso da sociedade para com a reparação das consequências das desutilidades do mercado. Mesmo assim, essas iniciativas revelam um impressionante padrão histórico.

Titmuss (1976), em sua conhecida tipologia de *Welfare State* (residual, meritocrático - particularista e institucional redistributivo), entende que existem três categorias principais na divisão social do *Welfare State*: a social, a fiscal e a ocupacional. A análise do autor é direcionada ao Estado de proteção social da Inglaterra, pois este era o seu cenário o qual se inseria.

O *Welfare Social* é a reunião de serviços sociais que progrediu da *Poor Law* até a proposta de *Beveridge*, adentrando no reconhecimento de responsabilidades coletivas na prestação de uma abundância de programas para maior parte da população. Assim, engloba serviços de saúde; programas e proteção aos trabalhadores desempregados; regulação do mercado de trabalho (através da aposentadoria e do limite de idade para ingresso); serviços habitacionais e educacionais.

Quanto ao *Welfare ocupacional* trata-se de direitos derivados do trabalho, abrangendo nestes casos em específico os serviços de saúde, planos de aposentadorias e pensionistas; seguros; empréstimos subsidiados; auxílios educacionais, e dentre outras.

Já o *Welfare Fiscal*, por sua vez, refere-se ao padrão de proteção social que compreende um sistema de transferência de renda por meio da progressividade dos impostos e incentivos fiscais, mediante deduções no imposto de renda cabível, para

os gastos com dependentes, filhos com de deficiência e gastos com educação, ou seja, é a mola propulsora que visa equacionar eventuais redistribuições de renda.

Titmus (1976) destaca que a tributação sobre renda também respeita a capacidade contributiva do sujeito passivo e não incide sobre o mínimo existencial.

O traçado histórico feito pelo autor demonstra que as características *do Welfare fiscal* se voltam para o crescimento do interesse público (Estatal) na responsabilização pelos dependentes, pela família e por parentes achegados, ou seja, pelo papel do Estado como centro de pacificação da vida coletiva.

Por outro lado, também mostra que a amplitude da tributação como intento da política social não reduz a uma forma simplória de beneficiar os pobres à custa dos ricos, incorre também na economia de impostos que age como uma transferência de renda e mitigação das desigualdades sociais.

Ao comentar o modelo de Titmuss (1976), revela Johnson (1990, p. 29), que:

O bem-estar fiscal compreende um amplo conjunto de subsídios e deduções do imposto sobre a renda, por exemplo, o que se faz com os juros dos empréstimos hipotecários para os proprietários-ocupantes das habitações, subsídios sobre os prêmios do seguro de vida e as contribuições para a aposentadoria; subsídios relacionados às pessoas idosas ou incapacitadas dependentes; subsídios por convênios e outros subsídios personalizados adicionais para aqueles que têm filhos sob seu encargo. De acordo com as perspectivas dos partidos políticos: democrata cristão, que apoia a “economia social de mercado” ou social-democrata, que tem orientação “economia socialista de mercado”, são estipuladas as políticas de financiamento da seguridade social.

Uma “economia social de mercado” baliza a intervenção do Estado e assegura-se na iniciativa privada e na responsabilidade individual sobre o bem-estar.

Por sua vez, a “economia socialista de mercado” volta-se à fraternidade e ao dever do Estado para garantir o bem-estar a todos os cidadãos. A democracia-cristã considera que o financiamento da seguridade social deve se pautar em contribuições dos potenciais beneficiários e os benefícios guardam relação com a contribuição efetuada.

A orientação social-democrata crê que o financiamento da seguridade social deve ter o seu maior aporte no imposto sobre a renda (RIMLINGER apud JOHNSON, 1990).

Suécia, Itália e Grã-Bretanha são apontadas por Johnson (1990) como os países em que os serviços nacionais de saúde são financiados, em sua quase inteireza, por impostos do orçamento fiscal.

Sob a ótica do autor, *Beveridge* e *Keynes* anuíram que o Estado Social não representava uma ameaça ao capitalismo, longe disso, é uma base de apoio e de complemento, gerando renda e empregos em situações de crise, trabalhando efetivamente de forma acíclicas nas necessidades mais prementes do capital.

Isso acontece não apenas através da contribuição ao crescimento econômico, mas também reavendo as perdas dos sistemas e o realizando desse modo mais palatável os mecanismos de recomposição de mercado com a ajuda do fundo público.

Destaca Calvet (1995) a existência de quatro motivos econômicos que justificam a instauração de políticas sociais públicas: a falha do mercado capitalista; a repartição de renda pelo sistema de seguridade social; a diminuição da flutuação e das instabilidades econômicas e a melhoria da eficiência do sistema econômico.

Neste último elemento, o autor percebe a relevância da proteção social para estabilização anticíclica automática em momento de desemprego. Isso decorre da permissão da seguridade social de manter um alto nível de demanda efetiva por meio do pagamento de pensões, aposentadorias, rendas mínimas, programas da assistência social, que ocasionam uma maior estabilidade ao sistema capitalista.

É conhecido que nos autores que trabalham com tipologias, classificações e modelos para análise de políticas sociais há, em regra, indicativos da forma de financiamento dos benefícios do Estado Social e da seguridade social.

Por sua volta, Behring e Boschetti (2006) tecem críticas aos limites metodológicos dessas análises que imobilizam os países em supostos modelos com características homogêneas. Em tais abordagens, prioriza-se o dimensionamento das especificações econômicas ou políticas da questão social.

As autoras entendem que as tipologias e classificações, na análise das políticas sociais, restringem o debate a um processo descritivo, através de uma quantidade exacerbada de dados técnicos, com ausência de aprofundamento analítico de suas causas e inter-relações e da origem econômica e política das informações.

Além de favorecer a despolitização da análise, visto que a transfere para uma dimensão instrumental e técnica, diminuindo as tensões políticas e sociais que caracterizam a produção e a cobertura das políticas sociais.

Apesar das críticas, alguns autores levam em consideração nas suas classificações o critério do financiamento.

Os modelos típicos ideais de Estado de Bem-Estar são classificados por Abrahamsom (1995; 2004) por regiões geográficas, como Sul da Europa, Continental, Atlântico e Escandinavo. No que diz respeito ao financiamento, salienta o autor:

Tanto o modelo de bem-estar escandinavo quanto o continental são tidos como extensivos, aplicadores de muitos recursos, enquanto que o modelo atlântico e o do sul são considerados mais restritos ou parcimoniosos. Pequeno ou grande, o financiamento do bem-estar provém de diferentes fontes. Idealmente, os modelos escandinavo e atlântico são financiados por impostos gerais; o continental, por contribuições dos inseridos no mercado de trabalho, e o do sul, por coletas e doações de organizações religiosas. (ABRAHAMSON, 2004, pág. 110.)

Já a tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1991) que aponta três regimes de *Welfare State*: liberal, conservador e corporativista, social-democrata, não menciona especificamente os mecanismos de financiamento do fundo público.

Na tipologia do autor, nos países caracterizados pelo *Welfare State* liberal, ou seja, nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, a política de assistência é voltada para os comprovadamente mais pobres, com poucas transferências universais e planos modestos de previdência.

Há critérios robustos para acessos aos benefícios, e as regras de acesso são muitas vezes associadas ao estigma. Nesses países, o Estado estimula a solução via mercado, por garantir benefícios básicos e limitados e subsidiar esquemas privados de previdência.

Na tipologia que, conforme o autor, seria predominante na Áustria, França, Alemanha e Itália, e é classificada como conservadora e corporativista, existe uma herança histórica do corporativismo estatal, cuja eficiência de mercado sempre foi secundária.

Então, os direitos manteriam as diferenças de status ligado às classes sociais. Em tais países, de acordo com Esping-Andersen (1991), são tidas em alta estima a Igreja e a preservação da família tradicional.

Neste modelo, os benefícios são direcionados às famílias e visam ao encorajamento da maternidade, com o Estado interferindo apenas quando a capacidade da família de servir seus membros se esvai.

Para as autoras Behring e Boschetti (2006), o modelo conservador e corporativista de Esping-Andersen teria como pilar o paradigma *bismarckiano* e, assim, a base do financiamento da seguridade social é a folha de salário, tipicamente as contribuições de empregados e empregadores.

Quanto ao regime social-democrata, prevalecente nos países escandinavos, baseia-se no universalismo e na desmercadorização dos direitos sociais, com fomento à igualdade com os melhores padrões de qualidade - e não apenas a uma igualdade das necessidades mínimas.

Neste regime, orientado pela busca do pleno emprego, há a preponderância de serviços sociais e benefícios elevados, assegurando aos trabalhadores integral participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais prósperos da sociedade. Nas palavras de Esping-Andersen (1991, p.95),

Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar.

Esse regime pode ser identificado com o modelo *beveridgiano*, tendo em destaque o financiamento da seguridade social através de impostos pagos pela sociedade em geral.

O referido autor fez “uma nova análise comparativa dos distintos regimes de bem-estar” em livro publicado em 1999. Esping-Andersen (2000) expõe que sua tipologia dos “três mundos” é um reflexo da situação dos países desenvolvidos nas décadas de 1970 e 1980 e que, diante de inúmeras críticas recebidas, ele acredita que existem argumentos satisfatórios a favor de uma reconsideração.

As críticas são classificadas pelo autor em dois tipos: o questionamento em relação à existência de somente três regimes de bem-estar e que deveria ser incluído um “quarto mundo”; e outros questionamentos sobre critérios básicos usados na elaboração da tipologia. Esping-Andersen (2000), na defesa de tipologia, argumenta que ela é estática porque reflete determinadas condições socioeconômicas de então.

No estudo de Esping-Andersen há pontos de destaque, como a inclusão de outros países na tipologia desenvolvida pelo autor, ou seja, nos chamados três regimes de bem-estar: liberal, conservador e social-democrata.

Além da ampliação da amostra com a inserção da Nova Zelândia, Holanda, e Japão, ocorreu a “mudança” da Inglaterra para o regime de bem-estar liberal. Esping-Andersen (2000) salienta que, na década de 1950, os efeitos das políticas de bem-estar social na Inglaterra não divergiam dos resultados dos países escandinavos (regime social-democrata); -todavia, com as alterações sucedidas a partir da década

de 1980, sob o regime de governos de orientação neoliberal, passaria a integrar o bloco de países de regimes de bem-estar liberal.

Esping-Andersen (2000) realça, ainda, que no regime liberal de bem-estar há uma limitação dos riscos que devem ser considerados sociais. Tal regime é caracterizado por política residual.

Um dos grandes exemplos é a inexistência de uma política de saúde universal nos EUA, restrita a uma ajuda direcionada aos riscos dos incapazes, através dos programas *Medicaid* (ajuda médica do Estado para os pobres), *Medicare* (ajuda médica para pessoas idosas) e *AFDC* (ajuda às famílias com filhos dependentes às famílias de renda baixa com filhos).

Ressalta o autor que o financiamento dessa política acontece, principalmente, pela adoção do imposto de renda negativo, proposto originalmente por Milton Friedman e que está em expansão na Austrália, Canadá e Inglaterra.

Essa máxima, adotada por vários Estados contemporâneos, sobretudo de inspiração neoliberal, que utilizam a renda mínima em dinheiro como substituta da forma estatal de produção de serviços e bens sociais, expressa uma visão residual do fundo público e de sua política social.

Por conseguinte, o fundo público nesses países deve oferecer tão somente aquilo que o indivíduo não pode obter via “mercado” ou via recursos familiares, ou ainda, da “comunidade”. Nessa apreciação, o Estado assume a renda mínima (também denominada “imposto negativo”, “renda mínima diferencial”, ou “dividendo social”) e encarrega setor privado os demais serviços sociais. De tal sorte, a renda mínima tem um dado limite, visto que além dele tenderia a significar o desestímulo ao trabalho (SOARES, 2001).

Em países de regime conservador, conforme a tipologia de Esping Andersen (2000), enfatiza-se a seguridade social obrigatória, complementada por um benefício inerente aos trabalhadores que não tiveram um vínculo salarial no decorrer de sua vida laboral, o que implica na marginalização da atuação do mercado privado.

Um das inferências do autor é a exposição de um modo alternativo de classificar sua tipologia de regimes de bem-estar recorrendo às tendências dominantes na gestão dos riscos sociais do mercado de trabalho, do Estado e da família.

Logo, em relação ao mercado de trabalho, Esping-Andersen (2000) diferencia os países segundo o nível de intervenção, ao passo em que, no que concerne ao

Estado, as distinções referem-se aos modelos residual, universalista e aqueles baseados na seguridade social. Por último, há uma distinção entre os países que entendem ou não a família como a referência principal na provisão do bem-estar (“familiarismo”).

Assim, ele difunde o debate acerca de um quarto regime do bem-estar, com razões para classificar a situação do Estado Social na Austrália e na Nova Zelândia (os antípodas) no modelo liberal, por crer na existência de uma proteção mínima do Estado para os riscos sociais, que precisam ser resolvidos pelo mercado. Os países da Ásia Oriental (Japão, Coreia e Taiwan) são tidos pelo autor como mais próximos ao modelo conservador.

Em virtude das peculiaridades, Esping-Andersen (2000) capta que na Europa Meridional há um regime característico de bem-estar, que depende em última instância do papel central das famílias, e que recebe a denominação de regime “familiarista”. Na Europa Meridional (Itália, Portugal e Espanha), as políticas do Estado de Bem-estar apregoam altos níveis de encargos assumidos pelas famílias.

O autor aponta que os gastos estatais em serviços familiares, cobertura de serviços de creches para crianças até três anos e assistência domiciliar são mínimos na Itália, Portugal e Espanha, se comparados aos gastos aos países do regime social-democrata e da Europa continental.

Nota-se, portanto, na Europa Meridional, uma elevada percentagem de idosos residindo com seus filhos, de jovens desempregados morando com seus pais, e horas semanais de trabalho não remuneradas das mulheres.

O uso de tipologias, como a desenvolvida por Esping-Andersen, é encarado de outra forma por Luís Moreno (2000). Em seu entendimento, este autor destaca que os exercícios acadêmicos que têm pretensão de analisar uma realidade social complexa mediante um esquema nominalista e simplificador acabam exagerando em um idealismo teórico e a-histórico.

Existe uma dimensão cultural e axiológica no desenvolvimento dos sistemas de bem-estar, geralmente desprezada nas análises comparativas, cuja evidência é complexa de sintetizar estatisticamente, mas cuja importância é equivalente, quando não maior, que outros elementos objetivos e mensuráveis. A autopercepção das necessidades e estilos de vida diferentes influi sobremaneira na configuração das opções estratégicas dos principais atores ou coalizões de atores favorecidos pelo desenvolvimento do bem-estar (famílias, governos, associações civis, sindicatos ou corporações lucrativas, que escolhemos por acaso). Tais elementos não são sempre reduzidos a variáveis numéricas ou representações interpostas (proxy). Entretanto, em

inúmeras ocasiões são constituídos de traços comuns (comunalidades) entre os países (...). (MORENO, 2000, pág. 71).

No quadro analítico das “Europas do Bem-Estar”, Moreno (2000) examina diversas características dos regimes de bem-estar dos países europeus, mas não os individualiza epistemologicamente. Ele busca identificar as lógicas internas e a natureza dos modelos de solidariedade como fatores que configuram as “últimas redes” de proteção social. Com esse intuito, analisa os grandes regimes de bem-estar e proteção que se alargaram na Europa durante o século XX.

A observação de Moreno (2000) tem como base os países da OCDE nas singulares “Europas do bem-estar”: a continental, a anglo-saxã, a nórdica e a mediterrânea.

Na análise das suas características ímpares e formas de proteção social, são mostrados os traços da evolução dos níveis de legitimidade social, política e grau de solidariedade que dão escopo e edificam as instituições responsáveis pelas “últimas redes” de proteção social aos cidadãos “precários”.

Para o autor, a “última rede” de proteção social refere-se àqueles recursos e meios que provém o mínimo de subsistência e inclusão de cidadãos que não podem cuidar de si mesmos. É, de fato, uma rede de proteção para os cidadãos que, no perpassar de suas vidas, não detêm outros pontos de apoio para evitar sua morte física ou social.

A categoria “últimas redes” ou “mallas de seguridad” origina-se do termo inglês “safety net”; é uma “rede de proteção” na qual se tem como referência um conjunto de recursos e meios que asseguram uma provisão de fundos mínimos de subsistência e de inserção aos cidadãos que não têm como fazê-lo por si próprios (Moreno, 2000 e 2004).

Moreno (2004) defende que as redes de proteção têm como embasamento moral a filosofia de compaixão cidadã, com pressupostos distintos nos diversos países. Em algumas nações, as referidas redes foram construídas de maneira incompleta, fazendo com que os cidadãos ficassem em um maior grau de precariedade; em outros países, as redes possibilitam um forte apoio aos pobres e necessitados.

A rede de proteção da seguridade social é que propicia a preservação do nível de renda que protege o cidadão ou a família face a situações de incapacidade de trabalhar ou de redução da capacidade laboral oriunda dos ciclos vitais. Moreno

(2000) define o Estado do Bem-Estar como um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais direcionadas a melhorar as condições de vida e a promover a igualdade de oportunidades dos cidadãos.

A cidadania social outorga um status de acessos aos recursos mínimos para o exercício de direitos e deveres. Uma das funções da política social, por intermédio de intervenções públicas, é a atenuação dos riscos vitais dos cidadãos e a ampliação do seu bem-estar.

Prosseguindo o estudo do financiamento do Estado Social, verifica-se na análise de Moreno (2000) como se dá o provimento do fundo público nos regimes de bem-estar europeus, especialmente as formas de provisão da seguridade social.

Os programas de seguridade social europeus foram desenvolvidos na Alemanha, a partir de 1883, no decurso da monarquia prussiana, sob o comando do chanceler Otto Von Bismarck. Tais programas visavam neutralizar as demandas revolucionárias das organizações socialistas e operárias.

As motivações basilares da seguridade social tinham justificativas ideológicas com características conservadoras, mas com efeitos de oportunizar benefícios a setores da população trabalhadora.

A filosofia que fundamentou o sistema de seguridade social foi o princípio contributivo: empregadores e empregados cotizavam compulsoriamente para os fundos de provisão amparados e garantidos pelo Estado, com o objetivo de abarcar situações de riscos procedentes do mercado de trabalho assalariado. Essas contribuições aos fundos da seguridade garantiam um benefício pecuniário aos trabalhadores diante dos riscos do mercado de trabalho, como nos casos de acidente, doença ou incapacidade.

Na Alemanha e na França, a administração dos programas de bem-estar está a cargo dos principais agentes produtivos - uma característica marcante dos regimes continental-corporativistas. São tidos como atores legítimos na estruturação e provisão de políticas públicas os empresários e sindicatos - que atuam na busca na proteção dos interesses subjetivos de seus representados e, por outro lado, a preservação da função de gestores do sistema contributivo da seguridade social (MORENO, 2000).

Essa característica permite uma flexibilização ao se negociar as limitações orçamentárias aos programas de bem-estar já existentes nesses países. Os programas de seguridade social, como de atenção à saúde, estão sob a incumbência

de comitês paritários de gestão compostos por representantes dos empresários e dos sindicatos.

Consoante com Moreno (2000), o destaque desses agentes sociais nos regimes corporativistas e determinantes, visto que os cidadãos e seus dependentes familiares estão inseridos no sistema de previdência social por conta da condição de trabalhador contributivo posto no mercado de trabalho formal.

No caso dos que não conseguem o sistema contributivo da seguridade social, o denominado regime continental de bem-estar disponibiliza rede básica de proteção social firmada por programas de assistência social, que atuam com características semelhantes às do regime anglo-saxão, ou seja, comprovação de carência por meio de teste de meio, e os programas de renda mínima com grande protagonismo social.

Contudo, Moreno (2002) sublinha que na França o estabelecimento da Renda Mínima de Inserção (RMI), na década de 1980, foi efetivado após longo debate acerca dos princípios republicanos da solidariedade entre os indivíduos e grupos, e como estímulo à inclusão, em uma ótica de cidadania de direitos não estigmatizantes.

Uma das distinções entre o modelo *beveridgiano* e o *bismarckiano* é o financiamento das políticas sociais, em sua maioria, por meio de impostos gerais. O financiamento por meio do orçamento fiscal no modelo *beveridgiano* é um reflexo do princípio do universalismo das políticas sociais.

Contudo, é importante destacar que no modelo residual de bem-estar, predominante nos países de tradição anglo-saxão, o financiamento das políticas sociais é realizado, em regra, através de impostos gerais arrecadados junto à população.

O que embasa tal modelo de financiamento é o baixo comprometimento do fundo público com o financiamento das políticas sociais, que são residuais – visto que a compreensão é de que o cidadão contrate junto ao mercado privado o seu “bem-estar social”.

Nas últimas décadas, foram feitas reformas que direcionaram ao mercado a provisão dos serviços sociais, paralelamente a uma desregulação do mercado de trabalho e também a maior flexibilidade nas relações de trabalho, que refletiu consideravelmente na proteção social das famílias residentes nos países anglo-saxões.

O foco é voltado para função ativa do mercado na provisão dos serviços, em especial nas áreas de educação e saúde. Existem incentivos fiscais para que os

cidadãos inteirem seus benefícios públicos (que são mínimos) de aposentadorias no mercado privado ou optem por receber de forma integral as aposentadorias dos fundos de previdência privados.

Moreno (2000) salienta que há maior participação de setores lucrativos (privados) na cobertura de riscos que tradicionalmente são administrados pelas instituições estatais: aposentadorias e seguros de acidentes de trabalho.

Ainda de acordo com o autor, há um descontentamento crescente de população, precipuamente de setores da classe média, no pagamento de suas obrigações fiscais, resultando em indagações acerca da qualidade dos serviços públicos e seu nível de gestão inferior à alta carga tributária requerida para sua manutenção.

Por outro lado, a chamada Europa nórdica de bem-estar, na classificação de Moreno (2002), conduz sua política econômica em consonância com os ideais de igualdade com crescimento econômico e pleno emprego.

Os sistemas de proteção social dos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) são financiados por impostos gerais, o que gera robustas redistribuições fiscais e com acesso universal para todos os cidadãos. Em tais países, há provisão pública direta de serviços de bem-estar, no lugar de transferências monetárias.

Os programas de bem-estar não são discriminatórios e tampouco utilizam critérios seletivos de classes sociais ou de gênero.

Por sua vez, na visão de Moreno (2002), a Europa do bem-estar mediterrâneo, incluindo a Espanha, Grécia, Itália e Portugal, é marcada pelo modelo misto entre princípios *bismarckianos* de manutenção de renda aos ocupados e princípios *beveridgianos* de cobertura universalista.

Nessa combinação de universalismo e seletividade das políticas sociais, nota-se uma há um resistente nexos com o desempenho do mercado de trabalho. Os sistemas de seguridade social, nesses países, são semelhantes aos de países da Europa continental em virtude da filosofia contributiva.

Todavia, em décadas recentes, verifica-se uma intervenção maior do governo, buscando garantir o acesso universal aos programas de saúde, pensões e serviços sociais aos cidadãos à margem da economia formal, geradora de direitos sociais.

Um dos aspectos de relevância acerca do financiamento do fundo público salientado por Moreno (2002, pág. 103) no regime de bem-estar dos países do sul da Europa refere-se às chamadas economias submersas (informais):

Isso comporta uma desigualdade das cargas financeiras entre os diversos grupos ocupacionais. Os cotizantes e contribuintes cumpridores com seus deveres de cidadão e de renda mais baixa são penalizados e vice-versa. (...) Isso dificulta a intervenção pública na hora de selecionar políticas dirigidas a grupos (targeting), circunstância que trata de resolver o acesso a serviços e benefícios, porém com comprovação de meios dos beneficiários na maioria dos casos.

Em suma, em vários países capitalistas da Europa, que após a Segunda Guerra Mundial implantaram um Estado Social – que assegurou políticas sociais: previdência, saúde, assistência social, habitação, seguro-desemprego, educação, etc. –, as medidas de financiamentos são diferentes, segundo o modelo de benefícios assegurado pelo Estado.

Nos países com vasta prática de proteção social aos seus cidadãos (como no caso dos países escandinavos), as políticas sociais (incluindo a previdência) são financiadas por impostos gerais, ao passo em que nos países desenvolvidos - que apresentam um modelo corporativo- existe uma mistura, com uma participação importante das contribuições sociais, principalmente as previdenciárias.

Já nos países cuja forma de acesso à seguridade social é através do mercado, sobretudo no caso da previdência, dá-se maior relevância aos impostos gerais, em virtude de os gastos serem residuais.

As análises empreendidas pela generalidade dos autores estrangeiros estudados nesta seção trazem panoramas consideráveis pra compreensão do financiamento das políticas sociais, porém insuficientes e limitados a uma perspectiva social-democrata do capitalismo.

Sendo assim, os enfoques visam, em regre, a busca de solução técnica nos modelos de política sociais, sem rebater os limites da justiça social e da equidade sob a sustentação do sistema capitalista.

A crise experimentada pelo Estado Social não se trata de um abalo do modelo de política social, mas uma crise estrutural do capitalismo. Conforme destacado por Behring e Boschetti (2006, p. 36), levando-se em conta a abordagem marxista, as políticas sociais precisam ser encaradas como ações continuadas e “resultado de relações complexas que se estabelecem entre Estado e sociedade, no âmbito dos

conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”.

A política social é controversa e sujeita-se a sofrer guinadas oriundas das relações conflituosas entre novos tipos de Estado e sociedade, quando se “fala de ‘crise’ do Estado de Bem-Estar, tudo leva a crer que a política social entrou em falência, o que não corresponde à realidade” (PEREIRA, 2008, p. 44). Com essa perspectiva crítica, os próximos pontos analisados serão a crise fiscal e o financiamento da seguridade social.

2.2. AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

As políticas de natureza fordista/keynesiano não foram o bastante para conter as contradições inerentes ao capitalismo. As adversidades são entendidas pela rigidez dos investimentos de capital fixo de longo prazo, em sistemas de produção em massa, que são um entrave às maiores flexibilidades de planejamento, por terem como hipótese o crescimento estável do mercado de consumo.

Ademais, o fundo público passa por fortes tensões pelo fato de ser cada vez mais demandado, frente à crise capitalista dos anos 1970 - de um lado, por aumento dos gastos sociais, resultado do desemprego e, por outro lado, em decorrência de o capital invocar mais uma vez o Estado para garantir a continuidade da acumulação capitalista.

No mercado de trabalho buscam-se a superação da “rigidez” dos anos fordistas, mas que esbarravam na:

Força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que os programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. (HARVEY, 2001, p. 135- 136.)

Nesse prisma, é mister uma análise da chamada “crise fiscal do Estado”. James O’Connor realizou um primoroso estudo crítico acerca da “crise fiscal do Estado” no livro “The Fiscal Crisis of the State”, de 1973, publicado no Brasil, em 1977, com o título “USA: a crise do Estado capitalista”.

A pesquisa do autor é fundamental para a compreensão da dinâmica das finanças públicas no capitalismo e do comportamento das políticas sociais diante da crise fiscal do Estado. A problemática desenvolvida por O'Connor é estabelecida na socialização do financiamento dos custos de capital, a medida em que o excedente social segue sofrendo apropriação privada. Logo, a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros implementam uma crise fiscal entre as despesas do Estado. "O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente do que os meios para financiá-las (O'CONNOR, 1977, p.22).

A tendência de os gastos superarem as receitas gera a "Crise fiscal do Estado", cuja causa medular é antagonismo elementar do capitalismo entre a produção social e a apropriação privada dos meios de produção. Não há uma norma que estipule o crescimento das despesas mais velozmente do que as receitas, entretanto, na prática, as demandas crescentes, cujas soluções estão ao alcance do Estado, ocasionam tensões cada vez mais intensas sobre o orçamento público.

A maior preocupação da política fiscal é a descoberta dos princípios que governam o volume e a alocação das finanças e das despesas públicas e a distribuição do encargo fiscal nas diversas classes econômicas (O'CONNOR, 1977).

O Estado capitalista se empenha no desenvolvimento de duas atribuições básicas, que geralmente são contraditórias: acumulação e legitimação. O Estado oportuniza condições para acumulação lucrativa do capital e, ao mesmo tempo, mitifica sua política, chamando-a de algo que não é, ou a oculta, por exemplo, transformando temas políticos em administrativos.

Diante do contrassenso entre o processo de acumulação do capital monopolista e a ampliação das despesas sociais de produção, paira a necessidade, por parte do capital monopolista, da intervenção do Estado para que, por meio dos gastos com o capital social, eleve a produtividade ou reduza os custos de reprodução da força de trabalho.

Por outro lado, a expansão do capital monopolista gera desequilíbrios econômicos e sociais, como o desemprego, exigindo maiores gastos sociais para manter harmonia social. A pressão constante entre o gasto estatal para garantir a coesão social versus aquele destinado à acumulação do capital monopolista é fator gerador de crises. Por isso, os gastos sociais não são autônomos, mas inseridos na crise geral do Estado capitalista (O'CONNOR, 1977).

Nesse seguimento, ressalta Mandel (1982, p. 337):

As funções econômicas asseguradas por essa "preservação da existência social do capital" incluem a manutenção de relações legais universalmente

válidas, a emissão de moedas fiduciárias, a expansão do mercado local ou regional, e a criação de um instrumento de defesa dos interesses competitivos específicos do capital nativo contra os capitalistas estrangeiros – em outras palavras, o estabelecimento de leis, moeda, mercado, Exército e barreiras alfandegárias a nível nacional. Mas o custo dessas funções indispensáveis deve ser mínimo.

Os impostos necessários à manutenção do Estado pareciam à burguesia triunfante puro desperdício de uma parcela da mais-valia que, caso contrário, poderia estar sendo empregada produtivamente. A burguesia industrial ascendente sempre tentou, portanto, controlar rigorosamente as despesas do Estado e questionar ou recusar qualquer aumento nessas despesas.

Na perspectiva de O'Connor, o Estado pode financiar os seus sucessivos gastos orçamentários de três formas: a) criando empresas estatais que produzam excedentes a serem usados para cobrir o capital social e as despesas sociais; b) emitindo títulos da dívida e tomando empréstimos por conta de futuras receitas fiscais; e c) elevando os impostos ou criando novos tributos.

As finanças tributárias (e isto vale para todas as épocas) são formas de exploração econômicas e, portanto, um problema que requer análise de classe.

(...) O Estado deve tentar criar formas tributárias equitativas para esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classista. A história tem mostrado que quando o Estado não pode mais dissimular a exploração tributária, ou justificá-la ideologicamente, corre o risco de uma revolta tributária (e, portanto, de uma revolta classista) e de uma intensificação dos problemas fiscais que já tem e dos consequentes problemas políticos (O'CONNOR, 1977, p. 203).

O que acontece na “crise fiscal do Estado” é uma contenda entre os recursos destinados à reprodução do capital e os fundos destinados à manutenção das políticas sociais. É oportuno analisar essa divisão na seara da forma de financiamento do Estado e sobre quem incide o peso do sistema tributário na acumulação do capital sobre o regime de financeirização.

Então:

A financeirização não só tem produzido uma hierarquia à parte nas rendas e patrimônios das pessoas (que provocou uma enorme desigualdade entre as elites e as camadas populares urbanas), com sua “produção”, ou valor agregado, não é suscetível de ser medida nem tributada nacionalmente de forma progressiva. Agreguem a isso os componentes rentista e patrimonial da especulação financeira que estão amarrados a uma enorme valorização territorial-urbana, igualmente difícil de tributar a partir do balanço das empresas, para se ter uma ideia do que foi a concentração privada na década de 80. Se adicionarmos os “paraísos fiscais” para os agentes transnacionais, fica

claro que o enorme incremento e riqueza na última década não só foi apropriado privadamente de forma muito concentrada, como não tem bases territoriais sólidas, a despeito de que a infraestrutura social e física tem sido paga pelos Estados Nacionais. (FIORI e TAVARES, 1993, p. 66.)

Na visão de Francisco de Oliveira (1998), apesar da internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, o padrão de financiamento público do *Welfare State* perdura dentro das fronteiras nacionais. No padrão *keynesiano*, o pressuposto era de que os ganhos fiscais relativos ao investimento e à renda são planejados e financiados pelo fundo público; a progressiva internacionalização pegou parte dos ganhos fiscais, entretanto, continua a incumbência dos fundos públicos domésticos de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Contudo, a internacionalização extrai uma parte dos ganhos fiscais.

As empresas transnacionais são usuárias costumeiras do planejamento tributário, isto é, esquivam-se da tributação doméstica através de arranjos legais e ilegais, como a elisão e a sonegação fiscal. Não à toa, o sistema tributário em países da periferia fazem-se cada vez mais regressivo, elevando a carga sobre a classe trabalhadora e as camadas de menor poder aquisitivo.

A escala da fuga de capital para a economia offshore é imensa. Em março de 2022, a Rede para a Justiça Fiscal publicou os resultados de uma pesquisa mostrando que US\$ 11,5 trilhões de dólares de riqueza pessoal são controlados offshore, uma média de 1 dólar para cada 4 dólares investidos. Uma grande proporção desta riqueza é gerenciada por aproximadamente 70 paraísos fiscais com o objetivo de minimizar ou até mesmo evitar completamente o pagamento de impostos.

Se a renda proveniente desta riqueza fosse tributada nos países de residência de seus proprietários ou no lugar de origem da riqueza, a receita adicional gerada que poderia estar disponível para custear os serviços públicos e os investimentos ao redor do mundo seria de aproximadamente US\$ 255 bilhões de dólares por ano. É importante considerar que esta estimativa de perda de renda não inclui a elisão fiscal realizada por empresas transnacionais ou a redução da receita causada pela guerra fiscal. (TAX JUSTICE NETWORK, 2022, p. 4.)

De acordo com Coelho (2001, p. 81):

Não surpreendem, portanto, as *tax revolts* das classes trabalhadoras, exatamente porque assalariados constituem a massa de contribuintes cativos, uma vez que estes são os únicos que não dispõem de mecanismos de fuga à cobrança de impostos determinada pelos respectivos governos (...).

Para Francisco de Oliveira (1998, p. 32), o fundo público, na forma de títulos públicos e dos diversos incentivos e subsídios, agiliza a circulação do capital e pode cumprir, muitas vezes, o papel da ponte invisível entre quem poupa e quem investe da teoria *keynesiana*.

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

Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

O declínio do Welfare State tem sido mais relacionado à produção de bens sociais públicos - e não tanto à presença do fundo público na reprodução do capital, o que mostra o caráter ideológico da crítica à crise fiscal do Estado. Ainda no sentir de Francisco de Oliveira (1998) é a disputa pelos fundos públicos destinados à reprodução do capital e os fundos que são destinados aos gastos sociais o revelador da crise. É um jogo de soma zero: o que um perde é outro que ganha.

2.3. DAS TENTATIVAS DO ESTADO BRASILEIRO PARA O ESTABELECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL

As iniciativas de proteção social do Estado brasileiro foram bem discretas nos primeiros 25 anos do século XX. Como fim do Império (1889), num contexto de economia fundada na escravidão até 1888, o Brasil adentrou o século XX sob a supremacia econômica liberal e baseada no clientelismo político.

Não se deve esquecer, todavia, que o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, impondo uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, através da imigração de mão-de-obra europeia e asiática, deixando a população negra excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. Da mesma forma, a implantação do regime republicano não foi nenhum caso esplêndido de participação popular e avanço seguido de maior democratização política do país. (POCHMANN, 2004, p. 7.)

A economia adstrita ao café - que representava 80% da pauta de exportação brasileira, teve sua dinâmica associada às condições de infra-estrutura do país, com a construção de ferrovias e portos voltados para a exportação – afora um Estado capturado pela oligarquia rural que impelia as políticas econômicas de seu interesse, evidenciando, de sobremaneira, a política cambial, os incentivos fiscais e os subsídios.

Na compreensão da estrutura do mercado de trabalho no Brasil, Theodoro (2005) remonte seu estudo às origens históricas que vão destacar a transição para o trabalho livre, observando o período que vai do início do século XIX até 1888, quando a economia brasileira era pautava na escravidão.

O autor salienta a importante participação do Estado na conformação do mercado de trabalho no Brasil, destacando dois pontos basilares: a) o enquadramento legal que permitiu a utilização do trabalho escravo como eixo central da economia exportadora, garantindo a produção econômica de grande escala e voltada para os mercados europeus; e b) a transição para o trabalho livre, que ocorreu por meio do financiamento da imigração por parte do Estado e com medidas de estímulo à introdução da força de trabalho migrante (THEODORO, 2005).

Conforme Boschetti (2006), a votação da primeira lei previdenciária no país aconteceu num momento de emergência do movimento operário, construído por uma classe trabalhadora de maioria estrangeira, que exigia o término das condições degradantes de vida e de trabalho, e também a cessação da mão-de-obra feminina e infantil, além de findar as longas jornadas de trabalho; e de crise política das oligarquias até então prevalecentes.

Em 1923, passou a vigorar a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 1923), que instituiu as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), tida como o marco do sistema de previdência no Brasil (FLEURY, 1994). De acordo com Malloy (1976, p. 57),

A Lei Eloy Chaves é um aspecto da herança de atitudes e programas que apontavam para uma abordagem mais ampla da questão social. Mas definida em 1920, essa herança promoveu as bases para uma futura articulação de políticas sociais e trabalhistas definidas pela elite, a lei de 1923, especificamente, estabeleceu a base para a elaboração de um sistema geral de previdência social.

Essa noção “paternalista” de Malloy usada para explicar o nascedouro da legislação trabalhista e social é criticada por Oliveira e Teixeira (1985, p. 49):

Estes acontecimentos não resultam, como o autor citado [Malloy] dá a entender, de uma surpreendente doação “paternalista”, “elitista”, por parte

das classes dominantes, vistas como seguras de si e isoladas na cena política. Ao contrário, são o produto da pressão operária interna; reforçada pela ameaça que esta mesma classe colocava no ar com sua ação no plano internacional; e num contexto de início da crise da própria forma de dominação burguesa até então vigente no país.

O Decreto nº 5.109/26 estendia a criação de CAPs para os marítimos e portuários, depois ampliava a outras categorias vinculadas à infraestrutura nascente no Brasil e aos servidores públicos. As CAPs são organizações de natureza privada cujo financiamento decorre de contribuições das empresas e dos empregados, e pela cobrança de um tributo adicional incidente sobre o tráfego ferroviário e o marítimo, que era repassado diretamente à administração das Caixas.

O Estado não atuava diretamente da administração das CAPs, todavia, empreendia um controle a distância e a posteriori no julgamento de recursos das decisões do Conselho de Administração. Não obstante a ausência de participação direta do Estado no plano administrativo e financeiro, as CAPs somente foram viabilizadas por meio da imposição legal (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Quanto ao financiamento das CAPS, por conta de sua natureza jurídica privada, as contribuições eram devidas pelos empregados e empregadores, visto que ao Estado cabia meramente o papel de controle externo e de intervenção, em caso de ocorrência de conflitos entre as partes. Portanto, as contribuições dos empregados se baseavam na folha salarial:

(...) os trabalhadores contribuía com 3% do salário e as empresas aportavam recursos com base em duas fontes de incidência, ou seja, 1% sobre a receita bruta anual e 1,5% de um imposto anual cobrado sobre os serviços prestados pelas empresas. Esses recursos eram recolhidos pelas empresas e depositados na conta corrente da respectiva CAPs. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Para Boschetti (2006, p. 17):

O princípio do financiamento apresentava uma contradição: apenas os empregados das empresas e seus dependentes tinham direito aos benefícios, embora estes fossem financiados não só pela contribuição direta dos empregados, mas também por todos os usuários dos serviços, visto que os impostos sobre tais serviços eram repassados aos preços.

O modelo previdenciário na década de 1920 é caracterizado por uma extensão nas suas atribuições com a junção de serviços médicos e farmacêuticos aos benefícios pecuniários. As CAPs tinham competência para definir os beneficiários desses serviços (que, em geral, incluíam o atendimento à família do trabalhador) e na

estipulação dos critérios de concessão da aposentadoria. Também não eram restritos a benefícios pecuniários de aposentadorias e pensões, porque havia um conjunto de benefícios, como, por exemplo, o pagamento de 50% dos vencimentos dos segurados chamados a prestar serviço militar legal (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Em 1930, a revolução encabeçada por Getúlio Vargas pôs termo à denominada República Velha. Getúlio Vargas foi presidente da República no período de 1930 a 1945, momento de densas transformações sociais e econômicas no país. Esse lapso temporal é dividido historicamente como governo provisório (1930 a 1934); governo constitucional, com eleição pelo Congresso Nacional (1934-1937); e ditadura do Estado Novo (1937-1945). Nos 15 anos do primeiro governo Vargas foi produzida uma ampla legislação social e trabalhista.

No decorrer dos anos 1930, o país passa por marcantes mudanças na ordem econômica, frisando-se a industrialização, a regulamentação do mercado de trabalho e o estabelecimento de novas relações salariais. Sobre à política previdenciária, as CAPs, de natureza privada e organizadas por empresas, são modificadas e substituídas sucessivamente pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), organizados por ramos de atividade e de natureza estatal.

O primeiro IAP instituído foi o dos marítimos em 1933. No compasso da organização e a inserção econômica das diversas categorias, gradualmente elas conquistavam a implantação dos seus respectivos institutos de aposentadorias.

O progresso da industrialização trouxe novos trabalhadores ao sistema previdenciário implicando, no curto prazo, o aumento da arrecadação e a redução das despesas per capita. Um dos fatores dessa relação financeira positiva são os prazos de carências estipulados para a obtenção dos benefícios previdenciários, que significaram a redução dos gastos no período de 1930 a 1945.

O estudo da legislação previdenciária desse período realizado por Oliveira e Teixeira (1985) aponta, inclusive, uma orientação de caráter contencionista nos gastos previdenciários. A legislação visou a demarcar “benefícios” (previdência) e “serviços” (assistência), impelindo os institutos a criar orçamentos rígidos e tetos para gastos com a assistência médico-hospitalar e com produtos farmacêuticos.

A ideia era que apenas os benefícios pecuniários de longo prazo eram obrigações contratuais de previdência social. Ainda de acordo com os autores, essa política contencionista, atrelada ao aumento da arrecadação nas CAPs e depois no IAPs, gerou superávits equivalentes a mais de 70% das receitas arrecadadas.

Quando o Estado brasileiro passa a intervir e regulamentar a organização econômica e social, isto é, a partir da década de 1930, notam-se maiores distinções entre os vocábulos “assistência” e “previdência”. A Constituição de 1934, em seu artigo 121, aduz que a lei deve tratar do amparo à produção e do estabelecimento das condições do trabalho, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

Acrescenta a alínea “h” a proteção social como:

Assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.

Sendo assim, a embrionária legislação social, ao tratar do seguro social, adota o termo “previdência” como sinônimo de “seguro” para designar o pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões. Os demais benefícios e serviços dos institutos de previdência eram denominados “assistência médica” e “auxílios”.

Então, historicamente as prestações pecuniárias referem-se à “previdência”, ao passo em que os serviços englobavam a assistência social e os serviços médicos e “auxílios” à assistência social temporária em dinheiro, como os auxílios natalidade e funeral (BOSCHETTI, 2006), apesar de todas essas medidas comporem o mesmo sistema previdenciário e serem financiadas na lógica contributiva.

Braga e Paula (1981) apontam que poucas unidades de saúde pública eram vinculadas aos governos estaduais e restringiam-se às capitais e às principais cidades do interior, na medida em que o financiamento dessas unidades provinha essencialmente dos orçamentos dos governos estaduais e com poucas contribuições federais e filantrópicas. Quanto aos trabalhadores assalariados, tinham acesso aos benefícios de assistência médica curativa e ao fornecimento de médicos das caixas e institutos de aposentadorias.

Uma característica do período de 1930 a 1945 é a reafirmação da lógica do seguro privado e clímax do regime financeiro de capitalização. O modelo teórico de “seguro social” acreditava que o Estado não deveria custear, através do orçamento fiscal, os gastos previdenciários, isto é, a garantia de renda aos trabalhadores e aos seus dependentes em caso de doença, invalidez, velhice e morte, e tampouco garantir serviços, no âmbito do sistema previdenciário, como o de assistência médica. Nesse

diapásão, caberia aos próprios trabalhadores organizar mutuariamente seus próprios recursos para a previsão desses eventos (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Contraditoriamente, além do processo de contenção das despesas e aumento das contribuições dos empregados e empregadores, nota-se a implantação de uma contribuição do Estado, através do Decreto nº 20.465 (1/10/1931), para o financiamento da previdência, na mesma proporção, das outras duas fontes de receitas: empresa e trabalhador.

Deveras, contribuição do Estado ocorria por alíquotas (quotas previdenciárias) pagas pelos consumidores de bens e serviços de empresas vinculadas aos IAPs. Esses impostos sobre serviços e produtos das empresas (tributação sobre consumo), apesar de conhecidos como contribuição do Estado, não faziam parte do orçamento fiscal, e eram repassados diretamente pelas empresas para os institutos de previdência. A arrecadação que antes era repassada diretamente aos cofres das CAPs torna-se centralizada pelo Estado.

Tal formato novo de financiamento com maior intervenção do Estado, na prática tripartite, e posteriormente legalizado na Constituição de 1934, é caracterizado, também, por elevação e diversidade nos índices de contribuição entre os trabalhadores e por modificações na forma de contribuição dos empregadores (BOSCHETTI, 2006).

Um dispositivo simbólico na legislação de acordo com o qual as contribuições empresariais não poderiam ser menores que a dos trabalhadores foi a garantia para que os empresários, na prática, não adotassem o faturamento como referência de recolhimento previdenciário e sim o mesmo volume de recursos recolhidos pelos trabalhadores (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Os referidos autores salientam que o repasse dos recursos, que deveria ser voltado para os institutos de previdência, estipulados por lei, era desviado para outras finalidades e o Estado não obedecia os prazos nem repassava a integralidade do montante arrecadado. Na prática, a previdência permanecia sem ônus para o Estado e, além disso, tornava-se um significativo instrumento de acumulação de recursos, que foram destinados ao financiamento do processo de industrialização brasileira.

Para Maia (2003), depois da Segunda Guerra Mundial, tornou-se comum aos governos recorrer às reservas financeiras dos fundos previdenciários, em especial nos regimes financeiros de capitalização ainda não maduros, como foi o caso dos IAPs,

destinando superávits significativos para dinamizar a economia, por meio de investimento.

No prisma da autora, esses recursos do planejamento estatal eram registrados como fundo de capital e seguiam em conformidade com os planos de desenvolvimento, alocados em consonância com as prioridades nacionais.

A destinação de fundos previdenciários para investimentos produtivos aconteceu, inclusive, diante de contas deficitárias, quando sequer havia formação de reservas, dando-se prioridade ao fomento de setores de infra-estrutura, através do crédito subsidiado e, em regra, na contramão de assegurar solvência ao sistema e garantias aos interesses dos trabalhadores contribuintes.

Para Boschetti (2006, p. 24): “Os IAPs permitiram ao governo acumular fundos de capitalização fundamentais para a política de substituição de importações e estimulação da indústria”.

Do ponto de vista econômico, neste período instaura-se um processo de industrialização, ou seja, o motor da acumulação passa a ser o capital industrial. Trata-se da industrialização limitada, restrita, dada a insuficiência técnica e financeira do próprio capital industrial.

Isto é, as bases de acumulação industrial estavam “restringidas” porque não se implantara um setor industrial com produtos de meios de produção (máquinas, equipamentos, insumos básicos) que desse maior concretude ao progresso tecnológico e impusesse a partir de seus investimentos uma dinâmica especificamente capitalista ao conjunto da sociedade.

Ou seja: uma dinâmica endógena de reprodução ampliada do capital consubstanciada nas relações entre os departamentos produtivos — de meios de produção e de bens de consumo — pela qual se reconstitui e se amplia, contínua e ciclicamente, o capital constante da sociedade (máquinas, equipamentos e insumos em geral) e o capital variável (meios de consumo destinados à reprodução da força de trabalho) com o que, ademais, se reproduzem relações sociais de produção própria do regime capitalista de produção.

Esta dinâmica especificamente capitalista só se implanta definitivamente no Brasil a partir de 1956 com o bloco de investimentos produtivos que compunha o chamado Plano de Metas do período JK. (BRAGA e PAULA, 1981, p. 50).

No Brasil, o projeto desenvolvimentista iniciado em Vargas, foi destinatário de fundos previdenciários, com uma previdência social que já funcionava havia mais de 20 anos. Portanto, os institutos de previdência foram instrumentos de captação de poupança para realização de investimentos tidos como estratégicos pelo governo no processo de industrialização.

Conforme Oliveira, Beltrão e David (1999), as instituições previdenciárias participaram do financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco, e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional.

Além do mais, houve investimentos de um dos maiores IAPs, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), em empresas de economia mista até o ano de 1954. Mister destacar que, em valores atualizados para real de setembro de 2022, pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), os investimentos em empresa de economia mista do IAPI chegaram a R\$ 486 milhões (tabela 1). Os investimentos feitos na construção de Brasília, em unidades residenciais e em imóveis para o próprio funcionamento, pelos IAPs, alcançaram a soma de R\$ 1,4 bilhão, a valores de setembro/2022.

Tabela 1
Investimentos do Iapi em Empresas de Economia Mista — 1954
(Em R\$ de setembro de 2022)

Títulos de Empresas	Valor em R\$⁽¹⁾
Cia. Siderúrgica Nacional	294.152.832,88
Cia. Vale do Rio Doce	11.386.561,30
Cia. Instituto Resseguros	6.229.397,88
Cia. Hidroelétrica de São Francisco	28.466.403,15
Bônus do Banco do Brasil	11.768.011,03
Recolhimento para Tomada de Bônus do Banco do Brasil	134.689.796,23
Total	486.693.002,47

Fonte: Oliveira, Beltrão e David (1999, p. 4).

Nota:

- Valores atualizados para setembro de 2022 pelo IGP-DI, a partir dos dados originais de Oliveira, Beltrão e David (1999, p. 4), que são referentes a junho de 1998.

Diante do grande volume de investimento nas empresas estatais, a previdência social se tornou um dos mais importantes “sócios” da União e das empresas estatais criadas no Governo de Getúlio Vargas. Agregou também o fato de que os IAPs, em oposição às CAPs, foram instituídos sob a forma de autarquias, possibilitando o maior controle do Estado sobre o sistema, além de permitir a organização corporativa do movimento sindical (ANDRADE, 1999). Então, o sistema previdenciário por ter sido concebido como

(...)um seguro social não pode prescindir do vínculo contributivo, trazendo consigo uma estratificação dos assalariados urbanos quanto aos benefícios e direitos sociais a que estes têm acesso. Esses direitos não só atribuídos apenas a alguns setores assalariados, como são altamente diferenciados para cada um destes. (...). Dado que a previdência social foi instituída como parte integrante de uma série de medidas de regulação capital/trabalho, a própria legislação sindical obedece aos cânones do corporativismo. (COHN, 1995, p. 55).

Na visão de Fleury (1994), o fato de o Estado assumir a responsabilidade da organização da classe trabalhadora, via instrumentos de política social e trabalhista, não significou no Brasil uma política redistributiva. Ao contrário, os mecanismos corporativos instrumentalizados pela política previdenciária e de trabalho estavam focados para a incorporação seletiva e controlada de parte dos trabalhadores dos setores dinâmicos da economia, que tinham maior poder de barganha.

Entre 1930 e 1945 houve notórios atrasos nos repasses da arrecadação, além da elevação da dívida dos empregadores e do governo com os fundos previdenciários. No fim de 1945, no governo do presidente Dutra, a dívida da União com as instituições previdenciárias era correspondente a 85% das despesas das instituições naquele mesmo ano, e equivalente a metade da arrecadação no período, conforme apontam Oliveira e Teixeira (1985).

Sendo assim, se um por um lado, o início do processo de assalariamento no Brasil possibilitou o desenvolvimento da previdência social e os benefícios e serviços a ela associados (aposentadorias, auxílios e serviços médicos), por outro lado, o recolhimento das contribuições previdenciárias era gerido sob o regime financeiro de capitalização servindo de *funding* para o financiamento da indústria embrionária. Na vertente política, a previdência contribui com a gestão e o controle da força de trabalho, fortalecendo a posição hegemônica do “Estado Novo”.

A política de saúde, apesar de surgir como algo primordial no denominado Plano Salte (das primeiras letras de saúde, alimentos, transporte e energia), no governo Dutra, em 1948, não se concretiza efetivamente entre as opções prioritárias da política de gasto do governo. Na visão de Braga e Paula (1981, p. 56):

Em primeiro lugar, porque nesta etapa de industrialização brasileira o Estado concentrou seus recursos relativamente escassos nos requisitos básicos para o próprio avanço do processo de industrialização. E, em segundo lugar, esse fenômeno explica-se pela própria estreiteza da base financeira deste Estado, reflexo do limitado desenvolvimento industrial, mas também reflexo da ausência de suporte e pressões sociais que o levasse a uma radical reforma tributária. Nestas condições, os serviços de saúde pública

padeceram (e padecem, até hoje) de uma carência crônica de recursos, a comprometer sempre o atendimento à população.

Braga e Paula (1981) destacam que o financiamento da política de saúde era dependente basicamente da arrecadação previdenciária, e o parâmetro para acesso aos benefícios previdenciários era conferido pela obrigatoriedade da carteira profissional, numa estrutura sindical corporativa de sindicato único (TEIXEIRA, 1990).

O Estado, por meio da institucionalização dos IAPs, agia de forma discriminatória na identificação dos cidadãos. O estatuto da cidadania valia somente para os trabalhadores que tinham ocupações regulamentadas em lei.

Os remanescentes eram “pré-cidadãos”, isto é, um contingente representativo de trabalhadores urbanos, como os autônomos e empregados domésticos, ou ainda, os trabalhadores rurais. De tal sorte, Wanderley Santos (1979) criou a expressão “Cidadania Regulada” para distinguir esse período, o que robusteceu a estrutura de desigualdades sociais do país: cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais. Consagrou, ademais, a excludente vinculação entre acumulação e equidade (VIANNA, 1998).

Conforme a análise de Reis (1990), Boschetti (1998) destaca dois problemas da abordagem “cidadania regulada”: 1) a começar pela imprecisão semântica do termo cidadania: o que deve garantir os direitos sociais é a condição de cidadão e não o fato de ter ou não um trabalho assalariado. Se a lógica de Santos fosse tratada com precisão, apenas teriam status de cidadão aqueles que participassem do processo produtivo. A autora questiona se os direitos são de cidadania ou do trabalho; e 2) o segundo problema refere-se à noção de “cidadania universal” trabalhada por Wanderley Santos (1979). Ele salienta a impossibilidade de a origem dos direitos ser vinculada proporcionalmente ou condicionada a uma contribuição direta do cidadão; e propõe a garantia de “direitos essenciais” e de benefícios “em função de carências”. Além da impossibilidade de estipular o que são e o que não são direitos essenciais, as denominadas carências individuais seriam seletivas e restritas à população que se encontra carente, propondo, assim, a seletividade e a focalização, que são contraditórias à ideia de cidadania universal.

A estrutura do financiamento do modelo de proteção social também era regressiva, conforme destaca Pochmann (2004, p. 10):

Ao mesmo tempo, a estrutura tributária implementada naquele momento demonstrou ser regressiva, dependendo de impostos e contribuições sobre o custo do trabalho. Assim, parte importante do sistema de proteção social foi financiada por base contributiva, por tributos indiretos e subvenções fiscais, que, na maior parte das vezes, é regressiva, pois onera justamente a renda dos pobres. Parte importante dos gastos sociais passou a estar atrelada ao comportamento dos salários e da folha de pagamento (fpag.) formal das empresas, como nos casos da educação pública, que depende do salário-educação (2,5% da fpag.), da qualificação profissional (1,6% da fpag.), do entretenimento (1,5% da fpag.), da invalidez por acidente de trabalho (2,0% da fpag.), da previdência e assistência social (20,0% da fpag. e até 11,5% do salário) e da proteção ao desemprego (8% da fpag.). Na totalidade, o financiamento geral da proteção social representou em torno de 1/3 do custo total do empregado urbano, o que tornou o acesso ao contrato formal de trabalho mais difícil e um problema para o acesso e difusão de uma cidadania de natureza regulada.

A legislação da previdência pós 1945 é caracterizada por alterações em relação ao período de 1930 a 1945. As mudanças são quanto a modificar a política contencionista dos anos anteriores com medidas que ampliam benefícios e os serviços prestados pelas instituições de previdência, além do aumento da contribuição dos segurados.

Com o movimento de tensão e redemocratização do país após 1945 e o término do Estado Novo, os trabalhadores pressionavam, na esfera da previdência, para perdurar em patamares mínimos suas contribuições e, ao mesmo tempo, exigiam a valorização dos planos de benefícios e serviços.

Colaborou para isso a repercussão no Brasil do Plano *Beveridge*, publicado na Inglaterra em 1942, que exhibe um modelo de seguridade social oposto à lógica de seguro social, que compreende a previdência social restrita a um seguro e com uma razão de funcionamento igual à de um plano privado.

O ideário dos defensores da seguridade social, no pensar de Oliveira e Teixeira (1985), passa pela defesa das seguintes proposições:

a) um sistema para o qual cada um deve colaborar (ou mesmo não colaborar) de acordo com sua capacidade contributiva e que exista a garantia para qualquer cidadão, em momentos de inatividade, de uma renda que garanta um padrão mínimo de bem-estar;

b) a concessão da renda deve estar desvinculada das justificativas que levaram o indivíduo a requerê-la e independentemente da sua contribuição; e

c) a ampliação da política de seguridade social para além da previdência social, incluindo ações na área de saúde, assistência social, higiene, educação, habitação, garantia de pleno emprego e distribuição de renda.

O Plano *Beveridge* teve relevância para a tecnocracia brasileira, no entanto, em nenhum período da nossa história a concessão de benefícios previdenciários relevou a exigência de uma contribuição dos “segurados” e os valores das aposentadorias sempre foram vinculados diretamente às contribuições vertidas.

Então, a influência das ideias de Beveridge

(...) foi parcial, lenta, gradual e limitada. Parcial porque muitos princípios bismarckianos foram mantidos e nem todos os princípios do modelo beveridgiano foram incorporados, de modo que a seguridade social permanece entre o seguro e assistência. Lenta e gradual porque, ainda que tenhamos iniciado a instituição de políticas sociais de cunho mais nacional na década de 30, o processo de ampliação da cobertura e de expansão dos direitos, programas e serviços se deu de forma gradativa e jamais chegou a assegurar direitos iguais a todos os cidadãos. E limitada porque, ainda hoje, permanece a tensão entre consolidar uma seguridade social pública e ampla e universal ou restringir sua função pública às camadas mais pobres da população. (BOSCHETTI, 2001, p. 43.)

Um ponto de destaque ocorrido no período de 1945 a 1964 – classificado por especialistas (MALLOY, 1976; OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985) como o período da democracia populista em que a previdência social foi intensamente influenciada pela ideologia populista – é o aumento expressivo da dívida da União com as instituições da previdência, que alcançou o mesmo montante do pagamento dos benefícios previdenciários de 1948. Esse processo durou até o início da década de 1960 e as consequências ficaram conhecidas como “a crise financeira da previdência”.

Demonstra Eli Andrade (1999) que se o saldo oriundo da capitalização entre 1945 e 1980 (equivalente a 41% do PIB de 1980) da previdência social fosse capitalizado, assim como os saldos resultantes do fluxo de arrecadação e despesas a partir de 1981, chegar-se-ia, no ano de 1997, a um montante de quase R\$ 600 bilhões.

A fim de sanar o quadro da redução dos saldos financeiros, seria necessário o retorno das aplicações de patrimônio e de capital, resultado da acumulação do capital e patrimônio de um sistema que vinha superavitário desde sua criação. Não obstante, ocorre que os saldos financeiros não foram destinados a um fundo excedente complementar e exclusivo para questões da área previdenciária. Os recursos excedentes foram indevidamente apropriados pelo Estado para financeirização de acumulação de capital no Brasil (ANDRADE, 1999).

A conjuntura de crise também se mostra pelo “amadurecimento” do sistema. No início, o sistema gerava superávits, porque a quantidade de contribuintes era bem maior que a quantidade de inativos, preservando a viabilidade do pagamento dos

benefícios ainda que em conjunturas econômicas desfavoráveis. Ao passo em que a proporção de contribuintes e inativos se aproxima, a relação inclinou-se ao déficit; associada aos desvios dos saldos de caixa para outros fins, gerou-se a “primeira” crise financeira da previdência brasileira.

De fato a crise acontece ocorre, igualmente, pelo acesso limitado dos trabalhadores à previdência social, visto que apesar do processo de incorporação de inúmeras categorias ficavam de fora os trabalhadores inseridos em relações precárias e informais no mercado de trabalho, já que o Brasil não generalizou a condição de assalariamento para toda a PEA.

Portanto, a solução encontrada foi o aumento no percentual das alíquotas de contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, que evoluíram de 3% (1945) para 8%, à época da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960. Isso significa que o financiamento das políticas de previdência e de saúde permanece tendo como base de sustentação os salários dos trabalhadores e a folha de pagamento das empresas, não se voltando para outras receitas tributárias.

Uma ressalva pertinente: tal qual acontece hoje, naquela época a classe empresarial brasileira valia-se dos benefícios e da passividade do Estado brasileiro em relação às dívidas das empresas com a previdência social. Oliveira e Teixeira (1985) expõem um conjunto de leis que concedem anistias aos empresários em débito com a previdência social.

Por exemplo, o Decreto Legislativo nº 9 (maio/1954), concedeu anistia aos empresários em débito com a previdência social, suspendendo as cobranças judiciais em curso, perdoando multas e juros, caso realizassem o recolhimento até 60 dias depois da publicação do decreto. O afago da lei referia-se não apenas à parte da contribuição patronal, mas também àquela descontada do salário do trabalhador e apropriada indevidamente pela empresa e não repassada para a previdência social.

Fleury (1994) salienta o fato de que a LOPS, aprovada no governo Kubitschek, aderiu a tendência de racionalização dos governos anteriores. A LOPS uniformizou benefícios e ampliou cobertura, mas manteve excluído do sistema de previdência social os trabalhadores rurais e os trabalhadores sem vínculo formal de relação trabalhista.

(...) a LOPS coincide com um novo período de incorporação de contribuintes ao sistema, resultado da recuperação econômica promovida pelo Plano de Metas. De fato, sendo a fonte de recursos da previdência social basicamente uma função da massa salarial e sendo o vínculo com o mercado formal de trabalho o critério de inclusão no sistema, períodos de crescimento econômico e de criação de novos empregos favorecem medidas de racionalização do sistema previdenciário, ao contrário do que ocorre em períodos de recessão e de não-criação de empregos, como é o caso da atual conjuntura. Persiste, no entanto, a exclusão dos trabalhadores rurais e dos pobres e marginalizados, que continuam a contar basicamente com a assistência de entidades filantrópicas, privadas ou públicas, ambas bastantes precárias. Reafirma-se, por essa via, um sistema dual de proteção social, em que o critério básico de inclusão no sistema previdenciário – e, portanto, de acesso a determinados direitos sociais – continua sendo o vínculo empregatício e a capacidade contributiva do trabalhador. (COHN, 1995, p. 56.)

A LOPS assinalou o término do sistema de capitalização no regime financeiro da previdência progredindo para um regime de repartição simples. A nova lei também apresenta uma modificação quanto à contribuição da União, rompendo com 30 anos da idéia de “contribuição tripartite”, em que pese fosse meramente formal e sistematicamente violada (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

À medida que a contribuição de empregados e empregadores foi fixada em 8%, a contribuição da União passa a ser estabelecida a partir dos gastos administrativos e de pessoal, que na época da aprovação da LOPS, nos dizeres dos autores, equivalia apenas a 14% do orçamento, diminuindo substancialmente a parcela da contribuição legalmente devida pelo Estado.

A LOPS padronizou os benefícios concedidos a todos os contribuintes urbanos do setor privado, mas sem atingir a estrutura administrativa dos IAPs. Estes foram extintos por decreto-lei de 21/11/1966 e foram fundidos, resultando no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), caracterizando o início de uma nova fase na previdência brasileira.

Porém, em 1960, por volta da aprovação da LOPS, apenas 23,1% da PEA estava segurada pela previdência, ou o equivalente a 7,4% da população. Para Boschetti (2006, p. 48),

Essa desigualdade e a exclusão do acesso da maioria da população são frequentemente explicadas com base nas particularidades e nos objetivos do sistema implementado a partir de 1930. Mas foi sobretudo a existência de uma flagrante contradição entre o “modelo” predominantemente *bismarckiano* e a estrutura

econômica e social do país que instituiu, desde o início, essa tendência de exclusão que perdura até hoje.

O golpe de 1964 conferiu características particulares à integração do Brasil à ordem internacional nos anos 70:

(...) preservando e fortalecendo os laços de dependência econômica dos centros hegemônicos, ao mesmo tempo que necessitava quebrar a resistência organizada da sociedade e construir as bases de um “consenso passivo”, legitimador daquela ordem. (MOTA, 2000a, p. 137.)

A tática da ditadura militar foi o uso das políticas sociais como amortecedoras de uma conjuntura pouco favorável aos trabalhadores. Isso é, uma maneira de obtenção de “harmonia social” junto a uma classe que tivera seus direitos trabalhistas diminuídos e até mesmo extirpados (por exemplo, a estabilidade no emprego) e estava impedida de organizar e participar da vida política do país.

A previdência tem uma ampliação selecionada após 1964, em virtude do processo de assalariamento, mas manteve a seletividade definida pela formalização do emprego (MOTA, 2000a). O molde econômico dos anos 1970 foi voltado para o crescimento das grandes empresas de capital intensivo, expandido, então, o fosso das condições de trabalho e da cobertura previdenciária entre os trabalhadores das grandes empresas comparativamente aos trabalhadores precarizados. As alterações acontecidas, apesar de indicarem a expansão dos benefícios, não modificam os princípios estruturantes da previdência social, que manteve a sua lógica de seguro, ou seja, o acesso ao benefício somente via contribuição.

Na verdade, a expansão da cobertura, tanto dos benefícios quanto da assistência, não rompeu o modelo estreito de financiamento baseado nos padrões do seguro, desde que a incorporação de categorias e benefícios não-contributivos não foi acompanhada de uma inovação em termos das fontes de financiamento e mesmo da garantia de maior aporte estatal. Ao contrário, observou-se uma retração dos recursos que caberia à União aportar, ao mesmo tempo em que os novos mecanismos de concessão de benefícios na área rural tornam-se cativos dos políticos e de sua clientela, enquanto que a prestação da assistência médica passava a orientar-se em função da lucratividade dos prestadores privados de serviços. (FLEURY, 1994, p. 200.)

A ditadura militar, sem legitimidade política, visou a obtenção de apoio da população por meio da adoção de algumas medidas sociais. O modelo adotado “foi

sendo implantado como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar” (FALEIROS, 2000b, p. 48). Não se formou como um projeto universal de cidadania. No que diz respeito à política previdenciária, em relação à preservação da lógica de seguro, foram unificados os institutos de previdência em um único organismo: o INPS com administração centrada na tecnocracia do Estado.

A previdência social foi estendida aos trabalhadores rurais, aos empregados domésticos, aos jogadores de futebol e aos ambulantes. No tocante aos trabalhadores rurais, o benefício era de meio salário mínimo e sem contribuição direta, com uma pequena parcela do financiamento desse benefício oriundo da taxa de comercialização dos produtos rurais. Criou-se, em 1977, o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que agrupou o INPS e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Na área da saúde, por volta de 40 milhões de brasileiros continuavam sem acesso a serviços médicos. O sistema consistia na existência de um setor privado de saúde para o atendimento dos ricos; os planos de saúde destinados para um grupo seleto de trabalhadores assalariados; o seguro público somente para aqueles que contribuía para a previdência social; e os pobres ficavam à mercê da caridade alheia (FALEIROS, 2000b).

Verificam Braga e Paula (1981) que, em decorrência da acumulação industrial, houve a formação no interior da economia de um setor de produção de bens de capital vinculado à diversificação do consumo; concomitantemente, firmou-se a constituição capitalista de um setor de atenção à saúde. Os autores mencionam que a produção privada de bens e serviços de saúde é crescente e aceleradamente financiada pelo Estado, via arrecadação previdenciária.

Uma das características essenciais das políticas sociais durante a ditadura militar (1964 a 1985) foi o padrão regressivo de financiamento. Isso implicou a restrita utilização de recursos de natureza fiscal, com o predomínio de fontes tributárias auto-sustentáveis e parafiscais (FAGNANI, 2005).

As políticas integrantes do complexo previdenciário (previdência, assistência médica e assistência social) tiveram como principal fonte financeira, à época, o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), mantido pelas contribuições dos assalariados, dos empregadores e dos trabalhadores autônomos, denotando as características regressivas dessas fontes de financiamento. Além disso, o gasto social não podia pressionar o orçamento fiscal (BRAGA e PAULA, 1981; FAGNANI, 2005).

As transformações ocorridas na ditadura militar não atingiram um padrão de bem-estar social. A ampliação dos programas sociais foi criteriosa e com o favorecimento do setor privado nas áreas de saúde e previdência (seguros), habitação e educação. Durante o período ditatorial foi criada a medicina empresarial (grupo) e a previdência complementar privada, além da extinção dos mecanismos que garantiam a participação dos trabalhadores no controle dos sistemas existentes anteriormente (MOTA, 2000a; SOARES, 2001).

Soares (2001, p. 209) enfatiza que o longo período autoritário consolidou um arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras com os seguintes princípios: “1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização”.

Consolida tal quadro a não generalização da condição salarial no Brasil, nas palavras de Theodoro (2005, p. 121):

Apesar de alguns esforços, mais ou menos isolados, a ação estatal sobre o mercado de trabalho parece ter estado marcada pela ideia do crescimento econômico como única política de emprego relevante.

O Estado assumiu, de fato, uma posição de co-responsabilidade no que se refere à manutenção das desigualdades e suas consequências: a pobreza, o desemprego e a informalidade. É a forma mesma de reprodução da sociedade ou, colocado de outro modo, a maneira como se realiza a sua regulação que parece estar no centro da questão. Se, de um lado, o Estado conseguiu forjar as bases da organização do assalariamento no país, este, por seu turno, não se universalizou.

Uma parte significativa da força de trabalho manteve-se fora do assalariamento, reproduzindo assim a pobreza. A ação estatal junto aos pobres tampouco se organizou em prol do combate às desigualdades, ou em prol da mudança. Pela via da “gestão da pobreza”, assegurou-se uma “modernização sem mudança”.

A década de 1980 é singularizada pela piora da economia capitalista decorrente, precipuamente, da instabilidade macroeconômica: hiperinflação, recessão, ciranda financeira e crise da dívida externa. É nesse contexto que acontece a reestruturação produtiva no Brasil, atrelada aos paradigmas de organização industrial desenvolvidos nos países centrais para superar a crise do capitalismo.

Na política de trabalho, com as inovações tecnológicas e organizacionais nas principais indústrias do país, surge gradualmente um padrão de flexibilidade, ligado ao toyotismo. Nesse curso, Alves (2000) adota os conceitos de “toyotismo restrito” e “toyotismo sistêmico” para explicar as alterações na base produtiva do país nos últimos 20 anos. Acerca do primeiro conceito, o autor explana, a partir da crise dos anos 1980, surge um processo de reestruturação produtiva.

No auge da recessão, a política econômica era de incentivo às exportações, que obrigou as grandes empresas, particularmente as indústrias, a adotar, ainda que de modo restrito, novos padrões organizacionais para enfrentar a competitividade internacional. Os novos padrões organizacionais-tecnológicos são inspirados no toyotismo, só que adotados de forma seletiva e com objetivos de aumentar a qualidade, a precisão e a flexibilidade da produção.

O toyotismo surgia articulado com o aprofundamento do fordismo, o que debilitava a nova hegemonia do capital na produção. Era o que o autor denomina de “toyotismo restrito” (ALVES, 2000).

É mister ressaltar que para além da crise econômica nos anos 1980, ocorreram novas e profundas mudanças no âmbito da previdência social, das políticas de saúde e da assistência social, assim como dos direitos trabalhistas.

As demandas e reivindicações dos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, instigam a incorporação, pela Constituição Federal de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos grandes avanços dessa Constituição, na seara da política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social.

CAPÍTULO 03. A DÍVIDA PÚBLICA EM PERSPECTIVA

3.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL

A história da dívida pública no Brasil, não é algo recente. Desde as lutas para fins da independência, nos idos de 1822, parte do acordo abrangeu a assunção da dívida portuguesa que naquela época atingia algo em torno de 30% das exportações brasileiras, montante expressivo se considerarmos as necessidades prementes de um Estado nacional em formação.

Objetivando captar recursos para o pagamento dessa e de outras dívidas, o recém inaugurado império, em 1824, celebrou o primeiro contrato de empréstimo externo em Londres, no montante de 68,2 milhões de libras esterlinas.

Contudo, nem todo deste montante chegou ao Brasil, pois grande parte desses valores, na cifra aproximada de 60%, ficaram na própria Europa para saldar dívidas velhas e outros custos ditos como operacionais; neste momento, inaugurou-se no Brasil a prática de pagar dívidas velhas com dívidas novas.

Este cenário prosseguiu na República no governo de Washington Luíz (1926-1930), o que ocasionou o término do mandato com a dívida consolidada em surpreendentes 237,3 milhões de libras esterlinas.

Em outras palavras, ao final do período conhecido como República Velha, o Brasil já estava gastando 25% de suas receitas provenientes da exportação com o pagamento do juros e amortização da dívida.

Com a chegada ao poder de Getúlio Vargas (1930-1945), houve através de seu ministro nomeado em 1931, Osvaldo Aranha, auditar o endividamento externo Brasileiro, e os resultados foram surpreendentes.

Bouças (2001, pág. 60) destacou que não havia cópias dos contratos de empréstimos federais no importe de 60% de todas as transações efetuadas, além da ausência de contabilidade regular da dívida externa federal, isso sem contar de parte da dívida referente aos Estados e Municípios que chegavam a estar em estágio pior de controle administrativo.

A conclusão dos trabalhos de auditoria realizados por Osvaldo Aranha ocorreu somente em 1934 e dispôs que fundamentalmente o Brasil nunca pagou aos seus empréstimos com os próprios recursos, fazendo sempre novas transações para quitar

as anteriores, e o resultado foi ao invés de diminuir o saldo devedor, o mesmo teve a sua ampliação no decorrer do tempo.

Ao final, o balanço da dívida externa caiu de 237 milhões de libras esterlinas (ano de 1939), para 169 milhões de libras esterlinas (ano de 1945). Com isto, sobraram mais recursos para serem aplicados em outras áreas tais como a industrialização, que teve um aumento exponencial, fazendo com que o PIB do Brasil subisse de 4,4% no mesmo período para 5,9%.

Após a segunda guerra mundial, o cenário de outrora se repetiu. No período de 1947-1956, o Brasil recebeu 41 milhões de dólares a título de empréstimos e investimentos; só que, neste mesmo período, remeteu sob a forma de juros e dividendos o montante de 754 milhões de dólares, um déficit notável de 713 milhões de dólares ao final.

Com o advento do golpe militar de 1964 no Brasil, a questão da dívida pública se expandiu de forma mais severa para fins de sustentar toda a máquina pública ali criada para fazer frente ao chamado “milagre econômico” inaugurado no governo Médici (1969-1974).

A dívida pública saltou de 2,5 milhões de dólares no golpe de 1964, para mais de 100 bilhões de dólares no pós 1985, aumento jamais visto na história da América Latina.

Mas tudo isso só foi possível porque nas primeiras décadas do pós segunda guerra mundial o capitalismo vivia o seu apogeu, ou seja, crescimento econômico com pleno emprego e ampliação do bem-estar social de amplos setores da população.

Foi nesse contexto que a América Latina, juntamente com o Brasil, adquiriu grandes empréstimos de capital internacional, até porque o pleno emprego trazia uma enorme massa de reservas disponíveis, até mesmo com juros reais negativos.

Ocorre que, com o montante real de lucros subindo de forma crescente, iniciou-se o processo conhecido como “euromercado”, ou seja, ampliação das aplicações no sistema financeiro nacional. Mas, no começo da década de 1970, e reinício da crise em razão do petróleo e do fim da conversão automática do dólar em ouro (acordo de Bretton Woods), o mercado de especulação de capital teve um aumento jamais visto na história desde então.

O principal indicador, do aquecimento deste mercado de especulação, e como forma de conter a migração de capital dos países centrais para as economias

subdesenvolvidas da periferia, foi o aumento da taxa básica de juros norte americana, de 5,7% em 1975, para 18,8% em 1984.

Conseqüentemente, isto levou a um aumento não esperado da dívida pública em todos os países que tinham alguma relação com os Estados Unidos; em nosso caso viramos exportador de capitais a serviço de pagamento dos juros e amortização da dívida.

3.2. ACUMULAÇÃO DO CAPITAL VIA DÍVIDA PÚBLICA

Marx se preocupou, durante toda a sua obra que possui um caráter, para Mézários (2006), de inesgotável fonte de discussões, em como identificar a influência do capital nas atividades inerentes ao ser humano para fins de buscar “libertar-se” das amarras, assim defende: “O tema central da teoria moral de Marx é: como realizar a liberdade humana” (MÉSZÁROS, 2006, pág. 150).

Por conta deste cenário, aprofunda-se a falta do conhecimento humano de si mesmo, fazendo com que o significado do ser seja maior do que o ter, a sociedade moderna, para Marx, é extremamente desumana e alienada.

Considerando o interesse de sua obra em conhecer a essência do ser humano e as condições materiais que o cerca, Marx irá desenvolver seu pensamento, acerca da superação das condições de natureza ideológicas, econômicas e políticas que mantêm o homem preso a uma espécie de escravidão moderna, ou seja, o que mantêm o homem vinculado as chamadas relações de assalariamento.

Por essa razão, Mézáros em sua obra, alerta que não se pode separar o novo Marx do velho Marx, como é bastante costumeiro nas ciências sociológicas. Isto porque, desde os ensaios escritos por Marx, na juventude, compreende sinteticamente a pedra fundamental do pensamento marxiano. (MÉSZÁROS, 2006, p. 21).

Portanto, desde o início de sua escrita, a preocupação com o Estado estava presente nas obras de Marx. Em O Capital, principal livro escrito pelo pensador, o Estado figura em vários capítulos como elemento central de discussão para a interpretação do ser humano, principalmente pelo mesmo ser palco para a manutenção da ordem burguesa.

Discutindo a origem do capital no capítulo XXIV do Tomo 2, denominado a chamada acumulação primitiva de capital, Marx traz a atenção os métodos cruéis com que se processou a passagem da ordem feudal para a ordem capitalista.

Fundamentalmente, um dos seus objetivos é demonstrar as faces da violência utilizada na gênese da acumulação do capital de onde emergiu o modo de produção capitalista e foi responsável pelo cenário atual em que estamos inseridos com grandes concentrações de renda.

Muitas vezes, o próprio capital emprega meios ardilosos e instrumentos ou métodos não modernos (que estão fora das condições atuais de mercado) para dar início a um processo individual ou coletivo de acumulação, através por exemplo do trabalho infantil, do desmatamento ilegal; a ação de ocupação através da grilagem; as explorações por nações imperialistas; o emprego de mão-de-obra via condições análogas à escravidão, ou através da legislação moderna de exploração.

Em outras palavras, o capital continua empregando, na modernidade, os meios primitivos de acumulação de forma permanente, na medida em que subsistir o sistema. Então, o termo “primitivo” utilizado por Marx, aduz os métodos de exploração capitalistas que utilizam da opressão e violência afim de manutenção do status quo e possibilitar ganhos cada vez maiores e crescentes do capital.

David Harvey (2005) reforça esse entendimento de que velhos métodos de acumulação crescente de riqueza mantém na atualidade as características gerais já observadas por Marx. Entretanto, ao contrário da acumulação primitiva, onde a pedra angular da acumulação está assentada na violência, o processo atual busca através de mecanismos institucionais do próprio estado e da influência do capital sobre as relações, efetivar uma espécie de espoliação da riqueza já produzida e acumulada por gerações.

Em outras palavras, estamos em uma fase do desenvolvimento histórico do capitalismo, que em razão dos processos de globalização, atingem uma escala extraordinária de alcance e destruição, se estendendo a sua influência tanto para economias capitalistas e quanto as economias não capitalistas tradicionais, em que pese a faísca de sua existência ainda na contemporaneidade.

O que Harvey (2005) chama de “novo imperialismo”, é nada mais que a face mais sombria do atual sistema de reprodução do capital, que, em razão da ordem sistêmica possibilitada pelo avanço da globalização e tecnologias afim, busca, em

larga escala e em todos os lugares, a destruição do que já está construído dentro da ordem sistêmica.

Daí o nascimento da expressão acunhada como “acumulação por espoliação”, e significa, no modo geral, a maneira que o capital tem promovido sua expansão na contemporaneidade, em escala multiglobal, utilizando-se de novas e antigas formas de opressão, ou até mesmo instrumentos e métodos para disseminar a violência, a fraude, a pilhagem e o roubo, tudo isto institucionalizado pelos aparelhos estatais de controle.

Sem esquecer dos grandes interesses dos grupos econômicos privados oligopolizados, que é a mola propulsora para a expansão do capital moderno. O Estado a serviço desses grupos, busca indiretamente interferir, desestabilizar, invadir, tomar ou destruir outras sociedades, a serviço dos detentores de poder e renda através da utilização do poderio militar, tecnológico, econômico, legislativo e dentre outros.

É neste contexto que alguns problemas passam a ter uma dimensão global, pois reflete o grau de interligação entre as economias/nações, em escala extraordinária, das operações produtivas e das operações mercantis, e representadas através de degradação ambiental, intervenções militares antidemocráticas, instabilidades econômicas recorrentes com a valorização/desvalorização de ativos financeiros e reais etc.

Harvey atribuiu uma importância central do Estado, em todo esse movimento, destacando que o “imperialismo não pode [...] ser entendido sem que primeiro lutemos com a teoria do Estado capitalista em toda a sua diversidade” (2005, p. 149), ou seja, é no território do próprio Estado que o capitalismo encontra as condições indispensáveis para a sua expansão.

Um aspecto torna-se fundamental quando entendemos as funções do Estado como um elemento central de propulsão do processo de acumulação capitalista contemporâneo, até porque a chamada acumulação primitiva, ou acumulação por espoliação, como Harvey (2005, p. 122) dispõe, não se trata de algo parado ou estanque, muito menos se trata de algo “primitivo” na ideia de primórdio como o próprio nome aduz, mas se trata de um movimento contínuo e perene, inserido na dinâmica da própria sociedade burguesa moderna, e obviamente desempenha funções complexas e abrangentes do que as observadas dos séculos XVIII e XIX comprovaram.

A pergunta neste momento é entender como Marx insere a dívida pública e o sistema tributário na dinâmica de acumulação de capital.

Neste sentido, além dos *cercamientos* das terras com o uso da violência para expropriar os lavradores e camponeses de suas respectivas áreas, da alienação dos domínios do Estado, do roubo de propriedades, grilagem, transformação da propriedade feudal em propriedade privada moderna e da legislação que mitiga os direitos trabalhistas, Marx apresenta quatro outros aspectos que seriam as situações responsáveis pela expansão do processo de acumulação de capital no período de desenvolvimento da indústria moderna, em fins do século XVII, que são: o regime colonial, as dívidas públicas, o sistema tributário e o protecionismo comercial.

Em outras palavras, é a utilização do aparato estatal a serviço do sistema capitalista de produção. E isto tudo foi necessário para acelerar o processo de desconstrução da ordem feudal e do predomínio das forças capitalistas.

O tratamento dispensado à dívida pública nos escritos de Marx, apesar de breve, é bastante clara ao introduzir o papel das finanças públicas no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e na expansão dos impérios europeus, sendo um fenômeno tão antigo quanto o próprio comércio mediterrâneo.

Nota-se que toda a atividade mercantilista de expansão, desde as grandes navegações, exigiam, naturalmente, condições financeiras de manutenção e subsistência que somente os primeiros comerciantes- banqueiros da região central da Europa tinham possibilidade de corresponder às necessidades. “A dívida pública, em outros termos, os compromissos do Estado, seja este despótico, constitucional ou republicano, assinalam as características da era capitalista” (MARX, 1989, v. 2, p. 872).

O mais importante desta leitura de Marx, é compreender que o endividamento público faz parte da natureza cíclica do sistema econômico e político moderno, logo, é correto deduzir que os eventuais déficits públicos e os seus orçamentos desequilibrados que ampliam diretamente o estoque de dívida pública, não são, necessariamente, problemas para a ordem capitalista. Muito pelo contrário, são formas legitimadas pelo sistema para a acumulação e expansão do capital.

Visto por esse ângulo, a dívida pública serviu de trampolim para a formação de riquezas, na Europa, principalmente da classe dos banqueiros e demais comerciantes, sendo o endividamento público parte do processo de expansão sistêmica do capital.

“A dívida pública”, diz Marx, “converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva” (MARX, 1989, v. 2, p. 872) e isso pode ser visto desde a época das grandes navegações em que o expansionismo europeu, impulsionou o endividamento de várias nações recém reagrupadas preparadas para receber financiamento para as expedições além-mar, com o objetivo de explorar as colônias; custos de proteção, em várias regiões do mundo; garantir o monopólio de rotas comerciais pelos mares etc. (ARRIGUI, 1996).

Inclusive, com essa dinâmica iniciou-se o hábito por diversas famílias europeias de compra de títulos ou papéis do Estado, objetivando ampliar as suas posses, enquanto todos os dias o valor de seu dinheiro seria acrescido dos juros dos créditos concedidos ao Estado. “Como varinha de condão, ela [dívida pública] dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias” (MARX, 1989, v. 2, p. 872).

A compra dos títulos públicos é a contrapartida dos empréstimos em dinheiro que o Estado utiliza para cobrir suas posições financeiras deficitárias. Com a garantia de pagamento real dada pelo Estado, do cumprimento de suas obrigações perante os credores, estes podem, transferir os títulos para as mãos de terceiros. Como o próprio Marx salientou, os “credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar como se fossem dinheiro” (MARX, 1989, v. 2, p. 872).

3.3. DÍVIDA PÚBLICA E FINANCEIRIZAÇÃO DE RIQUEZA

A partir das leituras de Duménil e Lévy (2005) e Serfati (2006), a grande característica do capitalismo contemporâneo é a utilização dos mercados financeiros como mola propulsora de ampliação, a partir do final da década de 1960.

Estes mercados altamente especializados que negociam com diversos tipos de ativos financeiros tiveram como pressupostos de seus crescimentos, três elementos de fundamental importância, são eles: a desregulamentação legal, a descompartmentalização e a desintermediação. Ou seja, a múltipla gama de operações que são executadas pelos bancos e seus agentes, deram ganhos de altos importe aos mercados internacionais que transacionam com os títulos de natureza mobiliária.

Contudo, esses mercados possuem lastro nos títulos expedidos pelo Estado como base para a expansão originária. Os mercados de títulos públicos tornaram-se o segmento mais atrativo do mercado financeiro internacional, e conseqüentemente as suas operações ultrapassam as outras operações do mercado financeiro, tais como a venda de ações, debêntures, bônus, eurobônus, derivativos cambiais e dentre outras.

Esses títulos crescem tanto em razão da própria credibilidade que é advinda do Estado para o pagamento de suas obrigações, e são expedidos pelos tesouros nacionais justamente com a finalidade de financiar eventuais déficits públicos estruturais das economias industriais desenvolvidas (PLIHON, 1998, p. 114-115).

A ampliação desses mercados secundários responsáveis pelas transações envolvendo os títulos da dívida, possibilitaram a ascensão de novos grupos de poder e classes sociais que acumulam riqueza, tanto por parte de quem negocia os títulos e vive através de comissões de corretagem transacional, quanto quem adquire esses títulos e vivem dos juros pagos pelo Estado, os rentistas.

Em que pese a contemporaneidade desses acontecimentos, esta dinâmica de mercado já era prevista por Marx. Neste sentido, a dívida pública criou uma classe de novos capitalistas ociosos, que não colocavam o capital a disposição da produção, e de antemão enriqueceu, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a população.

Os valores recebidos de juros e a certeza de seu recebimento fizeram com que os arrematantes fossem proporcionados por serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas e a toda espécie de mercado e comércio com os títulos negociáveis, em suma, o jogo de bolsa de valores alinhado com a visão moderna da bancocracia. (MARX, 1989, v. 2, p. 873).

Inicialmente, a economia capitalista pautava-se principalmente para a sua expansão através do comércio, principalmente, na sua fase inicial manufatureira, em que a aproximação do homem com os meios e instrumentos de trabalho eram indissociáveis. Com o surgimento da moderna indústria capitalista através da revolução industrial, todas as outras vicissitudes do capital ficaram subordinadas à dinâmica das relações de produção e acumulação na indústria.

Em que pese a indústria ter se tornado o eixo central da produção e circulação de riqueza através dos empregos gerados, ao longo dos séculos XIX e XX, a classe detentora do dinheiro, os capitalistas financeiros, foram alargando o seu espectro de

influência e assumindo posições cada vez mais hegemônicas na sociedade, notadamente, a partir da última parte do século XX, os bancos, estavam cada vez mais conquistando poder político e econômico nas esferas de decisão estatais.

Um grande exemplo da influência do alcance desses interesses foi quando Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos no início dos anos 1980, concretizou uma série de propostas de reformas em benefício dos mercados financeiros sendo a partir desse período que os espaços hegemônicos do capital financeiro se alargaram mundialmente.

O principal veículo da expansão desses mercados é a dívida pública, que, a partir de então, passou a representar a pedra angular para possibilitar lucros rápidos e com os riscos comuns as espécies de contratação e produção tradicional do capital através do trabalho bastante reduzidos. Com isto, fez procriar o capital nos domínios dos “bancocratas, agentes financeiros, *rentiers*, corretores, agiotas e lobos de bolsa”, confirmando as posições de Marx (1989, v. II, p. 873).

O Estado moderno, de orientação financeirizada e através da dívida pública, passou a ter um papel fundamental dentro desta lógica, assumindo responsabilidade de intermediação financeira entre os espaços nacionais, as classes sociais e os grupos rentistas, ampliando as desigualdades.

O grupo dos rentistas correspondem a aqueles que vivem dos juros inerentes ao empréstimo do próprio capital via compra de títulos da dívida pública, chamam-se rentistas pois vivem de rendas, assim como quem tem um eventual bem imóvel, o aluga, e recebe um valor que corresponde ao uso do bem por determinado tempo.

Conforme as teorias de Marx, o dinheiro se torna capital quando se tem ou se toma emprestado para fins econômicos que produzirão futuras mercadorias. Assim sendo, quando um capitalista da era industrial vai ao banco e toma emprestado uma certa quantia de dinheiro para fazer um investimento, o mesmo terá que devolver o valor principal que pegou emprestado e acrescido dos juros, no tempo determinado pelo contrato, com a dívida pública a lógica não é diferente.

O valor referente aos juros que tem que pagar ao banco, por ter usado o dinheiro por ele emprestado, tem de vir da própria formação dos lucros. Em outras palavras, se o capitalista industrial tivesse dinheiro próprio para não precisar de empréstimos, poderia ficar com a quantidade total dos lucros advindos da atividade efetivamente produtiva e da geração de mais-valias, não havendo juros a pagar. Mas,

por força de ter recorrido ao banco, terá que ressarcir o valor principal acrescido dos juros do período.

Portanto, o valor-de-uso do dinheiro que foi pego emprestado e empregado na atividade de natureza industrial é gerar mais-valias, em outras palavras, lucros. Os juros incidentes em cima do dinheiro emprestado vêm, das mais-valias geradas no processo produtivo com as transações de mercadorias. Como dizia Marx: “Cessão, empréstimo de dinheiro por determinado prazo, e devolução do dinheiro com juros (mais-valias) é a forma toda do movimento próprio do capital a juros como tal”. (1991, p. 403).

Por ter alienado o dinheiro, na sua forma capital, dinheiro-mercadoria, o juro não pode ser considerado um preço, pois não houve compra nem venda, mas sim, um empréstimo. Os juros significam, então, parte da mais-valia que o capitalista industrial tem que repartir com o capitalista financeiro por este ter adiantado certa soma de capital-dinheiro necessários para os fins de sua atividade para que aquele pudesse produzir mercadorias.

Dependendo do desenvolvimento do sistema de créditos e do número de empresas necessitando de capital-dinheiro, as taxas de juros podem variar para baixo ou para cima. Logo, é possível deduzir que inexistente uma taxa natural de juros, porque esta taxa depende, da própria dinâmica relacional capitalistas e do grau de desenvolvimento das forças produtivas, conforme as relações de poder entre os capitalistas financeiros e industriais.

O que determina efetivamente a separação entre capitalistas industriais e financeiros, é o processo histórico de aprofundamento da divisão do trabalho, que transforma “parte do lucro em juros, cria, enfim, a categoria juros; e somente a concorrência entre essas duas espécies de capitalistas gera a taxa de juro” (MARX, 1991, p. 428).

Como se pode perceber a partir desta análise, a divisão do trabalho em classes, na sociedade de natureza capitalista, resulta na divisão de classes dentro do próprio núcleo de poder. Alguns capitalistas buscam produzir mercadorias e defendem seus interesses neste sentido, enquanto outros, no caso específico, os capitalistas financeiros, reúnem uma massa de dinheiro potencial que está à disposição para empréstimos, podendo se tornar capital-dinheiro no momento que se põe a girar o processo produtivo, contudo sob os seus interesses. Os ganhos de um podem significar as perdas do outro, mas, ambos se ancoram na produção de mais-valias, na

exploração do trabalho, embora os responsáveis diretos pela produção de valores sejam os capitalistas industriais.

Em última análise, é da própria exploração da força de trabalho que tanto os lucros, quanto os juros se originam.

[...] e o lucro se revelou, na prática, o que é inegavelmente, na teoria, mera mais-valia, valor por que não se paga equivalente algum, ou seja trabalho realizado não-pago; desse modo, o capitalista explora efetivamente o trabalho, e o lucro dessa exploração, quando opera com capital emprestado financeiro, se subdivide em juro a ser pago ao agente emprestador e lucro de empresário, excedente do lucro sobre o juro (MARX, 1991, p. 448).

Considerando que os juros significam parte dos lucros gerados no processo de exploração da força de trabalho e só assumem esta natureza porque um capitalista teve lhe concedido empréstimo por outro, então a dívida é um elemento de essencial importância no processo de acumulação de capital, pois, a partir dela se transfere determinados valores através de juros, para outrem que participa apenas, indiretamente, da produção de mais-valias.

Na medida em que a produção de mercadorias se amplia, o grau de relação aprofunda-se de tal forma que gera a interdependência de toda a cadeia de produção. Importante, também, é frisar quando a relação entre prestamista e prestatário evolui para a luta política e econômica, até porque em que pese ambos os lados estarem no topo da pirâmide de produção e reprodução do capital, possuem interesses em comuns no que tange o aumento da sua margem de ganhos.

Na análise Marxiana, o elemento principal de sustentação das bases de financiamento do Estado, inclusive de sua dívida pública, é o desenvolvimento do sistema tributário. “Apoiando-se a dívida pública na receita pública, que tem de cobrir os juros e demais pagamentos anuais, tornou-se o moderno sistema tributário o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais” (MARX, 1989, v. 2, p. 874).

A emissão de dívida pública é uma forma efetiva de geração de receita para o Estado e pode ter várias razões, mas, essencialmente, tem a função de cobrir despesas que são superiores às receitas e financiar investimentos de grande porte e de longa maturação, que dependerá de um comparecimento maior e mais vultoso por parte do ente público.

Se, por acaso, a emissão de novos títulos não for realizada ou não obter sucesso, a elevação dos impostos e a emissão de dinheiro serão as únicas saídas,

que poderá trazer ao administrador público uma falta de apoio social, isso a depender do grau de entrelaçamento do Estado com a dinâmica de acumulação de capital e com a necessidade de controlar e atenuar as contradições sistêmicas causadas pelo desenvolvimento das forças produtivas.

Todavia, Marx considera um caminho ascendente o crescimento das dívidas públicas e, com elas, o desenvolvimento do sistema tributário assume um papel indispensável. Se assim for, quanto maiores os níveis da dívida pública, a tendência é que o sistema arrecadador se aperfeiçoe e aumente a necessidade de se arrecadar mais tributos. Entretanto, Marx alerta que os impostos, geralmente, recaem “sobre os meios de subsistência mais necessários”, ou seja, são as classes trabalhadoras que sustentam o sistema. De qualquer maneira, ele conclui, afirmando, sobre o sistema tributário, que a “tributação excessiva não é um incidente: é um princípio”, na moderna sociedade capitalista (MARX, 1989, v. 2, p. 873).

3.4. A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E AS FINANÇAS PÚBLICAS

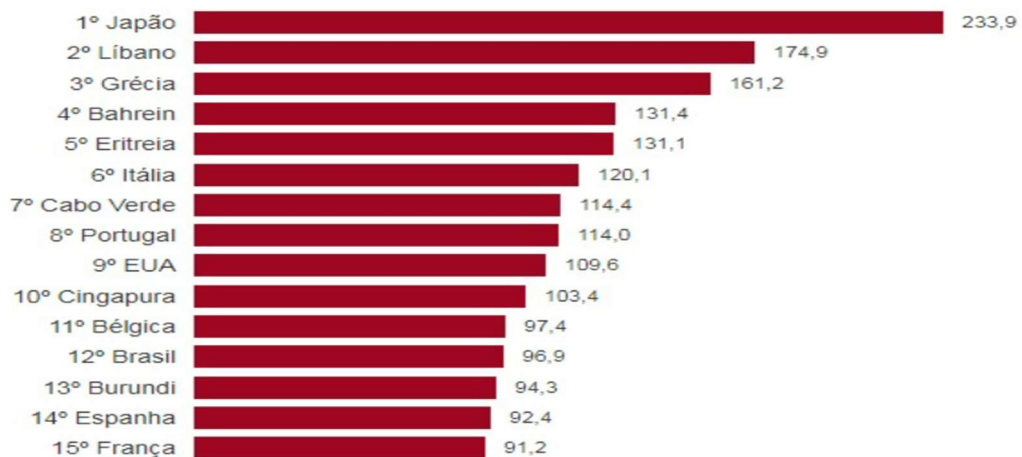
Segundo os últimos dados da análise das finanças públicas e verificação socioeconômicas dos países integrantes do OECD, nota-se que a dívida pública vem crescendo de forma exponencial nas últimas três décadas.

Este cenário, deveu-se, aos déficits públicos que fizeram com que no decorrer dos anos a dívida pública acumulada tomasse boa parte (se não todo) proporção do PIB dos países membros.

Gráfico 01.

AS MAIORES DÍVIDAS BRUTAS GLOBAIS EM 2022

Em % do PIB*



Em 2016, o Brasil estava no 40º lugar

*Estimativa Fonte: FMI
Confira mais infográficos da [Folha](#)

A partir da análise desses dados, verifica-se que as nações tidas como desenvolvidas, não seguem necessariamente a política neoliberal de austeridade fiscal e equilíbrios orçamentários; pelo contrário, a dívida pública constitui-se como uma mola propulsora dos mercados financeiros e financiadora das atividades estatais.

Essa perspectiva confirma a análise Marxiana de que a acumulação do capital também se reproduz no cenário de desequilíbrios das finanças públicas, inclusive é este desequilíbrio que tem compensado, de alguma forma, a desaceleração econômica desses países desenvolvidos desde a década de 1970.

Desta maneira, o aumento exponencial da dívida pública representou uma forma de contrabalanceio do ciclo recessivo dos países desenvolvidos, o Estado virou uma espécie de garantidor público das próprias relações econômicas, atuando sempre como regulador, apesar das políticas neoliberais terem criado obstáculos efetivos para uma diminuição desta interferência.

O crescimento desenfreado da dívida pública nos países desenvolvidos com o escopo de financiamento dos déficits governamentais, sem a utilização de outros mecanismos da finança pública, tais como o aumento da carga tributária ou a emissão de moeda, tiveram como resultado o crescimento e solidificação dos mercados financeiros, mesmo com as restrições impostas pelo Tratado de Maastricht (BEINSTEIN, 2001).

Nota-se que esse crescimento do mercado da dívida pública não ocorreu por acaso, mas foi fruto da própria crise do capitalismo vivenciada no pós segunda guerra mundial, em que a ausência de mercado consumidor efetivo, fez com que o capital buscasse outros meios e modos de expansão.

Em períodos identificados pela ciência econômica como de prosperidade, em razão do incremento que ocorre nas atividades produtivas tradicionais, tem-se uma menor demanda por capital-dinheiro advinda pelos mercados financeiros, e o movimento contrário ocorre em épocas tidas como recessivas, o que faz com que a arrecadação orçamentária diminuía consideravelmente em benefício do ente estatal, e este, por não poder a priori reduzir as suas responsabilidades constitucionais, no caso do Brasil, o resultado é quase sempre a produção de déficits públicos.

Nem todo país na periferia do sistema, ao verificar um cenário de recessão econômica diminui a carga tributária, tal como ocorre no Brasil, haja vista ao considerarmos o compromisso de produção de superávits primário para o pagamento

dos juros e amortização da dívida. Mesmo eventuais cenários de baixo ou retraído crescimento econômico por mais de uma década, a carga tributária cresce para fazer frente aos encargos compromissados de pagamento da dívida.

Contudo, este aumento da carga tributária que visa a financiar o pagamento dos juros e amortização da dívida, afeta, negativamente, as frações dos capitais industriais e comerciais, pois diminui o mercado consumidor na medida em que os grandes ganhos financeiros ficam concentrados na classe dos rentistas, que são aqueles que vivem de renda oriunda dos juros e ganhos do capital financeirizado (CHESNAIS, 2005).

Com essa nova modalidade de atividade econômica, destacam-se essa classe rentista que juntamente com os investidores institucionais, levaram as atividades de intermediação de ativos financeiros a escala global, confirmando as colocações de Marx ao dizer que “ a dívida pública nasceu um sistema internacional de crédito que frequentemente dissimulava uma das fontes da acumulação primitiva neste ou naquele país” (MARX, 1989, Pág. 874).

A situação do endividamento público chega a chamar bastante atenção como é o caso do Japão por exemplo, no final do exercício fiscal de 2022, a dívida pública acumulada japonesa chegou a mais de 200% do PIB, alcançando o patamar elevado de US\$: 9,2 trilhões⁸. Isso confirma que o Estado de pontifica como principal capitalista dentro do sistema” (SANTOS, 1998, Pág. 09), pois é através dele que os mecanismos de solidificação do sistema são constituídos e regulamentados dando as condições plenas de funcionamento do próprio Estado capitalista.

Assim, o Estado consegue regulamentar as relações em seu nível macro na determinação dos níveis de produção e emprego, ter propriedades de ativos imobilizados para influenciar o nível de consumo e investimentos, e por fim, de impor o padrão tributário com a emissão de moeda e dívida com o intuito maior de financiar a si mesmo e estimular a acumulação privada.

A expansão da dívida pública no mundo, nada mais é do que a confirmação intrínseca do grau de aproximação das finanças públicas com a dinâmica capitalista, em especial das atividades voltadas fundamentalmente as intermediações financeiras através do Estado. E isto foi de grande preocupação da OECD, veja-se:

⁸ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64333089>

“On the fiscal front, little action has been witnessed for some time now [...] Fiscal consolidation is urgente not just for restore public finance sustainability but also to recover, ahead of the next downswing, the room for manoeuvre that was squandered at the peak of the previous cycle when, in a number of continental European countries, fiscal authorities exacerbated the upswing by both cutting taxes and increasing spending. In theory, fiscal policy is supposed to help mitigate the vagaries of the business cycle and smooth the tax burden across generations. It is also supposed to reallocate resources in a way that increases the well-being of societies. Alas, in many countries fiscal policy is doing exactly the opposite. Because it often exacerbates problems instead of alleviating them, fiscal policy increasingly turns out to be a problem rather than a useful instrument. Regaining control in the good times is thus urgently needed (OECD, 2006, Pág. 04).

Em outras palavras, reconhece-se que as finanças públicas estão diretamente associadas com o capitalismo contemporâneo, ainda mais no cenário em que a financeirização do capital através da utilização dos títulos da dívida pública do Estado é a principal alavanca para a acumulação.

A teoria clássica e a ortodoxia econômica tem dificuldades de perceber e reconhecer o real papel do Estado na economia capitalista, ao contrário das correntes neoliberais que visam, acima de tudo, destacar e conduzir os fatores de aproximação positivos e negativos da intervenção estatal (SANTOS, 1991).

“ [...] Com a redefinição das relações entre o Estado e o mercado, o campo das finanças públicas, hoje, deixa de ser os estreitos limites da política fiscal, demarcada, de um lado, pelo sistema arrecadador de impostos e, de outro lado, pelo sistema de alocação de recursos, onde estão figurados os itens de despesa derivados do sistema tributário. Os limites, portanto, estão devidamente ampliados, porque as finanças públicas estão integradas nos circuitos relevantes da reprodução do capital e do sistema econômico-social como um todo: fiscal, monetário, financeiro e produtivo.” (SANTOS, 1991, pág. 212).

Importante destacar que não foram somente os países de economias ditas como desenvolvidas que a dívida pública cresceu nos últimos anos, mas também desde a década de 1990, em razão de aceitação do conjunto de políticas neoliberais impostas pelo Consenso de Washington que as reinserções internacionais dessas economias fizeram com que as dívidas aumentassem de forma exponencial, e o Brasil é um dos casos mais interessantes.

3.5. OS DESSARANJOS ECONÔMICOS DA DÉCADA DE 1980 e 1990 NO BRASIL

Em que pese todo o arcabouço histórico até aqui narrado, nos anos de 1980, a história da América Latina foi marcada pela drenagem de boa parte do orçamento público para o serviço da dívida; em termos quantitativos, nos três primeiros anos que

se iniciou a década, o valor destinado foi de 81,7 bilhões de dólares para o pagamento dos juros e amortização, mais que o dobro do que desembolsou nos anos de 1970.

Nessa perspectiva, entra em cena o Fundo Monetário Internacional – FMI, a quem cabia supervisionar os processos de pagamento e refinanciamento das dívidas externas adquiridas, para fins de evitar que os principais emprestadores, leia-se bancos privados, quebrassem, e gerando por consequência terríveis perdas de capital para os países centrais do capitalismo.

Neste íterim de crise formada, aprofundou-se as ideias neoliberais para fins de segurar as recessões econômicas acompanhadas de altas taxas de inflação, que podem ser resumidas como excessiva presença de empresas estatais na economia, excessivo volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios e por fim aumento salarial a classe trabalhadora acima da produtividade.

O remédio para este diagnóstico era notadamente gerar superávits comerciais para honrar com o serviço da dívida, em outras palavras, implementar o modo neoliberalista de austeridade fiscal a fim de que não houvesse atraso no pagamento de juros e amortização da dívida dos bancos internacionais privados.

A partir da análise do arcabouço histórico em que o Brasil se inseriu no mercado global, nota-se a elevada taxa de juros, que incentivou o ingresso de capitais estrangeiros no país; a América Latina presenciou uma entrada líquida total de capitais passando de 9,3 milhões de dólares em 1989 para 60,8 bilhões de dólares em 1992.

Com as taxas de juros em patamar superior várias vezes a média internacional, houve conseqüentemente uma atração maior do capital estrangeiro. A título de exemplo, no começo dos anos 2000, a taxa de juros brasileira e a norte americana possuía uma diferença de 12% entre elas a maior no Brasil.

Em números absolutos, no mesmo período apontado, as reservas brasileiras de dólares saltaram de 36,5 bilhões de dólares para 74 bilhões de dólares. Considerando que toda entrada líquida de moeda de bandeira estrangeira é comprada pelo Banco Central, a estratégia para conter os riscos de inflação é vender os títulos no mercado e tomar reais emprestados.

Parte dessa dívida é pós-fixada, com base na taxa de juros, que como são mantidos altos para atrair capitais estrangeiros, o resultado latente é o exponencial crescimento da dívida pública interna.

Mas era preciso dar garantias ao capital estrangeiro, e dentre a gama de garantias postas à disposição pelo governo brasileiro, estava a assinatura de acordo de reestruturação da dívida externa, e como subproduto do fluxo de capitais estrangeiros, o nascimento do real ocorreu com o artifício de valorização da moeda em relação ao dólar, e conseqüentemente gerou um déficit comercial acumulado de 24,7 bilhões de dólares.

Trata-se de todas as formas garantir ao investidor estrangeiro que a sua dívida será paga dentro das condições fixadas, caso contrário os portadores do título o abandonará, e transformarão os reais que possuem em dólares com a saída do país, gerando uma grande crise cambial para solução.

Não existem limites para o gasto com a dívida, nem que para isso seja necessário cortar diversos gastos sociais e ampliar a base de cobrança e aumento das exações tributárias, sem esquecer da punição do “mau administrador” através do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no começo dos anos 2000.

Ao final de 1999, a dívida externa brasileira era de 241,2 bilhões de dólares, destes 100 bilhões de dólares são dívidas do setor público não financeiro e 141,2 bilhões de dólares são dívidas do setor privado. Em relação a moeda a qual esta dívida foi feita, nota-se que 86% da dívida registrada é em dólar norte-americano.

Com este pagamento da dívida e conseqüente drenagem dos cofres públicos a serviço do grande capital, parte da riqueza do país criada sub-rogou-se para os grandes bancos privados, sendo uma variável facilitadora da acumulação de capital e desigualdade social.

Considerando que o Brasil possui um coeficiente de desigualdade social bastante apurado, ao mesmo tempo em que é uma das maiores economias mundiais, nota-se que a elite dominante brasileira faz parte do processo de acumulação unilateral de riquezas.

E isto é somente uma das formas de transferência de riquezas por meio do chamado serviço da dívida. Existem diversas formas de utilizar o Estado como mecanismo de acumulação de capital, tais como exportação e importação com preços variáveis e abaixo dos índices regulares, royalties, venda de ativos de empresas estatais e dentre outros.

3.6. ACUMULAÇÃO DE CAPITAL VIA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL

A dívida pública no Brasil nunca foi algo transparente e proporcional, havendo ciclos em que a mesma crescia exponencialmente e outros que havia uma redução, tal como ocorreu em meados da década de 1980 por exemplo. Dentre os fatores que contribuíram para essa redução estavam a hiperinflação, os cortes com gastos do setor/serviços públicos, o início dos programas governamentais voltados a privatização das empresas estatais, e acima de tudo os bloqueios da caderneta de poupança no período do governo Collor de Melo (CARVALHO, 2006).

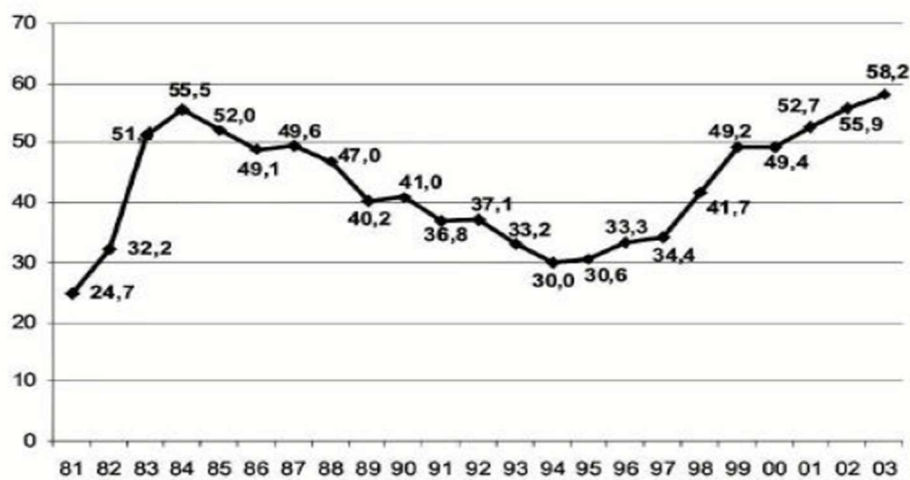


Gráfico 01. Evolução da dívida pública em porcentagem do PIB no Brasil
Fonte: Banco Central do Brasil

Contudo, logo após o exercício de 1994, conforme pode ser verificado no gráfico acima, a dívida pública começa a subir de forma acentuada e ocorrida em razão da abertura econômica no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, desequilibrando as contas externas por força da sobrevalorização cambial sustentada, ao longo de diversos anos da década de 1980, pelas elevadas taxas de juros.

Nesse período pós 1994, a emissão da dívida pública tinha o papel central de paralisar a emissão de reais para fazer o câmbio com o capital estrangeiro que era atraído pelo processo de privatização e pelo alto nível das taxas de juros iniciados ainda na década de 1980.

O fluxo de capitais internacionais que adentravam no Brasil na primeira metade da década de 1990, correspondia principalmente para a compra de títulos públicos, mas cumpria a função de financiar os desequilíbrios das contas externas, em outras palavras, incentivava-se a venda de títulos públicos pois correspondia claramente ao

objetivos de investidores externos a busca de rendimento alto e de curto prazo para quitação.

O resultado foi claro: a inserção do Brasil aos mercados financeiros privados internacionais não como produtor base de mercadoria, mas, para processo de financeirização monetária.

“ A dívida interna [brasileira] aumentou de 30% para 60% do PIB por causa dos juros altos e do esforço de atrair dólares para manter a sobrevalorização. A mesma coisa aconteceu na Argentina e em outros países da América Latina. Os conservadores, como sempre, apontaram o déficit público como causador do problema. Os dados mostram que, no período, o déficit público exceto os juros era nulo ou negativo. A tese de desequilíbrio fiscal é menos sofisticada do que uma ideologia. Era e continua sendo uma mentira” (SAYAD, 2004)

Considerando que a dívida pública diminuiu, durante boa parte da década de 1980 e começo da década de 1990, logo, deduz-se que os déficits públicos também foram reduzidos; nesta época, as finanças públicas brasileiras se encontravam em uma situação bastante confortável se comparada com os países da OECD, pois estes possuíam no período assinalado dívidas públicas que superavam, e muito, os 50% do PIB.

O principal motivo para o crescimento da dívida pública brasileira, está pautada na estratégia de abertura econômica estruturada no governo Fernando Henrique, que provocou desequilíbrios nas contas externas do país, e para fins de buscar formas de ajustar esse desequilíbrio, optou-se nas políticas de atração do capital externo pautado na emissão de títulos da dívida pública que tinham uma taxa de retorno muito superior a aquelas praticadas nos mercados internacionais.

O circuito monetário-financeiro brasileiro, reforça o dita acima que o crescimento da dívida pública está intimamente relacionado com a abertura econômica a partir de 1994, mesmo considerando o aumento das receitas tributárias, até porque o ponto central dos déficits públicos está assentado nas altas taxas de juros e demais encargos financeiros que recaem sobre a dívida pública e a porcentagem do orçamento público que é destinada para a satisfação deste.

E isto não é diferente na contemporaneidade, no decorrer dos anos a dívida pública brasileira viu-se em uma linha ascendente e estimulada pelas opções governamentais de inserção e manutenção do Brasil no mercado externo através da financeirização; prática extremamente prejudicial para um país em desenvolvimento

como o Brasil, pois compromete efetivamente a repartição de receitas em privilegio exclusivo da classe dos rentistas, veja-se:



Gráfico 02.

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>

Ao analisar o gráfico acima, nota-se que boa parte do orçamento público federal está voltado para o pagamento dos juros e amortização da dívida, em detrimento de valores que poderiam (e deveriam) ser alocados para outras áreas tais como saúde, que recebeu, no exercício de 2022, menos do que a décima parte vinculada ao pagamento dos mercados financeiros.

Dessa forma, a contínua situação de desequilíbrio fiscal alimenta a dívida estatal e impulsiona de forma exponencial os mercados financeiros em razão de serem mais rentáveis do que as atividades produtivas.

Além do mais, as políticas de aproximação econômica plena com os mercados financeiros, tornou a economia brasileira muito mais vulnerável e suscetível às crises cambiais, sendo que as políticas de cunha fiscal, monetária e cambial conduzem-se com o objetivo de manter a estabilidade dos negócios financeiros.

O orçamento público é uma peça fundamental para fins de ajustamento da economia brasileira aos desequilíbrios causados pelos fluxos de liquidez internacional,

pois com ele a política econômica pode ser ajustada, recriada ou modificada na medida em que as necessidades de manutenção da estabilidade se mostrem necessárias, e para isto são adotadas metas de inflação, altas taxas de juros e os compromissos de geração de superávits primário.

É através deste superávit primário que o Brasil tem realizado um dos processos mais impressionantes de transferência de renda da sua história econômica, tudo a serviço da institucionalização através do Banco Central e do Tesouro Nacional da hegemonia do capital financeiro sobre as principais decisões estatais, veja-se o aumento da carga tributária dos últimos 30 anos:

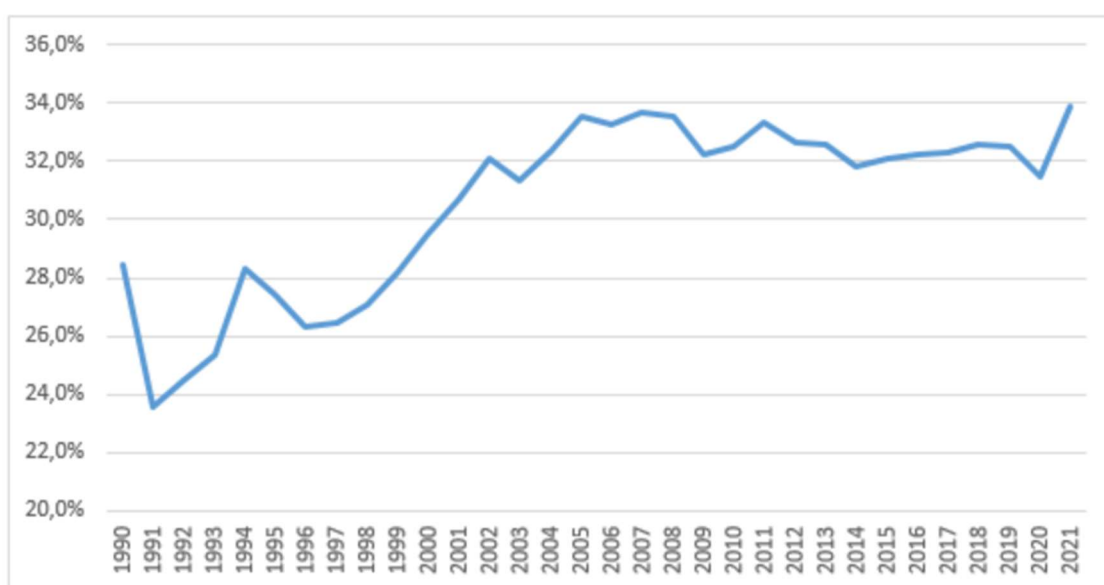


Gráfico 03.

Carga tributária em porcentagem do PIB

Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>

O aumento da carga nessa proporção não reflete necessariamente aumento estrutural de arrecadação, pois o aumento desses índices podem ser impulsionados por vários fatores, tais como o choque inflacionário.

Importante destacar que, apesar do compromisso inarredável da política econômica com as metas de geração de superávits primários, a dívida pública em relação ao PIB não parou de crescer em seu índice, e isto deve a necessidade de continuação do financiamento do passivo externo brasileiro, o passivo externo é o alçoz das finanças públicas.

Mesmo todo o superávit primário reservado para este fim, não está sendo suficiente para o pagamento dos juros, e por esta razão acontece a emissão de novos

títulos da dívida como uma espécie de rolagem, ou seja, troca-se o título velho por um novo título, fazendo com que na maioria das vezes sequer haja o pagamento efetiva da dívida, mas sim a substituição dos títulos.

A situação é tão latente que percebe-se na ocorrência de qualquer crise financeira na economia internacional, causa impacto no capital financeiro interno em razão das pressões sobre o câmbio e sobre a volatilidade das reservas. Para evitar que isso aconteça é necessário um repensar da forma de inserção econômica do Brasil nos mercados externos tendo em vista as particularidades e necessidades da população brasileira.

CAPÍTULO 04. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL

4.1. O TRIPÉ ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE SEGURIDADE: SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA

O fundo público no Brasil desempenhou funções e efeitos dessemelhantes dos ocorridos nos países do capitalismo central. A atuação do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro converteu-se em um componente essencial e indispensável no processo de valorização do capital. De acordo com Fiori (1995, p.46):

Aqui o Estado aparece, desde o início, atuando numa direção distinta, na medida em que, tratando como iguais capitais que não são desiguais, produz e fortalece a desigualdade, agenciando um desdobramento peculiar da lei do valor, onde reprodução e acumulação convivem com uma desigualdade assegurada pela ação Estatal.

O autor considera que, ao contrário dos países desenvolvidos, o Estado periférico brasileiro não teve êxito ao promover condições de reproduções sociais da totalidade da força de trabalho, não assumindo a plena responsabilidade pelos marginalizados.

A população propende à imersão no mercado capitalista, mas como consumidora limitada de bens e serviços, incluída aí o anseio ao bem-estar, característico de um capitalismo desenvolvido. Porém, “nunca na condição de população trabalhadora, com todas as suas implicações socioeconômicas, nem na condição de cidadã, com todas as suas implicações-ideológicas” (FIORI, 1995, p. 46).

Conforme Behring e Boschetti (2006), a formação do Estado nacional é marcada pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais categórica dos direitos dos cidadãos brasileiros, por parte das elites econômicas e políticas, que vai ser uma marca importante para analisar a configuração da política social no Brasil.

A movimentação no mercado de trabalho tem consequências diretas na estruturação da previdência social brasileira, porque o modelo de seguros instituído no Brasil, com início no século XX, fundado no modelo *bismarckiano* alemão, visava a garantir maior segurança ao trabalhador assalariado e à sua família, em situações de inatividade, numa sociedade urbana na qual não era mais admissível sustentar os vínculos de solidariedade que existiam na estrutura econômica rural.

No capitalismo, o desenvolvimento industrial, qualificado pelo regime assalariado, elimina os vínculos enraizados no feudalismo e “mercantiliza” a classe

trabalhadora, que deve vender sua força de trabalho no mercado. Os lapsos de não inserção no mercado de trabalho (em decorrência de velhice, invalidez, desemprego ou doença), todavia, ameaça a reprodução dessa força de trabalho, deveras necessária à produção e reprodução do capital.

A industrialização causa a divisão cada vez mais intensa e especializada das tarefas, complexando as relações de emprego e fazendo com que muitas vezes os indivíduos só permaneçam em razão das situações salariais e faz com que as condições de trabalho sejam mais penosas e insuportáveis.

As situações de risco não são mais cobertas pelos mecanismos tradicionais da sociedade familiar e das ligações pessoais (FALEIROS, 2000a). Isto é, as indústrias recentes precisam de trabalhadores que regressem o quanto antes aos postos de trabalho para não prejudicar a produtividade e passam a cobrar do Estado a cobertura do custo da ausência dos trabalhadores na produção. Por sua volta, começam os trabalhadores a se organizar e reivindicam melhores condições de trabalho.

O reconhecimento legal de direitos trabalhistas através da previdência social (aposentadorias, pensões, seguro saúde, seguro desemprego) surge como reação ao capitalismo, pois não coloca em pauta a propriedade dos meios de produção (e, portanto, a propriedade privada), ao passo em que garante reprodução da força de trabalho.

Como direito condicionado ao trabalho, a previdência emanou do processo de industrialização e do assalariamento decorrente. Correlacionada ao trabalho, a previdência social estabelece, incongruente, as condições necessárias para o homem se libertar da hegemonia do trabalho. Foi com a previdência social que os trabalhadores puderam estar fora de uma relação de trabalho sem estar necessariamente em situação de ausência de proteção social (BOSCHETTI, 1998).

A previdência social, embasada pela lógica do seguro social, é a maneira de o capitalismo para assegurar um mínimo de segurança social aos trabalhadores "não-proprietários", isto é, àqueles que só dispõem de sua força de trabalho para viver.

Porém, tal lógica apenas se materializará caso os trabalhadores estiverem inseridos em relações estáveis de trabalho que assegurem o acesso aos direitos previdenciários. Aos trabalhadores excluídos do acesso ao emprego e para aqueles que não contribuem com a previdência institui-se uma desagregação social, dependendo em nosso caso brasileiro dos chamados benefícios sociais LOAS para aqueles que cumprem os requisitos:

“(...) eles não têm proteção previdenciária porque não contribuem e não têm acesso à assistência social porque esta é reservada aos pobres “incapacitados” de exercer uma atividade laborativa: idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência” (BOSCHETTI, 1998 e 2001).

Portanto, é necessário assimilar as especificidades do processo de industrialização no Brasil e a construção do mercado de trabalho assalariado e sua vinculação com o sistema previdenciário.

Os países localizado na América Latina, como o Brasil, acertaram após a grande depressão mundial de 1930 uma tática de desenvolvimento econômico fundamentada na substituição das importações. No caso nacional, tal estratégia se fortaleceu durante a primeira fase do processo de industrialização, ocorrida no governo de Kubitschek. O intervalo de 1956 a 1961 foi caracterizado pelo desenvolvimento de um complexo industrial de matiz taylorista-fordista.

O modelo de substituição de importações representou o esforço de inverter as receitas das exportações primárias na indústria de bens de consumo com a compra de bens de capital (máquina e equipamentos) dos países desenvolvidos e a proteção da indústria iniciante utilizando fortes barreiras alfandegárias. Refere-se, portanto, a um processo interno de desenvolvimento, incitado pelo desequilíbrio externo e que redundou na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial.

De 1968 a 1973, o Brasil apresentou índices de crescimento econômico surpreendentes no chamado “milagre brasileiro”, que favoreceram o desenvolvimento do mercado de trabalho urbano estruturado com ocupações de caráter assalariado.

Entretanto, a tática de industrialização não logrou sucesso na inserção do país no círculo virtuoso do fordismo dos países centrais. Lipietz (1988) salienta a adoção parcial do modelo de produção e consumo, mas sem a adoção das relações sociais correspondentes, o que levou ao fracasso da inserção.

No lado do processo de trabalho, a importação de máquinas e equipamentos não era garantia da transferência do *know-how*, ou seja, de qualificação e de ganhos de produtividade, e, do lado dos mercados, foram raros os casos de ampliação significativa do poder aquisitivo dos operários.

Nesse compasso, Lipietz (1988) desenvolve o conceito de fordismo periférico para se referir ao modo de acumulação de capital nos países subdesenvolvidos no período pós Segunda Guerra, frisando-se a não-generalização da condição de assalariamento para toda a PEA e a preservação de uma elevada concentração de renda.

O resultado é a não-vigência das características básicas do modelo, como, por exemplo, a criação de um mercado de consumo de massa, o compromisso de negociação sindical – a troca da elevação do nível de produtividade por elevação no padrão de vida. Ainda “no fordismo periférico” estão presentes o baixo nível de qualificação da mão-de-obra, a baixa escolarização da força de trabalho, o alto índice de rotatividade e o baixo valor real dos salários (LIPIETZ, 1988).

Entretanto, a despeito das limitações, foi nesse lapso histórico, entre o segundo pós- guerra e o final dos anos 1970, que o mercado de trabalho brasileiro teve uma elevação do número de relações de trabalho assalariadas, com a geração de empregos por empresas capitalistas, precipuamente do setor industrial, que fomentava postos de trabalhos mais homogêneos, ao passo em que se reduziram as inserções de vínculos de trabalhos precários, na seara das relações informais de trabalho.

As relações de trabalho englobam arranjos institucionais e informais que movem as relações sociais de produção no local de trabalho. As decisões acerca da forma de execução do trabalho abarcam relações de poder, que regulamentam e transformam o trabalho.

No capitalismo, as grandes empresas transnacionais, as políticas adotadas pelos estados e os acordos multilaterais modificam as formas conhecidas de regulação de trabalho e o poder de barganha dos sindicatos. No prisma marxista, as relações de trabalho são relações de exploração, de extração pelo capitalista do sobretrabalho realizado pelos trabalhadores, propiciando a realização do valor, isto é, a acumulação de capital (LIEDKE, 1997).

A despeito do movimento de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, ocasionado pelo projeto de industrialização e pela institucionalização das relações de trabalho de caráter assalariado em volta da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o país não atingiu o mesmo nível de assalariamento dos países desenvolvidos.

Com base nos dados do Dieese (1994), verifica-se que nas quatro décadas de processo de industrialização brasileira (1940-1980), a economia nacional vislumbrou aproximadamente 29 milhões de novas ocupações, sendo 25 milhões no meio urbano (86,2%) e 4 milhões no meio rural (13,8%). Da integralidade das ocupações urbanas, 21,9 milhões estão atreladas aos empregos assalariados (75,5%), e deste, 14,5 milhões dizem respeito ao assalariamento com carteira assinada.

Tais 14,5 milhões de empregos, que simbolizam quase 50% do somatório dos postos de trabalho surgidos ao longo de 40 anos, estiveram intrinsecamente relacionado ao desempenho do núcleo dinâmico da economia brasileira e foram os encarregados pela generalização dos empregos regulares e regulamentados em todo o território nacional.

É de se destacar sobre a década de 1920 as mudanças quanto à postura do Estado brasileiro, que no período de 1881-1919 foi especialmente de cunho liberal. As transformações passam, então, por uma intervenção mais intensa do Estado nas questões sociais em contrapartida à pressão dos trabalhadores. Sendo assim, em 1919, é instituída a primeira legislação acerca de indenização por acidente de trabalho no Brasil.

As medidas primordiais de proteção social originam-se no Brasil com um atraso de mais de 30 anos em comparação com os países centrais do capitalismo. Esse descompasso, de acordo com Barbosa e Moretto (1998), pode ser clarificado por três motivos: a) a falta da industrialização do país; b) o limitado poder de pressão dos sindicatos, restritos a algumas atividades; e c) a estrutura política assentada em poderosas oligarquias estaduais.

Os anos 1920 são marcados por situações externas como a Revolução Russa e a assinatura do Tratado de Versalhes. Este tratado internacional, assinado, inclusive pelo Brasil, ao fim da Primeira Grande Mundial, indicava a necessidade de implantação de medidas sociais. No âmbito interno, aconteciam as greves de 1917 e 1919, nas quais os trabalhadores, entre outras coisas, reivindicavam o cumprimento do Tratado de Versalhes (FLEURY, 1994; CABRAL, 2000).

No Brasil, apesar de os antecedentes do sistema previdenciário remontarem aos tempos coloniais, como as Santas Casas de Misericórdia, os montepios e as sociedades beneficentes (TEIXEIRA, 1990), mecanismos de seguro social e proteção à saúde foram criados no século XIX, como os montepios e as Caixas de Socorros (MOREAU, 2005). Nas primeiras duas décadas do século XX foram criadas várias e significativas associações e sociedades de socorro mútuo, vinculadas às ligas e às uniões operárias.

4.2. AS BASES DE FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A concepção acerca do Sistema único de Saúde tal como ele é nos dias atuais, ocorreu desde a década de 1970 com os debates e discussões promovidos pelas

Conferências Nacionais de Saúde, a partir da resistência em reconhecer a saúde como mercadoria e pela conquista da saúde como direito.

Historicamente, afirma-se que a política de saúde no Brasil, transitou por três diferentes modelos; o primeiro modelo que vigorou na época da república velha, acreditava no sanitarismo campanhista, que não sobreviveu ao processo de industrialização.

O segundo movimento ocorreu no governo de Getúlio Vargas, com o aparecimento da assistência médica a partir da previdência social, momento ao qual as ações de saúde ocorriam somente de forma pontual para aqueles que tinham alguma ligação direta ao instituto através do trabalho.

A partir da Carta Cidadã de 1988 o Direito a Saúde é reconhecido pelo seu prisma universalista, devendo ser garantida pelo Estado através dos investimentos necessários tendo em vista à promoção, proteção e recuperação em saúde.

A gama de responsabilidades destinadas a pauta governamental da saúde fez com que a própria CRFB/1988 se preocupasse com a ampliação dos recursos orçamentários destinados para o seu financiamento. A Constituição em seu art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, determinou que até que fosse aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, 30% dos recursos orçamentários voltados para a seguridade sociais, exceto os vinculados ao PIS/PASEP nos próprios termos da Lei, seriam vinculados a saúde.

Enquanto o Constituinte originário destinou no ADCT 30% do orçamento da seguridade social para a saúde, sem nenhuma definição clara a época da participação dos outros entes federativos (Estados e Municípios), esse percentual estabeleceu-se na faixa de 20%, chegando a 14% em 1992 no governo de Collor.

Importante destacar também, que em 1993 houve a desvinculação de 250 milhões de reais incidentes sobre a folha de trabalhadores, que deixou de ser repassada para o financiamento da saúde e na tentativa nos anos subsequentes de equalizar essa perda orçamentária, o que criava de plano um cenário de subfinanciamento, foi criada a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF) para a política de saúde, cujos recursos deveriam ser acrescidos às fontes que compõem o próprio orçamento da Seguridade Social (MENDES, 2012).

No ano 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, foi determinado quanto cada ente da federação deveria destinar a saúde, e isto é de sobremaneira relevante na medida em que busca efetivamente trazer mais estabilidade ao financiamento da saúde, regulamentando a cota de receita a ser destinada pelas três esferas do governo.

Contudo, esses dados não devem ser avaliados de forma isolada, mas sim deve-se considerar a trajetória do financiamento da política de saúde como um processo de natureza dinâmica e dialética, avaliando sempre a relação da saúde com a política econômica vigente, pois esta interfere diretamente na disponibilização orçamentária para fins de garantia da própria sobrevivência do sistema.

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, a saúde passa por diversos problemas no que tange a sua real efetividade como um direito universal e interligado a dignidade da pessoa humana, e dentre eles estão a maior importância dada ao financiamento da previdência social, bem como com a necessidade de cumprimento das metas dos estabelecidas pelos organismos internacionais na geração de superávit primário e pagamento dos juros e amortização da dívida pública que será melhor discutida em tópico abaixo.

Essas questões são verificadas desde o exercício de 1989, logo após a promulgação da Constituição Cidadã, quando os valores destinados pelo Confins não foram totalmente destinados ao financiamento das políticas de seguridade sociais, sob a justificativa da necessidade de financiamento de encargos antigos previdenciários da União.

Nesse cenário, diversas propostas de Emendas Constitucionais foram solicitadas para fins de inclusão nos artigos da Constituição Federal de 1988 alíquotas fixas destinadas para o financiamento da saúde, iniciou-se com a Proposta de Emenda Constitucional nº 169 em 1993 que consistia em destinar o montante de 30% das contribuições sociais à saúde e 10% dos recursos fiscais da União, bem como a Proposta de Emenda Constitucional nº 86 em 1995, a qual defendia a alocação integral dos recursos destinados do produto da COFINS e da CSLL para a saúde.

Todos esses fatores sucederam-se até setembro de 2000, resultando na Emenda Constitucional nº 29 e foi resultado, em tese, da junção da PEC 169 e 86.

De acordo com a proposta, ora aprovada, a União investiria no exercício do ano 2000, 5% a mais do que efetivamente empenhou em 1999 e, nos exercícios seguintes, até o ano de 2004, aumentaria de acordo com o crescimento efetivo nominal do PIB.

Estados deveriam destinar 12% de suas receitas próprias dos impostos constitucionalmente destinados para si em saúde; enquanto os municípios deveriam investir 15% de sua receita própria para o referido setor.

Objetivando acompanhar a execução orçamentária e os efeitos práticos da EC-29, o Ministério da Saúde em parceria com a Procuradoria Geral da República criaram a Portaria Interministerial nº 1.163, de outubro de 2000, que dispôs sobre a criação do Sistema de Informação Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), e disponibiliza de forma aberta ao cidadão as informações relativas a disponibilização orçamentária da saúde.

Em 2003, verificando o não cumprimento por todos os Estados e Municípios da determinação contida na Emenda Constitucional supracitada, o Conselho Nacional de Saúde, aprovou a Resolução nº 322/2003, que define os percentuais mínimos a serem aplicados pelos Estados e Municípios durante o período de transição estabelecido pela Emenda, veja-se:

Tabela. Percentual de recursos estabelecidos para os Estados e Municípios (2000 – 2004)

Ano	Estados	Municípios
2000	7%	7%
2001	8%	8,60%
2002	9%	10,20%
2003	10%	11,80%
2004	12%	15%

Fonte: Resolução nº. 322/03 do Conselho Nacional de Saúde

A partir do exercício de 2005, ao acaso não fosse aprovada eventual legislação que dispusesse de forma contrária, prevaleceria os percentuais do exercício de 2004 para os Estados, Distrito Federal e Municípios e a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) para a União.

Em que pese todo o movimento em busca de estabelecer parâmetros mínimos de receita pública vinculada ao financiamento da saúde pública, por si só não consegue resolver os problemas da má alocação, bem como da manutenção de sua sobrevivência ao longo dos anos em contraponto com a inflação, veja-se:

A recente aprovação da proposta de emenda constitucional – “PEC da Saúde” – que vincula recursos fiscais para o setor, levou a que muitos festejassem o início de um período próspero de recursos para o SUS. Nossa percepção é que ela não chega a resolver o problema da insuficiência de recursos da área e tampouco sua relação com as diversas fontes da Seguridade. (MARQUES; MENDES, 2000, pág. 01)

É fundamental compreender que a manutenção da fixação dos valores, além da atualização tendo em vista questões tais como aumento de preços com a inflação além da necessidade de investimento em novas tecnologias, atinge diretamente a população que se beneficia pelos serviços de saúde, veja-se abaixo o gráfico representativo da disponibilização orçamentária federal para a saúde:

Orçamento da função saúde | 2019 a 2021

valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em 4 de fevereiro de 2022.
Elaboração: Inesc

Isso representa que cerca de 88% dos valores autorizados para o financiamento do sistema público de saúde foram devidamente empenhados nos exercícios fiscais acima delineados.

Importante destacar o aumento de aproximadamente 36 bilhões de reais entre o exercício 2019 e o exercício 2020, e isto ocorreu notadamente em razão do panorama de emergência de saúde vivenciado por força da pandemia do COVID 19 que assolou o Estado brasileiro a partir de março de 2020.

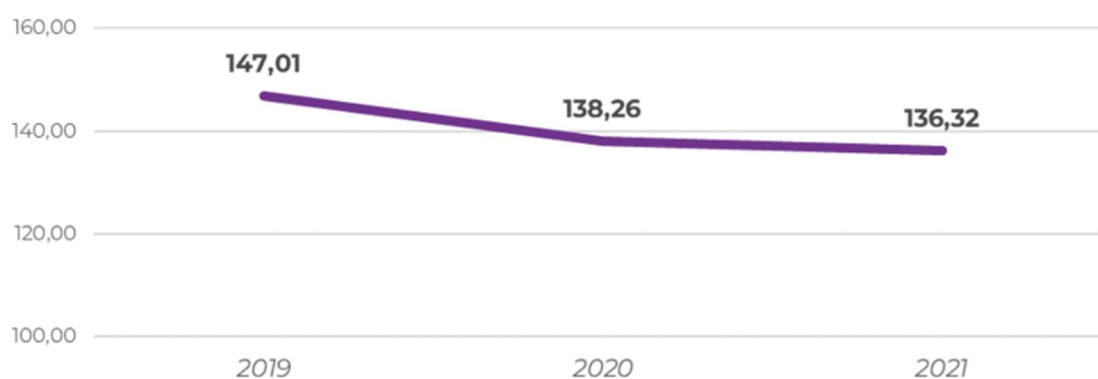
Nem todo gasto extraordinário e imprevisível proveniente da Pandemia do Coronavírus foi direcionada para as políticas de saúde, até porque, tal como poderá ser observado em linhas abaixo, a maior porcentagem de alocação orçamentária que teve como origem os desarranjos causados pela Pandemia, voltou-se para a implementação do programa de transferência de renda chamado “auxílio Brasil”.

Ao se considerar os gastos da saúde não direcionados para a pandemia do Coronavírus, como mostra o Gráfico abaixo, percebe-se que o orçamento da saúde foi cortado em R\$ 10,7 bilhões desde 2019, o que corresponde a uma redução de 7% em dois anos, confirmando a situação de subfinanciamento enfrentada pelo SUS.

Para além da demanda existente antes de iniciar a pandemia e do seu enfrentamento pelos profissionais de saúde, há uma necessidade de resolver a demanda reprimida que se desenvolveu no exercício de 2020, decorrente do adiamento de cirurgias eletivas e exames de maior complexidade, até porque a rede de saúde estava voltada ao tratamento pandêmico. Veja-se:

Execução financeira dos gastos da saúde não direcionados para a Covid-19 | 2019 a 2021

valores em bilhões de reais correntes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: Siga Brasil

Data de extração dos dados: 4 de fevereiro de 2022. Elaboração Inesc.

Este primeiro gráfico aponta claramente o desmonte dos programas e projetos de saúde vinculado ao SUS no período de 2019 até 2021, nota-se em que pese a ocorrência do pico da pandemia do Coronavírus, houve uma redução dos investimentos pelo governo federal na saúde pública.

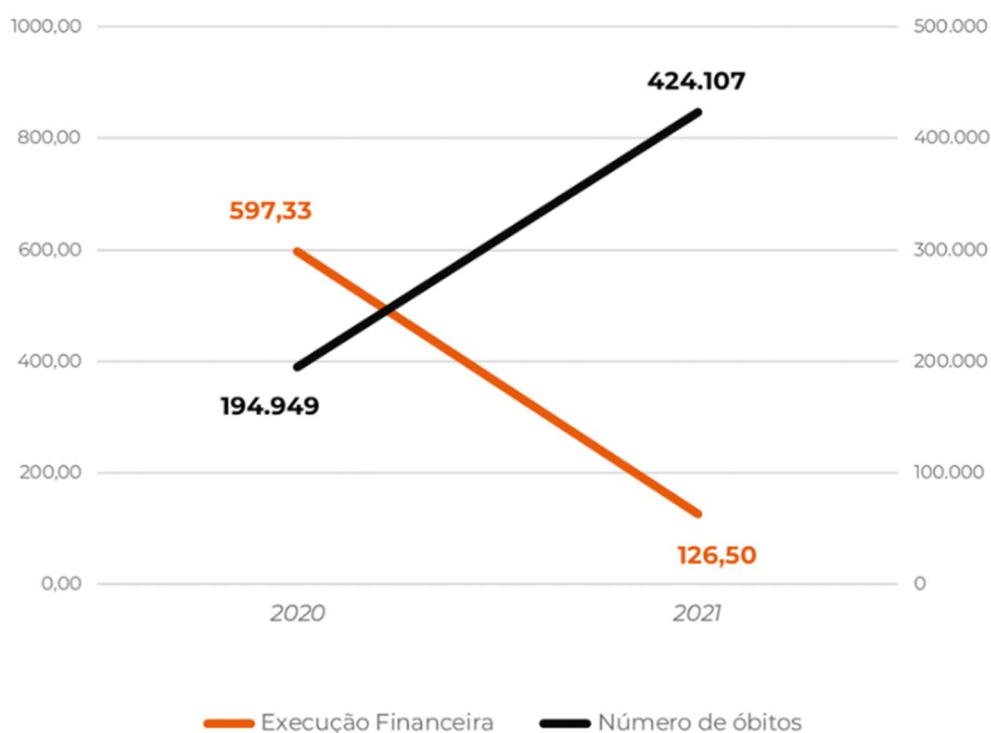
Apesar do gráfico acima excluir a vinculação de receita destinada ao combate a pandemia do Coronavírus, destaca-se que as comorbidades e sequelas causadas pelo vírus causador da pandemia, são, na grande maioria das vezes, levadas a tratamento no próprio Sistema Único de Saúde, que se sobrepesa em atendimento a

demandas secundárias ocorridas em razão da própria situação emergencial pandêmica.

Contudo, é notório através dos próprios dados estatísticos e orçamentários que um maior investimento nos programas vinculados a saúde geram diretamente uma redução no número de óbitos, e com o COVID 19 não foi diferente, veja-se os dados do mesmo período:

Covid-19: óbitos e orçamento | 2020 e 2021

valores em bilhões de reais correntes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



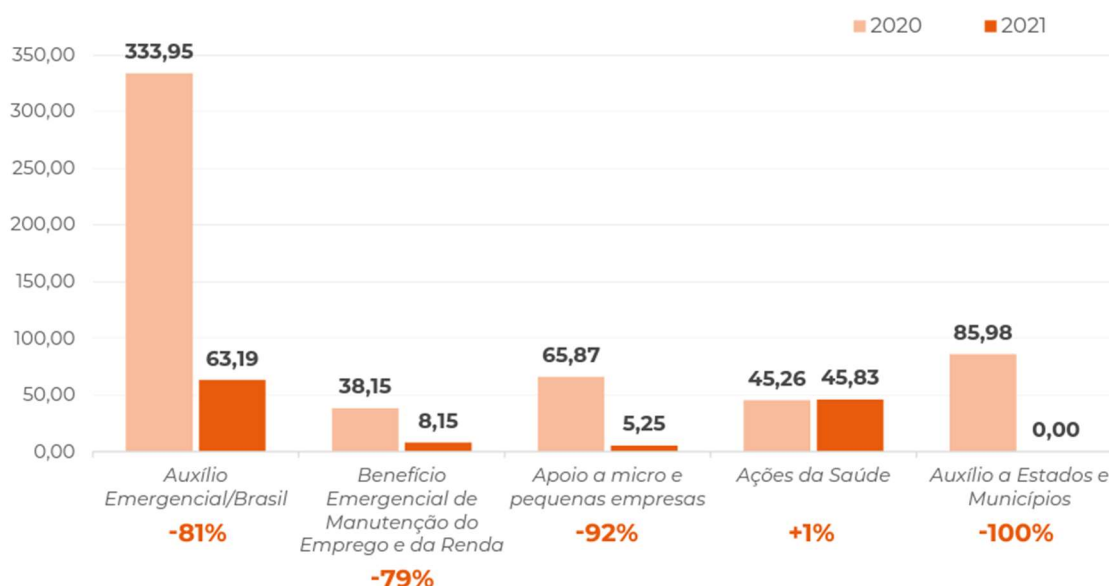
*Fonte: Siga Brasil e Ministério da Economia
Data de extração dos dados: 4 de fevereiro de 2022
Elaboração Inesc*

A redução do investimento a saúde faz ascender diretamente o número de óbitos, pois a ausência de recursos representa muitas vezes a falta de insumos, estrutura, equipamento e profissionais para dar o suporte no tratamento das enfermidades.

Note-se inclusive que a maior parte do investimento na política de combate do COVID 19, não foi na linha de frente do cuidado com a epidemia, mas justamente nos programas de transmissão de renda “auxílio Brasil”.

Este programa de transmissão de renda direta em que pese ajudar na garantia e segurança alimentar de boa parte da população brasileira que se via com a sua renda totalmente ou parcialmente suprimida por força do fechamento compulsório imposto pela quarentena a diversas categorias de serviços, é benefício para o próprio sistema capitalista que se vê com bilhões injetados e voltados para o mercado de consumo básico, veja-se o gráfico:

Principais ações de enfrentamento à pandemia e suas execuções financeiras | 2020 e 2021
valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: Siga Brasil e Ministério da Economia. Dados extraídos em 4 de fevereiro de 2022
Elaboração: Inesc

A ausência de planejamento orçamentário da saúde pública no período estudado por parte do governo federal prejudicou também o planejamento e a gestão dos recursos pelos estados e municípios.

O governo federal de forma unilateral aplicou 38% dos recursos na função Saúde de forma direta em 2021, ou seja, sem repasse para estados e municípios. Isto pode ser devido a compra de produtos e equipamentos de valores excepcionais pelo Ministério da Saúde para depois serem distribuídos aos estados e municípios.

Esse cenário não é de todo ruim, até porque é esperado do governo federal uma função de coordenação do SUS e de compra centralizada de insumos indispensáveis para racionalizar os gastos. Quando isto acontece, evita por exemplo que cada estado e município compre de forma individual os produtos de maneira não uniformizada e permite que sejam negociados preços mais baixos devido ao volume de compra mais alto, além da manutenção da qualidade dos produtos adquiridos.

Entretanto, no exercício de 2021, a porcentagem de repasse aos municípios caiu drasticamente 8 pontos percentuais em relação ao exercício anterior de 2020, um montante correspondente a aproximadamente R\$ 16,1 bilhões de reais. Estes dados, em valores, estão mostrados no Gráfico abaixo.

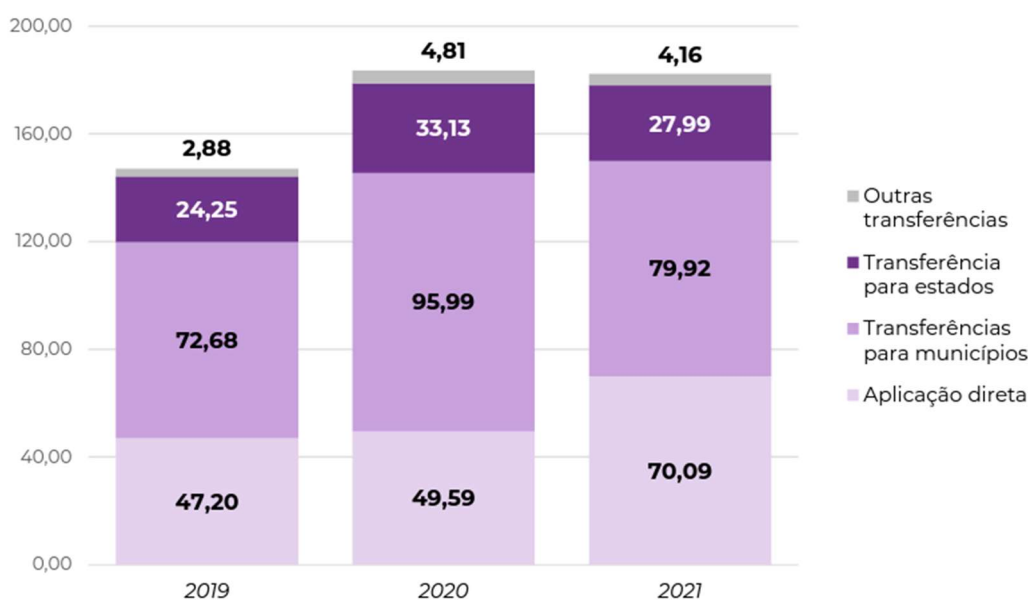
É importante considerar que do total da carga tributária do Brasil, que correspondeu a 31,6% da receita do PIB em 2020, 21% deste montante ficou com o Governo Federal, 8,5% com os estados e, apenas, 2,1% com os municípios.

Conseqüentemente, a falta de planejamento adequado das bases de financiamento da saúde pelo Governo Federal tem enorme impacto sobre a saúde fiscal e a capacidade de ampliar investimentos em outras áreas de estados e,

notadamente, pelos municípios, considerando sua baixa participação da arrecadação tributária.

Também é importante destacar que os próprios estados e municípios, por meio do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), atuaram na época para garantir recursos voltados para o SUS em suas diferentes instâncias e para assegurar o acesso da população a serviços públicos de saúde e à vacinação, bem como para abastecimento de insumos, como por exemplo, medicamentos e leitos de UTI criados durante a pandemia. O papel dos estados e municípios no âmbito do Sistema único de Saúde foi fundamental para o enfrentamento da pandemia e o não agravamento da situação posta no país.

Execução financeira da função saúde por modalidade de aplicação | 2019 a 2021
valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: Siga Brasil. Dados extraídos em 4 de fevereiro de 2022
Elaboração: Inesc

Com isto, nota-se a centralização do governo federal nos investimentos para a saúde nos anos delineados por essa pesquisa.

Contudo, para fins de compreender de maneira macroeconômica a situação em que o Brasil está imerso, é necessário verificar os gastos aplicados para fins de saúde com outros gastos sociais e comparar tanto as escolhas alocativas políticas, quanto o peso orçamentário que essas escolhas trazem para os cofres públicos.

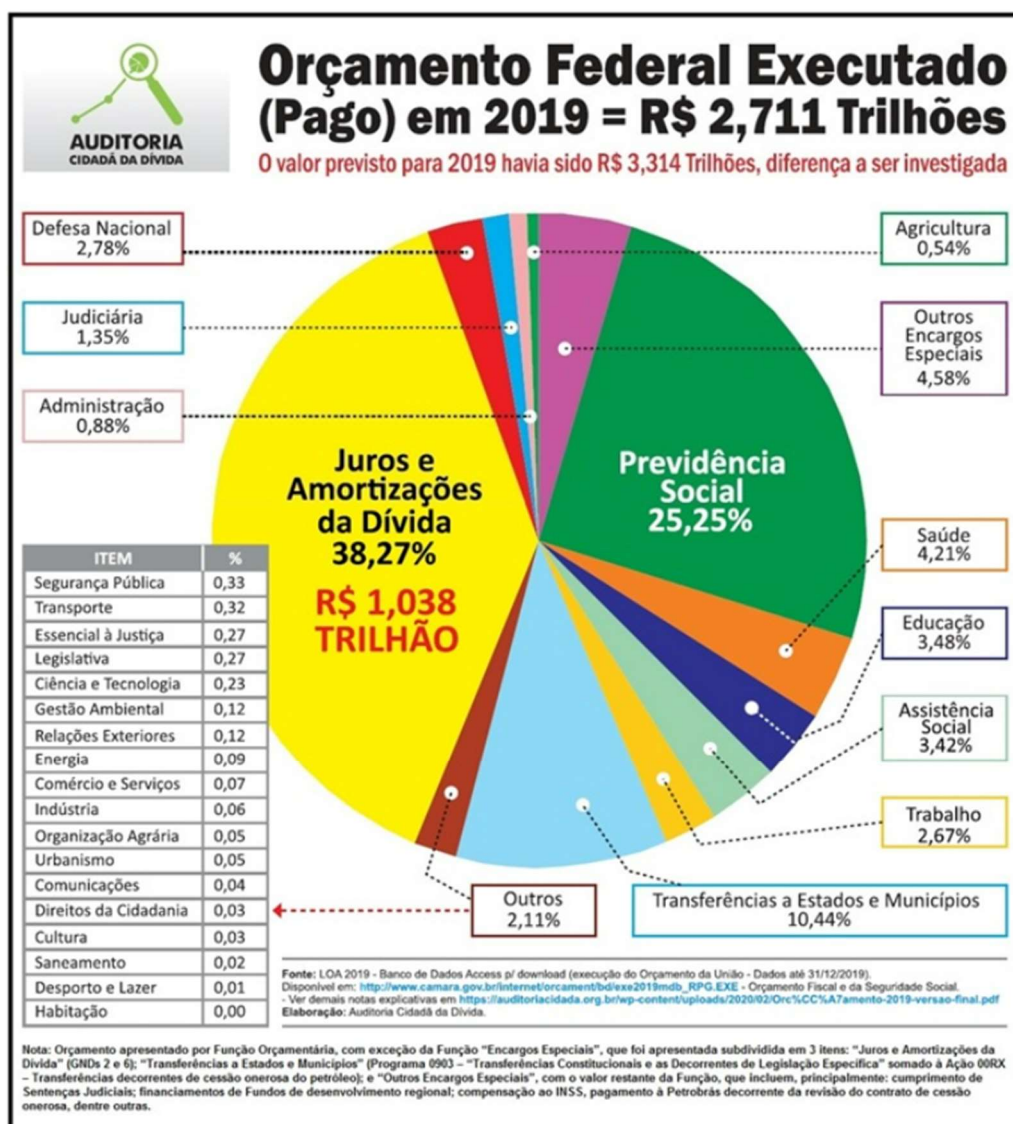
4.3. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL NOS EXERCÍCIOS 2019 ATÉ 2021

Tendo em vista o objetivo geral proposto nesta tese, neste tópico será avaliado o Orçamento Público Federal no período de 2019 até 2022, para fins de verificação

comparada com os gastos destinados ao financiamento da saúde pública com outras despesas executadas do Governo Federal, para fins de análise de suas prioridades.

Pois bem, note-se inicialmente o gráfico relativo ao exercício fiscal de 2019:

Gráfico do Orçamento Fiscal Executado em 2019



Neste gráfico, nota-se que o orçamento total executado foi de R\$: 2,711 trilhões de reais, valor bastante elevado se considerarmos os valores usuais que utiliza-se em vida cotidiana.

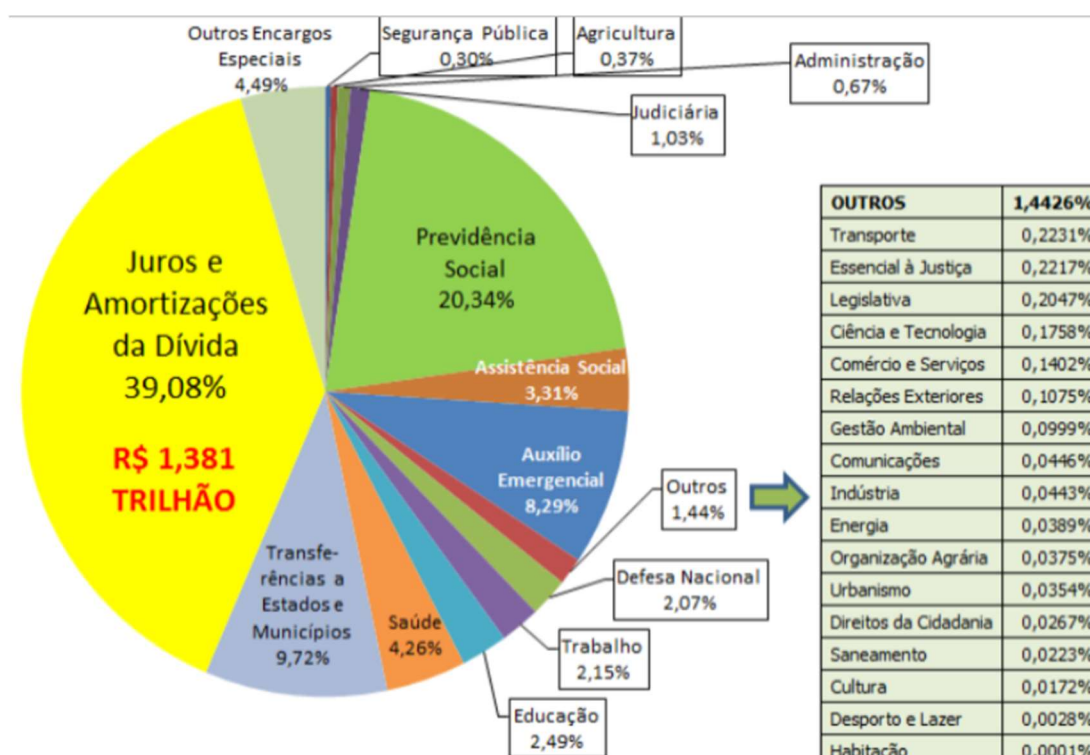
Deste montante a disponibilidade orçamentária direcionado para as ações e investimentos à saúde através do seu Sistema único foi na porcentagem de 4,21%, ou seja, menos de 5% do orçamento público federal foi encaminhado para a saúde pública.

A Constituição Federal em seu art. 196 estabelece a saúde como um direito de todos e dever do estado a sua garantia efetiva. Em termos microeconômicos, pode-

se até mesmo achar que o valor destinado a saúde (4,21% de R\$: 2,711 trilhões de reais) é uma monta elevada, contudo, quando se depara com o tamanho continental do território brasileiro, alinhado com a população que utiliza efetiva ou potencialmente os serviços de saúde de forma direta através dos hospital e postos de saúde, ou de forma indireta através das regulações sanitárias e ambientais, verifica-se que o valor destinado é inferior ao qual se necessita.

Note-se abaixo o orçamento fiscal executado no exercício 2020:

Gráfico do Orçamento Fiscal Executado em 2020



Fonte: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QtvAJAXZfc/opendoc.htm?](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QtvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)

[document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QtvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)

No exercício subsequente, verifica-se que a porcentagem mantêm-se praticamente estável e com poucas variações, ampliando de forma bastante tímida de 4,21% para 4,26%, por mais que seja somente 0,5%, em números objetivos foi um aumento razoavelmente relevante se considerarmos que o Orçamento Federal fiscal executado passou dos R\$: 3,0 trilhões no exercício de 2020.

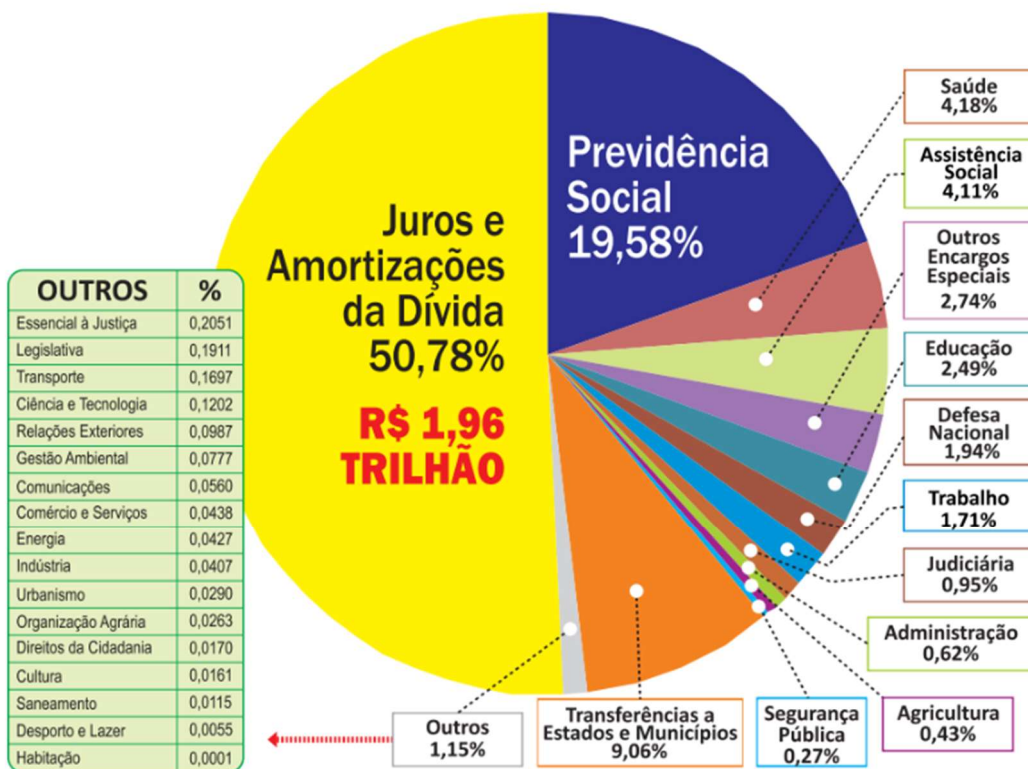
Contudo, ainda ao compararmos com os outros gastos públicos e em especial com o capital portador de juros, ainda percebemos uma diferença que corresponde na escala em números proporcionais a razão aproximada de 10 vezes inferior, o que é bastante grave em um país com tantas desigualdades sociais, desemprego, fome e marginalização, não investir diretamente em situações que proporcionem a repartição de receitas no capital produtivo.

Verifiquemos agora o Orçamento Fiscal do exercício 2021:

Gráfico do Orçamento Fiscal Executado em 2021



Orçamento Federal Executado (pago) em 2021 = R\$ 3,861 Trilhões



Fonte: https://www1.sicop.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06.
 Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 2/2/2022. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função 'Encargos Especiais', que foi desmembrada em 'Juros e Amortizações da Dívida' (GND 2 e 6); 'Transferências a Estados e Municípios' (Programa 0903), e 'Outros Encargos Especiais' (restante da função, composta por gastos com cumprimento de Sentenças Judiciais e outros gastos).

Este gráfico é bastante emblemático pois foi o maior dos últimos anos em que a fatia disponibilizada para o pagamento dos juros e amortização da dívida ultrapassa mais da metade do orçamento público federal.

O que isto representa? É notório que nessa época estávamos no pico de contaminação e éramos considerados no mundo um dos epicentros em casos de COVID 19, e o que ocorreu no Brasil? O orçamento destinado à saúde permanece praticamente inalterado em porcentagem de comprometimento do governo federal reduzindo de 4,26 para incríveis 4,18, gerando um descompromisso tanto com a Constituição Federal de 1988 e quanto com a dignidade da pessoa humana haja vista o recorde de mais de 700 mil pessoas mortas pela pandemia.

Neste sentido, resta evidente o direcionamento governamental no Brasil para o mercado financeiro que é representado pela dívida pública e o seu mercado de pagamento de juros aos rentistas com rendimentos superiores a qualquer índice de rentabilidade ou atualização nacional.

Por conseguinte, esse cenário fortalece claramente os detentores prévios de capital, representados pelos bancos em sua grande maioria, seguidos pelos fundos privados de investimento e fundos privados de previdência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação apresentada neste tese destaca a realidade sob a qual a saúde pública brasileira vem sofrendo nas últimas décadas em razão das escolhas macroeconômicas governamentais que são notadamente alinhadas ao neoliberalismo moderno.

Essas escolhas alocativas, que independentemente do governo ser autodeclarado de esquerda ou de direita, persistem e intensificam-se ano após ano, em razão das influências mantidas pelos grandes detentores de capital que voltam-se para o Brasil alinhado com a opção interna de inserção no mercado global através do fenômeno da financeirização dos capitais iniciados na década de 1980.

Esta opção de inserção através da financeirização de capital é bastante prejudicial em uma economia subdesenvolvida tal como o Brasil, até porque gera altas concentrações de renda em detrimento do direcionamento ao capital produtivo com a geração de empregos e oportunidades.

A concentração de renda ocorre pois só pode comprar títulos da dívida pública e/ou outros títulos representativos de valor quem possui prévia capacidade econômica para tal fim, e ao desviá-la do capital produtivo tais como a criação de fábricas e comércio para o capital especulativo financeirizado, além de não contribuir para o desenvolvimento do país com a geração de emprego e renda compartilhada, foca exclusivamente para o mercado de capitais que não partilha com quem mais necessita e beneficia somente aquele que investiu.

A lógica perversa do capitalismo contemporâneo alinhado aos ditames neoliberalistas reforça essa equação favorecedora do capital improdutivo que gera as crises modernas, até porque o direcionamento dos interesses voltam-se exclusivamente a geração do capital através do próprio capital.

Até porque quem irá se preocupar com as obrigações trabalhistas se o próprio mercado financeiro trará o lucro desejado? Ou então de que serve investir em compra de equipamentos, insumos e estudos de impacto ambiental para abrir fábricas se no conforto de qualquer lugar do globo pode-se pegar esse dinheiro que seria investido na produção e colocar no mercado financeiro a praticamente risco zero?

Essa é a propaganda que tem como mola propulsora o mercado da dívida pública no Brasil, e de que os bancos tornaram-se os principais credores.

Se por um lado eu crio cada vez menos postos de trabalho em razão do desinteresse crescente das classes detentoras do capital, por outro lado eu não gero mercado de consumo apto a sustentar a expansão de capital através desse meio tradicional, o que gerará naturalmente as crises tal como já conhecemos.

Mas não é esta a única forma de crise, uma crise mais voraz do que a narrada acima é a crise do capital financeiro exposta através de correntes episódios de especulação exacerbada dos mercados de capitais, que dissimulam valores de títulos sem qualquer lastro em moeda.

Esses, por sua vez, possuem um poder de destruição devastador pois obstaculizam uma série de outros direitos e obrigações que são por si decorrentes, e é neste cenário que inicia-se a avaliação acerca do financiamento do Sistema único de Saúde para os fins propostos por esta tese. Desse modo indaga-se: Como explicar a existência de insuficiência de recursos para o financiamento do SUS e por que eles permanecem por mais de três décadas?

As únicas formas de analisar essa estrutura é reconhecer as consequências da política macroeconômica brasileira iniciada nos anos de 1980 e de como isto alterou a dinâmica do movimento do capital contemporâneo, capitaneado pelo capital portador de juros e sua insaciabilidade pela apropriação dos recursos do fundo público da seguridade social e da saúde.

No capítulo 01 desta tese já buscou-se, à luz do referencial teórico marxista, a compreensão das características do capitalismo contemporâneo financeirizado, destacando os fundamentos imanentes da própria dinâmica do movimento do capital, compreendendo em linhas gerais como Marx expõe acerca do surgimento do capital através da acumulação primitiva, identificando o conceito de valor a partir da produção da mais-valia, tendo o valor-trabalho eixo central das relações sociais de produção e desenvolvimento das forças produtivas.

A partir disso foi possível desenvolver acerca das formas assumidas pelo capital, e para o objeto desta tese em especial o capital portador de juros, bem como da forma assumida por este último em termos de capital fictício.

Com base nesta exposição, foi possível a compreensão sobre a dinâmica vivenciada pelo capitalismo nas últimas décadas em que tiveram presentes as limitações do financiamento do SUS, na medida em que o capital portador de juros, assumiu a posição central no mundo contemporâneo, constituindo uma valorização muitas vezes de natureza fictícia, e portanto sem contrapartida em produção de mais valia, funcionando de forma especulativa e parasitária.

Isso tudo permitiu que a discussão acerca dos impasses da alocação de recursos e a dominância do capital portador de juros fosse entendida, apropriando-se dos recursos estatais cada vez maiores através do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Se a saúde pública no Brasil vem sofrendo diminuições em seu aporte financeiro nos últimos anos não é porque o capital tem ficado livre ou com menos direcionamento perante o Ministério da Saúde em sua aplicabilidade, mas porque faz parte da própria lógica do desenvolvimento do capital sob o comando do capital portador de juros que efetiva uma crise de superprodução e de lucratividade.

Além de gerar bastante desemprego em razão do desvio do capital produtivo das atividades bases, o capital fictício acumula-se na esfera financeira que é apoiado pelo crescimento exponencial do valor da dívida pública e seus títulos derivativos.

Nessa perspectiva de diminuição da receita para a saúde pública, fora analisado os múltiplos fatores econômicos e políticos trilhados pelo processo de institucionalização do financiamento do SUS após a promulgação da Constituição

Federal de 1988 até o presente momento, e esta foi a tarefa ao longo da construção dos capítulos subsequentes.

Mas qual a utilidade prática desta tese? Qual contribuição a mesma pode dar para a sociedade?

Ao analisarmos a produção científica ora concluída, verifica-se que diversas questões foram colocadas em evidência tal como dívida pública, capital fictício, justiça fiscal e subfinanciamento do Sistema único de Saúde. Todas essas temáticas propostas visam acima de tudo problematizar o cenário atual em que o Brasil está inserido como forma de contribuir para a reflexão acerca de novos caminhos a trilhar.

Caminhos esses que não sejam acometidos com as mesmas falhas anteriores, em especial a crítica que se faz a dominância do capital e do pensamento neoliberal na construção do orçamento público federal no período analisado.

Drenar grande parte do orçamento público para o pagamento de juros e amortização da dívida, obstaculizam a própria dignidade da pessoa humana, pois investimentos deixam de ser realizados no financiamento da gama de direitos constitucionais do cidadão para garantir o cumprimento dos compromissos macroeconômicos estabelecidos pelo Brasil.

É necessária que a dívida pública seja devidamente auditada para fins de verificação coerente da capacidade do país em pagar os valores devidamente devidos dentro de critérios de proporcionalidade e razoabilidade do montante do orçamento a ser alocado, e isto é necessário para evitar que somente uma pequena parcela da população se beneficie com as alocações orçamentárias e se aproxime do plano ideal que se espera na justiça fiscal de um país em busca de seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Carlos A.; SOUZA, Herbert. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ASSIS, José Carlos de. **Moeda, soberania e trabalho: uma proposta crítica de integração sócio-econômica da América do Sul**. Rio de Janeiro: Europa, 2007.
- BEAUD, Michel. **História do capitalismo: de 1500 até aos nossos dias**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BEHRING, Elaine. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine. **A contra reforma do Estado no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- BEINSTEIN, Jorge. **O capitalismo senil: a grande crise da economia global**. São Paulo: Record, 2001.
- BIONDI, Aloísio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.
- BIONDI, Aloísio. **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.
- BOSCHETTI, Ivanete, **Seguridade social e trabalho**. Brasília: Letras livres: Editora UNB, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilário. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. Serviço social e sociedade. São Paulo, v. 87, 2006.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Org.) **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRUNHOFF, Susane de. A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, François. (Org.) **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.
- CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François. (Org.) **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CAMPOS, Lauro. **A crise completa: a economia política do não**. São Paulo: Boitempo, 2001.

- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. (Org.) **A mundialização financeira**. São Paulo: Xamã, 1998.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François. (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- FALEIROS, Vicente. **A política social no Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais: 8ª ed.** São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- FIORI, José Luís. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: MEDEIROS, Carlos Aguiar de; FIORI, José Luís. (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001b. p. 269-289.
- FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: _____. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento econômico das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999b.
- FRANK, André Gunder. **Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.
- FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MARX, Karl. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

- MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Livros I e II.
- MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. Livro III.
- MARX, Karl. **Salário, preço e lucro**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção os Economistas.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MELO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MESZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco. **A economia da dependência imperfeita**. 2 edição, Rio de Janeiro: Edições Grall, 1977.
- PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- PEREIRA, Potyara. Estado, regulação social e controle democrático. In BRAVO, Maria. PEREIRA POTYARA (org). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.
- POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- SALVADOR, Evilásio. Implicações da reforma da previdência sobre o mercado de trabalho. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, v. 81, 2005.
- SALVADOR, Evilásio. **Reforma tributária desmonta financiamento da seguridade social**. Campinas, Unicamp, 2008.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza. **A economia política contemporânea e o pouco que sabemos**. 1998. 28 f. Documento de trabalho n. 2/98. Lisboa, Portugal: Universidade Técnica de Lisboa/ISEG/CEDIN, 1998.
- SWEEZY, Paul. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.