

Evilasio Salvador • Elaine Behring
Ivanete Boschetti • Sara Granemann
(Orgs.)

Financeirização, fundo público e política social

Apoio

Edital MCT/CNPq 14/2010 — Universal



8

Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros

*Giselle Souza da Silva**

Introdução¹

A análise do capital portador de juros numa perspectiva crítica e marxista permite-nos compreender os fenômenos sociais que se apresentam a partir de determinado grau de desenvolvimento do capita-

* Assistente social, mestre em Serviço Social e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS/UERJ).

1. Este artigo é resultado dos estudos realizados na minha dissertação de mestrado, apresentada em agosto de 2010, e dos debates realizados no I Colóquio Nacional Marx e Marxismo (Niterói, 2011). Os dados apresentados foram extraídos do terceiro capítulo da dissertação e atualizados para esta publicação.

lismo na sua totalidade. Essa fração do capital constitui-se a partir do avanço das relações capitalistas de produção até tornar-se, em nossos dias, dominante nas relações sociais. De capital usurário do antigo regime, o capital que porta juros torna-se base fundamental para manutenção e expansão da produção capitalista, punçionador dos lucros, ou seja, da extração e realização da mais-valia e, em nossos dias, expropriando também o trabalho necessário.

Essa forma de capital se desenvolve até tornar-se hegemônica no período recente no qual, desde a década de 1980 e principalmente 1990, vivenciamos a hipertrofia do setor financeiro e ganham maior força as operações financeiras internacionais, possibilitadas pelos processos de liberalização e desregulamentação, pela abertura dos mercados nacionais e pela privatização. Todos esses fatores são resultados da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), momento atual do período imperialista em que se tem a centralização de grandes capitais financeiros que buscam frutificar na esfera financeira e subordinar as empresas e nações capitalistas a sua dinâmica rentista e parasitária. A atuação desenfreada desse capital mundializado a partir da década de 1980 traz consigo a aparente esquizofrenia da esfera financeira em relação à produção material, que tem consequências sobre a economia dos diversos Estados nacionais, centrais e periféricos. O crescente endividamento estatal tem repercussão sobre o financiamento público das políticas sociais.

Entender as modificações na composição e na condução das políticas sociais brasileiras na atualidade reclama-nos tal estudo histórico-crítico do desenvolvimento da fase madura do capitalismo no qual, após o período de expansão das conquistas da classe trabalhadora naquilo que se chamou de proteção social, tem-se uma diminuição da apropriação de parte da riqueza socialmente produzida por aqueles que a produzem, a classe trabalhadora. Isto porque o capital portador de juros se tornou nos dias atuais central na determinação das relações sociais, sendo o grande privilegiado na destinação do fundo público no país.

Assistimos a um largo processo de desmonte das políticas sociais destinadas à reprodução social dos subalternizados ao capital, alar-

gando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros. E os mecanismos estratégicos para tanto são a transferência crescente de recursos sociais para a esfera financeira, de um lado — por meio das contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida —, e, de outro lado, os programas de transferência de renda que, além de alimentar o capital portador de juros por sua lógica, enfatizam a focalização das políticas sociais em detrimento das conquistas de universalização duramente alcançadas pela classe trabalhadora.

Nesse contexto em que vivenciamos um amplo processo de mercantilização e também de financeirização das políticas sociais, os programas de transferência de renda no Brasil e na América Latina surgem como forma de enfrentamento à pobreza sob orientação dos organismos internacionais. Com recursos muito baixos e condicionalidades para a manutenção dos benefícios, esses programas contribuem para a contrarreforma do Estado por meio da focalização das políticas sociais. São ainda forma de monetarizar e financeirizar as políticas sociais, pois operam com recursos monetários administrados por instituições bancário-financeiras.

O presente estudo tem como objetivo analisar como os processos de financeirização da vida social e das políticas sociais — especialmente a política de assistência social — submetidas à lógica do capital que porta juros por meio dos programas de transferência de renda. Neste trabalho estudamos como esses programas, em especial o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia — assim como os demais programas de transferências de renda —, são funcionais à lógica de acumulação do capital que porta juros ao repassar recursos públicos para as agências bancárias e incentivar o crédito para a classe trabalhadora pauperizada, ao mesmo tempo que seu papel é vital para a reprodução da força de trabalho pauperizada e alijada do mercado de trabalho.

Para tanto, tomamos como base a tradição marxista, para compreender como se configura o capital que porta juros na contempora-

neidade e como incide diretamente nas políticas sociais e, fundamentalmente, nos programas de transferência de renda ao drenar recursos públicos para as instituições bancárias, exacerbando a financeirização a todos os âmbitos da vida social e empreendendo um amplo processo de monetarização das políticas sociais.

Financeirização do capital à luz de Marx

O desenvolvimento do modo de produção capitalista levou ao desenvolvimento das formas de capital. Este passa a ser, em si, mercadoria específica com valor de uso e valor, que Marx chamou de *capital portador de juros*. O valor de uso do capital que porta juros é o de ser utilizado como capital, impulsionando a produção de valor através do *capitalista funcionante*, aquele que investe diretamente no processo produtivo, que compra meios de produção e matéria-prima e ao final do processo de produção obtém uma nova mercadoria, acrescida de valor — por meio da mão do trabalhador, pois só o trabalho vivo cria mais valor. Se o lucro é o valor de uso da mercadoria, o juro só pode ser a remuneração pela utilização desse valor, logo, parte dele. É ele que torna essa mercadoria capital.

Reina hegemônica a pura mistificação do processo de reprodução do capital que porta juros, com a onírica impressão de que este é capaz de reproduzir-se autonomamente, como se não tivesse relação com o processo produtivo e, portanto, com a exploração da força de trabalho. Sob a forma dinheiro — equivalente de troca que em si já é meio alienante de equiparação de diferentes valores de uso, na qual se apagam todas as determinações qualitativas —, o capital que porta juros parece não estar “contaminado” pelo processo de extração de mais-valia. Assim, como capital que porta juros, *o capital assume a forma mais pura de fetiche*.

À medida que cresce a concentração desse capital monetário nas mãos de capitalistas que passam a dispor de grande massa de poupanças de outros milhares de capitalistas dispersos, esses montantes

passam a ser colocados à disposição para empréstimo. Desenvolve-se assim em ampla escala o *sistema de crédito*. Marx analisou o crédito ao seu tempo, no qual predominavam as letras de câmbio. Estava pouco desenvolvido à sua época o sistema financeiro internacional. Atualmente o papel do crédito é fundamental ao processo de valorização do capital. Se no tempo de Marx o crédito era essencial para garantir a produção capitalista — e era um recurso acessível aos capitalistas funcionantes para o investimento produtivo —, atualmente sua função está também em contrarrestar a superprodução e permitir a realização do valor.² Seu acesso ao longo do século XX, fruto do desenvolvimento do capital bancário, se estendeu à classe trabalhadora, a qual passa também a depender em boa parte do crédito para a sua reprodução.³

Quando o capital portador de juros passa a operar com a especulação, com a acumulação futura, descolada de sua base real, material, como no caso dos títulos públicos, tem-se o *capital fictício*, que se origina daquela forma de capital. O capital fictício constitui-se na forma ilusória que adquire os rendimentos que parecem provir do capital portador de juros. Nesse 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 imaginários.

Segundo Hilferding (1985), ações e títulos da dívida pública são formas sob as quais opera o capital fictício. O caráter fictício dos títulos da dívida pública é muito maior, pois, como diz o autor

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

2. Exemplos do papel central do crédito nesse sentido são a indústria automobilística e o setor imobiliário e de turismo, que operam de forma massiva por meio do crédito.

3. O que dizer então do crédito consignado que se expande em nossos dias e empurra para o endividamento boa parte da classe trabalhadora? Ao capital é garantida a realização do valor pela obrigatoriedade do pagamento descontado do salário dos trabalhadores. O trabalho necessário alimenta diretamente a esfera financeira sem que seja dado ao trabalhador o direito de contestar esse processo.

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 improdutiva. (HILFERDING, 1985, p. 114)

A tendência do capitalismo de acumular de forma cada vez mais rápida, recorrendo a qualquer forma de valorização, evidencia seus obstáculos. Para valorizar-se o capital precisa abandonar sua forma preferencial, a riqueza abstrata, e passar pela produção. Ao privilegiar a forma abstrata da riqueza, ao aumentar a discrepância entre os valores reais e imaginários, já apontadas por Marx, o capital se descola cada vez mais de sua forma material, real, concreta de existência e tal processo conduzirá à crise como a que presenciamos desde 2008.⁴

O desenvolvimento do capital portador de juros tem um novo papel no sistema monetário a partir do final do século XIX, pois passa a se associar organicamente ao capital industrial. Segundo Lenin (2005), a fusão entre capital industrial e capital bancário, em elevado grau de desenvolvimento do capital no qual a concentração conduz aos monopólios capitalistas, gera o *capital financeiro*. 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. A concentração desse capital permite que os bancos ganhem cada vez mais poder e, ao atuarem como capitalista coletivo — por concentrarem grande massa de capitais e rendimentos dispersos das diversas classes —, passem a subjugar a produção, ou seja, a subordinar as operações industriais e comerciais e a deter a gestão dos monopólios capitalistas.

4. Nos tempos atuais presenciamos uma crise do capital que teve sua origem na “festa do crédito imobiliário e no refinanciamento dos empréstimos hipotecários norte-americanos sem lastro no mundo real” (ROQUE e SALVADOR, s/d), e em pouco tempo se alastrou atingindo primeiramente bancos, seguradoras e mercados financeiros e depois diversos setores da economia dos Estados Unidos. Hoje se estende a todo o globo. De acordo com Katz (2010), a crise que irrompeu na órbita financeira se relaciona às tensões geradas pelos capitais superacumulados, pela superprodução e pelos intercâmbios desproporcionais. Ao contrário das crises já vivenciadas anteriormente — o autor apresenta diversas crises ocorridas no final do século XX e início deste século —, esta é mais grave pelo seu caráter global e por sua localização nas economias avançadas.

A industrialização da esfera da reprodução corresponde a uma das características básicas do capitalismo tardio, a qual Mandel define como *supercapitalização*.⁵ Capitais excedentes não investidos, gradualmente acumulados acionados pela queda da taxa de lucro, não encontram espaços de valorização na esfera produtiva e penetram nas áreas tidas pelo autor como não produtivas. Ocorre assim a industrialização e capitalização intensiva da esfera da circulação, a fim de assegurar a taxa média de lucros para o maior volume possível de capital.

Para Mandel, esse estágio tardio do capitalismo monopolista amplia as funções do Estado, não só no âmbito do planejamento econômico estatal como na socialização dos custos, no que define como “tendência inerente ao capitalismo tardio à incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às ‘condições gerais de produção’ que financia” (1982, p. 339). Crescente parte do orçamento público é destinada tanto à acumulação do capital quanto à reprodução da força de trabalho — evidentemente não de forma igual, visto que este é um Estado de classe —, assumindo o Estado um elenco de funções econômicas diretas e indiretas à reprodução ampliada do capital. Assim, as dificuldades de valorização do capital e realização da mais-valia dão origem à hipertrofia e à autonomia relativa crescente do Estado capitalista tardio.

O processo de financeirização se expande e desenvolve nos finais do século XX, e tem-se para Chesnais (1996) uma nova configuração

5. É preciso diferenciar dois conceitos contidos na literatura mandeliana. A *superacumulação* em Mandel (1982) caracteriza-se como o fenômeno do capitalismo tardio no qual a crescente acumulação de capital produziu uma massa de capital excedente ocioso em busca de novos espaços de valorização. Por sua vez, *supercapitalização* consiste na tendência à industrialização da esfera da reprodução como forma de valorizar o capital superacumulado, que insere todas as esferas da vida social nas relações tipicamente capitalistas, daí decorre a mercantilização das políticas sociais. Tais conceitos, embora se apresentem como distintos, estão dialeticamente imbricados e articulados. Nesse sentido, encontra-se em Mandel a chave fundamental para entender o avanço do capital financeiro sobre os recursos do Estado: torna-se o mecanismo fundamental para resolver o fenômeno da *superacumulação* e empurra as políticas sociais para a *supercapitalização*.

do capitalismo mundial circunscrita a uma nova fase do imperialismo, a fase da “mundialização do capital”. O estilo de acumulação dessa fase vem das novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (fundos mútuos e fundos de pensão), que tem função de frutificar-se na esfera financeira. O avanço do sistema financeiro internacional se desprende, se autonomiza do sistema bancário, que também entra na lógica de valorização de seu capital para além do crédito aos capitalistas.

O capitalismo com base nas finanças permite que o capital que porta juros, o capital fetiche, ao estender sua lógica para o Estado, por meio fundamentalmente da emissão de títulos da dívida pública, aproprie-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais e ainda, por meio do crédito, se aproprie do trabalho necessário ao inserir a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e também por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora para a capitalização no mercado financeiro.

Apropria-se do trabalho necessário ainda por conta da tributação altamente regressiva que onera a classe trabalhadora ao fazer com que o fundo público seja composto majoritariamente por impostos e contribuições indiretas, ou seja, que a classe trabalhadora, pelo consumo, seja a maior financiadora do gasto público,⁶ que inclui tanto gastos com políticas sociais como com a remuneração do capital financeiro. Ou seja, o salário se transforma, dá lugar ao capital que rende juros. Aqui está a particularidade do capital que rende juros em nossos tempos. Ele avança vertiginosamente sobre o trabalho necessário que compõe o fundo público, por meio do sistema tributário regressivo e dos fundos de pensão.

6. Segundo estudos do Ipea (*fonte: Caros Amigos*, set. 2009), quem recebe até dois salários mínimos de renda *per capita* mensal, ou seja, meio salário-mínimo *per capita* (família com média de quatro membros), contribuiu em impostos ano passado com 53,9% de seus rendimentos, enquanto os que recebem acima de trinta salários mínimos contribuíram com apenas 29%. Isto prova a opção do sistema tributário, de privilegiar os ricos e proprietários. Mais adiante voltaremos a estudar esse aspecto.

Contrarreforma das políticas sociais na contemporaneidade

O capitalismo contemporâneo, com ênfase no capital portador de juros, recoloca a política social sobre patamares e perspectivas diferenciadas do período tido como “anos de ouro”, em que generalizaram-se as políticas sociais e os países, principalmente da Europa central, vivenciaram um Estado de Bem-Estar Social. A política social contemporânea tem sido alvo de sucessivos ataques em tempos de crise do capital, desde a década de 1970, e os mecanismos usados são as contrarreformas.

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital. E esse projeto, que ganha materialidade e ascensão nos anos 1980, extrapolando a esfera econômica *stricto sensu*, é comandado pelo *Consenso de Washington*⁷ como forma de impressão de uma direção política de classe por parte da burguesia internacional frente à crise dos anos 1980 (MOTA, 2005). O resultado é um conjunto de orientações dos organismos multilaterais para a pesada implementação das ditas “reformas estruturais” ao redor do globo — cujos maiores afetados serão os países periféricos por não terem constituído sequer um *Welfare State* nos moldes europeus.

Num contexto de clara disputa pelo fundo público — no qual o capital acaba sendo o maior beneficiário —, o corte dos gastos estatais é feito sob o argumento de escassez de recursos, de conter o déficit público ou, no caso do Brasil, de evitar a volta da inflação (BEHRING, 2008).

As políticas sociais entram nesse cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico. Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser aces-

7. Segundo Num (apud MOTA, 2005) este é um “modelo de desenvolvimento de cunho neoclássico, elaborado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos *think tanks* de Washington e que, agora, passa como sendo a única interpretação racional possível dos problemas da estabilização e do crescimento” (p. 79).

sadas via mercado. Evidentemente nessa perspectiva deixam de ser direito social (BEHRING, 2008, p. 64).

Consequentemente apela-se para a desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, daí a caracterização de Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital (NETTO, apud BEHRING, 2008). Aí estão os elementos de retomada aos princípios liberais, mas dessa vez em contexto sócio-histórico inteiramente distinto, no qual o Estado e o fundo público se tornaram fundamental e imprescindíveis na garantia às condições de produção e reprodução do capital.

A supremacia do capital fetiche atinge todos os âmbitos da vida social e a sede de lucratividade dessa forma de capital se espria para além dos investimentos privados. As políticas sociais, em especial a Seguridade Social, se tornam alvo de investimento do capital financeiro, na tentativa de solucionar o fenômeno da superacumulação. Este empurra para a privatização (direta ou indireta) alguns setores de utilidade pública como campo de inversão do lucro em serviços de saúde, de educação e de previdência (BEHRING, 2008).

Uma das tendências presentes nesse cenário é a expansão dos programas de transferência de renda que percorrem a Europa ocidental e a América Latina, como forma de compensar os resultados da avassaladora crise dos anos 1970 e a ausência de rendimentos do trabalho, incidindo principalmente sobre as situações de extrema pobreza e miséria.

O projeto de construção de um sistema de proteção social amplo e democrático no país foi derruído pela ofensiva neoliberal nos anos de 1990. As condições políticas e econômicas desse período tornaram-se uma barreira à efetivação dos direitos sociais inscritos na Carta Magna. Segundo Netto (1999), a efetivação do texto constitucional encontrava resistência da burguesia e seus associados, pois

[...] para estes segmentos levar à prática o pacto plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social capazes de contrarrestar as práticas de manipulação política mais grosseiras. (NETTO, 1999, p. 78)

A repercussão efetiva para as políticas sociais da entrada do projeto neoliberal no cenário brasileiro foi o ataque aos direitos sociais.

Ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e, sobretudo, postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC [Fernando Henrique Cardoso], quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da flexibilização desses direitos (NETTO, 1999, p. 81).

As políticas sociais foram tratadas no governo Fernando Henrique Cardoso por meio do que o autor supracitado chama de *sabotagem*, constatada principalmente no plano orçamentário. O estudo de Netto mostra brevemente em dados os cortes ou congelamento dos gastos sociais no âmbito da educação, saúde, trabalho, assistência e previdência. Além do corte de gastos, a manipulação de receitas foi fortemente utilizada para desviar recursos do Orçamento da Seguridade Social para outros fins. O que possibilitou essa artimanha foi a criação do Fundo Social de Emergência (1994) e depois Fundo de Estabilização Fiscal (1997), que a partir de 2000 é reformulado com a denominação de Desvinculação de Receitas da União, da qual falaremos adiante. A seguridade é orientada pela privatização e pela mercantilização.

A privatização, para Netto, refere-se à política de assistência social, transferida sua responsabilidade para a sociedade civil, cujas “parcerias” e a “responsabilidade social” da “cidadania empresarial” conferem a essa política o caráter de não política e a conduzem ao caráter de refilantropização. Já a mercantilização se dá no âmbito da previdência social e da saúde, cuja intervenção do Estado passa a dar-se de forma residual e entregar ao mercado a organização e a gestão de seguros sociais e dos serviços de saúde, novos nichos de investimento do capital superacumulado.

As consequências do ajuste neoliberal para as políticas sociais são desastrosas. As tendências da Seguridade no Brasil tem sido: perda do valor real em vistas da carga tributária e das demandas sociais; a permanência da previdência como a maior destinatária dos recursos

da seguridade, embora haja regressão em virtude da informalidade; decréscimo ou estagnação dos recursos da política de saúde em relação ao orçamento da seguridade; e ampliação da participação da política de assistência social no orçamento após a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família⁸ (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Um dos mecanismos fundamentais utilizados para “minimizar os impactos dos gastos com a dívida” e “equilibrar as contas públicas” — objetivos estes propostos pelas grandes agências multilaterais — é a Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 2000⁹ com a qual a seguridade passa a ser a mais atingida já que permite a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. O referido mecanismo transfere os recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal com a finalidade de facilitar a formação de superávits e pagar a dívida pública. O superávit primário produzido é destinado prioritariamente ao pagamento da dívida pública.

A DRU ao (re)alocar recursos para formação do superávit primário promove a transferência de recursos — que deveriam financiar e ampliar as políticas da seguridade social — para financiar a dívida pública. Tal mecanismo possibilitou o repasse de bilhões de reais das políticas sociais para o grande capital e por isso a classificamos como um tipo de *programa de transferência de renda para os rentistas* (ANTUNES e GIMENEZ, 2007), já que transfere recursos das políticas sociais destinadas à classe trabalhadora para o pagamento de juros da dívida.¹⁰ O fundo público passa a ser canalizado de forma direta para alimentar o mercado financeiro.

8. O crescimento do orçamento da assistência foi de 54,85% entre os últimos quatro anos, de acordo com o Balanço Geral da União de 2010. Embora os dados não estejam deflacionados, percebe-se que essa função foi a que apresentou maior crescimento nos últimos anos.

9. Criada anteriormente sob a forma de Fundo Social de Emergência (1994) e depois Fundo de Estabilização Fiscal (1997), e a partir de 2000 é reformulada com a denominação de Desvinculação de Receitas da União.

10. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), os Cardoso e Lula pagaram mais de R\$ 1 trilhão em juros da dívida pública e os superávits acumulados no mesmo período foram de R\$ 489,8 bilhões de reais.

Ao mesmo tempo que se tem o avanço do capital sobre as políticas de seguridade social, ganham ênfase no Brasil — e na América Latina — os programas de transferência de renda. Os programas de transferência de renda se relacionam ao rearranjo da economia capitalista e sua capacidade de responder às expressões da questão social por meio de políticas sociais, num contexto de mundialização do capital e financeirização das relações capitalistas.

O lugar da pobreza¹¹ nesse processo deve ser ressaltado. O aumento do contingente de pobres ao redor do globo como consequência da nova organização do capital faz com que, aliado aos interesses de contrarreforma do Estado e das políticas sociais, o projeto da classe dominante busque uma atuação focalizada e segmentada, agindo especificamente sobre parcelas determinadas da classe trabalhadora. O capital, por meio dos organismos internacionais, busca amenizar as contradições da superpopulação relativa e a resposta à “questão da pobreza” passa a ser o centro de seus objetivos.

Os “programas de combate à pobreza” surgem sob recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, como condição para o estabelecimento de acordos da dívida externa. Para Maranhão (2006), essa política possui duas direções: de um lado a construção de um aparato ideológico capaz de distorcer as causas e manipular os números da pobreza mundial, e de outro, o desenvolvimento de políticas sociais de renda mínima para os considerados pobres. A expansão desses programas foi acompanhada pela mercantilização de serviços públicos essenciais, como foi o caso da saúde, previdência e educação.

[...] o aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimento para

11. A noção de pobreza e miséria por nós entendida é, portanto aquela fruto da lei geral de acumulação capitalista e que não pode ser explicada por retóricas que desconsideram essa base real e buscam interpretações liberais e naturalizantes. A pobreza e miséria têm sido as mais perversas expressões da questão social que se apresentam na atualidade. Na América Latina, como vimos, o número de pobres e indigentes cresce e apresenta índices alarmantes no início deste século. A desigualdade de renda, fruto da contradição entre a produção cada vez mais social e a apropriação privada desta, apresenta números elevados nas economias periféricas.

o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais. (MARANHÃO, 2006, p. 42-43)

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho — cujas conquistas civilizatórias, a despeito de sua dimensão alienante, são e foram componentes centrais de humanização e partilha da vida social (GRANEMANN, 2006) —, seja pelas condições que este assume na contemporaneidade, seja pelo alto nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas, o Estado amplia as ações no âmbito da assistência social, ao mesmo tempo em que restringe sua atuação na saúde e na previdência social públicas (MOTA, 2005, p. 134-135).

A transferência de renda funciona como uma espécie de alavanca para incluir no circuito de consumo dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais que estão impedidos dessa participação. As rendas mínimas instituídas na Europa na década de 1980 eram consideradas a “última rede de segurança”, o “último recurso” econômico e de assistência social à população que vivia em situação de pobreza. Em alguns, era complementar ao amplo sistema de seguridade social (STEIN, 2005). As transferências monetárias na América Latina se tornam o “primeiro e único recurso” para interferir no agravamento da questão social das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e indigência, sob a influência dos organismos internacionais.

Monetização das políticas sociais: a face da contrarreforma do capital portador de juros

O estudo por nós realizado visa analisar os principais programas de transferência de renda no Brasil e sua relação com o capital que porta juros, fundamentalmente no repasse de parte de seus recursos para a remuneração dos chamados “agentes pagadores”. Estes são instituições bancário-financeiras, e a principal delas é a Caixa Econô-

mica Federal. Os programas estudados são a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), que apresentam diferentes características e formas de organização, e até mesmo perspectivas.¹²

Os recursos que financiam as ações da proteção social básica dentro do Orçamento da Seguridade Social advêm principalmente da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em 2009, 86,8% do Programa 1384 (BPC) teve a Cofins como fonte de financiamento. A Cofins é considerada um tributo regressivo, pois os gastos com essa contribuição são repassados ao consumidor. O PBF também apresenta um financiamento regressivo, pois sua fonte principal é a Cofins, assim como as demais políticas de seguridade. A Cofins é a maior fonte de financiamento da Seguridade Social. No caso do PBF ela é responsável por 93,43% dos recursos.

Os programas em destaque (PBF, BPC e RMV) apresentam distinções quanto à organização, ao orçamento, à elegibilidade e aos benefícios. Possuem caráter diferenciado. Enquanto o BPC e a RMV são conquistas constitucionais, o Programa Bolsa Família se assemelha mais aos programas de transferência de renda condicionada preconizados pelas agências multilaterais para combater a pobreza nos países periféricos. Estes não conseguem nem mesmo atingir a totalidade da população-alvo e acaba-se por promover a focalização da focalização, na qual são escolhidos os mais pobres dentre os pobres. Muitos ainda são deixados de fora dos cálculos orçamentários do PBF, embora estejam dentro dos critérios de elegibilidade do programa.

O ponto em comum entre esses programas que interessa-nos estudar aqui é que ambos trabalham no enfrentamento à pobreza e à miséria, ou seja, às expressões da questão social. E por se constituírem

12. O BPC e a RMV se apresentam como conquistas constitucionais, vinculados ao salário-mínimo e sem exigência de condicionalidades ligadas à saúde e a educação. São um direito constituído aos que o possuem, passíveis de reclamação jurídica e não transitórios, a depender da vontade dos governos vigentes, como o caso do PBF. No entanto, ambos operam com recursos monetários administrados por agências bancárias e por isso responsáveis pela monetização das políticas sociais.

por meio de repasses monetários não operados diretamente pelo aparato estatal, ambos remuneraram terceiros para a realização desses serviços. Nesse caso, remuneraram bancos para a realização dessas operações.

Estudaremos agora como funciona a remuneração das instituições financeiras¹³ para operarem com os programas de transferência de renda. Em especial, a remuneração das ações dos Programas: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia.

Para efetuar o repasse dos benefícios dos programas de transferência de renda, as agências bancárias recebem do Estado uma remuneração. Nos programas BPC e RMV, essa remuneração se encontra alocada nas ações 2573 — *Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia por Idade* — e 2547 — *Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez*.¹⁴

Segundo a descrição dessas ações, os recursos são pago às agências bancárias por unidade de documento, ou seja, por número de beneficiários. O processo é basicamente o seguinte: recursos do FNAS são alocados no Ministério da Fazenda, nas ações 2573 e 2574. O INSS administra esses recursos ao identificar o número de beneficiários por meio do Dataprev e encaminha o pagamento às instituições bancárias por cada beneficiário.¹⁵

13. Vale lembrar que essa função de remunerar os ditos “agentes pagadores” dos benefícios não é só relacionada aos programas de transferência de renda, mas também os benefícios previdenciários, de benefícios como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Abono Salarial, dentre outros. O Estado remunera boa parte dos bancos para operarem com a prestação de serviços de responsabilidade pública, ainda que na maioria das vezes bancos estatais.

14. As referidas ações se encontram sob responsabilidade do Ministério da Fazenda e dentro da unidade orçamentária Encargos Financeiros da União. Embora os recursos sejam oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e estejam dentro da Proteção Social Básica, na função Assistência Social, essas ações são administradas pelo Ministério da Fazenda e não constam entre as ações encontradas dentro do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nem dentro do FNAS.

15. Importante ressaltar que os benefícios do BPC e da RMV não se encontram exclusivamente na Caixa Econômica Federal, podendo o beneficiário ser cliente de qualquer banco e receber seu benefício por ele. O que quer dizer que a remuneração por essas ações não está concentrada em

Vejamos abaixo os valores gastos com estas ações entre 2006 e 2010.

TABELA 1

Evolução dos gastos com as ações 2573 e 2574 entre 2006 e 2010 (em milhares)¹⁶

Ações	2006	2007	2008	2009	2010
2573 — Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia por Idade	10.751	8.226	11.941	150	336
2574 — Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	13.363	10.061	15.320	200	462
Total	24.114	18.287	27.261	350	798

Fonte: Banco de Dados da Execução Orçamentária Anual da Câmara dos Deputados.

Observação: Valores não deflacionados.

Os valores de 2009 e 2010 apresentam uma brusca queda que não foi justificada em nenhum documento do orçamento desse ano. No entanto, essa queda se apresenta em 2010 apenas nos valores liquidados, pois os valores previstos para a ação 2573 foi de 1,05 milhão e a ação 2574 foi de 1,3 milhão de reais.

Conforme os dados a seguir, os números destinados a essa função de remunerar os bancos chegam a um total de mais de 62 milhões de reais, quantia considerável no âmbito do financiamento dos programas na área de assistência social. Comparados a outras ações da Proteção Social Básica, vemos que esses valores são bem maiores do que os recursos destinados a importantes programas, como o caso do Sistema

somente uma agência bancária nem mesmo num banco estatal, mas está dispersa entre vários bancos, o que propicia a disputa entre eles por “clientes beneficiários” desses programas em busca da remuneração do Estado por essa ação.

16. A escolha do ano de 2010 para finalizar a pesquisa se justifica pela metodologia escolhida. Por trabalharmos com a execução orçamentária, até o presente momento (maio de 2012) não foi divulgado o Balanço Geral da União do ano de 2011, e o Banco de Dados da Câmara dos Deputados ainda apresenta valores a serem alterados na execução de 2011.

TABELA 2

Relação entre recursos da Proteção Social Básica e da Remuneração de Agentes Pagadores do BPC e da RMV de 2006 a 2010 (em milhares)

Ano	Recursos para Proteção Social Básica (a)	Remuneração de agentes pagadores do BPC e RMV (b)
2006	12.101.449	25.216
2007	14.173.869	22.414
2008	16.210.767	13.742
2009*	19.256.478	350
2010*	22.853.182	798
Total	84.595.745	62.520

Fonte: Banco de Dados da Execução Orçamentária Anual da Câmara dos Deputados.

* Os valores apresentam uma discrepância não justificada em nenhum documento do orçamento desses anos.

Nacional de Atendimento Sócioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei — Pró-Sinase que recebeu em 2007 apenas 9,244 milhões de reais, ou seja, cerca de 30% do que foi destinado aos bancos para operarem com BPC e RMV, ou como a ação “acesso a água para a produção de alimentos para o autoconsumo” do programa Acesso a Alimentação, que recebeu 22,5 milhões de reais, valor também a menor do que o recebido pelos agentes remuneradores do BPC e da RMV.¹⁷

17. Cabe um parêntese sobre os dados de 2009 e 2010. Nossa pesquisa visou a uma análise orçamentária dos anos de 2006 a 2010 sobre as ações destinadas ao pagamento dos bancos que compõem esses programas. No entanto, após o longo caminho percorrido até identificarmos essas ações dentro do orçamento público federal, nos deparamos com uma discrepância dos dados no que se refere aos anos de 2009 e 2010. Esses anos, conforme mostram as tabelas acima, apresentam uma brusca queda dos recursos destinados a essas ações que não está justificada na Lei Orçamentária Anual de 2009 e de 2010 — embora nelas conste exatamente a previsão de recursos que foi executada para este ano — nem mesmo no Balanço Geral da União, o qual nem sequer apresenta dados sobre essas ações. Diante da disparidade de dados sem justificativa, entramos em contato com a Secretaria Nacional de Assistência Social (responsável pela alocação financeira da Proteção Social Básica) e não obtivemos resposta. Nossa hipótese é a de que esses recursos foram realocados em outra função neste ano, mas não foram extintos. Assim, a análise aqui realizada pode estar comprometida pela ausência de dados sobre essa discrepância encontrada nos orçamentos analisados. No entanto, os estudos revelam as grandes somas destinadas à remuneração do capital financeiro, que é o que nos interessa estudar.

Quando tratamos do Programa Bolsa Família, o caminho é um pouco diferente. As ações destinadas a remuneração de agências bancárias para o repasse das bolsas estão incluídas entre as ações do programa, nomeado de *Transferência de Renda com Condicionalidades*, e a ação é nomeada (*Ação 6524*) *Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda*. No caso do PBF, o agente remunerador responsável é a Caixa Econômica Federal, que opera com exclusividade o repasse dos benefícios. Essas ações estão presentes nos relatórios do Balanço Geral da União, na prestação de contas da função Assistência Social, dada a visibilidade e peso que o programa ocupa dentro dessa função.

Os valores destinados a remuneração do agente pagador do PBF são exponencialmente maiores do que os destinados ao BPC e à RMV, ainda que os valores dos benefícios sejam menores do que o desses programas. No entanto, o número de beneficiários do PBF é maior do que os do BPC e da RMV, em compensação o orçamento total do PBF é inferior. Isto porque os benefícios do PBF, embora sejam muitos, possuem valores muito pequenos, o que permite que uma quantidade menor de recursos seja capaz de remunerar um número maior de beneficiários, já que o BPC e a RMV são vinculados ao salário-mínimo.

TABELA 3

Orçamento do Programa Bolsa Família (PBF): Total de recursos X Remuneração bancária, de 2006 a 2010 (em milhares)

Ano	Total de recursos destinados ao PBF	Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios
2006	6.347,94	574.481
2007	9.179,95	428.269
2008	10.939,59	191.765
2009	12.299,82	218.703
2010	14.020,07	288.000
Total	52.787,37	1.701.218

Fonte: BGU e Banco de Dados da execução orçamentária da União da Câmara dos Deputados.

De acordo com os dados acima, houve um decréscimo dos recursos destinados à remuneração da Caixa, embora tenha havido aumento no número de beneficiários nesse período. Ainda com o decréscimo dos valores destinados à Caixa Econômica, entre 2006 e 2010 foi repassado quase 1,7 bilhão de reais para esse fim, o que significa muitos recursos oriundos do fundo público para remuneração direta do capital portador de juros. A justificativa para essa destinação é a eficiência e eficácia dessas instituições da gestão do fundo público.

Mesmo que o número dos beneficiários do PBF seja superior ao BPC e RMV (estes apresentam apenas 25% de beneficiários do total do PBF), os recursos gastos com o agente bancário são exponencialmente maiores. Como mostra a Tabela 2, enquanto ao longo dos últimos 4 anos o BPC e a RMV gastaram com os bancos um pouco menos de 70 milhões de reais, o PBF repassou para a Caixa Econômica cerca de 1,5 bilhão de reais. Isto porque a remuneração é dada por benefício, ou seja, quanto mais beneficiários, mais recursos serão destinados aos bancos.

TABELA 4

Beneficiários, recursos e remuneração de agências bancárias do PBF, BPC e RMV em 2009

Ano	Programa Bolsa Família (em milhões)			Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia (em milhões)		
	Total de recursos	Número de Beneficiários	Remuneração de agente pagador	Total de recursos	Número de Beneficiários	Remuneração de agente pagador
2006	6.347,94	11,1	574,4	9.718,7	2,4	25,2
2007	9.179,95	11,1	428,2	11.566,5	2,6	22,4
2008	10.939,59	11,3	191,7	13.747,7	2,9	13,7
2009	12.299,82	12,3	218,7	16.864,3	3,1	0,205
2010	14.020,07	12,7	288,0	22.266,9	3,7	0,798
Total	52.787,37	-	1.701,0	74.164,1	-	62,3

Fonte: Balanço Geral da União e Banco de Dados da execução orçamentária da União da Câmara dos Deputados.

Vemos por esses dados que enormes quantias de recursos da seguridade são destinadas à remuneração do capital que porta juros para operacionalização das ditas bolsas. No total 1.763 bilhões de reais foram destinados ao capital portador de juros nesses anos. Ainda que sejam instituições estatais, operam com o capital financeiro e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo. Esta é uma forma de financeirização dos recursos da Seguridade Social e, mais ainda, de financeirização da assistência social ao monetarizar as políticas sociais.¹⁸

A remuneração do capital portador de juros para operar com transferências monetárias não se limita à assistência. Todos os programas governamentais que repassam benefícios por meio de instituições financeiras remuneram as mesmas, como é o caso da previdência social. Não cabe-nos aqui tratar do papel da previdência social, e da “importância da política previdenciária no provimento da vida de uma parcela considerável da classe trabalhadora que a cada dia mais dela depende para sua sobrevivência e, assim, faz desta política um espaço privilegiado da luta de classes” (GRANEMANN, 2006, p. 9). No Brasil a Previdência é a grande política social existente, em termos orçamentários e de abrangência. É o pilar central da Seguridade Social. Embora configurada na forma de seguro, foi erguida com base na solidariedade dos trabalhadores, na qual os trabalhadores ativos financiam aqueles que não podem mais trabalhar. Tendo seus benefícios vinculados ao salário-mínimo, os recursos da previdência em 2010 foram de R\$ 254,8 bilhões, atingindo um total de 28,1 milhões de beneficiários.

18. Há ainda outra dimensão da monetarização realizada pelo Programa Bolsa Família, qual seja, a chamada Inclusão Bancária promovida pelo programa. Durante o ano de 2007 foi formatada proposta de modificação na natureza da conta de pagamento de benefícios das famílias do PBF, de forma a possibilitar a inserção desse grupo no sistema bancário. Os serviços incluídos seriam: flexibilidade no valor dos saques; possibilidade de realização de depósitos; emissão de extratos e saldos; permitir a função compra, possibilitando o pagamento de aquisições em estabelecimentos comerciais ligados a redes de pagamento eletrônico, com débito na conta-corrente do beneficiário; permitir a função débito com saque de valores em estabelecimentos da rede Caixa (lotéricos, correspondentes bancários e terminais de saque); acesso a linhas de microcrédito formais e orientadas. Todos esses serviços são vistos como ação de “inserção social” e de “cidadania”.

Os dados a seguir mostram a remuneração dos bancos para o repasse dos benefícios. Foi destinado aos bancos, para repassarem os benefícios previdenciários, um total de R\$ 372,8 milhões de reais nos cinco anos analisados.

TABELA 5

Previdência Social: Remuneração de Agentes Pagadores de Benefícios do regime Geral da Previdência Social (em milhões)

Ano	Previsto	Liquidado
2006	156,2	155,9
2007	165,4	141,9
2008	98,6	47,7
2009*	4,0	2,5
2010	59,4	24,8
Total	483,6	372,8

*A brusca queda de recursos neste ano não foi justificada no orçamento.

Fonte: Banco de Dados da execução orçamentária da União da Câmara dos Deputados.

Os dados a seguir mostram o total de recursos que o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e a Previdência Social repassam para os chamados agentes pagadores, as instituições bancárias.

TABELA 6

Remuneração de agentes pagadores dos programas

Ano	PBF	BPC e RMV	Previdência
2006	574,4	25,2	155,9
2007	428,2	22,4	141,9
2008	191,7	13,7	47,7
2009	218,7	0,205	2,5
2010	288,0	0,798	24,8
Total	1.701,2	62,4	372,8

Fonte: Banco de Dados da execução orçamentária da União da Câmara dos Deputados.

Os dados da Tabela 6 mostram que o maior remunerador do capital portador de juros é o Programa Bolsa Família,¹⁹ justamente o que repassa menores recursos e se orienta pela focalização e seletividade. O decréscimo dos valores do BPC/RMV e Previdência não foi justificado em nenhum documento oficial do governo federal. Não é possível saber se houve queda da remuneração ou se esta passou para outro programa e outra ação. No entanto, o que queremos salientar é que o Estado tem destinado importantes somas para o capital portador de juros, quando poderiam ser destinadas às políticas sociais.

Cabe ainda uma breve exposição sobre a Caixa Econômica Federal. Esta é a grande agente pagadora dos mais diversos benefícios monetários, e portanto, a que mais recebe recursos governamentais para tais operações. Segundo a prestação de contas da União

Como agente operador dos programas de transferências de renda do Governo Federal, a CAIXA realizou 147,5 milhões de pagamentos de benefícios no ano [2010]. O volume de recursos distribuídos totalizou R\$ 15,0 bilhões, representando um incremento de 20,4% em relação a 2009. (BGU, 2010, p. 202)

Os dados a seguir são dos valores pagos à Caixa Econômica de acordo com os benefícios destinados ao trabalhador (lembrando que os valores referentes à Previdência Social abaixo contabilizam a totalidade dos regimes geral e do servidor público e os diversos auxílios e benefícios previdenciários).

A Caixa Econômica é remunerada ainda pelos seguintes programas que opera: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Pronasci, Pró-Jovem, dentre outros da área de assistência social. Embora um banco estatal, opera com o capital financeiro, portanto, alimenta o rentismo e a oligarquia financeira.

19. Vale lembrar que até o momento de elaboração deste artigo, os benefícios do Programa Bolsa Família variam entre R\$ 32 e R\$ 306, ou seja, bem menor do que um salário-mínimo (R\$ 622). Os recursos mais baixos, destinados aos mais pauperizados, são também os que remuneram em maior volume o capital portador de juros.

TABELA 7
Caixa — Benefícios ao trabalhador

Programas	2009		2010	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Previdência Social	56.366	39.050.749	57.218	43.204.082
Seguro-Desemprego	32.990	19.212.720	32.083	20.300.984
PIS Rendimentos	14.159	618.112	12.650	585.943
PIS Quota	556	625.406	571	649.473
Abono Salarial	13.739	6.249.519	15.515	7.784.540
Total	117.810	65.756.506	118.037	72.525.022

Fonte: Balanço Geral da União 2010.

Os recursos da classe trabalhadora e até mesmo os mais baixos (como no caso dos benefícios de assistência social) destinados às camadas mais pobres, aqueles mesmos recursos por elas financiados (dada a regressividade da tributação no país), agora são fontes de remuneração do capital portador de juros. Ainda que os serviços sejam mais baratos do que os disponíveis ao resto da população, a “inclusão” bancária dessa camada no circuito das finanças traz enormes benefícios para o capital portador de juros e pode levá-las ao endividamento, como tem feito com os aposentados via empréstimos consignados. Fazemos a seguir uma análise crítica sobre a relação dos programas de transferência de renda e o capital que porta juros.

Considerações finais

Os programas de transferência de renda, ao operarem com o repasse das ditas “bolsas”, promovem a inserção das camadas mais pobres no processo de circulação de mercadorias, ou seja, de realização do valor, e garantem a reprodução da acumulação capitalista. A ofensiva ideológica do projeto neoliberal em curso buscou constituir uma falsa consciência, segundo a qual o mercado é a grande utopia. “A

focalização das urgências oculta as origens fundamentalmente econômicas e políticas da pobreza, considerando os padrões de distribuição de riqueza, rendas e poder dentro da sociedade” (STEIN, 2005, p. 379).

Segundo Granemann (2007), vivenciamos um processo de transmutação da proteção social em duas direções: de um lado, a mercantilização das políticas sociais em serviços privados, e de outro a redução dos sistemas de proteção social antes operados pelo Estado para benefícios pauperizados mediados pelo cartão de magnético, expressão mais alienante do valor.

Ambos os processos se gestam em mútua concordância e cooperação, faces de uma mesma moeda. A mercantilização dos serviços sociais, que tem sua raiz na supercapitalização apontada por Mandel (1982), e a redução da proteção social a programas focalizados acabam por fragmentar a classe trabalhadora entre aqueles que podem adquirir no mercado o provimento de suas vidas, portanto podem comprar a “segurança” da aposentadoria, da saúde, da educação e do lazer,²⁰ e aqueles aos quais sobra o “assistencialismo minimalista e monetarizado” (GRANEMANN, 2007).

As ditas “bolsas” transferem renda de forma monetarizada²¹ — visto que os recursos monetários são viabilizados mediados por instituições bancário-financeiras — e focalizada e com valores ínfimos para os estratos mais pobres da população e sem qualquer efeito efetivamente redistributivo. Isto porque convivemos com uma regressiva carga tributária na qual os trabalhadores pagam o ônus²².

20. Segundo Granemann (2007), tais políticas privadas são valorizadas segundo o capital financeiro que “hierarquiza em bolsas de valores as empresas prestadoras dos melhores serviços de ‘seguridade social’, isto é, os mais lucrativos e não necessariamente os melhores do ponto de vista das necessidades humanas” (p. 64).

21. Partimos do conceito de “monetarização dos direitos sociais”, introduzido no debate sobre os programas de transferência de renda por Granemann (2007). Esse conceito se constitui como base fundamental para nossa reflexão sobre as políticas sociais e sua relação com o capital que porta juros. Entendemos que tal monetarização envolve grande parte das políticas sociais na atualidade.

22. Conforme argumenta Salvador (op. cit.), o financiamento do Estado brasileiro tem como base uma tributação considerada regressiva que prejudica os contribuintes de menor

A monetarização, portanto, consiste no processo de repasse de recursos monetários tanto aos beneficiários, em vez de operar com prestação de serviços diretos pelo Estado, quanto ao capital para operarem com a prestação dos serviços. Ou seja, não é apenas o repasse direto de recursos aos prestadores de serviços, mas sim uma remuneração, extraída do valor total dos recursos repassados, para que operem com os benefícios (e que ocorre nas demais políticas sociais, como no caso da previdência). E a financeirização se encontra no fato de esses recursos servirem à remuneração do capital portador de juros posto que operados por instituições bancário-financeiras. Assim, alimentam diretamente essa forma de capital. Isto quer dizer que o Estado paga ao capital financeiro — pois mesmo que o banco seja estatal opera como capital bancário e com a especulação — para a manutenção desses programas, ou seja, alimenta a elite rentista.

A lógica fundamental dessas políticas é inserir a força de trabalho no mundo das finanças por meio do provimento de “bolsas” e transformar o cidadão de direitos em “cidadão-consumidor”, fundamental à reprodução da acumulação capitalista. Inserem o segmento da classe trabalhadora mais pauperizada no mundo do consumo e ao mesmo tempo a incluem no circuito de financeirização da vida social ao operarem com a transferência de dinheiro por meio de instituições bancário-financeiras (GRANEMANN, 2007).

Temos então um largo conjunto de benefícios trazidos pelos programas de transferência de renda ao capital: (a) importantes medidas

poder aquisitivo, pois incide sobre a renda do trabalho. Como vimos, a regressividade se deve ao fato de a arrecadação estar pautada majoritariamente nos tributos indiretos que incidem sobre a produção e o consumo, ou seja, os tributos são transferidos para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Segundo o autor, mais de 61% das receitas arrecadadas pela União advém dos trabalhadores assalariados e das classes de menor poder aquisitivo (2007). O mesmo autor mostra que 55,6% da arrecadação tributária no ano de 2007 incidiu sobre o consumo, ou seja, mais da metade, o que quer dizer que a população mais pobre é quem financia o Estado brasileiro. Por outro lado, parte considerável das receitas é destinada ao pagamento dos encargos da dívida pública. Temos então uma dupla regressividade na qual a população mais pobre não só paga mais do que os ricos, como também é responsável pela remuneração do rentismo.

de focalização das políticas sociais, projeto pretendido pelo grande capital que busca combater a universalização dos direitos sociais duramente conquistados para atender às suas exigências de valorização; (b) relevantes para a realização do valor, já que amplia o acesso ao consumo da camada pauperizada da classe trabalhadora que em geral possui baixíssimo ou nenhum rendimento; (c) meios de drenar recursos consideráveis do Estado para o capital que porta juros pela remuneração de suas atividades de operacionalização dos benefícios; (d) mecanismo astuto de inserção dos mais pobres no mundo das finanças pela disponibilidade de acesso aos serviços do sistema bancário, permeado de fetiche.

Vale lembrar que, ao entrar no circuito da valorização, esses recursos — tanto os oriundos dos repasses feitos pelo Estado quanto os subtraídos dos benefícios por meio da “inclusão” bancária — contribuem para o aumento da exploração da força de trabalho, visto que entram no circuito da valorização e da especulação financeira ao compor a grande massa de recursos das instituições bancário-financeiras que serão lançados no mercado financeiro. Ao operarem neste, com a compra e venda de títulos e ações — não sejamos inocentes de achar que os bancos reservam esse capital para o pagamento dos funcionários responsáveis por operarem diretamente tais programas —, esses recursos estimulam a especulação. O aumento ou queda dos valores destes títulos e ações, ou seja, sua valorização ou desvalorização no mercado financeiro, depende da lucratividade das empresas cotadas. Essa lucratividade, por sua vez, depende, dentre outros fatores, do grau de exploração da força de trabalho por elas empregada.

Nossa afirmação é a de que os programas de transferência de renda fazem dos recursos mais baixos o caminho para a acumulação financeira, além de permitirem a “desuniversalização” da proteção social pretendida, ainda que de forma limitada, pela Constituição federal de 1988. Isto porque prioriza a focalização das políticas sociais na atenção à pobreza e à miséria.

A superação da pobreza só pode estar relacionada à redistribuição da riqueza socialmente produzida que é espoliada da classe trabalha-

dora e apropriada pelos detentores fundamentais dos meios de produção. Logo, como bem mostra a lei geral de acumulação, não há riqueza, acumulação e valorização do capital num polo sem que haja pobreza e miséria no outro.

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

Os recursos cada vez maiores destinados ao pagamento da dívida pública são subtraídos das políticas sociais, fundamentalmente, da Seguridade Social por meio da DRU, e “resta” aos governos, para combaterem o agravamento da questão social e possíveis tensões que culminem em insubordinação da parcela da população que vive nas condições mais precárias, operar com programas focalizados e valores pífios. O efeito desses programas é muito limitado, pois seus valores estão muito abaixo do salário-mínimo — também este já muito baixo²³ — e não “resolvem” ou enfrentam o problema da concentração de renda e da transferência de renda em valores que dignifiquem e não simplesmente reproduzam o lugar da miséria, visto que o ‘usuário’ do Programa Bolsa Família, além de não ter outras carências atendidas, torna-se dependente do benefício, sem a perspectiva de num momento seguinte conseguir um emprego ou melhorar de vida.

Os impactos desse tipo de programa não devem ser negados. Para famílias que nada possuíam, receber uma quantia, ainda que ínfima, de recursos para o provimento de suas necessidades mais básicas é

23. Segundo o Dieese (disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com>>. Acesso em: 4 jan. 2012), o salário-mínimo no país para suprir as necessidades (despesas com alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene, educação, lazer e previdência) do trabalhador e de sua família deveria ser no valor de R\$ 2.398,82, ou seja, quase 3,86 vezes maior do que o vigente, de R\$ 622,00.

sem dúvida um ganho importante para a melhora de suas condições de vida. Melhora esta que só ameniza o sofrimento de famílias pobres, mas não é capaz de garantir-lhes independência e autonomia frente a esses benefícios que acabam por torná-las dependentes. E ainda, garantem a passividade e conformismo diante da sua situação de miséria e indigência, embora para as estatísticas algumas vezes elas tenham deixado de ser pobres e indigentes.

Tais programas não devem ser negados do ponto de vista objetivo, da garantia de alguns recursos para as massas miseráveis, mas devem ser analisados na perspectiva crítica, para além do que representam para esses setores. Nossa intenção aqui foi estudar o papel desses programas para o capital, para o capital portador de juros.

Em que pese seu impacto, não atingem de fato o núcleo duro do fosso da desigualdade social no país. Não abalam a estrutura desigual de distribuição de renda, muito menos promovem a redistribuição de riqueza e propriedade, dada a regressividade do seu financiamento. No entanto, seu êxito enquanto grande arma eleitoral e mecanismo de contenção de tensões é claro. Arriscamos afirmar serem ainda um dos instrumentos que contribuem para a contrarreforma das políticas sociais, por priorizar a focalização em detrimento das políticas sociais de caráter universal e abrangente, além de serem funcionais e lucrativos para o capital que porta juros, por serem operados por instituições bancário-financeiras e, portanto, remuneradores dessa forma de capital.

Como bem nos mostraram os dados, consideráveis recursos oriundos desses programas são destinados à remuneração direta do capital que porta juros. Embora essa remuneração dos “agentes pagadores” não seja extraída diretamente dos beneficiários — e com benefícios em valores tão ínfimos nem poderia —, o Estado repassa somas consideráveis para essa atividade. Dinheiro que comporá a massa de capital a ser injetado na esfera financeira. São ainda instrumentos de alimentação do capital que porta, juros posto que remuneram agências bancárias para o repasse dos benefícios e ainda inserem a população pobre no circuito das finanças com a disponibilidade de crédito. Tudo isto com o aval e incentivo do Estado.

Esses programas são importantes não só para o capital portador de juros, mas para o próprio processo de reprodução capitalista, visto que contribuem para a realização do valor das mercadorias. Os gastos dos benefícios com consumo permitem que mercadorias e serviços sejam acessados pelos setores mais pauperizados da classe trabalhadora, ainda que esse consumo seja um subconsumo, dado o baixo valor dos benefícios.

Por estarem inseridos no circuito das finanças, alimentam toda a lógica do capital portador de juros e contribuem indiretamente para o aumento da exploração da classe trabalhadora. Dito de outro modo: o capital que porta juros envolve em sua dinâmica perversa todos os âmbitos da vida social e se apropria de todos os recursos possíveis, públicos ou privados, baixos — como o caso dos benefícios dos programas — ou exorbitantes — como no caso da dívida pública —, formando uma teia da qual imediatamente não é possível fugir.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Davi; GIMENEZ, Denis. transferência de renda aos ricos e aos pobres no brasil — notas sobre os juros altos e o bolsa-família. *Carta Social e do Trabalho Unicamp*, n. 5, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/cesit/index1.html>>. Acesso em: 5 set. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

FILGUEIRAS, Luiz; GOLÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da “previdência privada”*. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Em Pauta*, n. 20, 2007.

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

KATZ, Claudio. *Las tres dimensiones de la crisis*, 2010. Disponível em: <<http://www.lahaine.org/katz>>. Acesso em:

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

MANDEL, Ernest. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. Os Economistas.)

MARANHÃO, Cezar Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação. Crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. Recife: UFPE, 2006.

MARX, Karl. *Rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. Os Economistas.)

_____. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. l. 3, t. 1 e 2.

_____. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Difel, 1985. v. 1, l. 1.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

ROQUE, Átila; SALVADOR, Evilasio. *A crise financeira e os desafios da cidadania*. Publicado pela Abong, s/d. Disponível em: <<http://www2.abong.org.br/final/caderno2.php?cdm=19278>>. Acesso em:

SALVADOR, Evilasio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSU, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SILVA, Giselle Souza da. *Seguridade social e monetarização de direitos sociais*. Trabalho de conclusão de curso (Serviço Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Giselle Souza da. *Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

STEIN, Rosa. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2005.