

Fundo Público, Orçamento e Política Social

20 Anos do GOPSS / UERJ

Organizadores

Elaine Behring | Juliana Cislaghi
Márcia Cassin | Felipe Demier
Tainá Caitete | Giselle Souza



Este livro nos brinda com relevantes e polêmicos debates teóricos e políticos sobre fundo público, políticas sociais e lutas sociais em tempos nos quais o capitalismo, marcado por uma crise estrutural, se fortalece uma perspectiva hegemônica burguesa devastadora, que abrange ultraliberalismo, conservadorismo, neofascismo, racismo, rentismo, entre outros “ismos” tenebrosos.

À luz da crítica da economia política, as análises tecidas ao longo dos 13 textos contribuem: na apreensão crítica do Estado, do fundo público, dos direitos sociais e das lutas sociais na sociedade capitalista e suas particularidades no capitalismo dependente; na indicação de alguns desafios estruturais e conjunturais às classes trabalhadoras, às lutas sociais e ao projeto socialista; no enriquecimento do debate teórico-político diante de diferenças de interpretação de alguns fenômenos e processos sociais presente nos textos, todos elaborados sob perspectivas teóricas marxiana e marxistas; na continuidade de uma agenda de pesquisa/ensino/extensão ousada, à esquerda e sem concessões ao reformismo sobre fundo público, políticas sociais e classes sociais, como desdobramento do frutífero trabalho de investigação realizado pelo GOPSS/UERJ durante 20 anos.

Convido você, leitoras, leitores e leitoras, a alimentar seus corações mentes com reflexões

Elaine Behring
Juliana Cislighi
Márcia Cassin
Felipe Demier
Tainá Souza
Giselle Souza
(Organizadores)

Editora CRV - Proibida a comercialização

FUNDO PÚBLICO, ORÇAMENTO
E POLÍTICA SOCIAL – 20
ANOS DO GOPSS / UERJ

Editora CRV
Curitiba – Brasil
2023

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Revisão: Os Autores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
CATALOGAÇÃO NA FONTE
Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

F979

Fundo Público, Orçamento e Política Social - 20 Anos do GOPSS / UERJ / Elaine Behring, Juliana Cislighi, Márcia Cassin, Felipe Demier, Tainá Caitete, Giselle Souza – Curitiba: CRV, 2023.
290 p.

Bibliografia
ISBN Digital 978-65-251-5393-3
ISBN Físico 978-65-251-5394-0
DOI 10.24824/978652515394.0

1. Serviço social 2. Governo - Regime político 3. Política Social 4. Seguridade Social I. Behring, Elaine, org. II. Cislighi, Juliana, org. III. Cassin, Márcia, org. IV. Demier, Felipe, org. V. Caitete, Tainá, org. VI. Souza, Giselle, org. VII. Título VIII. Série.

CDU 362

CDD 360

Índice para catálogo sistemático
1. Serviço social - 360

2023

Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 10.994 de 14/12/2004
Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV
Todos os direitos desta edição reservados pela Editora CRV
Tel.: (41) 3029-6416 – E-mail: sac@editoracrv.com.br
Conheça os nossos lançamentos: www.editoracrv.com.br

Editora CRV - Proibida a comercialização

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 9

PREFÁCIO 13

Ivanete Boschetti

FUNDO PÚBLICO, ORÇAMENTO E POLÍTICA SOCIAL: 20 anos de
pesquisa 17

Elaine Rossetti Behring

DOI: 10.24824/978652515394.0.17-36

EXPROPRIAÇÃO DOS TRABALHADORES NO CAPITALISMO
CONTEMPORÂNEO E A TEORIA MARXIANA: retomando o debate..... 37

Juliana Fiuza Cislighi

DOI: 10.24824/978652515394.0.37-52

POLÍTICA SOCIAL E DEPENDÊNCIA: a condição do fundo público no
Estado social periférico-tardio 53

Márcia Pereira da Silva Cassin

DOI: 10.24824/978652515394.0.53-68

DEPOIS DO MAL, A VOLTA DA CONCERTAÇÃO SOCIAL: notas
sobre o processo político brasileiro recente 69

Felipe Demier

DOI: 10.24824/978652515394.0.69-80

DILEMAS DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SAÚDE NA
AMÉRICA LATINA: reflexões sobre as experiências do Brasil, Colômbia
e Venezuela..... 81

Tainá Souza Caitete

DOI: 10.24824/978652515394.0.81-100

FINANCEIRIZAÇÃO DA VIDA E POLÍTICAS SOCIAIS: uma breve
análise do avanço do capital portador de juros sobre os recursos dos
direitos do trabalho 101

Giselle Souza

DOI: 10.24824/978652515394.0.101-116

FINANCEIRIZAÇÃO DA VIDA E POLÍTICAS SOCIAIS: uma breve análise do avanço do capital portador de juros sobre os recursos dos direitos do trabalho

Giselle Souza

DOI: 10.24824/978652515394.0.101-116

Introdução

As configurações das políticas sociais nos dias atuais apresentam um retrato no tempo presente. Em tempos ultraneoliberais vimos a realização de sucessivas contrarreformas para garantir ao grande capital a retomada das taxas médias de lucro e novos espaços de acumulação, e a financeirização da vida parece o caminho mais rápido e lucrativo. As formas de obter lucro sem produzir mercadorias se renovam e nos últimos anos empurram cada vez mais o fundo público ao circuito das finanças, atingindo as políticas voltadas à classe trabalhadora de todos os lados.

O artigo que segue tem como objetivo apresentar os elementos fundamentais do processo de financeirização no Brasil e os recursos destinados às instituições bancário-financeiras para operar com benefícios das políticas sociais. Pretendemos apresentar como a lógica das finanças torna-se perversa e expansível no capitalismo maduro.

Iniciaremos pelo debate teórico sobre capital portador de juros, capital financeiro e bases fundamentais do que chamamos financeirização. Partimos para análise desse processo no Brasil trazendo dados concretos dos recursos destinados ao capital portador de juros em detrimento das políticas sociais. Finalizaremos com a síntese deste debate e alguns desafios colocados no tempo presente.

Nossa perspectiva parte do método materialista dialético e intentaremos dialogar com os autores fundamentais da tradição marxista, além do próprio Marx para compreender este processo ao longo da história em relação com os dias atuais. A pesquisa de dados foi realizada nas plataformas virtuais de consulta ao orçamento público, especialmente o Siga Brasil.

As mudanças metodológicas na apresentação do orçamento ao longo dos últimos 10 anos trouxeram dificuldades na computação dos dados, nos

permitindo a apresentação de dados mais gerais sobre as remunerações aos bancos (e não o detalhamento para cada política). Ainda assim conseguimos seguir coma hipótese: uma hipertrofia e espraiamento da financeirização em todas as políticas sociais, que trazem inúmeros limites e desafios na garantia dos direitos existentes e do avanço de tantos outros.

Capital financeiro e financeirização no Brasil

A análise da dinâmica capitalista contemporânea e os rebatimentos na sociedade brasileira nos coloca o desafio de compreendermos os determinantes sócio-históricos que configuram o processo de financeirização no Brasil. A hegemonia do capital financeiro, embora não seja inédita (Lênin sobre isso nos alerta que desde o último quartel do século XX esta forma-capital passa a ser preponderante), assume contornos inéditos com o projeto neoliberal. E é nesse momento histórico, de largo avanço das forças produtivas, que tal capital se financeiriza, autonomiza e determina de forma irremediável todas as relações sociais ao redor do globo. O fetiche de que tratava Marx se corporifica e ganha *status* de entidade. Um Deus mercado financeiro se apresenta como acima de todos (os demais capitais) e torna-se inquestionável e intocável. Vejamos como se dá e em que consiste a financeirização.

Iniciaremos pelo que deu origem a formação do capital financeiro: o capital portador de juros. O capital portador de juros constitui-se na forma capital que vive da remuneração a juros. É a forma mais alienada e fetichista do capital por fazer desaparecer as mediações dos processos de produção e circulação. No capital industrial, fica mais evidente a relação que origina o lucro, embora a diferença entre lucro e mais-valia ainda apareça como obscura e misteriosa. Mas no capital a juros, o fetiche se exacerba, pois aparece como valor que valoriza a si mesmo, como dinheiro que em si faz mais dinheiro, que não traz nenhuma marca de seu nascimento e a relação social se torna relação da coisa (dinheiro, mercadoria) consigo mesma (MARX, 1982).

O juro aparece como criação própria, separada do processo de produção e se completa então a representação do fetiche do capital.

No capital portador de juros está, no entanto, consumada a concepção do fetiche-capital, a concepção que atribui ao produto acumulado do trabalho, e ainda fixado na forma de dinheiro, o poder de produzir, em virtude de uma qualidade inata e secreta, como um puro autômato em progressão geométrica, mais-valia, de modo que esse produto acumulado [...], já há muito tempo descontou toda riqueza do mundo, para todo sempre, como algo que lhe pertence e lhe cabe de direito (MARX, 1983, p. 299).

Conforme avança a concentração de capital monetário nas mãos de capitalistas que terão a sua disposição as poupanças de outros milhares de capitalistas dispersos, estes montantes passam a ser disponibilizados para empréstimo. Desenvolve-se assim em ampla escala o *sistema de crédito* (SOUZA, 2012, p. 212-213). À época de Marx não estava ainda desenvolvido o sistema financeiro internacional que vemos hoje. Mas a estrutura do sistema de crédito está posta e seu desenvolvimento complexificará as possibilidades de extração de lucro pela via não produtiva.

Cabe lembrar dois fatores: a relação dos juros com a produção de riqueza. Marx (1983) nos alertava que as taxas de juros expressam parte da taxa de lucro global. Mas esta só existe enquanto tendência³³. A taxa de juros não pode ser determinada pelas taxas específicas de lucro muito menos pelo lucro extraordinário obtido pelo capitalista individual. Assim, como bem define o autor “não existe taxa ‘natural’ de juros [...] se trata apenas de repartição do lucro entre dois possuidores do capital sob diferentes títulos” (1983, p. 273).

O segundo fator importante é que o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito fazem parte das demandas postas à acumulação de capital em determinado momento histórico, sendo, como afirmam Soto e Mello, ao mesmo tempo produto e pressuposto da produção capitalista.

Se o capital possui uma fome insaciável por mais-valia; se ele busca a maior mobilidade possível tendo como campo de atuação o mercado mundial; se ele precisa se manter em constante movimento, procurando diminuir ao mínimo o tempo em que se encontra imobilizado em alguma de suas formas e acelerar ao máximo o seu tempo de rotação; se ele busca subordinar e explorar infinitamente os recursos naturais e a força de trabalho, na maior escala possível, ele precisa, necessariamente, desenvolver a forma capital portador de juros e o sistema de crédito (SOTO; MELLO, 2021, p. 73).

Os bancos tornam-se, com o sistema de crédito, instituições que possuem a finalidade de facilitar os negócios e “tudo que facilita o negócio facilita também a especulação, e, em muitos casos, ambas se entrelaçam tão estreitamente que é difícil dizer onde termina o negócio e onde começa a especulação” (GILBART *apud* MARX, 1983, p. 307). Facilita os negócios ao permitir a redução do tempo de circulação das mercadorias como na exportação de mercadorias – já fabricadas ou não.

33 Segundo Marx a taxa geral de lucro é determinada “1) pela mais-valia que o capital global produz, 2) pela relação entre essa mais-valia e o valor do capital global, e 3) pela concorrência, mas apenas na medida em que esta é movimento por meio do qual os capitais investidos em esferas particulares de produção procuram extrair dividendos iguais dessa mais-valia, proporcionalmente a suas grandezas relativas” (MARX, 1983, p. 275).

O avanço das operações do capital portador de juros e da especulação, faz com que este capital opere com a acumulação futura, não necessariamente (e cada vez menos) pautada numa base material. Os títulos e papéis que especulam com acumulação futura, sem base material, são considerados capital fictício. O capital fictício constitui-se na forma ilusória que adquire os rendimentos que parecem provir do capital portador de juros. Neste caso, a emissão de papéis, como nas sociedades por ações e os títulos da dívida pública, são a forma ilusória, fictícia que assume o capital ao especular com o que Marx chama de valores imaginários³⁴. A forma fictícia do capital cristalizada na dívida pública será determinante no processo de financeirização dos países dependentes e periféricos no final do século XX.

No último quartel do século XIX, Lênin (2005), traz à luz o desenvolvimento exponencial dos monopólios e das associações monopolistas (cartéis, trustes, consórcios), que faz com que se desenvolvam o capital bancário e industrial de tal forma que permite a fusão entre ambos, o qual o autor chama de *capital financeiro*. Assim para Lênin, capital financeiro é a fusão do grande capital industrial com o grande capital bancário, em elevado grau de desenvolvimento do capital no qual a concentração e centralização conduz aos monopólios capitalistas.

O capital portador de juros passa a assumir um novo papel no sistema monetário, pois está organicamente associado ao capital industrial. Ao fundir-se com o capital industrial altamente concentrado e centralizado, submete-o a sua dinâmica de atuação, na qual ganha destaque o capital fictício. O capital financeiro cria a chamada oligarquia financeira, uma classe de capitalistas que vive dos rendimentos desta forma de capital. Está assim demarcada a nova fase do capitalismo, a era dos monopólios, cuja forma capital hegemônica será o capital financeiro.

Ainda que o capital financeiro tenha avançado ao longo do século XX, sua financeirização completa se dará somente no final do século. Segundo Chesnais (2010), por mais ou menos cinquenta anos em meados do século passado a dominação financeira desaparece. Embora o poder dos grandes conglomerados tenha se elevado enormemente, sua valorização na esfera financeira sobressairá a partir dos anos 1970. Foi a crise desta década que impulsionou a alavancagem dos investimentos especulativos, bem como rearranjos institucionais e legais para ampliar sua valorização.

34 Para Hilferding “Os títulos de dívida pública não precisam de forma alguma representar nenhum capital existente. O dinheiro emprestado pelos credores do Estado pode ter virado fumaça há muito tempo. Esses títulos nada mais são do que o preço pago por uma participação nos impostos anuais que representam o rendimento de um capital inteiramente diferente do que foi gasto na época de uma forma improdutivo” (HILFERDING, 1985, p. 114).

A quebra do acordo de Bretton Woods marca o desmantelamento dos mecanismos de regulação das transações financeiras e abriu caminho para uma onda crescente de movimentos especulativos de capitais (BRETTAS, 2020). A partir de meados da década de 1970, Chesnais (2005) vai identificar uma transformação no capitalismo que denomina “mundialização financeira”, que apresenta três elementos constitutivos da era da mundialização financeira – os três “D”: a desregulamentação: liberalização dos mercados de câmbio e capitais; a descompartimentalização: flexibilização no escopo de atuação dos bancos; e desintermediação: liberação da atuação de instituições não-bancárias – fundos mútuos, companhias de seguro, fundos de pensão – ao mercado como emprestadores (LINS, 2019, p. 4).

Após a crise dos anos 1970, houve uma corrida para intensificar a autonomização e dinamização dos fluxos financeiros, destituindo progressivamente às amarras a eles impostas pelos Estados-nação. O setor financeiro – e aqui já se tratando do grande capital financeiro (industrial + bancário) altamente centralizado – passa a demandar instrumentos legais de geração de lucro e valorização. Segundo Brettas

Propagou-se, cada vez mais, um entendimento de que a atividade financeira deve ser marcada pelo caráter transnacional, competitivo e deve gerar lucro como forma de estimular a abertura dos mercados, em especial o de capital, ao mercado internacional (BRETTAS, 2020, p. 72).

Tais mudanças, ainda segundo a autora, inauguram a passagem de um sistema financeiro pautado no crédito bancário para um financiamento por meio do mercado de capitais, especialmente nos países centrais. “Créditos e títulos que representam capital, sejam eles públicos ou privados, transformam-se, de forma crescente, em mercadorias de onde podem ser tirados lucros “parasitários” (BRETTAS, 2020, p. 73). E daí decorrem as sucessivas crises especulativas.

Chesnais (2005) chamará essa nova quadra histórica de mundialização do capital, um regime de acumulação de dominância financeira que caracteriza uma nova etapa do capitalismo monopolista e que traz duas inovações financeiras, a securitização e os derivativos. A primeira corresponde a junção de passivos financeiros de diferentes naturezas, formando um novo produto financeiro que serão negociados no mercado de capitais. Os derivativos são contratos que prometem pagamentos futuros a partir de ativos, a depender da variação da cotação destes. Ambas são formas elaboradas de capital fictício e ampliam o distanciamento entre valores reais (matérias) e valores imaginários. São algum dos elementos que financeirizam a forma capital-financeiro já existente. A alta lucratividade desses papéis, embora carregada de fetiche,

depende em última instância da alta extração de mais-valia e quando deste elemento se afasta gera crises.

A financeirização, portanto, carrega em si não somente uma intensificação dos fluxos financeiros sem precedentes, mas uma pressão para aumentar as bases de extração de mais-valia que dê conta de alimentar a rentabilidade financeira. A grande contradição que este processo encerra é que, mesmo estando nas finanças a rentabilidade mais atraente – o que mobiliza parte mais significativa de recursos nessa direção –, é somente o investimento produtivo que pode sustentar esta dinâmica. Ao mesmo tempo, as prioridades adotadas na indústria estão cada vez mais moldadas às finanças e impondo exigências de uma rentabilidade rápida, que altera as decisões no interior das empresas (BRETTAS, 2020, p. 77).

Se tal diversificação, desregulamentação e desintermediação ampliaram exponencialmente as possibilidades de valorização no campo das finanças, as consequências desse processo geral atingiram os países dependentes, tanto de capital quanto de mercadorias, a partir da virada dos anos 1970 para 1980. A alta dos juros praticada pelos *Federal Reserve* (FED) nos EUA fez com que este país se beneficiasse enormemente dados os empréstimos contraídos a taxas flutuantes, favorecendo os credores, especialmente os norte-americanos.

A securitização das dívidas trouxe à cena os novos investidores financeiros prontos para comprar, a taxas de juros altíssimas, os títulos dos países “emergentes”. As consequências para os países dependentes foi a elevação astronômica dos passivos da dívida e igualmente elevadas remunerações com seus gastos, aprofundando a dependência e subordinação desses países. Chesnais (2010) classifica como impagável e injusta³⁵ a dívida pública dos países dependentes, que subtrai somas expressivas do sobretrabalho (e a depender do sistema tributário, também o trabalho necessário), impondo ajustes estruturais e elevando a dominação financeira dos países credores.

A dívida pública, portanto, torna-se a principal remuneradora do capital portador de juros nos países dependentes. Se nos países centrais o mercado de capitais é o grande espaço de valorização do capital com base nas finanças, nos países periféricos o advento da dívida (remunerada a altas taxas de juros) torna-se a mola propulsora da acumulação financeira, escoando recursos do mundo do trabalho para os grandes rentistas ao redor do globo. E é nesse movimento ininterrupto de valorizar o capital financeiro financeirizado via

35 Behring (2021), revisitando a literatura sobre o tema também apresenta conceitos como dívida “ilegítima”, “ilegal”, “odiosa” e “insustentável”. Todas as adjetivações apontadas pelo campo da teoria crítica destacam a perversidade de um sistema financeiro usurário que alimenta as oligarquias financeiras (não só nacionais) às custas do mundo do trabalho.

dívida pública que se ampliam os processos de redução aos direitos sociais, para capitalizar mais fundo público. De forma direta ou indireta, os fundos públicos têm sido expropriados e financeirizados para alimentar os fluxos financeiros de toda ordem. Trataremos a seguir da particularidade dessa financeirização do fundo público sob as políticas sociais brasileiras.

Epidemia das finanças: valorização financeira no interior das políticas sociais de previdência e assistência social

A financeirização, como vimos, não se trata de um conceito em abstrato que nada tem a ver com o cotidiano da nossa vida. Todos os processos que nos envolvem, desde o nosso deslocamento ao trabalho, nosso consumo de mercadorias e serviços ao longo do dia, nossos salários na conta bancária, nossas transações e transferências, das mais simples às mais complexas, passam o circuito das finanças. A preponderância dessa forma de valorização é tanta em nossos dias que até mesmo os recursos mais limitados, destinados à classe trabalhadora, têm sido perseguidos como fonte de lucro.

O entendimento desse processo requer compreender a relação dívida e fundo público na realidade brasileira ao longo, pelo menos, das últimas 3 décadas. O fundo público historicamente sempre foi elemento central para contrarrestar a queda da taxa média de lucro e ampliar as possibilidades de acumulação do capital, sendo estrutural, insubstituível, partícipe de todo ciclo do capital (OLIVEIRA, 1998; BEHRING, 2021).

No Brasil a centralidade de dívida pública (essencialmente a interna) assume um caráter estrutural no processo de expropriação da riqueza em tempos de “hipertrofia das finanças” (CHESNAIS, 2005). E sua viabilidade se dá de forma legal e institucional com a criação de diversos instrumentos que permitem a sucção de recursos das políticas sociais para alimentar os detentores dos títulos.

Aliada a uma política monetária conservadora, a política fiscal do modelo macroeconômico pós plano Real estará voltada para uma contenção de gastos públicos no âmbito social e ampliação das despesas com a dívida. A Desvinculação de Receitas da União – que direciona 30% recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal (e lá em grande parte para a dívida) é uma das principais medidas de expropriação dos recursos das políticas sociais em favor do rentismo.

Scoralich (2017) demonstra que a DRU gerou ao Tesouro Nacional valores em torno de 749 bilhões de reais (nominais) entre 2005 e 2015. Ao longo desses mesmos anos a autora mostra que em média os recursos da DRU representam 60% do total das metas de superávit primário. A manutenção desse instrumento ao longo de tantos anos (desde 1994) evidencia o ajuste fiscal permanente da política econômica neoliberal no Brasil (BEHRING, 2021).

Mais recentemente uma nova medida a aprovação do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95) caracteriza a consolidação do que chamamos de ultraneoliberalismo no Brasil (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020). O congelamento dos gastos primários por 20 anos (em contexto de drenagem de recursos e contingenciamentos sucessivos) permitirá o desvio de somas ainda maiores para os gastos com a dívida pública, em especial, com juros.

Tais elementos evidenciam o papel do fundo público como estrutural para o desenvolvimento capitalista, que em tempos atuais, sobrevive enormemente das transações financeiras. Tais transações, pela necessidade de espaços seguros de lucratividade – o que em si já é contrassenso dada a forma insegura e instável do capital que porta juros no capitalismo avançado – para manter e ampliar sua valorização. O Estado e suas receitas são o espaço perfeito de reprodução do capital financeiro via capital fictício; é sempre mais atrativo emprestar dinheiro ao Estado.

Quando tratamos de financeirização das políticas sociais, nos referimos ao processo de alimentar o capital que vive de juros com recursos que deveriam ser destinados à classe trabalhadora. Significa garantir a lucratividade do capital na esfera financeira a partir de fundo público, de forma que agrava nossa condição de dependência e usurpa recursos oriundos dos trabalhadores que deveriam a eles retornar por meio de serviços e bens disponibilizados pelo Estado (SOUZA, 2018, p. 106).

Curiosamente isso acontece de forma mais abrangente nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Diversas políticas sociais passaram a repassar, direta ou indiretamente, via Estado ou via contribuição dos trabalhadores, grandes somas de recursos para valorização no mercado financeiro. Trataremos aqui das políticas de assistência e previdência social como exemplos emblemáticos de financeirização, posto que ambas se caracterizam também pelo seu alto grau de monetarização: seus recursos são centrados em transferências monetárias diretamente aos beneficiários via instituições bancárias. Mas os dados da financeirização perpassam ainda outras políticas.

No âmbito da educação a financeirização se apresenta claramente no FIES³⁶. Oferecendo crédito a médio prazo, com juros menores do que a carteira de produtos dos bancos, O Fies inseriu a classe trabalhadora que desejava cursar o nível superior neste mercado (promissor) e no endividamento pessoal. Lavinhas e Gentil (2018) afirmam que foi durante os governos do PT que as universidades abriram seus capitais e tornaram-se conglomerados altamente lucrativos no mercado financeiro. Da primeira década para segunda

36 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, criado em 1999, mas que terá grande aporte de recursos no primeiro governo Lula em diante.

do século XXI o número de estudantes financiados pelo FIES sobem de 11% para mais de 40% do total dos matriculados. Concomitantemente crescem a valorização das ações como a Kroton (769%) e Estácio (238%) (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 200).

No campo da saúde também se percebe a abertura capitais da rede de assistência médica e hospitalar, das redes de laboratórios, a ampliação da lucratividade a partir de “clínicas populares”, a internacionalização desse setor, com abertura ao capital estrangeiro, ampliação das fusões e aquisições e as novas formas de gestão que levam à privatização (Organizações Sociais, Ebserh), tudo isso também sinaliza uma financeirização da saúde.

A previdência social é uma das políticas sociais mais financeirizadas. Por ser uma rubrica de robustos recursos (perdendo apenas para dívida pública), esta política vem sofrendo sucessivos ataques ao longo dos últimos 30 anos. As contrarreformas são justificadas pela velha retórica da existência de um déficit previdenciário, alegando-se o perigo de quebra deste sistema. Tal argumento é falacioso, dado que não leva em conta o texto constitucional e mecanismos como a DRU que retiram recursos da Seguridade³⁷.

Ainda que haja muito de falácia, conforme Lavinias e Gentil, “a campanha do ‘déficit’ acabou se tornando uma profecia que se autorrealiza” (2018, p. 207), dado os números crescentes de desonerações e sonegações ao pagamento de empresas sob folha de pagamento. As desonerações corresponderam a cifra de R\$ 350,7 bilhões entre 2009 e 2016 e as sonegações atingiram a média de R\$ 103 bilhões ao ano. Além dos efeitos da contrarreforma trabalhista de 2016 na redução da arrecadação para previdência com estímulo ao trabalho informal.

As limitações ao acesso às aposentadorias e pensões tem um propósito: estimular a busca por previdência privada, tanto abertas como fechadas. De acordo com Brettas, a rentabilidade de 2018 era 900 bilhões de reais e a maior parte dos investimentos desta política são em renda fixa – dívida pública, chegando a concentrar 71% do total (BRETTAS, 2020, p. 246-247).

Por se tratar de um regime de capitalização, a previdência complementar torna mais evidente a financeirização. Os fundos de pensão (regime fechado de previdência) e a previdência complementar aberta (operada em grande medida

37 Como afirmamos em outro texto: “Se olharmos as peças orçamentárias, veremos que a Seguridade Social é superavitária, ou seja, sobram recursos. O que acontece na prática é que a DRU retira recursos para o Orçamento Fiscal, que se destina majoritariamente a financiar o superávit primário. Além disso, o discurso de que a previdência apresenta déficit usa como dados apenas a arrecadação sobre folha de salários (empregado e empregador) comparando-a aos benefícios a serem disponibilizados. No entanto, conforme prevê a Constituição, a Previdência poderá utilizar os demais recursos da Seguridade, e isto faz com que ela jamais apresente déficit” (SOUZA, 2018, p. 107).

pelos bancos) operam com a valorização dos recursos na esfera financeira, recursos esses oriundos dos salários. Tais instituições são algumas das maiores detentoras dos títulos da dívida pública. Conforme Granemann (2012), esta modalidade de “previdência” transforma aposentadorias em capital fictício sob a forma de dívida pública, o que quer dizer que são remunerados com recursos do fundo público.

Ou seja, os recursos do trabalho necessário, o salário direto, são mobilizados para retirar recursos das políticas sociais, do salário indireto, com objetivo de alimentar o capital portador de juros. Num mesmo movimento contínuo e dialético, a classe trabalhadora perde duas vezes: quando tem seus salários utilizados para compra de títulos da dívida pública e quando esta reduz as políticas [sociais] que lhes são fundamentais (SOUZA, 2018, p. 110).

O ganho anual aproximado de R\$ 99,7 bilhões em juros da dívida pública se for tomado como referência o ano de 2016. Ocorre, portanto, a transformação de salários em renda de juros, estendendo à classe trabalhadora das camadas médias a financeirização dos recursos do trabalho.

No âmbito regime geral, ou seja, público, a transferência de recursos às instituições bancário-financeiro, responsáveis pelo repasse dos benefícios, permite que as mesmas se apropriem de parte do orçamento público para inseri-los na esfera das finanças. Entre os anos 2006 e 2010, a previdência gastou 372,8 milhões de reais com esses serviços bancários, dinheiro que circula pela esfera financeira nas diversas operações das quais vivem estas instituições (SOUZA, 2012).

É preciso reforçar que os serviços bancários (inúmeros) ofertados ao Estado para intermediar as transações monetárias referentes às políticas públicas em geral são remunerados com fundo público e ao adentrarem o montante de recursos dos bancos, participam do circuito da financeirização destas instituições.

Dados atualizados (tabela 1) mostram que de 2013 a 2022 cerca de 8,35 bilhões de reais foram destinados a este tipo de remuneração a bancos. Tais recursos são bem maiores que alguns importantes programas da Seguridade como é o caso do programa de Segurança Alimentar, da Assistência Social que em 2019 recebeu 172,2 milhões de reais e o programa Saneamento Básico, da Saúde que recebeu 226,9 milhões de reais. Juntos esses dois programas não alcançam a marca de 809,5 milhões destinados aos bancos neste mesmo ano.

Os gastos com despesas administrativas da previdência que englobam “capacitação de servidores para disseminação do conhecimento”, “capacitação

de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação”, “funcionamento das unidades descentralizadas da previdência social”, “modernização e sustentação dos processos e sistemas de fiscalização e autorização de planos de benefícios e entidades fechadas de previdência complementar”, “modernização tecnológica para a qualidade do atendimento” e “reformas e adaptações das unidades do INSS” entre 2013 e 2022 custaram 8,26 bilhões de reais, menos do que foi repassado aos bancos.

Tabela 1 – Remuneração de agentes financeiros (instituições bancárias) entre 2013 e 2022 (valores deflacionados pelo IPCA)

Ano	Remuneração em reais
2013	R\$ 708.428.277
2014	R\$ 95.652.530
2015	R\$ 341.760.197
2016	R\$ 2.800.549.307
2017	R\$ 868.088.346
2018	R\$ 821.616.230
2019	R\$ 809.558.764
2020	R\$ 642.138.726
2021	R\$ 469.399.240
2022	R\$ 799.031.375
Total	R\$ 8.356.222.992

Fonte: SIGA BRASIL. Acesso em: 17 jan. 2023. Elaboração própria.

A Assistência Social também se tornou altamente financeirizada, dada sua monetarização e bancarização crescente. Apresentamos em 2012 os dados de remuneração dos bancos para operar com as transferências de renda, programas esses favorecedores da lógica da financeirização por deixarem às instituições bancário-financeiras o repasse dos recursos, inserindo a classe trabalhadora no circuito do capital portador de juros (SOUZA, 2012).

Os dados abaixo atualizados mostram que juntando os recursos destinados aos bancos do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e do subsequente Ministério da Cidadania (criado em substituição ao anterior) foram de 3,69 bilhões de reais (tabela 2). Os gastos com programas relativos a proteção, promoção da criança e adolescente e combate ao abuso sexual³⁸

38 Os programas referidos são: Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes; Promoção dos direitos de crianças e adolescentes; Promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes; Sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Alguns deles (como acontece nas outras políticas) foram descontinuados para a criação de outros.

foi de 202 milhões de reais entre 2016 e 2022, enquanto os bancos receberam mais de dez vezes esse valor.

Tabela 2 – Remuneração de agentes financeiros (instituições bancárias) da área da Assistência Social entre 2016 e 2022 (valores deflacionados pelo IPCA)

Ano	Remuneração de agentes financeiros – MDS	Remuneração de agentes financeiros -cidadania
2016	R\$ 1.218.281.805	-
2017	R\$ 476.526.630	-
2018	R\$ 458.965.226	-
2019	R\$ 475.353.826	-
2020	R\$ 301.193.774	-
2021	-	R\$ 282.486.810
2022	-	R\$ 479.837.231
Total	R\$ 2.930.321.262	R\$ 762.324.042
Total geral	R\$ 3.692.645.304	

Fonte: SIGA BRASIL. Acesso em: 17 jan. 2023. Elaboração própria.

Sabemos a monetarização destas políticas (assistência social e previdência) exige a intermediação dos bancos para realização das operações de repasses de benefícios e, obviamente, eles não o farão gratuitamente. Mas os dados demonstram que para além de um simples pagamento pela prestação de serviços, tais recursos tornaram-se fonte importante de expropriação de parte do fundo público para remunerar o capital portador de juros. Considerando que mais de 85% do total dos recursos da Assistência Social e mais de 80% dos recursos da Previdência³⁹ correspondem à benefícios monetarizados, os volumes de recursos que circula entre as instituições bancário-financeiras é enorme. Daí o interesse destas em monetarizar e capitalizar cada vez mais as políticas sociais.

E mais: tornam-se a porta de entrada para que a classe trabalhadora mais pauperizada seja sugada e seduzida pelo circuito financeiro, aumentando seu endividamento e, na mesma proporção, enriquecendo os rentistas. A prova disso é que a Caixa Econômica (que já centralizava os recursos do Bolsa Família), criou o banco virtual Caixa Tem para disponibilizar o Auxílio Emergencial em 2020 e este tornou-se um dos maiores bancos digitais do mundo, com mais de 100 milhões de contas criadas em tempo recorde, maior bancarização da história brasileira⁴⁰.

39 Fonte: Siga Brasil.

40 Fonte: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/caixa-ja-abriu-100-milhoes-de-contas-digitais-pelo-caixa-tem-24728645.html>. Acesso em: 21 jan. 2023.

Tais dados, portanto, nos mostram que a luta por direitos sociais, por mais orçamento para políticas públicas e pela redução da dívida pública, embora centrais, ainda não atacam outros pontos como o processo de financeirização da vida que vivemos em nossos dias, grande fonte de expropriação de fundo público. As instituições bancário-financeiras e suas relações com Estado tensionam para que as reivindicações anteriores sejam sempre atravancadas ou reduzidas, em nome da institucionalidade e da governabilidade. Vivemos numa realidade onde existir exige pagar juros, e cada vez mais altos.

Considerações finais

Os tempos ultraneoliberais, de exacerbação das características neoliberais, nos ensinam que a função do Estado não é reduzir seu poder político, econômico e interventivo, mas reorientar o fundo público tornando-o mecanismo fundamental de valorização do capital em geral e em especial o capital portador de juros. Ao lado da desregulamentação monetária e financeira, da abertura dos mercados e manutenção de índices elevados das taxas de juros, ocorre uma desconstrução gradativa, ora acelerada ora mais paulatina (pela correlação de forças) aos equipamentos públicos e, ao mesmo tempo, uma expansão da financeirização dos serviços, abrindo novos espaços de acumulação e valorização para resolver a superacumulação e a crise do capital nos dias atuais.

O capital portador de juros, grande privilegiado deste processo, reafirma-se como forma mais fetichizada e alienante do capital por esconder o processo real social de produção da riqueza material. Oculta a exploração do trabalho alheio e, assim dificulta a tomada de consciência da classe trabalhadora para atuar na luta contra a ordem burguesa. Dificulta, mas de maneira alguma impossibilita. Precisamos desvendar o movimento do real na atualidade para retirarmos o véu que nos encobre as retinas e embaça a visão da realidade concreta.

No tempo presente, mais especificamente desde 2016, assistimos a uma onda avassaladora e acelerada de contrarreformas tocadas de forma aligeirada para garantir a retomada de fôlego ao grande capital financeiro em tempos de crise. Desde o ingresso do governo golpista de Michel Temer no poder, passando pelo longo pesadelo do governo Bolsonaro, o capital viu-se na tarefa urgente de intensificar a criação de instrumentos legais e normativos que ampliem a parte do fundo público voltada à alimentação do capital portador de juros. A dívida pública, que se constitui em capital fictício para Marx, será a remuneradora fundamental da elite rentista. Portanto, ampliar a fatia o montante destinado a ela é uma necessidade constante para o capital.

Mas não só usurpar recursos para dívida pública garante a satisfação da oligarquia financeira – e aqui falamos de uma burguesia financeira articulada na extração de mais-valor na esfera improdutiva e produtiva. Subtrair somas cada vez maiores de parte dos recursos das políticas públicas para remunerar o capital portador de juros é também mais um caminho de lucratividade desta forma-capital.

Dívida pública, remuneração de instituições bancário-financeiras para prestação de serviços (monetarizados), subtração de parte do salário (trabalho necessário) para compra de planos capitalização e serviços privados (estes já ofertados por instituições de capital aberto) são formas de cercar a riqueza produzida pela classe trabalhadora de todos os lados de modo que sobre somente o indispensável (e que garanta mínimo consenso) para aqueles que a produzem.

O Estado, portanto, comporta-se como capitalista total ideal (MANDEL, 1982), garantindo os negócios do capital portador de juros. Diversificando as possibilidades de valorização via financeirização. Criando instrumentos legais e normativos para sua acumulação. As contrarreformas recentes são a materialização desse processo. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, congela os gastos para liberar recursos para pagamento da dívida pública, que já estavam garantidos pela DRU e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A contrarreforma da previdência de 2019 também serve de mola propulsora para a adesão à capitalização da previdência. Para o capital financeiro, de base financeirizada (ou seja, o grande capital bancário e industrial que se alimenta essencialmente de ganhos improdutivos) não há como perder.

Nos dias que se seguem derrotamos nas urnas o neofascismo. Fato a ser comemorado e enaltecido numa quadra histórica de ascensão do neoconservadorismo das massas, expresso no governo de Bolsonaro. Mas a roda permanece girando. Os mercados se agitam a qualquer hipótese de redução dos seus ganhos para atender às necessidades sociais.

As reivindicações da classe trabalhadora passam pela revogação das contrarreformas empreendidas, todas. Mas também pela limitação dos processos de financeirização, pela substituição ou redução gradativa de políticas monetarizadas, por equipamentos públicos universais de acesso a direitos, pela alta taxação das instituições financeiras, revertida para políticas de Seguridade Social. Se o combate ao neofascismo é imprescindível, a reapropriação da riqueza produzida pela classe trabalhadora, que se encontra em poder dos capitalistas financeiros especuladores é inadiável para a sobrevivência da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRASIL. Siga Brasil. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CHESNAIS, François. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A Finança Mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento de mundialização do capital. *In*: CHESNAIS, François; BRUNHOFF, S.; DUMÉNIL, G.; HUSSON, M.; DOMINIQUE, L. (org.). **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 95-182.

GRANEMANN, Sara. Fundos de Pensão e a metamorfose do “salário em capital”. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al.* (org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

HILFERDING, Rudolf. **O Capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 191-211, maio/ago. 2018.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

LINS, Vinícius Ferreira. A economia política da financeirização: possíveis implicações no mundo do trabalho. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 31, ed. 1, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/issue/view/1476>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 3. Tomos 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Vozes: Petrópolis, RJ, 1998.

SCORALICH, Dayanna da Silva. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o ajuste fiscal brasileiro. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n. 36, 2017.

SOUZA, Giselle. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio *et al.* (org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Giselle. Contribuições para o debate sobre previdência social e o conceito de fundo público. **Revista Intervozes**, v. 3, n. 2, nov. 2018.

SOTO, Olga Pérez; MELLO, Gustavo, Moura de Cavalcanti. O capital portador de juros em Marx. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização**: Marx e o moderno sistema de crédito. São Paulo: Expressão Popular, 2021.