



CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Capitalism dependent on, neoliberalism and financing of social policy in Brazil

Tatiana Brettas*



RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os mecanismos que contribuíram para a financeirização das políticas sociais no Brasil no contexto do neoliberalismo. Para tanto, foi feito um resgate de alguns aspectos da formação sócio-histórica brasileira que contribuem para a análise dos marcos da dependência e seus elementos estruturais. Tendo como pano de fundo a trajetória das políticas sociais, buscou-se discutir suas particularidades no neoliberalismo dando destaque para o processo de financeirização e sua capacidade de abarcar o conjunto da vida social.

PALAVRAS-CHAVE

Capitalismo dependente; Neoliberalismo; Financeirização; Políticas Sociais.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the mechanisms that contributed to the financialisation of social policies in Brazil in the context of neoliberalism. To that end, some aspects of the Brazilian social-historical formation that contribute to the analysis of the dependency milestones and their structural elements were made. Against the backdrop of the social policies trajectory, we sought to discuss their particularities in neoliberalism, highlighting the process of financialization and its ability to encompass social life as a whole.

KEYWORDS

Dependent capitalism; Neoliberalism; Financeirização; Social politics.

Submetido em: 7/10/2017

Aceito em: 17/11/2017

* Economista. Doutorado em Serviço Social. Professora da Escola de Serviço Social da UFRJ (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). Av. Pedro Calmon, 550, Cidade Universitária, Rio de Janeiro (RJ), CEP.: 21941-901. E-mail: <tatiana.brettas@gmail.com>.

INTRODUÇÃO

O atual padrão de reprodução do capital tem na financeirização um de seus pilares fundamentais. Esta lógica vem se espalhando para diversos aspectos da vida social, abrindo espaço para a construção de mecanismos de difusão e de inserção do mundo das finanças no cotidiano da classe trabalhadora.

Este processo cresceu de maneira tão significativa que atualmente o Banco Central do Brasil possui um programa de Cidadania Financeira voltado para “[...] promover a educação, a proteção e a inclusão financeira da população [...]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [20--?]), segundo informações de seu site oficial¹. Nesta direção, o presidente do Banco Central (BC), Ilan Goldfajn, afirmou em evento sobre ouvidoria dos bancos em São Paulo, no dia 3 de abril de 2017, que “[...] um sistema financeiro sólido requer atenção à inclusão financeira, educação e adequação ao novo consumidor, incorporado ao sistema nos últimos anos” (GOLDFAJN, 2017 apud LIMA 2017), como registrou uma matéria do Jornal Valor Econômico assinada por Flávia Lima no mesmo dia².

Acreditamos ser possível dizer que a reconfiguração das políticas sociais experimentada nas últimas décadas tem um papel importante para esta difusão, criando maneiras de integrar usuários das políticas ao sistema bancário e crédito sob o argumento, por um lado, da importância da inclusão bancária no exercício da cidadania e, por outro, da valorização do crédito e dos programas de transferência de renda para garantir o acesso a melhores condições de vida.

Este artigo tem como objetivo analisar os mecanismos que contribuíram para a financeirização das políticas sociais no Brasil no contexto do neoliberalismo. Para tanto, resgatamos o debate das características estruturais que particularizam o capitalismo dependente e sua dinâmica interna. O desafio é identificar e

1 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Como o programa Cidadania Financeira, pode ajudar sua organização a ser mais eficiente?**. Brasília (DF), [20--?]. Disponível em: <<https://cidadaniafinanceira.bcb.gov.br/blog/84-como-o-programa-cidadania-financeira-pode-ajudar-sua-organizacao-a-ser-mais-eficiente>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

2 LIMA, Flávia. Ilan: avanço de cidadania financeira é fundamental para estabilidade. **Valor Econômico**, São Paulo, 3 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/4924698/ilan-avanco-de-cidadania-financeira-e-fundamental-para-estabilidade>>. Acesso em 10 ago. 2017.

separar os elementos estruturais das especificidades trazidas pelo neoliberalismo no que diz respeito às tensões e contradições que envolvem a implementação das políticas sociais no Brasil. A intenção é, sem perder de vista as marcas estruturais de nossa economia dependente, identificar algumas das novidades conjunturais trazidas pelo neoliberalismo.

ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O Estado nas economias dependentes está marcado por relações desiguais de poder que limitam o exercício de sua soberania frente a outras formações econômico-sociais a que está submetido. Assim, esse funciona como uma ferramenta a serviço dos interesses das classes dominantes dos países centrais ao mesmo tempo em que expressa as necessidades da classe dominante local, nas suas relações de contradição e subordinação com aquelas. Uma das expressões desta particularidade é o caráter autoritário do Estado nos países dependentes. Para Jaime Osório (2014, p. 207),

A debilidade na estrutura de tais classes e a acumulação de contradições do sistema mundial capitalista nas zonas periféricas e dependentes – o que implica debilidades estruturais do Estado e do sistema mundial de dominação no capitalismo dependente – são compensadas pelo peso das dimensões autoritárias do Estado e do governo, mesmo sob feições democráticas, e pela internalização no – e por parte do – Estado dependente das relações de poder dos Estados e capitais centrais e imperialistas (OSÓRIO, 2014, p. 207).

O fato do padrão de reprodução do capital³ estar baseado na superexploração da força de trabalho contribui para alimentar a necessidade da utilização de mecanismos de coerção, mesmo quando diante de um regime formalmente democrático. Isto porque as relações de troca desiguais, que marcam as economias dependentes, e as transferências de valor dela decorrentes, impõem limites à dinâmica de acumulação interna e são respondidas com salários abaixo do mínimo de subsistência, intensificação do trabalho e extensão da jornada de trabalho. Estas respostas permitem a ampliação do trabalho excedente e implicam em

3 Sobre a categoria *padrão de reprodução do capital*, ver Ferreira et al. (2012).

uma remuneração do trabalhador abaixo do necessário para sua reprodução (MARINI, 2005). Este traço estrutural tem como desdobramento a deterioração das condições de vida da população e uma margem muito pequena para dar conta das demandas expressas nas reivindicações da classe trabalhadora. O processo de concentração da riqueza dele decorrente acaba por potencializar os enfrentamentos entre as classes sociais, que tendem a ser respondidos com a criminalização das resistências populares.

Outro aspecto que contribuiu para caracterizar o Estado dependente é um acentuado caráter interventivo. De uma maneira geral, podemos dizer que nas crises inerentes ao modo de produção capitalista o Estado é chamado a intervir de forma mais ativa para conter seus efeitos. Esta formulação serve tanto para os países dominantes quanto para os dependentes. A diferença é que nos elos mais fracos da cadeia imperialista, muitas destas crises tendem a vir de fora e a assumir grandes proporções internamente, o que demanda uma atuação mais ofensiva para dirimir seus desdobramentos. Quanto maior o nível de dependência, mais suscetível está um país a crises de longo alcance. “Em consequência, o Estado se insere cada vez mais no centro do sistema econômico, isto é, desenvolve-se mais e mais um dos seus conteúdos essenciais, como expressão e síntese do regime político-econômico” (IANNI, 2009, p. 283).

Osório segue na mesma direção:

[...] a debilidade estrutural das classes dominantes e a subordinação dependente exige que o Estado do capitalismo dependente opere como uma relação social condensada de enorme relevância. *A debilidade produtiva do capitalismo dependente tem seu correlato no forte intervencionismo estatal, como força para impulsionar projetos hegemônicos*, mesmo em situações em que a política econômica e o discurso predominante pretendam apontar o fim da intervenção estatal (OSÓRIO, 2014, p. 207, grifo nosso).

No Brasil, o Estado, mesmo quando submetido ao discurso liberal, sempre possuiu um papel preponderante para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista. Além disso, um dos traços que particulariza uma formação dependente é sua

capacidade de dar saltos qualitativos, acelerar processos que foram muito mais lentos nos países pioneiros na industrialização. Tendo em vista a relação com países que possuem forças produtivas mais desenvolvidas, o desenvolvimento capitalista passa a ser possível por meio da “queima” de algumas etapas, mas para isso, a presença do Estado sempre foi fundamental. Como destaca Ianni (2009), “[...] a essência do salto qualitativo, nesse caso, é a acentuação do elemento político, inerente às políticas econômicas governamentais. [...] Para que haja aceleração do desenvolvimento econômico, é necessário que ocorram também modificações nas estruturas e relações políticas” (IANNI, 2009, p. 285) e é o Estado quem conduz estas mudanças.

O Estado impulsionou de forma mais intencional a expansão de base industrial a partir de 1930, dando início ao período nacional-desenvolvimentista, que passará pela consolidação do capitalismo monopolista – por meio da ditadura empresarial-militar que se inicia com o golpe de 1964 – e terá seu declínio nos anos 1970/80. A intervenção estatal passava pela consolidação de estruturas de poder viabilizadas tanto pela política econômica adotada, quanto pela criação de empresas estatais que atuavam diretamente na produção. Assim, o período ficou conhecido pelo tripé de articulação entre o Estado e o capital privado nacional e o internacional, no qual cada um exercia uma função no padrão de reprodução de capital⁴.

Embora tenhamos optado por esta imagem do tripé, tão esquemática quanto frequente na literatura acerca de nosso processo de formação, gostaríamos de ressaltar a dificuldade de se identificar estas funções em muitos casos. Ianni (1981, p. 37) indica que

[...] não é fácil especificar quando uma empresa, conglomerado, *holding*, grupo, etc é simplesmente estatal, nacional ou imperialista. Nem sempre os vínculos econômicos e políticos são visíveis, mesmo depois de muita pesquisa. Além do mais, na prática,

4 A produção de bens de capital (departamento I), dados os vultosos recursos que mobilizava, se constituía fortemente vinculado ao Estado. A produção de bens de consumo não duráveis (departamento III), estava mais diretamente ligado ao capital privado nacional. A produção de bens duráveis – que demandava um maciço investimento em tecnologia – passou, em pouco tempo, a funcionar como o eixo dinâmico da economia, implementado pelo capital externo, por meio de multinacionais fortemente oligopolizadas.

os três setores da economia, ou o tripé, sempre se acham articulados, reciprocamente determinados, em uma totalidade que também possui suas especificidades (IANNI, 1981, p. 37).

A análise aponta para um processo de constante ampliação do Estado e para a interação entre os três setores. Esta dificuldade na diferenciação entre eles tende a ir aumentando à medida que o capitalismo monopolista se consolida e avança na formação de conglomerados e *holdings*, por meio da associação entre grupos de capitalistas, com forte presença do Estado. Entretanto, é relativamente clara a hegemonia do capital imperialista em relação aos demais e sua forte presença nos setores mais dinâmicos.

Os traços autocráticos e a política intervencionista a que nos referimos se combinam, no Brasil, aos resquícios do mandonismo e do paternalismo de que fala Florestan Fernandes (2005), impondo limites a um processo de democratização da sociedade. A superexploração e a herança colonial-escravista são aspectos importantes para o entendimento do solo político que dará sustentação ao processo de urbanização do país. Do mesmo modo, a modernização conservadora, que caracteriza a consolidação do capitalismo monopolista, será marcada pela concentração de renda, intensificação das desigualdades regionais e pela precarização da classe trabalhadora em meio a uma ditadura empresarial-militar. Estes elementos têm desdobramentos sobre a dinâmica da luta de classes e, portanto, sobre as respostas que o Estado apresenta às expressões da questão social. A constituição das bases da política social brasileira se dá neste terreno permeado de contradições, de modo que a luta pela garantia de direitos se afirma no bojo da cultura do favor e do coronelismo.

Desde a consolidação do modo de produção capitalista, a partir da Revolução de 1930, a forte presença do setor privado no provimento de serviços sociais e a caridade se combinam de forma a configurar uma política social fragmentada e corporativa, pintando com cores fortes a contradição inerente à garantia de direitos no capitalismo. Como sabemos, ao mesmo tempo em que a política social expressa demandas organizadas pela classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida e de trabalho, elas se configuram enquanto uma resposta do Estado (de classe) e servem também

aos interesses do capital, tanto porque amenizam os conflitos de classe, quanto porque reduzem o custo de reprodução da força de trabalho que ficaria a cargo dos capitalistas.

No Brasil, até o final dos anos 1980, o desenho da regulamentação trabalhista, bem como o acesso à aposentadoria e aos serviços de saúde – viabilizados por meio da medicina previdenciária –, tiveram uma expansão lenta e limitada e a assistência social pouco se diferenciava da filantropia. Mesmo o que era possível incorporar em uma legislação específica, encontrou grandes dificuldades para ser implementado, como ressaltam Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2010).

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), sob o calor das lutas que impulsionaram o processo de redemocratização, foi possível registrar um conjunto de definições institucionais que – apesar de seus limites e contradições – apontava para um redirecionamento das políticas sociais. O texto constitucional expressa uma demanda da classe trabalhadora organizada e sua disposição para dar um salto em direção à ruptura com a cultura da tutela e da ajuda. Ele aponta para a garantia dos direitos sociais por meio de uma política de Estado pautada em princípios como a universalidade e a isonomia.

No entanto, estas conquistas apenas sinalizam uma mudança de rota. Sua efetivação carrega inúmeros desafios dados tanto pela nossa condição de dependência quanto pelo movimento da luta de classes no período subsequente. O importante a ressaltar é que o texto constitucional por si só não é capaz de estruturar uma rede de proteção social. Se por um lado, muitos dos avanços ficaram a mercê da aprovação de legislações complementares, por outro, a sua implementação requeria condições históricas e materiais que não estavam devidamente consolidadas.

Esta ressalva parece ser importante tendo em vista que a análise das políticas sociais a partir dos anos 1990 precisa considerar o que de fato estava estruturado até o final dos anos 1980. A não implementação das definições constitucionais não permite afirmar, de imediato, o desmonte das políticas, haja visto que suas bases ainda estavam por ser montadas. A reflexão sobre as mudanças na configuração das políticas sociais nas últimas décadas exige

também enfrentar o desafio de identificar e separar os aspectos estruturais e conjunturais que marcam a acumulação capitalista no Brasil a partir dos anos 1990.

AS MARCAS DA FINANCEIRIZAÇÃO E DA DEPENDÊNCIA NO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

O neoliberalismo deve ser visto como uma estratégia de recomposição do poder burguês e de enfrentamento aos movimentos contestatórios que se fortaleciam como possibilidade de superação da crise do capital nos anos 1970. Para David Harvey (2008), mesmo considerando que diversos países partilharam, de alguma maneira, desta estratégia

[...] um mapa dos movimentos mediante os quais ocorreu o progresso da neoliberalização no cenário mundial a partir de 1970 é difícil de elaborar. Para começar, a maioria dos Estados que seguiram a virada neoliberal só o fizeram parcialmente [...] Assim, todo mapa desses movimentos apresentaria correntes turbulentas de desenvolvimentos geográficos desiguais que precisam ser rastreados para compreender de que maneira as transformações locais se vinculam a tendências mais amplas (HARVEY, 2008, p. 97).

A forma como se deu a composição de classe e até aonde foi possível avançar nas mudanças variou em cada país. Seu processo de implementação não foi linear, nem mesmo “puro”, no sentido de que não abarcaram o conjunto das propostas recomendadas. Os embates entre as classes sociais, e até mesmo entre frações de uma mesma classe, foram contribuindo para recheiar de um conteúdo próprio o sentido da ofensiva neoliberal em cada país.

Pensar sobre como se deu a adesão ao neoliberalismo no Brasil implica em partir de seus antecedentes históricos e características estruturais. Existem aqui particularidades históricas que imprimem contradições específicas aos processos e que destoam de outras experiências. Por exemplo, ao contrário da realidade de muitos países na Europa, no Brasil não havia uma grande rede de proteção social em funcionamento pronta para ser desmontada. Em outras palavras, o que se consolidou nas décadas anteriores ao neoliberalismo e que se encontrava em crise era o nacional-

desenvolvimentismo. O Estado (dependente) brasileiro neste período combinou políticas sociais fragmentadas e corporativas – assentadas na cultura da tutela e do favor – com uma atuação por meio de grandes empresas estatais na produção de bens de capital e infraestrutura. Se, nos países europeus, o Estado Social contribuiu para uma – mesmo que limitada – democratização da sociedade, foi nos períodos mais truculentos que o Estado nacional-desenvolvimentista avançou na ampliação seletiva das políticas sociais, em uma engenhosa combinação entre coerção e busca de legitimação política.

Assim, o neoliberalismo no Brasil se consolidou como estratégia de dominação da classe burguesa e de seus aliados para responder à crise vivida na década de 1980, a qual propiciou um substantivo movimento pela democratização, a retomada da luta sindical e o surgimento de movimentos sociais importantes no campo e na cidade. Deste processo resultou uma nova Constituição Federal, registrando conquistas para o desenho das políticas sociais, dentre elas a redação do capítulo da Seguridade Social, uma inovação que estava muito distante do que se tinha estruturado até então.

O quadro pós-CF88 é de uma dinâmica extremamente contraditória. Ao mesmo tempo em que ganhou força o receituário neoliberal, foram implementadas – por meio de leis complementares e da criação de novos aparatos estatais – as definições da recém-aprovada Constituição Federal. Vejamos alguns exemplos: a regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assim como do Sistema Único de Saúde (SUS) foi feita em 1990; a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi regulamentada em 1993 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) somente em 2005; a lei que regulamenta os Planos de Benefícios da Previdência Social foi sancionada em 1991. O que se pretende com esta argumentação é problematizarmos a tese de um “desmonte das políticas sociais” nos anos 1990, evitando a interpretação de que foram montadas as bases de uma rede de proteção universal no período anterior ao neoliberalismo, como se a realidade do nosso capitalismo dependente pudesse ser igualada a da Europa.

Estas leis complementares permitiram a criação de um aparato estatal que, mesmo não garantindo a íntegra do que estava

proposto, promoveram alterações qualitativas em relação ao período anterior, tanto na concepção quanto na estruturação da rede. O neoliberalismo, portanto, se consolida em meio a um processo de implementação – muito limitado e contraditório – de políticas sociais referendadas pela lógica do direito e fruto de um processo de lutas e organização da classe trabalhadora.

Não podemos desconsiderar os limites trazidos pela luta de classes para a implementação deste projeto de restauração burguesa. O neoliberalismo não se deu por uma aplicação direta e mecânica de um receituário vindo de fora. Ele esbarrou em lutas e resistências da classe trabalhadora que, apesar de ter sentido fortemente uma desarticulação, havia resultado em uma Constituição Federal com definições que não puderam ser ignoradas e foram, de alguma maneira, implementadas.

Tais contradições não significam que o neoliberalismo promoveu um conjunto de políticas sociais universais ou atendeu aos interesses históricos da classe trabalhadora. De maneira alguma. O Estado dependente brasileiro, em sua fase neoliberal, acentua sua capacidade de tornar lucrativas as ações privadas na prestação de serviços públicos, apontando caminhos para enfrentar as crises de acumulação e de hegemonia. Contrarreformas foram implementadas neste período, de modo que as conquistas mencionadas acima não ofuscam a força do projeto burguês. Apesar das tensões, trata-se da emergência de mecanismos cada vez mais sofisticados de expropriação dos meios de subsistência da classe trabalhadora, os quais se combinam com a superexploração – alimentando a acumulação capitalista e a retirada de direitos. O neoliberalismo representa, como saldo final, uma vitória das classes dominantes e impõe inúmeras perdas para a classe trabalhadora.

A fragmentação, a focalização e a privatização sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil. Embora assumam contornos mais profundos no neoliberalismo, estes traços não parecem suficientes para caracterizar este período. Ao que tudo indica, um dos debates que contribui para a reflexão sobre as políticas sociais no contexto neoliberal passa pela financeirização e pela forma que se dá a apropriação do fundo público, a qual mantém relação com a criação de mecanismos para transferir

valores arrecadados pelo Estado para as mãos do grande capital nacional e estrangeiro.

O neoliberalismo aprofunda as relações de dependência. A adoção de políticas de ajuste fiscal foram não apenas impostas por organismos multilaterais, mas referendados pelas grandes burguesias com atuação nos países dependentes. A ruptura de limites anteriormente existentes para a mobilidade do capital portador de juros passa a se constituir como uma alternativa para contornar a tendência decrescente da taxa de lucro e consiste em um dos principais traços da financeirização. A intensificação dos fluxos financeiros e a rentabilidade dela decorrente não possui uma dimensão apenas quantitativa. Trata-se também de uma mudança qualitativa tendo em vista que provoca uma pressão pela ampliação das bases de extração de mais-valia. Em outras palavras, o fenômeno da financeirização pressiona uma reorganização da base produtiva, *locus* da geração da riqueza. Esta dinâmica, fortalecida pelas políticas de ajuste fiscal, reforça e amplia a transferência de valor em direção aos países imperialistas, bem como aprofunda os mecanismos de superexploração da classe trabalhadora, constituindo o que Amaral (2012) denomina de uma nova fase da dependência.

Aos Estados dependentes, cabia uma reconfiguração que passava por diversos aspectos, dentre eles a estabilização monetária. O ambiente de incertezas, fruto das altas taxas de inflação, era muito pouco atrativo para o capital, em especial o rentista. A liberdade de ir e vir ao sabor dos interesses especulativos passa por algo mais do que a liberalização do fluxo de capitais. Como indicam Leda Paulani e Christy Pato (2008), no período de alta inflacionária, “[...] complicava-se sobremaneira o cálculo financeiro que comanda a arbitragem com moedas e a especulação visando ganhos em moeda forte” (PAULANI; CHRISTY, 2008, p. 133). Além disso, a inflação alta tinha efeitos sobre o gasto público e impunha dificuldades para se usar a dívida pública como extração de renda real.

Em relação ao sistema da dívida, é importante destacar que, especialmente nas economias dependentes, a liberalização financeira passou também pela necessidade de dar garantia aos credores de que, mesmo em uma situação de turbulência, não

haveria calote. Esta preocupação refere-se principalmente ao Estado que, ao contrair um passivo crescente, poderia entrar em colapso. Neste sentido, foram tomadas algumas providências no campo da gestão pública dos recursos para deixar claro aos investidores institucionais a disponibilidade do governo em honrar os compromissos assumidos com a dívida pública.

A criação do Fundo Social de Emergência em 1994 (denominado de Desvinculação de Receitas da União – DRU, desde 2000), as metas de superávit primário – fruto de um acordo com o FMI em 1998 –, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, são algumas das principais alterações voltadas para priorizar o pagamento da dívida e a disponibilidade para, se necessário, sacrificar recursos destinados a outros fins, como as políticas sociais, por exemplo.

Este arsenal jurídico-político foi fundamental para legitimar as mudanças em curso e potencializar a transferência de valor dos países dependentes em direção aos imperialistas por meio do pagamento da dívida. Segundo os dados do Tesouro, o estoque da dívida mais do que duplicou nos últimos 10 anos, passando de R\$ 1,23 trilhão em 2006 para R\$ 3,11 trilhões no final de 2016. As despesas com a dívida também se avolumaram: em 2012, 2013, 2014 e 2015 somaram, em números oficiais, R\$ 207 bilhões, R\$ 218 bilhões, R\$ 243 bilhões e R\$ 367 bilhões, respectivamente (MARTELLO, 2017). Vale destacar que as economias dependentes, mesmo não sendo as que detêm as maiores dívidas, são as que transferem maiores montantes de recursos para o seu pagamento (ver BRETTAS, 2012, p. 115-118).

Estes dados contribuem para expressar a particularidade da financeirização no Brasil: a dívida pública está na base do processo – o qual “[...] destaca-se pela proeminência da renda de juros” (BRUNO; CAFFÉ, 2015, p. 35) – ao contrário dos países centrais que possuem taxas de juros mais baixas e estão alicerçadas no mercado de capitais. Neste sentido, a financeirização, na medida em que vem acompanhada de pouco crédito e de alto custo, estimula ainda mais a especulação, neste caso no mercado de títulos, tendo em vista que torna mais atraente financiar o Estado.

Com isso, constata-se a manutenção do poder dos setores rentistas e uma transferência de recursos do fundo público em direção ao

capital portador de juros. Se considerarmos a alta regressividade do sistema tributário brasileiro (ver SALVADOR, 2016), veremos o peso que os salários (trabalho necessário) têm sobre o montante arrecadado, nos permitindo afirmar que este ônus recai mais pesadamente sobre a classe trabalhadora. Esta situação se agravou com a aprovação, em 2017, da Emenda Constitucional 95, que prevê a definição de um teto para os gastos primários e conduz a um outro patamar o trato dos recursos públicos e a prioridade do pagamento de juros da dívida, como veremos mais adiante.

Os Estados, portanto, longe de se tornarem mínimos, precisavam ser fortes e robustos o suficiente para conseguirem implementar estas mudanças e sustentá-las. Assim, como reivindicar a existência de um Estado mínimo quando os recursos do fundo público são cada vez mais chamados a contrarrestar a tendência decrescente da taxa de lucros? Como minimizar a força de um Estado capaz que engendrar todo um aparato institucional para garantir a lucratividade do capital portador de juros (e de outras frações do grande capital), recorrendo desde mudanças na regulamentação até o uso, se necessário, dos seus aparelhos coercitivos?

Mesmo quando pensamos na sua relação direta com a produção, é possível perceber que, apesar do robusto processo de privatização das grandes empresas, o Estado não saiu completamente de cena (ROCHA, 2013). A partir do final dos anos 2000, a intervenção do BNDES não se expressa somente por meio da concessão de empréstimos, mas também pela concessão de créditos que lhe conferem uma participação acionária nas empresas, via BNDESPar. Assim, o Estado efetua, na verdade, um reposicionamento (e não uma retirada) no setor produtivo, figurando entre os grandes proprietários nacionais.

A FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

A reconfiguração das políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990 passa por uma tensão, como já mencionamos. Por um lado, havia a necessidade de implementar as definições da CF88. Era inevitável instituir a noção de Seguridade Social e construir uma estrutura que, por mais limitada que fosse, apontasse para a criação de algumas medidas no sentido da universalização da cobertura e

para a ótica do direito. A implementação do SUS⁵ contribui para ilustrar a tensão a que nos referimos, dado que aponta para a criação de um sistema público de atenção à saúde sem restrição ao acesso, inédita no país. Ao mesmo tempo, a adesão a uma política econômica pautada na lógica do ajuste fiscal e na privatização das grandes empresas estatais pressionou a configuração das políticas sociais no sentido inverso e permitiu implementar um substantivo processo de precarização das condições de vida.

Crescia na classe dominante e em seus aparelhos privados de hegemonia uma defesa de que os recursos do fundo público não seriam suficientes para estruturar esta rede de proteção social definida pela CF88, o que implicava propostas organizadas em três eixos fundamentais:

1) Os recursos públicos deveriam ter como prioridade o pagamento da dívida pública e a sinalização – para os grandes investidores, em especial os rentistas – de que a estabilidade econômica e a “responsabilidade fiscal” promoviam um ambiente seguro e atrativo para os negócios. A privatização, a austeridade fiscal e as mudanças na gestão orçamentária são ferramentas importantes para permitir a canalização de recursos públicos para o grande capital financeiro e, deste modo, atuar sobre os efeitos de uma propagada “crise fiscal” de modo a garantir a acumulação capitalista. Sendo assim, o fundo público ganha importância cada vez maior para sustentar as taxas de lucro do grande capital, reforçando seu lugar estrutural na dinâmica de acumulação;

2) a defesa da necessidade de buscar apoio fora do aparato estatal para garantir a prestação dos serviços públicos. O terceiro setor, o voluntariado, a responsabilidade social e, em último caso, as parcerias público-privadas passam a despontar no cenário nacional como a grande alternativa para prover os serviços que a Constituição tinha deixado a cargo, fundamentalmente, do Estado, mas que seriam supostamente inviáveis pelo financiamento público;

3) a financeirização das políticas sociais como um caminho para a implementação não apenas das políticas que compõem

⁵ Resgatamos a importância da criação do SUS sem deixar de considerar o processo de privatização que será conduzido por dentro deste sistema, como apontam Conceição et al (2012).

a Seguridade Social, mas também das demais políticas. Este fenômeno aparece como forma de viabilizar uma reconfiguração em que seja possível garantir a prestação de serviços públicos – e, portanto, não desconsidera as demandas da classe trabalhadora – ao mesmo tempo em que viabiliza o atendimento às exigências do capital. Em outras palavras, este processo atualiza a forma como se expressa a inerente contradição das políticas sociais, adequando o desenho dessas às novas demandas da acumulação. É sobre este terceiro eixo que pretendemos nos ater nesta seção.

O grande carro-chefe da financeirização das políticas sociais é, sem dúvida, a Previdência Social. Esta é a política que foi mais descaracterizada em relação à formulação original aprovada na CF88. As contrarreformas operadas em 1998, 2003 e 2013 (além de outras alterações que foram acontecendo de forma fragmentada) contribuíram para aquecer o mercado da chamada Previdência Complementar, fato que põe um volume significativo de recursos a serviço do capital portador de juros. As entidades fechadas de Previdência Complementar terminaram o ano de 2015 com um patrimônio de cerca de 730 bilhões de reais e quase sete milhões de associados (FUNDOS..., 2016). Ao contrário da Previdência Pública, que funciona sob o regime de repartição simples e, portanto, da solidariedade intergeracional, a Previdência Privada é ditada pelo regime de capitalização. Uma lógica que individualiza a geração do benefício – dado que este é baseado na capacidade de contribuição – e disponibiliza os recursos das contribuições para aplicação financeira em renda fixa (títulos da dívida) ou variável (ações de empresas), como forma de “fazer render” os recursos imobilizados.

Abre-se, com isso, uma nova frente de rentabilidade financeira, transformando recursos dos salários em um agente impulsionador da financeirização por meio do estímulo a adesão de trabalhadores à Previdência Complementar. Em outras palavras, o trabalho necessário é utilizado para viabilizar uma extração ainda maior do trabalho excedente, o que significa dizer que recursos da classe trabalhadora estão servindo para aumentar a superexploração da própria classe.

Mas não é somente por meio da redução da cobertura da Previdência Pública e transferência para o setor privado que vem

se dando a financeirização das políticas sociais. Ainda no leque de políticas que compõem a Seguridade, a Assistência Social pós-CF88 se tornou mais abrangente por meio da criação de equipamentos como, por exemplo, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS). Apesar disso, segue com muitas dificuldades para se afirmar como uma política social nos marcos do que foi previsto na Constituição dado o contexto de ajuste fiscal, aumento do desemprego, da precarização do trabalho e da concentração de renda (ver BOSCHETTI, 2016).

O grande destaque da Assistência Social está em programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004 pelo governo Lula, a partir da unificação e ampliação de programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso (como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-gás) ainda nos anos 1990. Este programa, além de inserir milhões de pessoas no sistema bancário e, com isso, garantir o acesso a diversos outros serviços oferecidos por estas instituições, remunera as instituições bancárias que operam as transferências monetárias para as famílias, como demonstra Giselle Silva (2012). Foi possível, portanto, ao mesmo tempo, elevar a Assistência Social ao *status* de política social – já que até a Constituição, as ações eram, em geral, pautadas na filantropia e no corporativismo –, mas ao mesmo tempo, garantir que ela funcionasse de modo a alimentar o capital portador de juros ao permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção. Estes programas de transferência de renda não se limitam à política de Assistência e, apesar dos benefícios terem valores muito baixos, representam montantes expressivos no seu conjunto. Em 2015, o governo federal desembolsou R\$26,9 bilhões somente com o Bolsa Família (MENEZES, 2016). Estes recursos ficam disponíveis para os bancos enquanto os beneficiários não os retiram das contas, permitindo que sejam objeto de operações a serviço das instituições financeiras.

A análise da configuração de políticas fora do eixo da Seguridade Social também se depara com esta lógica contraditória que permite ampliar a abrangência em relação ao período anterior, mas servindo como mecanismo para viabilizar melhores margens

de lucratividade para o grande capital, sob hegemonia rentista. As políticas voltadas para a moradia e para o ensino superior são bons exemplos de como isso vem sendo feito.

No ensino superior a situação se dá nos marcos do que já foi mencionado: as políticas de austeridade fiscal conduzem a uma legitimação da atuação do setor privado como um “parceiro” para garantir a prestação dos serviços públicos. Foi na segunda metade dos anos 1990 que houve um crescimento vertiginoso das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas (em virtude da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, regulamentada em 1997)⁶. Ao mesmo tempo, a atuação governamental estava voltada para ampliar as transferências de renda para estudantes da rede pública e, para os que não conseguiam acessá-la, havia a alternativa do crédito como forma de “garantir o direito” via o mercado.

Em outras palavras, cresceu o número de universidades públicas, em especial a partir de 2007, com a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). No entanto, as crescentes demandas por assistência estudantil tendem a ser atendidas por meio de bolsas – dada a falta de investimento em infraestrutura como moradia, restaurantes universitários, dentre outros. Assim, aos estudantes de baixa renda se destina a promoção da “inclusão bancária” por meio de transferências de renda, em muitos casos, insuficiente para sua permanência na universidade. Já para os estudantes de universidades privadas foram apontados dois caminhos: 1) o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999⁷, que estabelece uma linha de crédito para estudantes matriculados no ensino superior, contribuindo para aumentar o endividamento das famílias e aquecer um setor que tem, a partir de 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como Agente Operador do Programa; 2) o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004, que concede bolsas financiadas pelo Estado via isenções fiscais, depois de observada

6 Segundo documento publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em 1980 havia 682 IES privadas e em 1995, 684. Já em 2000 e 2004 estes números aumentam para 1004 e 1789 (BARREYRO, 2008), saltando para 2070 em 2014.

7 É necessário lembrar que este programa substituiu o Crédito Educativo, operado no período da ditadura empresarial-militar. Não se trata, portanto, de uma novidade neoliberal, mas ganha funcionalidade neste contexto por meio de uma atualização e ampliação.

a insuficiência do crédito universitário para enfrentar o problema das vagas ociosas no ensino privado. Em todos os casos, são as bolsas (ou o crédito) o centro da atuação da política educacional e o setor privado o grande beneficiário, em que pese a ampliação do acesso ao ensino superior, fato que mexeu com a rotina de muitas famílias da classe trabalhadora.

A política habitacional também é emblemática. A análise do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, permite identificar, ao mesmo tempo, uma busca por incentivar a produção de moradias via o mercado e, por outro, o estímulo ao crédito imobiliário como forma de adquirir a casa própria. Considerando a necessidade de implementar medidas anticíclicas para contornar os efeitos da crise internacional e dado que a produção de habitação para moradores de baixa renda não atrai o interesse do setor imobiliário, o governo se compromete a subsidiar a compra da propriedade, assumindo assim os riscos que esta transação pode trazer. A fórmula é já bem conhecida: os recursos públicos são utilizados para viabilizar os lucros do setor privado e isentá-los dos riscos inerentes ao negócio. Este mecanismo permite a canalização de recursos do fundo público e estimula o sistema de crédito não só para o financiamento da moradia, mas também linhas especiais de financiamento para compra de móveis e eletrodomésticos aos usuários do programa. “Impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013” (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

É importante destacar como muitas das mudanças que elencamos relaciona-se ao sistema bancário. O estímulo ao mercado de crédito e o peso que este passa a ter para alimentar o consumo das famílias estão articulados de forma inovadora às políticas sociais. O crédito individual voltado para pessoas de baixa renda passa a funcionar como um suporte importante para acessar o que não está garantido como um direito. Moradia, educação, saúde, dentre outros serviços, são muitas vezes acessados por meio da chamada *cidadania bancária*, que tem no crédito popular um mecanismo para “integrar” os usuários dos programas sociais do governo.

Linhas de crédito são abertas para estudantes universitários, aposentados, usuários do PBF, do MCMV e passam a consumir

parte dos rendimentos destes trabalhadores com taxas de juros. Rivânia Moura (2016) destaca que, entre 2004 e 2013, somente no que diz respeito ao crédito consignado para aposentados – fatia do crédito que mais se expandiu neste período –, foram concedidos empréstimos totalizando cerca de R\$ 200 bilhões, ao passo que o retorno para os bancos ficou em torno de R\$ 500 bilhões. Esta dinâmica contribuiu para um fenômeno denominado de bancarização, que significa um maior acesso à conta bancária e, portanto, maiores facilidades para a contratação do crédito. Segundo Fernando Nogueira da Costa (2015), a quantidade de contas bancárias aumentou 179% entre 1999 e 2015.

Como sabemos, apesar dos avanços constitucionais e da ampliação da cobertura de algumas políticas, não consolidamos um sistema de proteção social universal, gratuito e de qualidade. Novas formas de participação do setor privado no provimento destes serviços vieram à tona ao mesmo tempo em que práticas antigas foram reforçadas. As contrarreformas da previdência, os programas de transferência de renda e a ampliação e diversificação do crédito para setores populares ampliaram significativamente a relação entre a classe trabalhadora e as instituições financeiras.

A base da reconfiguração das políticas sociais está, portanto, na formulação de programas e projetos em consonância com as mudanças no padrão de reprodução do capital pautado na hegemonia das finanças. Este aspecto merece especial atenção porque significa que parte expressiva da rentabilidade do capital portador de juros está assegurada por meio de salários e rendimentos de trabalhadores. Para Lapavistas (2009) a expropriação financeira consiste na capacidade de extrair lucros financeiros dos rendimentos individuais em uma situação em que os trabalhadores passam a ampliar sua relação com as instituições financeiras para suprir necessidades elementares como saúde e educação. A relação mercantil da classe trabalhadora com estas instituições é a base da expropriação financeira.

A financeirização das políticas sociais articula, de forma contraditória, políticas voltadas para a garantia de direitos à mecanismos de expropriação financeira, à medida que tem como um de seus alicerces o estímulo à bancarização e ao aumento do

crédito. Esta dinâmica, quando combinada à política de ajuste fiscal, reformas como a trabalhista e as estratégias de enxugamento de custos das grandes empresas se desdobra em um aumento da superexploração da classe trabalhadora com fortes impactos sobre as expressões da questão social. Estes são alguns aspectos da particularidade do momento em que vivemos: a capacidade de impulsionar a rentabilidade do grande capital por meio de sofisticados mecanismos de apropriação da riqueza produzida pela classe trabalhadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de dominação de classe expresso no neoliberalismo tem na financeirização um de seus pilares fundamentais. Nas economias dependentes, em especial no Brasil, este processo está ancorado na dívida pública como principal mecanismo para assegurar vultosas margens de lucratividade para o grande capital e transferir recursos do fundo público para este fim. Atrelado a isso está uma política tributária regressiva que absorve parcelas expressivas do trabalho necessário para o seu financiamento, reforçando uma lógica que destina grande parte do ônus das ações do Estado para a classe trabalhadora.

Assim, para alimentar o sistema da dívida, o eixo da política econômica centra-se na austeridade e define o ajuste fiscal como um elemento estrutural que terá um forte impacto na reconfiguração das políticas sociais neste período. Esta reconfiguração se dará permeada por contradições decorrentes da luta de classes no país. Por um lado, existe uma pressão para ampliar a abrangência das políticas sociais em virtude das definições constitucionais que resultaram da luta pela redemocratização e por direitos sociais. Por outro, as exigências da acumulação neoliberal nos marcos da dependência produzem uma reorientação que abre caminhos para que também as políticas sociais alimentem as bases da financeirização, canalizando recursos para o capital portador de juros.

Amplia-se e complexifica-se, desta forma, a apropriação do trabalho necessário de diversas formas: por meio da tributação regressiva, do endividamento das famílias, da migração forçada para a Previdência Complementar e Planos de Saúde etc. A

expropriação financeira tem funcionado como uma importante ferramenta para intensificar a concentração de renda e fortalecer o projeto de dominação burguesa. Além disso, a rentabilidade financeira se viabiliza por meio do aumento das bases de extração de mais-valia, provocando o aprofundamento da superexploração e reforçando os traços da dependência. Os salários e benefícios monetários concedidos aos usuários dos programas sociais do governo são usados para remunerar o capital portador de juros, alimentando a financeirização. A priorização da dívida alavanca a transferência de valor para o grande capital imperialista. Nesta mesma engrenagem estão as políticas de ajuste que legitimam as contrarreformas, retirando direitos, precarizando as condições de trabalho e inviabilizando a prestação dos serviços públicos com qualidade.

Se, ao longo dos anos 1990 e 2000, este cenário já tinha suas bases estruturadas, criando imensos impedimentos para a universalização das políticas sociais, em 2017, a Emenda Constitucional (EC) 95 representa um substancial salto de qualidade. Ao definir um teto para os gastos primários por um período de 20 anos, esta Emenda constitucionaliza o estrangulamento com os gastos sociais, abrindo um potencial regressivo na garantia dos direitos sem precedentes na história do país. A preocupação com o chamado ajuste fiscal obteve uma vitória que permitirá canalizar todo o aumento futuro na arrecadação para o pagamento de juros, já que foi eliminada qualquer vinculação dos gastos com as receitas. Abre-se, com esta emenda, a possibilidade de aprofundamento dos retrocessos vividos nas últimas décadas. Torna-se um imperativo cada vez maior para a classe trabalhadora a ruptura com os padrões de dependência e a construção de uma sociedade que vislumbre a emancipação humana.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Marisa. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo.** 2012. Tese (Doutorado em Economia)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Como o programa Cidadania**

Financeira, pode ajudar sua organização a ser mais eficiente?.

Brasília (DF), [20--?]. Disponível em: <<https://cidadaniafinanceira.bcb.gov.br/blog/84-como-o-programa-cidadania-financeira-pode-ajudar-sua-organizacao-a-ser-mais-eficiente>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BARREYRO, Gladys B. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília (DF): Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho do capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

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

BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, Miguel (Org). **População, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015.

CONCEIÇÃO, Tainá et al. O financiamento da saúde no Brasil: principais dilemas. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 23, p. 97-124, jan./jun. 2012.

COSTA, Fernando Nogueira da. Bancarização e financeirização. **Brasil Debate**, 30 nov. 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/bancarizacao-e-financeirizacao/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Carla; OSÓRIO, J.; LUCE, MATHIAS (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

FUNDOS de pensão começam 2016 com maior ganho em 5 anos. **EXAME**, São Paulo, 30 maio, 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/fundos-de-pensao-abrem-2016-com-mais->

rentabilidade-em-5-anos/>. Acesso em: 24 ago. 2017.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

IANNI, Octávio. **Ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

LAPAVITSAS, Costas. Capitalism financialised: crisis and financial expropriation. In: Research on money and finance. London: Department of Economics-SOAS, 2009. (Discussion Paper, n. 1).

MARINI, Ruy M. Marini. Dialética da Dependência. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (Orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARTELLO, Alexandro. Dívida pública sobe 11,42% em 2016, para R\$ 3,11 trilhões, novo recorde. **G1**, Brasília, 25 jan. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/divida-publica-sobe-1142-em-2016-para-r-311-trilhoes.ghtml>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MENEZES, DYELLE. Governo federal desembolsou R\$ 26,9 milhões para Bolsa Família em 2015. **Contas Abertas**, Brasília (DF), 12 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/12421>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MOURA, Rivânia. Crédito consignado: face da expropriação financeira no curso da contrarreforma da previdência. **SER Social**, Brasília (DF), v. 18, n. 39, p. 374-390, jul./dez. 2016.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAULANI, Leda; PATO, Christy G. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto do século. In: PAULANI, Leda. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ROCHA, Marco Antônio da. **Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro**.

2013. Tese (Doutorado em Economia)-Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALVADOR, Evilásio. O injusto sistema tributário brasileiro. **Politika**, Brasília (DF), v. 1, n. 3, jan./jun. 2016.

SILVA, Giselle Souza da. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.